

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

*Řízení ve věci přestupků se zaměřením na zahájení
řízení, průběh řízení a rozhodnutí o přestupku*

Zpracovala: Isabela Pěronková

Plzeň 2019

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Plzni dne 27. března 2019

.....

Isabela Pěronková

Poděkování

Dovoluji si na tomto místě poděkovat vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Václavu Henychovi za odborné vedení a cenné připomínky.

Obsah

Úvod.....	1
1 Pojem přestupku a jeho znaky.....	3
2 Právní úprava přestupkového řízení.....	7
3 Právní principy přestupkového řízení.....	9
4 Subjekty přestupkového řízení.....	12
4.1 Správní orgány.....	12
4.1.1 Věcná příslušnost správního orgánu.....	12
4.1.2 Místní příslušnost správního orgánu.....	13
4.1.3 Funkční příslušnost správního orgánu.....	14
4.2 Účastníci přestupkového řízení.....	15
4.2.1 Obviněný.....	17
4.2.2 Poškozený.....	18
4.2.3 Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která může být nebo byla zabráná	19
5 Postup před zahájením přestupkového řízení.....	21
6 Průběh přestupkového řízení.....	24
6.1 Zahájení přestupkového řízení.....	25
6.1.1 Zahájení přestupkového řízení z moci úřední.....	26
6.1.2 Zahájení přestupkového řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.....	28
6.1.3 Překážky přestupkového řízení.....	30
6.2 Ústnost přestupkového řízení.....	31
6.3 Neveřejnost přestupkového řízení.....	36
6.4 Shromažďování podkladů pro rozhodnutí v přestupkovém řízení.....	38
6.5 Dokazování v přestupkovém řízení.....	40
6.5.1 Důkaz listinou.....	41
6.5.2 Důkaz ohledáním.....	42
6.5.3 Důkaz svědeckou výpovědí.....	43
6.5.4 Důkaz znaleckým posudkem.....	45
6.5.5 Výslech obviněného.....	46
6.6 Zajištění průběhu a účelu přestupkového řízení.....	48
6.6.1 Záruka za splnění povinnosti.....	48
6.6.2 Předvolání.....	50
6.6.3 Předvedení.....	50
6.6.4 Předběžné opatření.....	51

6.6.5	Pořádková pokuta	52
6.6.6	Vykázání z místa konání úkonu	53
6.6.7	Zákaz zrušení, zánik a přeměna právnické osoby	54
6.7	Přerušování přestupkového řízení	56
7	Ukončení přestupkového řízení	58
7.1	Zastavení přestupkového řízení	58
7.2	Dohoda o narovnání	60
7.3	Rozhodnutí o přestupku	62
7.3.1	Výroková část	64
7.3.2	Odůvodnění	67
7.3.3	Poučení	67
8	Evidence přestupků	69
	Závěr	73
	Resumé	75
	Seznam použitých zkratk:	77
	Použité zdroje	78
	Právní předpisy	78
	Knižní publikace	80
	Odborné články	81
	Internetové zdroje	82
	Závěry ze zasedání poradního sboru ministra vnitra	84
	Judikatura:	84
	Ústavní soud	84
	Evropský soud pro lidská práva	85
	Nejvyšší soud	85
	Nejvyšší správní soud	85
	Krajský soud	89
	Městský soud	89
	Další zdroje	89

Úvod

Tématem této diplomové práce je „Řízení ve věci přestupků se zaměřením na zahájení řízení, průběh řízení a rozhodnutí řízení“. Toto téma jsem si zvolila, protože jde o řízení, se kterým se setká v běžném životě většina lidí, značná spousta z nich se také stane účastníkem přestupkového řízení, ať už jako osoba obviněná, poškozená či jako vlastník věci, která může být nebo byla zabráná. Zároveň jde o téma aktuální. Dne 1. července 2017 nabyly účinnosti tři zákony – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Tyto zákony znamenají vyústění reformy přestupkového práva a jsou jakýmsi „balíčkem kodexu správního trestání“. I když jde pouze o částečnou kodifikaci, jde v oblasti správního trestání o velký posun vpřed. Předchozí právní úprava byla značně roztříštěná, komplikovaná a nepřehledná a mohla tím narušovat právní jistotu adresátů. Právní úprava neobsahovala všechny potřebné hmotněprávní instituty a ani procesní část nebyla upravena dostatečně. Jako podstatné problémy předchozí právní úpravy vnímám hlavně nejednotnost právní úpravy podmínek odpovědnosti za správní delikty, existenci více druhů správních deliktů a roztříštěnost skutkových podstat správních deliktů, které jsou upraveny ve velkém množství zvláštních zákonů. Také řízení o správních deliktech nebylo (kromě přestupků) speciálně upraveno a vycházelo se tak ze správního řádu. Ten ale mnohdy nereflektoval specifika tohoto řízení a ukázal se jako nevyhovující a musela být využívána analogie, která je ale zakázána v neprospěch obviněného. A určitě by se našly další problémy či nejasnosti ohledně materie správního trestání.

Tato práce se zabývá pouze řízením v 1. stupni, protože je toto téma samo o sobě obsáhlé a nebylo by možné rozebrat všechny instituce, ustanovení a problémy odvolacího a vykonávacího řízení v rozsahu diplomové práce. Cílem této práce je zpřehlednit materii řízení o přestupku v 1. stupni, přičemž hlavní důraz je kladen na zahájení, průběh a rozhodnutí řízení o přestupku. Řízení ve věci přestupku v 1. stupni je téma velmi obsáhlé, a proto jsou některé instituty popsány v práci stručněji, zatímco na jiné instituty je zaměřena větší pozornost. V textu nejsou obsaženy zvláštní druhy řízení, neboť jde o materii obsáhlou, která by vydala na další diplomovou práci.

V prvních kapitolách tato práce představí pojem přestupku a jeho znaky, i když je přestupek hmotněprávním pojmem a tato diplomová práce pojednává o tématu procesním. Pojem přestupku je důležitý, protože teprve spácháním přestupku se může přistoupit k zahájení přestupkového řízení. Dále je stručně nastíněná právní úprava přestupkového řízení a právní principy přestupkového řízení.

Další kapitola vymezuje hlavní subjekty řízení o přestupku, a to správní orgány, kde výraznou změnou prošla věcná příslušnost správních orgánů a účastníky řízení, kde je zajímavá hlavně úprava osoby poškozené, která prošla zajímavým legislativním procesem.

Třetí kapitola se věnuje přípravné fázi přestupkového řízení, tj. postupu před zahájením řízení, kde je správním orgánem zjišťováno, zda bude řízení o přestupku zahájeno či nikoliv.

Další obsáhlá kapitola se týká průběhu řízení o přestupku. Jde o nejobsáhlejší kapitolu této diplomové práce. Začíná stručným popisem přestupkového řízení, jednacího jazyka a povinnosti vést spis. Poté pokračuje přes zahájení řízení, ústnost a neveřejnost jednání, dokazování až k zajišťovacím prostředkům. Zahájení přestupkového řízení je možné nyní výlučně z moci úřední. Zahájení řízení na návrh již není možné. Větší pozornost věnuji právní úpravě fakultativního ústního jednání, která je hojně diskutovaná odbornou veřejností. Klíčové pro přestupkové řízení je shromažďování podkladů pro rozhodnutí a následné dokazování, kde zákonodárce zavedl nový druh důkazního prostředku, a to výslech obviněného. Poté je věnována pozornost zajišťovacím prostředkům. Tam zákonodárce nově upravil zajišťovací prostředek týkající se právnických osob, a to zákaz zrušení, zániku a přeměny právnické osoby.

Předposlední kapitola se týká možností ukončení řízení o přestupku. Jde o vydání meritorního rozhodnutí, zastavení řízení nebo schválení dohody o narovnání.

Poslední kapitola je věnována evidenci přestupků, která byla zřízena s účinností od 1. října 2016. Jde tedy o relativní novinku na úseku přestupků, která má pomoci s tvrdším postihováním recidivistů, s efektivnějším trestáním přestupků a s účinnějším potíráním bagatelních přestupků.

1 Pojem přestupku a jeho znaky

Pojem přestupku je pojmem legálním vymezeným v zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřesZ“), který definuje přestupek v § 5 jakožto „společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákonu za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin“. Přestupek je jedním z typů správních deliktů. Pojem správní delikt není na rozdíl od přestupku v žádném právním předpisu nijak definován. Judikatura považuje za správní delikt „protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest.“¹ Správní delikty jsou veřejnoprávní delikty projednávané nebo vyřizované prostřednictvím příslušných správních orgánů (tzv. správní trestání). Od správních deliktů odlišujeme trestné činy, které jsou projednávané soudní cestou (tzv. soudní trestání). Trestání, tj. rozhodování o vině a trestu za porušení práva, členíme na soudní trestání a správní trestání, jak již bylo nastíněno výše. Během posledních let postupně dochází ke sblížení soudního a správního trestání a je zde více viditelná návaznost mezi těmito typy trestání.²

Pojem přestupek ve smyslu PřesZ zahrnuje přestupky fyzických osob, na které se dosud vztahoval zákon č. 200/1990, zákon o přestupcích (dále jen „starý PřesZ“), dosavadní správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob a dosavadní jiné správní delikty fyzických osob.³ Oproti tomu se PřesZ nevztahuje na správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a platební delikty. Jak totiž vyplývá z důvodové zprávy, tak jde o tzv. hraniční či nepravé správní delikty.⁴ Díky této změně došlo ke sjednocení dosud komplikované právní úpravy.

Definice přestupku má pozitivní a negativní pojetí. Pozitivně je přestupek charakterizován tak, že jde o „společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákonu jako přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem“. Naproti tomu negativně je vymezen tak, že jde o přestupek, „nejde-li

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, sp. zn. 8 As 17/2007

² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007

³ Viz. § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁴ Důvodová zpráva k § 112 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s.225, [online] 2015 [cit. 18. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

o trestný čin“.⁵ Problém může nastat s tím, že přestupek je vymezen jen vůči trestným činům, a ne vůči jiným správním deliktům. K. Frumarová⁶ zastává názor, že by negativní pojetí přestupku mělo být doplněno o „nejde-li o disciplinární či pořádkový delikt či trestný čin“.⁷

Z legální definice přestupku vyplývají pojmové znaky přestupku, tj. protiprávnost, společenská škodlivost (materiální znak přestupku), výslovné označení činu za přestupek, naplnění znaků stanovených zákonem (formální znaky přestupku-obecné a typové znaky) a posledním znakem je ten, že nesmí jít o trestný čin. Důležitým, avšak v legální definici nezmíněným znakem přestupku je jeho trestnost (sankcionovatelnost).

O odpovědnosti za přestupek můžeme hovořit pouze pokud jsou naplněny jak materiální, tak formální znaky přestupku. Materiálním znakem rozumíme společenskou škodlivost. Materiální znak je důležitý pro určení, zda je stupeň škodlivosti pro společnost tak vysoký, že se již jedná o trestný čin nebo zda je stupeň škodlivosti pro společnost tak malý, že jde o tzv. bagatelní přestupek, který nebude stíhán. K odlišení přestupku od trestného činu slouží zásada subsidiarity trestní represe zakotvena ustanovením § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále jen „TrZ“). Mezi formální znaky zahrnujeme znaky obecné (protiprávnost, přestupková způsobilost, trestnost, výslovné označení za přestupek) a znaky typové, tj. znaky skutkové podstaty, které charakterizují jednotlivé přestupky a zároveň je odlišují od sebe navzájem. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2014. sp. zn. 5 As 4/2013 vyplývá, že: „K odpovědnosti za přestupek je třeba porušit nebo ohrozit určitý zájem společnosti, přičemž toto porušení nebo ohrožení je materiálním znakem (tj. společenskou škodlivostí) přestupku (bez této společenské škodlivosti by se ostatně o přestupek ani nejednalo).“.

Aby se mohlo jednat o přestupek musí se jednat o čin, který je protiprávní, tedy v rozporu s právním řádem. Pokud však konkrétní osoba jedná za okolností vylučujících protiprávnost (§ 24- § 28 PřesZ), nemůže toto jednání být přestupkem.

⁵ Srov. § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku definuje trestný čin jakožto: „Protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.“

⁶ Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

⁷ FRUMAROVÁ, K. K reformě správního trestání, *Trestní právo*. Roč. VII. 5/2002, s. 6

Trestností rozumíme to, že se spojením spáchání přestupku zákon spojuje hrozbu trestu. Okruh trestů, které lze uložit za přestupek musí být taxativně stanoven zákonem (v souvislosti se zásadou nulla poena sine lege).⁸ Zákonomárcé změnil dřívější terminologii, kdy namísto pojmu sankce vytvořil termín správní trest. Účelem zavedení pojmu správní trest je sjednocení terminologie v oblasti soudního a správního trestání. Již delší dobu je možné pozorovat vyšší míru přísnosti správních trestů. Jde například o zvyšování sazeb pokut za některé vybrané přestupky (proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a proti majetku). Dle L. Potěšila⁹ je sporné, zda pouhé zvýšení pokut pomůže, protože těchto přestupků se dopouštějí lidé nemajetní, kde uložení pokuty má stejný účinek, jako kdyby pokuta uložena nebyla vůbec.¹⁰ Podle mého názoru by se dalo přemýšlet o tom, zda správní trestání není v některých ohledech přísnější než trestání soudní. Což není podle mého úplně správné, neboť přestupky mají nižší společenskou škodlivost než trestné činy a neměly by tak být trestány přísněji. Také z konstatování prof. Knappa¹¹ vyplývá, že: „Staleté zkušenosti ukazují, předně, že porušování práva neubývá úměrně se zpřísnováním sankce a dále, že sankce (zejména přísné sankce) vedou k vytváření deregulátorů, resp. antiprávních systémů, které vynalézají způsoby, jak se hrozící sankci vyhnout.“¹² Literatura konstatuje, že: „...základními nástroji, které umožňují účinné potírání kriminality (včetně té drobné), není jen právo vtělené v zákoně (protože trestat můžeme jen skrze zákony), ale i dobře nastavená trestní politika státu, zahrnující realizace nejrůznějších programů zaměřených na prevenci kriminality apod.“¹³

Skutkovou podstatu přestupku obligatorně tvoří objekt, subjekt, objektivní stránka a subjektivní stránka. Pojmem skutková podstata přestupku můžeme rozumět souhrn typových znaků, které charakterizují a individualizují jednotlivé přestupky a zároveň je odlišují. Objektem rozumíme právem chráněné zájmy, proti kterým jednání směřuje (rozlišujeme objekt obecný, druhový a individuální). Subjekt je osoba, která splňuje obecné zákonné znaky a svým jednáním naplnila všechny znaky skutkové podstaty přestupku. Pachatelem přestupku s účinností

⁸ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stanovuje jednotlivé správní tresty (§ 45-§ 50) a ochranná opatření (§ 51-§ 54), které lze za spáchání přestupku uložit a určuje jejich výkon.

⁹ JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

¹⁰ POTĚŠIL, L. Co přinesly změny v oblasti správního trestání? *Právní rádce*. 6/2013, s. 59

¹¹ Prof. JUDr. PhDr. Dr.h.c. Viktor Knapp, DrSc.

¹² Knapp, V., *Teorie práva*, 1. vydání. Praha. C.H.BECK. 1995, s. 36-37

¹³ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 7-8

nové právní úpravy může být nejen osoba fyzická, ale i osoba právnická a fyzická podnikající osoba.¹⁴ Objektivní stránka přestupku spočívá v protiprávním jednání, následku a příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem (tzv. kauzální nexus). Jednání spočívá v porušení určité právní povinnosti projevem ve vnějším světě. Jednání může mít jak podobu konání (komisivní jednání), tak i opomenutí takového konání, ke kterému byl pachatel povinen (omisivní jednání). Následek charakterizuje ohrožení (k dokonání přestupku stačí ohrožení právem chráněných zájmů – reálné nebezpečí vzniku poruchy) nebo poruchu (k dokonání přestupku musí být způsobena porucha na právem chráněných zájmech) na chráněných zájmech (jde například o škodu na majetku nebo újmu na zdraví). Příčinná souvislost je předpokladem pro vznik odpovědnosti za přestupek. Subjektivní stránka je definována zaviněním, které označuje vnitřní vztah pachatele mezi protiprávním jednáním a jeho následkem. Podle § 15 odst. 1 PřesZ postačí k odpovědnosti za přestupek zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného zavinění.¹⁵ Platná právní úprava vyžaduje zavinění pro určení odpovědnosti za přestupek pouze u přestupků, které spáchaly fyzické osoby, tzv. subjektivní odpovědnost. Zatímco odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob stojí na tzv. objektivním zavinění. Z konstatování Nejvyššího správního soudu k objektivnímu zavinění vyplývá, že: „odpovědnost právnických osob a fyzických osob vystupujících jako podnikatelé je založena tak, že tyto subjekty odpovídají za porušení právních povinností bez ohledu na zavinění.“¹⁶

¹⁴ V ustanoveních týkajících se odpovědnosti právnické osoby je možné vidět inspiraci zákonem č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹⁵ Opačnou konstrukci odpovědnosti upravuje zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, který v § 13 odst. 2 stanovuje, že „K trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.“

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2004., sp. zn. 3 As 3/2003

2 Právní úprava přestupkového řízení

Než přejdu k samotnému přestupkovému řízení (dále jen „řízení“), ráda bych stručně nastínila právní úpravu týkající se řízení. Předpisy nejvyšší právní síly, tj. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“) jsou základem celého právního řádu ČR a využijí se tedy i v řízení. Jako nejdůležitější z hlediska přestupkového práva vnímám článek 36 odst. 1 Listiny, kde je zakotveno právo každého domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Další právní předpisy, které jsou prameny přestupkového práva souvisí s členstvím České republiky (dále jen „ČR“) v mezinárodních organizacích.¹⁷ Od 90. let probíhá tzv. europeizace práva.¹⁸ Pokud mluvíme o europeizaci, je na místě uvést tyto mezinárodní organizace: Evropskou unii a Radu Evropy.

Úmluvou, která se citelně dotýká oblasti přestupků, je Úmluva o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“), publikovaná ve sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, sjednaná Radou Evropy roku 1950. Důležitým článkem, týkající se přestupků je článek 6 odst. 1 Úmluvy. Ten stanoví, že „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 obvinění proti němu.“. Trestním obviněním se v tomto případě chápe také obvinění v rámci přestupků.¹⁹ Dalším důležitým článkem je článek 7, který stanovuje zásady nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege a článek 13 Úmluvy, který garantuje právo

¹⁷ K mezinárodním smlouvám, které jsou součástí právního řádu České republiky blíže Čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹⁸ K tomu blíže např. PRÁŠKOVÁ, H. Europeizace trestního práva správního. *Právní rozhledy*, 13/2010, POTĚŠIL, L. Europeizace a evropské správní právo. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 3/2014 [cit. 20. 12. 2018]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5382>

¹⁹ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8.6.1976 ve věci Engel a ostatní vs. Nizozemí –V tomto rozsudku Evropský soud pro lidská práva stanovil kritéria (tzv. Engelova kritéria), kterými jsou – kvalifikace činu, povaha deliktu a druh a závažnost hrozící sankce. Engelova kritéria se použijí při podřazování institutů pod pojem trestní obvinění., srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2007, sp. zn. 4 As 10/2006

na účinné opravné prostředky při porušení práv a svobod plynoucích z Úmluvy. Důležitými dokumenty jsou doporučení a rezoluce Rady Evropy, například rezoluce č. 77/31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správy, doporučení č. 80/2 Výboru ministrů o správním uvážení a další. I když doporučení a rezoluce nemají právní závaznost, mají i tak značnou autoritu a státy by měly usilovat o jejich naplňování. „Jejich tvůrcem je Rada Evropy, takže zohlednění jejich produktů ve vnitrostátním zákonodárství je rovněž spojeno s respektem, který tato mezinárodní organizace má“.²⁰

Z konkrétních aktů Evropské unie lze zmínit Listinu základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), která stanovuje v článku 47 právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, v článku 48 presumpci nevinny a právo na obhajobu, v článku 49 zásadu zákonnosti a přiměřenosti trestů a v článku 50 zásadu *ne bis in idem*.

Důležitá je také činnost Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva, neboť ve svých rozhodnutích běžně aplikují obecné právní zásady.²¹ Jde např. o zásadu *ne bis in idem*, zásadu zákazu retroaktivity, zásadu rovnosti, zásadu proporcionality, zásadu právní jistoty a další.

Pokud jde o právní předpisy s nižší právní silou, hlavním pramenem řízení je již zmíněný PřesZ. Spolu s tímto zákonem nabyt účinnosti dne 1.7.2017 také zákon č. 251/2016 o některých přestupcích (dále jen „ZoNPřes“) kde jsou upraveny skutkové podstaty některých přestupků a jde tedy o pramen hmotného práva přestupkového. Dále je nutné zmínit zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SpŘ“), který se uplatní subsidiárně k PřesZ. Princip subsidiarity vyplývá z ustanovení § 1 odst. 2 SpŘ, který stanovuje, že: „Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“. PřesZ oproti starému PřesZ (§ 51) již výslovně princip subsidiarity neupravuje. Problematika přestupků není upravena v jedné komplexní právní normě, a proto máme řadu zvláštních zákonů, které upravují skutkové podstaty přestupků, sankce a někdy upravují také jednotlivá procesní ustanovení. Tyto zvláštní zákony mají v tomto případě přednost před úpravou obecnou.²²

²⁰ BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s 16

²¹ K tomu více v kapitole č. 3 Právní principy přestupkového řízení.

²² Např. § 51 zákona č. 242/2016 Sb., celního zákona upravuje odlišnou místní příslušnost.

3 Právní principy přestupkového řízení

Právní principy všeobecně sehrávají důležitou roli v rámci interpretace a aplikace práva a jsou důležité pro právní praxi, neboť jsou hojně využívány při řešení obtížných právních případů. Na právních zásadách stojí celý právní systém i jeho jednotlivá odvětví. Právní principy týkající se řízení upravují povinnosti, kterými se správní orgán v průběhu řízení musí řídit.

PřesZ neupravuje uceleně zásady řízení. Zásady, které se týkají řízení upravuje SpŘ, v některých případech výslovně PřesZ ale vychází se taktéž z ústavních principů a z principů zakotvených na mezinárodní úrovni (zejména Úmluva, Listina EU). I když se Listina (čl. 39, 40), Listina EU (čl.48-50) a Úmluva (čl. 6, 7) zmiňují pouze o trestných činech a trestním řízení, z judikatury vyplývá, že základní principy, které se vztahují na soudní trestání jsou využitelné i v oblasti správního trestání.²³ Vzhledem k podobnosti principů trestního řízení je možno dovozovat přípustnost určité analogie trestního práva pro přestupkové právo.²⁴

Zásady týkající se řízení rozdělím do tří skupin. První skupinou budou základní zásady činnosti správních orgánů, druhou skupinou budou obecné procesní zásady a třetí skupinou budou zásady správního trestání.

SpŘ upravuje v § 2 - § 8 základní zásady činnosti správních orgánů, které ovlivňují řízení, a jsou to zásada legality, zásada zákazu zneužití pravomoci, zásada ochrany veřejného zájmu, zásada zákazu zneužití správního uvážení, zásada legitimního očekávání, zásada odstranění rozporů (pokus o smírné řešení), zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, zásada materiální pravdy, zásada součinnosti, zásada rychlosti a hospodárnosti, zásada rovnosti, zásada dobré správy a zásada spolupráce mezi správními orgány. Zásady činnosti správních orgánů nejsou využitelné jen pro správní řízení. SpŘ v § 177 stanovuje, že: „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“. Tyto zásady bych již více

²³ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 17.1.2008, sp. zn. II ÚS 82/07, náleží Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II ÚS 788/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2002, sp. zn. 6 A126/2002

²⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp. zn. 1 As 96/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2009, sp. zn. 2 As 60/2008

nerozváděla, neboť si myslím, že jsou obecně známé a není potřeba jednotlivé zásady více rozvést.

Mezi obecné procesní zásady bych zařadila zásadu oficiality (správní orgán jedná z úřední povinnosti), zásadu ústnosti (vyjádřená možností správního orgánu nařídit ústní jednání), zásadu neveřejnosti (obecně platí, že pokud je nařízeno ústní jednání, je neveřejné), zásadu vyšetřovací (správní orgán je odpovědný za řádné, dostatečné shromáždění podkladů pro zjištění věci bez důvodných pochybností v souladu se zásadou materiální pravdy) a zásadu volného hodnocení důkazů (hodnocení důkazů správním orgánem dle jeho úvah, které pak musí uvést v odůvodnění rozhodnutí).

Mezi zásady správního trestání bych zařadila zejména zásadu zákonnosti, zásadu řádného zákonného procesu, zásadu subsidiarity trestní represe, zásadu presumpce nevinny, zásadu *in dubio pro reo*, zásadu *ne bis in idem*, zásadu *nullum crimen sine lege* a *nulla poene sine lege* a zásadu zákazu reformace *in peius*, která se však dotýká odvolacího řízení, a tak se jí zabývat nebudu. Zásada zákonnosti prolíná celý průběh řízení, neboť dle § 2 odst. 1 SpŘ správní orgán postupuje v souladu se zákony, dalšími závaznými právními normami, včetně právních norem Evropské unie a mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána. S touto zásadou souvisí zásada řádného zákonného procesu, která stanoví, že stíhání osoby je přípustné jen ze zákonných důvodů a jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 8 odst. 2 Listiny). Pokud jde o zásadu subsidiarity trestní represe (§ 12 odst. 2 TrZ), jde o princip, který vyžaduje omezení trestání na případy, kdy je to důvodné z hlediska závažnosti a škodlivosti protiprávních činů a kde nepostačí jiné prostředky (tzv. princip *ultima ratio*). Dle Ústavního soudu může být nerespektování této zásady neústavní.²⁵ Zásadou presumpce nevinny rozumíme, že dokud není pravomocným rozhodnutím vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného. Princip presumpce nevinny je upraven jak na ústavní úrovni (čl. 40 odst. 2 Listiny), tak je součástí práva na spravedlivý proces zakotvený v Úmluvě (čl. 6 odst. 2 Úmluvy). Tuto zásadu upravuje i sám PřesZ (§ 69 odst. 2). Se zásadou presumpce nevinny úzce souvisí zásada *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného). Pokud v řízení není dosaženo jistoty a nadále existují důvodné pochyby, není možné obviněného uznat vinným.²⁶ Důležité je, že musí jít o pochybnosti skutkové a nikoliv právní. Jde o situace, kde jsou

²⁵ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. III ÚS 2523/10

²⁶ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24.2.2004, sp. zn. I ÚS 733/01

pochybnosti například o tom, zda se skutek stal, za jakých okolností se stal. Další úzce související se zásadou presumpce nevinny je zásada zakotvená např. na ústavní úrovni v Listině (§ 37 odst. 1, § 40 odst. 4) a jde o zásadu nepřispívání aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucování k takovému jednání (*nemo tenetur se ipsum accusare*).²⁷ Princip *ne bis in idem* vychází z Listiny (čl. 40 odst. 5 Listiny) a znamená, že pachatel nemůže být dvakrát trestaný za tentýž skutek (předpoklady pro uplatnění principu *ne bis in idem* jsou totožnost osoby, totožnost skutku a existence pravomocného rozhodnutí).²⁸ Princip *ne bis in idem* má jak hmotněprávní, tak i procesněprávní pojetí. Hmotněprávní pojetí principu zabraňuje uložení dalšího trestu za tentýž skutek, zatímco procesněprávním pojetím rozumíme zákaz dvojího trestního stíhání.²⁹ Ze zásady *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege* (žádný trestný delikt bez zákona, žádný trest bez zákona - čl. 39 Listiny) vyplývají čtyři požadavky:

- a) podmínky odpovědnosti za správní delikt jsou stanovené pouze zákonem, znaky skutkové podstaty správních deliktů a správní tresty jsou také stanoveny pouze zákonem
- b) určité, jasné, přesné vyjádření skutkových podstat přestupků, uzavřený výčet správních trestů a hlediska pro výběr druhu a výměry trestu
- c) zákaz retroaktivity přísnějšího zákona
- d) zákaz analogie v neprospěch pachatele

²⁷ Srov. např. *Funke vs. Francie* ze dne 25. února 1993 (č. 10828/84), *Jalloh vs. Německo* ze dne 11. července 2006 (č. 54810/00), náleží Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I ÚS 1849/08, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.4.2004, sp. zn. 2 As 3/2004

²⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, sp. zn. A 6/2003

²⁹ K tomu blíže PRÁŠKOVÁ, H. Princip *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*. 3/2012. s. 53 a násl.

4 Subjekty přestupkového řízení

Hlavními subjekty řízení jsou správní orgány a účastníci řízení. Subjekty řízení jsou osoby, které vykonávají vliv na průběh řízení a mají procesní práva a povinnosti.

4.1 Správní orgány

Správní orgán je subjektem řízení, který celé přestupkové řízení vede.³⁰ Cílem správního orgánu v řízení je vydání rozhodnutí a určení správního trestu nebo ochranného opatření. Řízení vede ten správní orgán, který je věcně, místně a funkčně příslušný. Jestliže správní orgán není věcně, místně, resp. funkčně příslušný je povinen věc bezodkladně předat dle § 64 PřesZ jinému příslušnému správnímu orgánu, orgánu činnému v trestním řízení (pokud skutečnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin) nebo orgánu příslušnému podle jiného zákona k projednání skutku který má znaky přestupku osoby uvedené v § 4 odst. 4 nebo 5 PřesZ. Může taktéž dojít k situaci, kdy se za příslušné k vedení řízení považuje více správních orgánů (tzv. pozitivní kompetenční spor) nebo případ, kdy se žádný správní orgán nepovažuje za příslušný k vedení řízení (tzv. negativní kompetenční spor).³¹

4.1.1 Věcná příslušnost správního orgánu

PřesZ předpokládá, že věcná příslušnost je vymezena zvláštními zákony.³² Pro případy, kdy zvláštní zákon věcnou příslušnost nevymezuje se využije obecné ustanovení § 60 odst. 1 PřesZ: „Nestanoví-li zákon jinak, věcně příslušným je obecní úřad s rozšířenou působností“. Zde je rozdíl oproti starému PřesZ, kdy k řízení byl věcně příslušný obecní úřad a zvláštní orgány obce. „Šlo o dlouhodobý záměr Ministerstva vnitra, který vyplynul ze zkušeností se způsobem, jakým byla přestupková agenda vykonávána obcemi. Ve značném procentu případů obce základního typu nebyly schopny efektivně zajišťovat přenesenou působnost v oblasti přestupků na potřebné úrovni a přenášeli její výkon veřejnoprávními smlouvami na větší obce. Podle údajů, které získalo

³⁰ Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu je správním orgánem „orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku a jiný orgán, právnická a fyzická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy“.

³¹ Ke sporům o příslušnost více v § 133 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

³² Např. § 46b zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, § 59 zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon

Ministerstvo vnitra za rok 2011 vykonávalo přestupkovou agendu na úrovni obcí prvního stupně pouze asi 25 % těchto obcí.“³³ Snížil se počet případů, které může rozhodovat obecní úřad. Taxativně nám případy, v kterých rozhoduje obecní úřad vymezuje § 60 odst. 2 PřesZ. V některých případech může být věcná příslušnost určena jinak než PřesZ či zvláštními zákony. Obec může dle § 105 PřesZ uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu veškeré příslušnosti k projednávání přestupků s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází. Pokud orgán obce dle § 65 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích neplní povinnost podle § 7 odst. 2 téhož zákona (tj. státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce), krajský úřad rozhodne, že pro ni bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří.

Změnu ohledně věcné příslušnosti vnímám kladně, neboť od této změny je možné očekávat vyšší kvalitu (resp. profesionalitu v souvislosti s možným kvalitnějším vzděláním úředních osob), protože obecní úřady s rozšířenou působností mají větší zkušenosti s projednáváním přestupků už s ohledem na to, že menší obce stejně ve většině případů přestupkovou agendu nevykonávaly a přenášely ji na větší obce.

Správné určení věcné příslušnosti je důležitou podmínkou řízení, neboť § 77 SpŘ stanoví, že rozhodnutí, které vydal věcně nepřislušný správní orgán se považuje za nicotné. Judikatura považuje za nicotný správní akt ten, „který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu...“³⁴

4.1.2 Místní příslušnost správního orgánu

§ 62 odst. 1 PřesZ stanovuje, že: „K řízení je místně příslušný správní orgán, v jehož obvodu byl přestupek spáchán.“ PřesZ upravuje pomocná pravidla, pokud místní příslušnost nelze určit podle výše zmíněného ustanovení.³⁵ V rámci principu subsidiarity lze pro určení místní příslušnosti použít § 11 odst. 2 SpŘ, kdy je-li

³³ Srov. ONDRAČKOVÁ, V., Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014, s. 10 (autorka článku hovoří zatím o věcném záměru zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zatímco ten již 1. 7. 2017 nabyl účinnosti)

³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, sp. zn. 6 A 76/2001

³⁵ Více viz. § 62 odst. 2-4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

příslušných správních orgánů více, provede řízení ten, který učinil z moci úřední úkon jako první. V ostatních situacích určí místní příslušnost nejbližše společně nadřízený orgán, případně ústřední správní orgán. V případě pokračujících, trvajících a hromadných přestupků se často stane, že přestupek je spáchán ve správních obvodech více správních orgánů. V tomto případě je nutné vyjít z § 62 odst. 4 PřesZ, tj. že místně příslušný k řízení je správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo. V konkrétním případě by bylo možné použít také § 131 odst. 5 SpŘ, tj. postoupení z důvodů vhodnosti. Mohlo by jít například o situace, kdy většina dílčích útoků pokračujícího přestupku byla spáchána ve správním obvodu jednoho správního orgánu a jen jeden dílčí útok byl spáchán ve správním obvodu jiného správního orgánu.

Ustanovení § 63 PřesZ upravuje problém, pro který se vžilo označení nebezpečí systémové podjatosti.³⁶ K tzv. systémové podjatosti již Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 20.11.2012 sp. zn. 1 As 89/2010 uvedl: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 SpŘ, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“

Pokud jde o rozhodnutí, které je vydané orgánem, který je místně nepřislušný, stává se rozhodnutí vadným a je důvod k jeho zrušení (k tomu se přihlíží z úřední povinnosti). Místní nepřislušnost nezakládá na rozdíl od věcné nepřislušnosti nicotnost, ale nezákonnost rozhodnutí.³⁷

4.1.3 Funkční příslušnost správního orgánu

Na základě funkční příslušnosti zjistíme, který správní orgán v rámci hierarchické struktury bude konkrétní věc projednávat a rozhodovat o ní. PřesZ v této souvislosti v § 61 konkrétně stanovuje, že starosta obce může zřizovat komisi k projednávání přestupků jako zvláštní orgán obce.³⁸ PřesZ v § 111 upravuje

³⁶ Srov. KOPECKÝ, M. Příslušnost v řízení o přestupcích. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 6/2017, s. 311

³⁷ Srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27.6.2008, sp. zn. 10 Ca 93/2008

³⁸ Pro komisi k projednávání přestupků se kromě již zmiňovaného § 61 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich užije také § 111 téhož zákona (požadavky na oprávněnou úřední osobu) a § 134 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (řízení před kolegiálních orgánem).

zvýšené kvalifikační požadavky na oprávněné úřední osoby v řízení, a to dokončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v ČR nebo dokončené vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a k tomu složená zkouška provedená u Ministerstva vnitra.³⁹ Podle přechodného ustanovení § 112 odst. 9 PřesZ do 31. prosince 2022 může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také osoba, která nesplňuje tyto kvalifikační požadavky. Po 31. 12. 2022 může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat i úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich. Toto ustanovení se však nevztahuje na předsedu komise pro projednávání přestupků, který kvalifikační požadavky musí splnit do 31.12.2022.⁴⁰

4.2 Účastníci přestupkového řízení

Účastníkem řízení je dle § 68 písm. a) - c) PřesZ obviněný, poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a vlastník věci, která může být zabráná v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007, sp. zn. 5 As 57/2006 k účastenství v řízení vyplývá: „Správní orgán je předně povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí.“

Aby mohla fyzická nebo právnická osoba být účastníkem řízení, musí být procesně způsobilá. SpŘ v § 29 odst. 1 stanoví, že každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost.⁴¹ Procesní způsobilost nemůžeme zaměňovat s pojmem přičetnost. „I osoby omezené ve svéprávnosti mohou odpovídat za přestupek, naopak osoby nepřičetné (byť neomezené ve svéprávnosti) za přestupek neodpovídají.“⁴² Pro procesní postavení obviněné fyzické osoby je ale určující § 18 PřesZ, který stanoví věkovou hranici

³⁹ Více ve vyhlášce č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti.

⁴⁰ Viz. závěr č. 161 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24.11.2017

⁴¹ Srov. § 15 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku: „Svéprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat).“

⁴² PRAŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 324

pro odpovědnost fyzické osoby za přeštek na patnáctý rok života. Tuto hranici je tak možné vnímat jako rozhodující pro procesní způsobilost fyzické osoby. Z judikatury k tomu vyplývá, že: „přičítá-li zákon plnou odpovědnost mladistvému za své jednání, je nutno vycházet a priori i z toho, že tato osoba je i plně procesně způsobilá k úkonům ve správním (přestupkovém) řízení...“⁴³ Procesní způsobilost je důležitá pro to, aby účastníci mohli činit úkony a tím realizovat svá procesní práva a plnit procesní povinnosti. Co se týče procesních práv, jedná se např. o právo být poučen o procesních právech a povinnostech, o právo hájit se sám či za pomoci advokáta či jiného zmocněnce, o právo navrhnout důkazy a činit návrhy atd. Co se týče povinností, lze zmínit povinnost navrhnout důkazy na podporu svého tvrzení, povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu, povinnost součinnosti, povinnost podrobit se výkonu rozhodnutí atd.

Účastník se dle § 33 SpŘ může v řízení nechat zastupovat zmocněncem na základě plné moci (speciální plná moc k určitému úkonu či generální plná moc pro celé řízení). Pokud nemá účastník plnou procesní způsobilost, vzniká mu dle § 32 odst. 1 SpŘ povinnost být zastoupen zákonným zástupcem. Pokud zákonného zástupce účastník nemá nebo ho zákonný zástupce nemůže zastupovat, ustanoví mu správní orgán opatrovníka. Opatrovníka také správní orgán ustanoví v taxativně vyjmenovaných případech (§ 32 odst. 2 SpŘ). Více účastníků dle § 35 SpŘ může být zastoupeno společným zmocněncem nebo společným zástupcem, pouze pokud si jejich zájmy neodporují. Zástupce vystupuje jménem zastoupeného, přičemž práva a povinnost z úkonů zástupce vznikají přímo zastoupenému (přímé zastoupení). Účastník správního řízení se může dát zastoupit pouze osobou, která je plně svéprávná.⁴⁴ Ustanovení § 36 odst. 4 SpŘ umožňuje vystupování i tzv. podpůrce v řízení.⁴⁵ Podpůrce není zástupcem účastníka řízení, v řízení mu přísluší práva v rozsahu, který vymezuje SpŘ.⁴⁶

Změnou oproti starému PřesZ je zbavení postavení účastníka řízení navrhovatele. Namísto toho PřesZ vytvořil pojem osoby přímo postižené spácháním přeštku. Důvodová zpráva za osobu přímo postiženou spácháním přeštku považuje „osobu, jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přímo dotčeny

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, sp. zn. 5 As 65/2009

⁴⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. 8 As 6/2016

⁴⁵ Viz. § 45 až § 48 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, který upravuje nápomoc při rozhodování.

⁴⁶ Viz. závěr č. 131 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14.2.2014

jednáním nebo opomenutím, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku“.⁴⁷ Tato osoba není sice účastníkem řízení, ale zákon jí umožňuje využívat některá účastnická práva taxativně vyjmenovaná v § 71 PřesZ. Osoba přímo postižená spácháním přestupku nemá právo podat odvolání. Z důvodové zprávy vyplývá, že v případě, kdy by osoba přímo postižená spácháním přestupku mohla podat odvolání, stal by se z ní fakticky navrhovatel.⁴⁸

4.2.1 Obviněný

Osobu obviněnou z přestupku vymezuje § 69 PřesZ: „Podezřelý z přestupku se stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učinil první úkon v řízení.“ Osoba obviněného je obligatorním účastníkem řízení. Bez existence osoby obviněné nelze zahájit a vést řízení. Osoba obviněného je také jediným účastníkem figurujícím v průběhu celého řízení. Jelikož je obligatorním účastníkem řízení má široké spektrum procesních práv. Zákonodárce procesní práva obviněného výslovně neupravuje, neboť důvodová zpráva upozorňuje na to, že: „Procesní práva obviněného z přestupku vyplývají z ústavního pořádku, mezinárodních smluv, vnitrostátní právní úpravy nebo z obecných právních principů“.⁴⁹

Stejně jako ve starém PřesZ se v případě obviněného plně využije princip presumpce nevinny. Dokud tedy není pravomocným rozhodnutím vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného. S tím souvisí zásada in dubio pro reo (v pochybnostech ve prospěch obviněného). K tomu Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24.5.2006, sp. zn. 2 As 46/2005 uvedl, že: „existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout.“. Postavení obviněného je upraveno tak, že sám obviněný není povinný svou nevinu dokazovat, neboť důkazní břemeno leží na správním orgánu.⁵⁰ Důležitým procesním právem obviněného je ústavní právo neusvědčovat sama sebe, které vyplývá z článku č. 37 odst. 1 Listiny, kdy obviněný má právo odepřít výpověď, pokud by sobě nebo

⁴⁷ Důvodová zpráva k §71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 188 [cit.5. 1. 2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

⁴⁸ Důvodová zpráva k §71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 188 [cit.5. 1. 2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

⁴⁹ Důvodová zpráva k §69 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 185 [cit.15. 1. 2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

⁵⁰ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16.6.2011, sp. zn. I ÚS 864/11

osobě blízké způsobil nebezpečí trestního stíhání. Na to navazuje čl. 40 odst. 4 Listiny, kdy obviněný má právo odepřít výpověď a tohoto práva nemůže být zbaven. Obviněný má další práva, např. právo na tlumočníka, právo hájit se sám nebo prostřednictvím jiné osoby atd.

4.2.2 Poškozený

Poškozeným je osoba, která u správního orgánu vedoucího řízení uplatnila nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení. Zákonodárce se při vytváření ustanovení o poškozeném inspiroval ustanovením zákona č.141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „TrŘ“).⁵¹ Zákonodárce do nové právní úpravy zahrnul mezi poškozeného i osobu, na jejíž úkor se pachatel bezdůvodně obohatil, stále se ale v řízení za poškozeného nepovažuje osoba, které byla způsobena nemajetková újma. P. Mates⁵² a V. Ondráčková⁵³ v odborném článku popisují zajímavý vývoj právní úpravy poškozeného při projednávání Parlamentem. Na základě pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny byl pojem poškozený rozšířen též na osoby, kterým byla spácháním přestupku způsobena nemajetková újma. Avšak Senát vyslovil nesouhlas s tímto zněním zákona a vrátil Poslanecké sněmovně návrh s pozměňovacími návrhy již bez zmínky o nemajetkové újmě a Poslanecká sněmovna návrh s pozměňovacími návrhy schválila.⁵⁴ Za poškozeného se tedy dle aktuální právní úpravy nepovažuje osoba, které byla způsobena nemajetková újma. Poškození tímto způsobem se tedy budou muset domáhat svých práv soukromoprávní cestou. Správní orgán tedy poškozeného odkáže s jeho nárokem do soukromoprávního řízení, které je ale často nákladné a zdlouhavé a může se táhnout mnoho měsíců. Pravděpodobně by šlo o nicotné rozhodnutí, pokud by správní orgán rozhodl o náhradě nemajetkové škody.

Poškozený má postavení účastníka jen v té části řízení, o které se rozhoduje o nároku na náhradu škody nebo o nároku na vydání bezdůvodného obohacení, tj. v adhezním řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31.10.2007, sp. zn. 2 As 46/2006: „Adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie

⁵¹ § 43 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁵² Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.

⁵³ Mgr. Věra Ondráčková

⁵⁴ Viz. MATES, P., ONDRÁČKOVÁ, V. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*. 11-12/2016, s. 256

i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce, sporné mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.“.

Účastenství osoby poškozené je limitováno povahou a rozsahem jeho práv, o kterých se jedná.⁵⁵ Pokud spácháním přestupku nevznikla majetková škoda (škoda objektivně vyjádřitelná v penězích), poškozený nemůže být účastníkem řízení. Naopak, pokud majetková škoda byla způsobena, poškozený musí uplatnit nárok na náhradu majetkové škody či vydání bezdůvodného obohacení a podat návrh, protože správní orgán bez tohoto návrhu nemůže rozhodnout o nárocích poškozeného.⁵⁶ Rozhodnutí, v němž je pachatel přestupku uložena povinnost škodu poškozenému nahradit je exekučním titulem.⁵⁷ Pokud by existence škody nebo její výše byla nebo by bylo nutné rozsáhlé a zdlouhavé dokazování, správní orgán odkáže poškozeného na civilní soud, resp. jiný příslušný orgán.⁵⁸ PřesZ nestanovuje minimální ani maximální hranici možné náhrady materiální škody. Myslím, že jde o dobré řešení situace, protože by mohly nastat problémy s možným zvyšováním nebo snižováním těchto hranic. Dále je také omezeno právo poškozeného podat odvolání, neboť dle § 96 odst. 1 písm. b) PřesZ může osoba poškozená podat odvolání pouze do výroku o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení. Na rozdíl od obviněného, který má odvolací právo univerzální.

4.2.3 Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která může být nebo byla zabráněna

PřesZ v § 68 písm. c) přiznává postavení účastníka vlastníku věci nebo náhradní hodnoty která může být zabráněna hlavně proto, aby tato osoba mohla účinně bránit svá majetková práva. Zabráněni věci a zabráněni náhradní hodnoty jsou ochranná opatření, která jsou subsidiárními opatřeními ve vztahu k správním trestům propadnutí věci a propadnutí náhradní hodnoty.⁵⁹ Vlastník věci se účastní té části

⁵⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2007, sp. zn. 2 As 46/2006

⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2007, sp. zn. 2 As 73/2006

⁵⁷ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2005, sp. zn. 20 Cdo 796/2004

⁵⁸ Více viz. PRÁŠKOVÁ, H. Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 4/2016, s. 233

⁵⁹ Viz. § 48 a § 49 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

řízení, ve které se jedná o zabránění věci a v tomto rozsahu má také odvolací právo, kdy se může odvolat jen do výroku, který se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty.

5 Postup před zahájením přestupkového řízení

Postup před zahájením řízení je postupem správního orgánu, který by se dal nazvat nultou fází řízení. V této fázi správní orgán zkoumá, zda jsou dány důvody pro to, aby řízení mohlo být zahájeno.

Správní orgán získává podezření, že byl spáchán přestupek z vlastní úřední činnosti, z podnětů jednotlivých fyzických či právnických osob a jiných správních orgánů nebo z postoupení věci orgánem činným v trestním řízení (§ 171 TrŘ). Podávání podnětů se řídí ustanovením § 42 SpŘ, přičemž ten nestanovuje žádné formality k podání podnětu. Každá osoba, která má podezření, že byl spáchán přestupek může správnímu orgánu dát podnět o tomto spáchání a správní orgán je povinen ho přijmout.⁶⁰ Nejčastěji podněty k zahájení řízení podávají orgány Policie ČR (dále jen „PČR“), které odhalují a samy přijímají oznámení o spáchání přestupku. Pokud orgán PČR, Vojenské policie (tj. orgány policie) nebo jiný správní orgán má podezření, že byl spáchán přestupek, k jehož řízení není příslušný, tuto skutečnost musí bez zbytečného odkladu dle §73 PřesZ oznámit příslušnému správnímu orgánu.⁶¹ K oznámení o přestupku musí být připojeny obligatorní náležitosti, kterými jsou označení podezřelé osoby, je-li známa, popis skutku, místo a čas spáchání, právní kvalifikace skutku a důkazní prostředky. Správní orgány se nesmí spokojit pouze s oznámením přestupku, ale musí provést v rámci řízení nezbytná dokazování.⁶²

Orgány policie jsou navíc u taxativně stanovených přestupků povinny dle §74 odst. 1 PřesZ učinit nezbytná šetření ke zjištění podezřelé osoby a k zajištění důkazních prostředků, které jsou nezbytné pro pozdější dokazování. V rámci šetření může například PČR požadovat potřebné vysvětlení, prokázání totožnosti nebo získávat další informace v souvislosti s odhalováním a šetřením přestupků.⁶³ O zjištěných skutečnostech sepiší orgány policie úřední záznam. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp. zn. 1 As 96/2008 nelze

⁶⁰ Naproti tomu orgány veřejné moci mají oznamovací povinnost ohledně podezření ze spáchání přestupku.

⁶¹ Oznamovací povinnost je zakotvena v dalších zákonech, např. § 10 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii určuje, že strážník je povinen oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přestupek, jehož projednání patří do působnosti tohoto orgánu.

⁶² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2016, sp. zn. 2 As 217/2015

⁶³ Viz. § 61, § 63 a § 67 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

úřední záznam považovat za důkazní prostředek. Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci. K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám.

Pokud příslušný správní orgán nemůže prověřit skutečnosti uvedené v oznámení o přestupku, může požádat dle § 75 PřesZ o součinnost orgán PČR, Vojenskou policii nebo jiný správní orgán, aby provedly nezbytné úkony k prověření tohoto oznámení. Jde o spolupráci mezi jednotlivými správními orgány důležitou v rámci zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Součinnost mezi PČR a správními orgány při provádění úkonů správního orgánu upravuje § 135 SpŘ. V průběhu řízení je možné některé úkony provést také na základě dožádání (§ 13 SpŘ). Příslušný správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec.

Správní orgán v rámci postupu před zahájením může v souvislosti s ustanovením § 137 SpŘ požadovat vysvětlení od osob, které by mohly přispět k objasnění věci. Vysvětlení lze požadovat pouze v případě, kdy nelze rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. K zajištění podání vysvětlení se mohou využít zajišťovací prostředky, které jsou možnou „pojistkou“ vynucení součinnosti účastníků. „Nicméně vzhledem k tomu, že tyto instituty jsou svojí povahou instituty mocenské, donucovací, fakticky směřující proti prezentované vůli účastníků řízení, právní úprava klade důraz na přiměřenost jejich použití.“⁶⁴ K zajištění podání vysvětlení se využívá institut předvolání (§ 59 SpŘ), předvedení (§ 60 SpŘ) a pořádková pokuta (§ 62 SpŘ).⁶⁵ Podání vysvětlení lze odeprít v zákonem stanovených případech, o kterých musí být osoba poučena.⁶⁶

Dle ustanovení § 138 odst. 1 SpŘ, je možné z moci úřední či na požádání toho, kdo by byl účastníkem řízení zajistit důkaz, pokud je důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo s velkými obtížemi a pokud provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude

⁶⁴ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 187

⁶⁵ O zajišťovacích prostředcích více v podkapitole č. 6.6. Zajištění průběhu a účelu řízení.

⁶⁶ Více k možnostem odeprění v oddílu č. 6.5.3. Důkaz svědeckou výpovědí.

předmětem řízení. Správní orgán je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přitom postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.⁶⁷ Důkazní prostředky nesmí být získány či provedeny v rozporu s právními předpisy.⁶⁸

Pokud správní orgán neshledá důvod k zahájení nebo nelze-li řízení zahájit, správní orgán věc odloží. PřesZ stanovuje taxativní důvody jak pro obligatorní odložení věci, kdy je povinností správního orgánu věc odložit, tak důvody pro fakultativní odložení věci, kdy jde o možnost správního orgánu věc odložit.⁶⁹ Institut odložení věci je obsažen i v obecné podobě ve SpŘ (§ 43), avšak PřesZ obsahuje speciální úpravu, a tak se ustanovení SpŘ nepoužije i s ohledem na to, že SpŘ upravuje jen případy odložení řízení o žádosti. Ráda bych upozornila na nutnost rozlišování odložení věci správním orgánem a odložení věci orgánem policie (§ 74 odst. 3 písm. b) PřesZ. Odlišujícím aspektem je okamžik odložení věci, protože orgány policie přijímají oznámení o přestupku, prošetřují ho a teprve potom věc předávají správnímu orgánu k zahájení řízení. Tudíž, pokud budou orgány policie věc odkládat, stane se tak předtím, než se věc dostane ke správnímu orgánu. Ráda bych také upozornila na rozdíl mezi odložením věci a zastavením řízení. Jde o dva odlišné instituty, které by však mohly být laickou veřejností lehce zaměněny. K odložení věci dochází ještě před zahájení řízení, zatímco k zastavení dochází již v průběhu řízení. Tudíž odlišujícím aspektem je opět okamžik využití těchto dvou institutů.

⁶⁷ Srov. § 3 s návazností na § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

⁶⁸ Srov. § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

⁶⁹ Více v § 76 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

6 Průběh přestupkového řízení

Řízení je zvláštním druhem správního řízení, kdy PřesZ upravuje jen ty instituty, které jsou odůvodněny zvláštní povahou přestupků a nelze tak na ně použít přímo SpŘ (jde o princip subsidiarity, která byla již nastíněna výše). Účelem řízení je zjištění správního orgánu, zda došlo k spáchání přestupku, kdo jej spáchal, za jakých okolností a jaký trest je třeba pachateli přestupku uložit. „V našem právním řádu je rozhodování o vině a sankci za přestupky pojmáno jako součást výkonu veřejné správy a součást rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech adresátů veřejné správy.“⁷⁰

Než přejdu k samotnému zahájení a průběhu řízení, ráda bych ve stručnosti upozornila na ustanovení týkající se jednacích jazyků řízení a na povinnost správního orgánu vést v každé věci spis. SpŘ v § 17 odst. 1 upravuje povinnost v každé věci založit spis, který je označen spisovou značkou.⁷¹ Jde o uplatnění zásady písemnosti, která je typická pro správní řízení. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení a další písemnosti. Přílohu spisu tvoří zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. S vedením spisu souvisí právo účastníků a jejich zástupců nahlížet do spisů (§ 38 SpŘ). Jiné osoby mohou nahlížet do spisu pouze pokud prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude tím porušeno právo některých účastníků, popřípadě jiných dotčených osob nebo veřejný zájem. S právem nahlížet do spisu úzce souvisí právo činit si výpisy a právo pořizovat kopie. Účastník řízení má právo pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořízení takových opisů.⁷² Orgán, který rozhoduje o povolení nahlížení do spisu je vždy správní orgán, který spis vede.⁷³

SpŘ v § 16 stanoví, že úředním jazykem řízení je jazyk český (jak pro písemnosti, tak pro ústní jednání). Účastníci (nikoliv správní orgány) mohou používat také jazyk slovenský. Toto ustanovení je zakotveno pro jazykovou příbuznost obou jazyků. Ráda bych v této souvislosti upozornila na zvláštní právo, které mají národnostní menšiny, které tradičně a dlouhodobě žijí na území ČR.

⁷⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 308

⁷¹ Právní úprava vedení spisu je obsažena zejména v zákonu č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů a ve vyhlášce č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

⁷² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2004 Sb., sp. zn. 6 A 143/2001

⁷³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.8.2015, sp. zn. 2 As 240/2015

Práva národnostních menšin vyplývají zejména z Listiny, zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin publikované ve sdělení č. 96/1998 Sb., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin a Evropské charty regionálních či menšinových jazyků publikované ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2007 Sb., o sjednání podpisu evropské charty regionálních či menšinových jazyků. Národnostní menšiny, které tradičně a dlouhodobě žijí na území ČR mají právo jednat ve svém rodném jazyce, avšak pouze pokud správní orgán má úřední osobu znalou tohoto jazyka. Jinak této osobě musí být ustanoven tlumočnick. Náklady na tlumočnicka nese správní orgán. Je ale otázkou, jak se bude posuzovat, která národnostní menšina je menšinou tradičně a dlouhodobě žijící na území ČR. Správní orgán bude muset využít svého diskrečního uvážení, neboť v právním řádu ČR chybí definice tradiční a dlouhodobě žijící národnostní menšiny na území ČR.⁷⁴ Z čl. 37 odst. 4 Listiny vyplývá, že každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, kterým se vede jednání, má právo na tlumočnicka.⁷⁵

6.1 Zahájení přestupkového řízení

PřesZ stanovuje dva způsoby zahájení řízení, a to zahájení z moci úřední (§ 78) a zahájení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku (§ 79). Řízení se zahajuje výlučně z moci úřední, oproti starému PřesZ, který znal i zahájení řízení na návrh. Mým subjektivním názorem na tuto změnu je to, že v praxi se tato změna významně neprojeví, neboť většina řízení se i dříve zahajovala z úřední povinnosti. Navíc zákonodárce do nové právní úpravy zakotvil ustanovení týkající se zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Výčet přestupků zahajovaných se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku je prakticky shodný s přestupky projednávanými na návrh podle § 68 starého PřesZ.⁷⁶ Vytvořením institutu zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku zákonodárce pravděpodobně zamýšlel další sbližování právní úpravy správního trestání a soudního trestání.⁷⁷

⁷⁴ Viz. závěr č. 5 z poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24.6.2005

⁷⁵ Více k tlumočení v zákonu č 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnicích.

⁷⁶ Důvodová zpráva k § 79 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. [online] 2015, s. 194[cit.22.1.2019] Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

⁷⁷ Srov. § 163 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním zakotvuje ustanovení týkající se trestního stíhání se souhlasem poškozeného.

6.1.1 Zahájení přestupkového řízení z moci úřední

Jak již bylo řečeno, řízení lze zahájit výlučně jen z moci úřední. Při zahájení řízení se uplatní zásada oficiality a zásada legality. Správní orgán tedy musí zahájit řízení o každém přestupku, o kterém se dozví a v řízení postupuje z úřední povinnosti. Z usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II ÚS 586/02: „Neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v jehož rámci by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán.“. Oproti tomu ze stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 8. dubna 2015, sp. zn. 1867/2013/VOP vyplývá: „Správní orgán sice není povinen na základě podnětu zahájit řízení z moci úřední, avšak při zvažování, zda řízení zahájí, musí vzít v úvahu ochranu veřejného zájmu. Pokud je z podnětu patrné, že zahájení z moci úřední je potřebné k ochraně veřejného zájmu, pak je správní orgán v souladu s § 2 odst. 4 SpŘ povinen řízení zahájit.“.

Po zjištění skutečnosti, že byl spáchán přestupek by správní orgán měl zahájit řízení nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl. PřesZ nestanovuje přímo lhůtu k zahájení řízení, avšak lze subsidiárně využít § 80 odst. 2 SpŘ, který dává správnímu orgánu na zahájení řízení lhůtu právě zmiňovaných 30 dnů. Pokud by správní orgán nedodržel tuto lhůtu, mohl by nadřízený správní orgán v souvislosti s § 80 SpŘ učinit opatření proti nečinnosti. Toto ustanovení má chránit práva účastníků, kteří by se nečinností správního orgánu nemohli domoci svých práv.⁷⁸ Správní orgán je povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů v souvislosti se zásadou rychlosti a hospodárnosti.

Řízení je dle § 78 odst.2 PřesZ zahájené doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku. Správní orgán při doručování postupuje v souladu s § 19 odst. 4 a 6 SpŘ.⁷⁹ Další možností zahájení řízení je ústní vyhlášení oznámení o zahájení přestupku (§ 78 odst. 2 PřesZ). Už z povahy věci je zřejmé, že při ústním vyhlášení oznámení o zahájení přestupku musí být přítomen podezřelý z přestupku. Z ústního vyhlášení může účastník řízení požadovat potvrzení. Obsahem takového potvrzení musí být stejně jako u písemného oznámení o zahájení řízení popis skutku a předběžná kvalifikace.

⁷⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2012, sp. zn. 9 Ans 16/2012

⁷⁹ Není povinností správního orgánu doručovat do vlastních rukou, ale správní orgán tuto možnost často volí, proto aby měl možnost doručení doložit. Není totiž vyloučena fikce doručení.

PřesZ v § 78 odst. 3 vymezuje speciální náležitosti, které musí obsahovat oznámení o zahájení řízení. První speciální náležitostí je vymezení skutku, o němž má být v řízení rozhodováno, přičemž skutek je vymezen popisem jednání, uvedením místa a času spáchání. Vymezení skutku při oznámení o zahájení řízení nemusí být zcela shodné s popisem skutku v meritorním rozhodnutí. V průběhu řízení mohou totiž některé dílčí skutky vyjít najevo nebo může dojít k nepatrným změnám původních skutkových předpokladů (připouštějí se změny nikoli podstatné).⁸⁰ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2015, sp. zn. 5 As 102/2015 k totožnosti skutku: „Ve věcech správního trestání platí, že by v průběhu řízení nemělo dojít k rozšíření předmětu řízení nebo jeho zásadní změně a dalšími úkony musí být zachována totožnost skutku. Jinými slovy, řízení se vede pro určitý skutek, jehož totožnost musí být zachována po celou dobu jeho trvání.“. Druhou speciální náležitostí oznámení o zahájení řízení je předběžná kvalifikace skutku. Jelikož se jedná pouze o předběžnou kvalifikaci, správní orgán může dle §78 odst. 4 PřesZ právní kvalifikaci změnit v průběhu řízení, o tom však musí vyrozumět obviněného. SpŘ v §46 odst. 1 zakotvuje, že vedle uvedeného musí oznámení obsahovat také obecné náležitosti jako označení správního orgánu, předmět řízení, jméno a příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Dodržení obsahu oznámení o zahájení řízení má význam pro obviněného, který bude vědět, proti jakému obvinění se má bránit. Důležité je také aby skutek nebyl zaměněn s jiným skutkem. Jestliže by v oznámení o zahájení řízení nebyl vymezen skutek, který by poté správní orgán v řízení projednával, došlo by ke krácení práva obviněného dle čl. 36 Listiny (právo na spravedlivý proces) a také práva garantovaného v čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy (právo mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby).⁸¹ Pokud má být rozhodováno v řízení také o jiném skutku, než pro který bylo řízení zahájeno, musí správní orgán postupovat podle předchozích ustanovení, tj. zahájit řízení, a to buď doručením o zahájení řízení nebo ústním vyhlášením. „Ve své podstatě se jedná o zvláštní způsob zahájení společného řízení, neboť v rámci probíhajícího řízení bude obviněnému oznámeno obdobně jako při zahájení řízení, že předmětem řízení bude ještě další skutek, a současně mu bude umožněno realizovat procesní práva i ve vztahu k tomuto skutku.“⁸²

⁸⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.10.2011, sp. zn. 1 As 110/2011

⁸¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009

⁸² FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 144

Správní orgán v řízení nemusí obligatorně nařizovat ústní jednání. Pokud orgán nemá v úmyslu nařídít ústní jednání, musí poučit obviněného a poškozeného o právu požádat o nařízení ústního jednání. To se zpravidla bude dít v rámci oznámení o zahájení řízení. O zahájení řízení je správní orgán povinen uvědomit bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky. Pokud se někdo stane účastníkem až po zahájení řízení, je správní orgán povinen i jeho uvědomit, že probíhá řízení. Oznámení o zahájení řízení lze vedle výše uvedeného postupu zveřejnit též na úřední desce správního orgánu.

6.1.2 Zahájení přestupkového řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku

Nová právní úprava zakotvila institut zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Osoba přímo postižená spácháním přestupku, jak již bylo uvedeno výše, není účastníkem řízení, avšak zákon jí přiznává určitá procesní práva.⁸³ Nejedná se o obecné pravidlo, že se řízení zahajuje se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku ale o výjimku, která musí být výslovně stanovena zákonem. ZoNPřes tento postup stanoví v případě přestupku ublížení na zdraví, narušení občanského soužití, proti majetku spáchaného mezi osobami blízkými nebo přestupku ublížení na cti.⁸⁴ Tento postup může být stanoven i zvláštním zákonem.⁸⁵

Udělení souhlasu nelze zaměňovat za zahájení řízení na návrh této osoby. Řízení se i v tomto případě zahajuje z moci úřední. Jakmile však správní orgán zjistí, že přestupek lze zahájit jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, poučí tuto osobu o tom, že řízení lze vést jen s jejím souhlasem a dá jí lhůtu na vyslovení souhlasu. „Tato lhůta nesmí být kratší než 30 dnů, aby měla tato osoba dostatek času na promyšlení řešení své situace (nemusí zpracovávat návrh, a proto není nutné stanovit dlouhou lhůtu).“⁸⁶ Na lhůtu se použije ustanovení § 40 odst. 1 písm. c) SpŘ, tj. pokud konec lhůty připadá na sobotu, neděli či svátek, posledním dnem lhůty bude následující pracovní den.

⁸³ K tomu více v podkapitole č. 4.2. Účastníci přestupkového řízení.

⁸⁴ Viz § 7 odst. 7 a § 8 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

⁸⁵ Viz. § 125c odst. 1 písm. h) s odkazem na § 125c odst. 10 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

⁸⁶ SLABÝ, A; ŠKODA, J; VAVERA, F. *Zákon o odpovědnosti za přestupky*. Praktický průvodce. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 241

Pokud souhlas osoba přímo postižená spácháním přestupku odmítne dát, správní orgán musí věc odložit (§ 76 odst. 4 PřesZ). Pokud správní orgán v průběhu řízení zjistí, že se jedná o přešupek, který lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku a tento souhlas nebyl dán, řízení zastaví dle § 86 odst. 1 písm. m) PřesZ. Naopak po dání souhlasu správní orgán řízení zahájí, pokud je řízení zahájené, pokračuje v něm. Osoba přímo postižená spácháním přestupku může svůj souhlas vzít zpět, až do doby vydání rozhodnutí o odvolání. Jestliže osoba přímo postižená spácháním přestupku dle § 79 odst. 4 PřesZ nedala souhlas ve lhůtě nebo souhlas vzala zpět, nelze již souhlas dát znovu. Pokud osoba nestihla ze závažných důvodu, které nastaly bez jeho zavinění udělit souhlas, lze její marné uplynutí prominout za podmínek stanovených v § 41 SpŘ. § 79 odst. 1 PřesZ stanovuje, že pokud je osob přímo postižených spácháním přestupku více, postačí k zahájení řízení souhlas jedné z nich. Je důležité, že přešupek musí být spáchán jedním skutkem vůči všem osobám poškozeným spácháním přestupku. „Pokud např. jedním skutkem pachatel urazí více osob, postačí, pokud souhlas dá jedna z nich a projedná se přešupek urážky na cti vůči všem osobám.“⁸⁷

Z povinnosti zahájit řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku stanovuje PřesZ výjimky.⁸⁸ První výjimku představuje situace, kdy osobou přímo postiženou spácháním přestupku je osoba mladší 18 let. Důvodem pro toto ustanovení je zvláštní ochrana poskytovaná dětem a mladistvým zakotvená na ústavní úrovni v čl. 32 odst.1 Listiny. Druhá výjimka dopadá na situace, kdy byl přešupek důvodem vykázaní ze společného obydlí.⁸⁹ PČR může osobu ze společného obydlí vykázat v případech domácího násilí. Pokud u dané osoby lze předpokládat na základě zjištěných skutečností, zejména s ohledem na předchozí útoky, že se dopustí nebezpečného útoku nebo zvlášt' nebezpečného útoku, může z bytu, domu, jakož i bezprostředního okolí společného bydlení policista danou osobu vykázat. Vykázání trvá 10 dnů. V těchto výše uvedených případech lze řízení zahájit i bez souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku.

⁸⁷ Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor legislativy a koordinace předpisů. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich*, 2. doplněná verze. [online] 2018, s. 56 [cit. 27. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>

⁸⁸ Srov. § 79 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich

⁸⁹ Vykázání ze společného obydlí upravuje § 44 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

6.1.3 Překážky přestupkového řízení

PřesZ stanovuje v § 77 dvě překážky řízení, a to překážku litispendence a překážku res iudicate. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 31.8.2004, sp. zn. 2 Afs 45/2003 zabýval překážkami řízení: „Zákaz porušení překážky litispendence a res iudicatae je jednou z negativních podmínek řízení, k níž musí správní orgány a soudy přihlížet jako k jiným podmínkám řízení z úřední povinnosti.“.

Překážka litispendence znemožňuje zahájení řízení o totožném přestupku, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení dle PřesZ nebo trestní řízení.⁹⁰ Pokud se o tomtéž skutku vede trestní řízení, správní orgán nenařídí řízení a věc odloží dle § 76 odst. 2 PřesZ. Pokud tuto skutečnost zjistí správní orgán až v průběhu řízení, své řízení zastaví dle § 86 odst. 4 PřesZ.

Překážka res iudicate je překážkou věci pravomocně rozhodnuté. Jakmile bylo o totožné věci (totožná věc je dána stejným předmětem řízení a stejnými účastníky) pravomocně rozhodnuto, nemůže být tatáž věc v rozsahu závaznosti výroku rozhodnutí projednávána znovu.⁹¹ Jestliže tedy o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto jiným správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení, správní orgán buď věc odloží, aniž by řízení zahájil dle § 76 odst. 1 písm. i) nebo řízení zastaví dle § 86 odst.1 písm. j) PřesZ. Pravomocným rozhodnutím se dle § 77 PřesZ rozumí rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. Nerespektování této zásady by znamenalo porušení zásady ne bis in idem, tj. zákaz dvojího trestání. K tomu uvádí důvodová zpráva: „Nikdo nemůže být trestán za identický skutek, resp. za identický přestupek (tedy nejen skutek, ale i jeho právní kvalifikaci) vícekrát, správním trestem však není vyloučena odpovědnost soukromoprávní nebo jiná (skutečnost, že bylo rozhodnuto o přestupku, nevylučuje, aby bylo pachatelí přestupku v jiném řízení uloženo například opatření k nápravě).“.⁹²

⁹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.5.2011, sp. zn. 3 Ads 59/2011

⁹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.2.2011, sp. zn. 5 As 73/2010

⁹² Důvodová zpráva k § 77 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 192-193 [cit.5. 2. 2019]. Dostupné z:

Souhrnně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2011, sp. zn. 5 As 73/2010: „Mezi hlavní principy, jež ovládají všechny procesní předpisy, patří také princip spravedlivého procesu a materiálního právního státu. Tím je také třeba rozumět to, že o jedné věci se zásadně rozhoduje pouze jednou v jediném řízení (ne bis in idem), a že výjimky z této zásady jsou relativně omezené a procesně přísně reglementované; z toho pak vyplývá zásadní nemožnost vést o téže věci více řízení současně (litispence) a znovu rozhodnout o věci již rozhodnuté (res iudicata)... Prostřednictvím uvedených principů je v procesním právu zajištěn požadavek právní jistoty účastníků řízení, který vyžaduje, aby od jistého okamžiku byl výsledek řízení (a tedy rozhodování o konkrétní věci) fixován a byl v zásadě nezměnitelný.“.

6.2 Ústnost přestupkového řízení

Novinkou v nové právní úpravě je neexistence obligatorního ústního jednání. Možným důvodem k zakotvení fakultativního ústního jednání může být to, že do kategorie přestupků se zařadily skupiny dřívějších jiných správních deliktů, tudíž došlo k nárůstu projednávaných přestupků. Nařízení ústního jednání upravuje § 80 odst. 2 PřesZ. Správní orgán nařídí obligatorně ústní jednání, jestliže je to nezbytné pro zjištění stavu věci i bez žádosti obviněného. Pokud není ústní jednání nezbytné pro zjištění stavu věci, správní orgán ústní jednání nenařídí. Půjde o případy, kdy nemá tento úkon v řízení žádný význam (například obviněný nekomunikuje, je zjevné, že by se na ústní jednání nedostavil apod.).⁹³ Obligatorně také správní orgán nařídí ústní jednání, je-li obviněným mladistvý. Toto ustanovení hodnotím kladně, neboť je zde viditelná zvýšená ochrana mladistvých a je dobře, že na to v nové právní úpravě zákonodárce nezapomněl. Věcný záměr počítal s obligatorním ústním jednáním, pokud se projednává zvláště závažný přestupek.⁹⁴ Tato konstrukce se však v PřesZ již neobjevila. Je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného, obviněný může podat žádost o nařízení ústního jednání. O právu podat žádost o nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Jak poukazuje důvodová zpráva. „Pokud tedy z povahy věci bude nutné k realizaci práva obviněného na vyjádření se k věci nařídít ústní jednání (obviněný by například

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

93 Viz. Úřad vlády České republiky. Návrh: Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] s. 103 [cit.5. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>

⁹⁴ Tamtéž.

vyžadoval konfrontaci a takový návrh nebude nedůvodný apod.), bude muset správní orgán takovému návrhu vyhovět a ústní jednání nařídit.“⁹⁵ Pokud správní orgán má za to, že nařízení ústního jednání není nezbytné k uplatnění práv obviněného, návrh na nařízení ústního jednání usnesením zamítne, přičemž toto usnesení se oznamuje pouze obviněnému.

Toto ustanovení může být značně problematické. Dle názoru P. Kolmana⁹⁶ se může se projevit snaha správních orgánů zrychlit jednání a ulehčit si práci tím, že nebude nařízeno ústní jednání. Obávám se, že s nenařízením ústního jednání se přístup správních orgánů k řízení může stát laxnějším. Nepochybně jde o snahu zákonodárce zrychlit řízení v souvislosti se zásadou rychlosti a hospodárnosti, ale je otázkou, aby možný laxnější přístup správních orgánů neměl jiný negativní dopad. Dále může nastat otázka, do kdy vlastně může obviněný žádat ústní jednání? Úvahu o tom, do kdy může obviněný žádat ústní jednání opírá P. Kolman o čl. 6 Úmluvy, kde dochází k názoru, že obviněný bude moci žádat o nařízení ústního jednání defacto během celého řízení. Nebezpečí tohoto ustanovení P. Kolman vidí také v tom, že v prvních letech účinnosti nové právní úpravy mohou nastat případy, kdy správní orgán zapomene poučít obviněného o jeho právu žádat nařízení ústního jednání.⁹⁷ Podle mého si správní orgány uvědomují obecnou důležitost poučení, a tak si budou dávat v prvních letech účinnosti nové právní úpravy pozor na to, aby poučení neopomínaly. A tak se tyto případy budou vyskytovat v minimálním zastoupení. P. Kolman taktéž této úpravě vyčítá, že oslabuje právo na obhajobu (tj. právo být slyšen), právo na konání ústního jednání, právo obviněného klást otázky dalším účastníkům řízení, osobám zúčastněným na řízení, svědkům a znalcům. Správní řízení je ovládáno zásadou písemnosti. Dle P. Kolmana je řízení velmi specifickým správním řízením, které by ze své podstaty (kdy je často označováno jako tzv. malé trestní řízení) mělo být ovládáno zásadou ústnosti. Dle jeho názoru tak omezení principu ústnosti vzdaluje

⁹⁵ Důvodová zpráva k § 80 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 196[cit.5. 2. 2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

⁹⁶ JUDr. Petr Kolman, PH.D.

⁹⁷ Srov. KOLMAN, P. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti. *Bulletin advokacie*. [Online] 2016 [cit. 6. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/k-novemu-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-a-omezeni-principu-ustnosti?browser=mobi>

české správní trestní právo od trestního práva, což je v rozporu zejména s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu ČR.⁹⁸

M. Kopecký⁹⁹ zastává názor, že fakultativní ústní jednání nelze považovat za porušení práva na spravedlivý proces, neboť obviněný má možnost konání ústního jednání navrhnout. Avšak M. Kopecký bere ohled na často omezené možnosti obviněných efektivně hájit svá práva v řízení. Proto ustanovení o upuštění obligatorního ústního jednání považuje za problematické.¹⁰⁰

Oproti tomu L. Potěšil v rámci nezkrácených řízení fakultativnost nařízení ústního jednání jednoznačně vítá. Oporu vidí v tom, že na požádání obviněného ústní jednání nařízeno bude a tím je šetřeno právo obviněného na ústní projednání věci.¹⁰¹

Z dalšího článku L. Potěšila vyplývá, že je třeba rozlišovat mezi právem požadovat nařízení ústního jednání a právem na ústní jednání. Právní úprava zakotvuje právo obviněného požadovat nařízení ústního jednání. Zatímco realizace práva na ústní jednání je svěřena správním orgánům, které nejsou povinny vyhovět v případech, kdy to není nezbytné k uplatnění práv obviněného. Dále zastává názor, že by správní orgány měly ve většině případů žádostem obviněných o nařízení ústního jednání vyhovět.¹⁰² S tímto názorem se plně ztotožňuji, neboť díky ústnímu jednání mohou být účastníci přímo slyšeni, mohou se vyjádřit k projednávané věci, dále mohou být přítomni při provádění dokazování a tím přímo a osobně hájit svá práva a zájmy. Na druhou stranu může ale dojít k „odbřemenění“ správních orgánů, které by mohly být množstvím přestupků přetížené tím, že ne vždy se bude muset nařizovat ústní jednání. Mělo by jít samozřejmě o důvody, které odůvodňují nenařízení ústního jednání. Je ale spornou otázkou, co správní orgány posoudí jako „nezbytné uplatnění práv obviněného“. Může tedy nastat problém týkající se diskrečního uvážení správního orgánu, kdy nařídit a kdy nenařídit ústní jednání v souvislosti s nezbytným uplatněním práv obviněného. Pravděpodobně tedy správní orgán bude nařizovat ústní jednání, pokud o to obviněný požádá.

⁹⁸ Tamtéž.

⁹⁹ Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

¹⁰⁰ KOPECKÝ, M. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014, s. 93

¹⁰¹ POTĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014, s. 135

¹⁰² POTĚŠIL, L. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy*. 23-24/2017, s. 823

P. Mlsna¹⁰³ ve svém článku vyjadřuje názor na zakotvení fakultativního ústního jednání v nové právní úpravě tak, že: „Cílem je změnit stávající stav, kdy převládá dojem správních orgánů, že přestupkové nebo správní řízení je řízením je veřejným a není nezbytné provádět například výslech obviněného, pokud je tento nezbytný k doložení některých skutkových okolností ve věci. I proto se zavádí možnost nového důkazního prostředku, kterým by mohl být výslech obviněného.“¹⁰⁴

Důvodová zpráva se snaží vypořádat s možnou námitkou neústavnosti v souvislosti s opuštěním obligatorního nařízení ústního jednání. Neboť by bylo možné namítat rozpor tohoto řešení s čl. 6 Úmluvy (právo na obhajobu, právo na veřejné projednání věci). Obviněný se v souvislosti s právem na obhajobu může vyjádřit k obvinění a k podkladům pro rozhodnutí (tím rozumíme právo být slyšen). Toto vyjádření může mít formu buď ústní nebo písemnou, přičemž dle důvodové zprávy žádá z forem není Úmluvou upřednostňována. Právo být slyšet nezakládá právo ústně se vyjádřit v rámci ústního jednání. Právo být slyšen může být v řízení s ohledem na jeho charakter (správní řízení obecně je ovládáno principem neveřejnosti a písemnosti) vykonáváno i jen písemnou formou. Z důvodové zprávy vyplývá, že obligatorní ústní jednání by znamenalo nedůvodný a nesystematický zásah do principu neveřejnosti a písemnosti přestupkového řízení. Ten by v řadě případů nebyl účelný a nevedl k vyšší ochraně práv obviněného.¹⁰⁵

Pokud jde o otázku dokazování v rámci řízení, z judikatury vyplývá, že je možné provádět důkazy i mimo ústní jednání, pokud o tom budou účastníci včas vyrozuměni a nebezpečí z prodlení. - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2007, sp. zn. 4 As 10/2006. Avšak z jiné (relativně novější) judikatury, ačkoliv se týká starého PřesZ, vyplývá, že správní orgán musí v prvním stupni řízení nařídit ústní jednání. „Správní orgán prvního stupně má povinnost k projednání přestupku nařídit ústní jednání, a to v celém rozsahu prováděného dokazování, neboť právě k provádění dokazování (a uplatnění

¹⁰³ JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

¹⁰⁴ MLSNA, Petr. Reforma přestupkového práva – základní východiska, cíle a očekávání. *Právní prostor* [online]. 2016 [cit. 10. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/reforma-prestupkoveho-prava-zakladni-vychodiska-cile-a-ocekavani>

¹⁰⁵ Důvodová zpráva k § 80 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 196, [online]. [cit. 12. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

odpovídajících procesních práv účastníků řízení) ústní jednání slouží“ - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2009, sp. zn. 2 As 60/2008.

O nařízení ústního jednání může požádat také poškozený a je-li to třeba k rozhodnutí o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, správní orgán může nařídit ústní jednání.¹⁰⁶ I poškozený musí být poučen o právu žádat nařízení ústního jednání. O zamítnutí návrhu poškozeného se rozhodne usnesením, které se oznamuje pouze poškozenému.

Jestliže správní orgán dospěje k závěru, že je nutné dle § 80 odst. 4 PřesZ nařídit ústní jednání, je povinen předvolat všechny známé účastníky řízení. Dle stejného ustanovení lze ústní jednání vést v nepřítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu. Právními následky nedostavení se na předvolání, bez náležité omluvy či bez náležitého důvodu, je možnost předvedení (§ 60 SpŘ), uložení pořádkové pokuty (§ 62 odst. 1 písm. a) SpŘ) a rovněž možnost uložení předvolávané osobě povinnosti uhradit náklad řízení, které by jinak správnímu orgánu nevznikly (§ 79 odst. 6 SpŘ). Pro náležitosti omluvy z jednání je nutné použít ustanovení § 37 SpŘ a to podání.

Pro posouzení náležitosti a důvodnosti omluvy nejsou stanovena kritéria PřesZ ani SpŘ. Správní orgán musí tedy důvodnost vyložit podle konkrétní situace a využije svoje správní (diskreční) uvážení. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2017, sp. zn. 6 As 151/2016: „Za náležitou omluvu se bude považovat taková, jejíž důvody skutečně znemožňují účastnit se nařízeného správního řízení. Těmito důvody může být hospitalizace nebo jiné skutečnosti prokazatelně zamezující pohybu osoby, a tedy znemožňující dostavit se na místo nařízeného jednání. Lékařská zpráva, která nezakazuje cestování ani nepředepisuje klid na lůžku, nemůže být považovaná za řádnou omluvu, která opravňuje stěžovatele nedostavit se ke správnímu řízení.“. Důležité je, že omluva musí být dle § 59 SpŘ učiněna bezodkladně, tedy v nejbližším možném termínu, kdy je osoba vzhledem k okolnostem může učinit. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12.3.2009, sp. zn. 7 As 9/2009 o náležité, resp. bezodkladné omluvě judikoval: „O náležité, resp. bezodkladné omluvě nelze dovozovat, že tato omluva

¹⁰⁶ § 80 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

musí být nezbytně učiněna před provedením samotného úkonu správního orgánu. Právě naopak, i omluva s odůvodněným časovým odstupem po události, která bránila obviněnému z přestupku v účasti na ústním jednání (např. náhlé onemocnění, úraz, hospitalizace, upoutání na lůžko), může podle konkrétních okolností splňovat znaky náležité či bezodkladné omluvy.“. Hodnocení, zda jde o důležitý důvod, tj. náležitou omluvu, provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. - srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.9.2007, sp. zn. 7 As 34/2007. Za omluvitelný důvod absence lze brát pracovní neschopnost, pobyt ve zdravotnickém zařízení či předem naplánovanou zahraniční dovolenou. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2016, sp. zn. 9 As 226/2015 vyplývá, že ústní jednání může probíhat i v nemocnici, pokud to zdravotní stav obviněného dovoluje, avšak obviněný o tomto postupu musí být informován v dostatečném předstihu, aby se mohl řádně připravit. Za omluvitelnou absenci na ústním jednání nelze považovat např. pracovní vytíženost nebo vyřizování osobních záležitostí. Správní orgán se často setkává s omluvami, kterými se obviněný snaží záměrně prodlužovat řízení nebo se vyhýbat řízení.¹⁰⁷ Tyto situace musí správní orgán řešit v návaznosti na konkrétní situaci. Pokud obviněný z přestupku věděl, že v době nařízeného ústního jednání bude mimo Českou republiku a nepokusil se se správním orgánem sjednat termín ústního jednání před jeho odjezdem, nejedná se o náležitou omluvu, ale o účelové vyhýbání ústnímu jednání. – srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.11.2004, sp. zn. 6 As 50/2003. Pokud jde o opakované omluvy účastníka řízení z ústního jednání, mohou a mají správní orgány důsledněji posuzovat náležitost každé další omluvy a důležitost důvodů pro nedostavení se. – srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.4.2016, sp. zn. 1 As 147/2015.

6.3 Neveřejnost přestupkového řízení

PřesZ neupravuje úpravu ne/veřejnosti řízení, musí se tak využít ustanovení § 49 SpŘ. Pokud správní orgán nařídí ústní jednání, toto jednání bude s ohledem na ustanovení § 49 odst. 2 SpŘ neveřejné. Ústní jednání může být veřejné pokud:

- a) zákon stanoví, že jednání nebo jeho část bude veřejné
- b) správní orgán určí, že jednání nebo jeho část bude veřejné

¹⁰⁷ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.5.2009, sp. zn. 7 As 28/2009

- c) účastník uvedený v § 27 odst. 1 SpŘ navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné a zároveň tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.¹⁰⁸

Již z výše uvedeného vyplývá, že PřesZ neobsahuje úpravu ne/veřejnosti, tudíž se nemůže použít výjimka z neveřejnosti ad a). Správní orgán ale může stanovit, že celé jednání či část jednání bude veřejné [případ ad b)]. Při tom správní orgán musí dbát na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména na ochranu osobnosti a ochranu mravnosti.¹⁰⁹ Pokud účastník řízení navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nebude způsobena újma ostatním [případ ad c)]. Právní úprava tedy nevyžaduje souhlas dalších účastníků a rozhodující je možná újma, která by jim mohla být způsobena. S ohledem na PřesZ může navrhopvat veřejné ústní jednání obviněný, poškozený či vlastník věci, jež má být zabrána. Poškozený a vlastník věci, která může být nebo má být zabrána mohou navrhopvat veřejnost ústního jednání jen v části řízení. Poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Vlastník věci, která může být nebo má být zabrána v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty. O návrhu se rozhoduje usnesením, které se poznamená do spisu a účastníci jsou o tomto usnesení vhodným způsobem vyrozuměni. Kromě předvolaných osob mohou být ústnímu jednání přítomni jen pracovníci příslušného správního orgánu a dohlížející orgány, dále zástupci účastníků a při projednávání přestupku mladistvého také zákonný zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Literatura¹¹⁰ uvádí, že přítomni mohou být také posluchači právnické fakulty nebo studenti střední školy sociálně-právní, kteří jsou na praxi u správního orgánu. To považuji za přínosné hlavně v rámci přípravy na budoucí povolání, protože teorie nemůže nikdy zcela nahradit praxi a může to mít pozitivní dopad především pro studenty, kteří se v budoucnu mohou stát úředními osobami, které budou o přestupcích rozhodovat.

¹⁰⁸ § 49 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

¹⁰⁹ Ochrana utajovaných informací se řídí zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Ochrana mravnosti se týká možnosti vyloučení nezletilých osob na veřejném ústním jednání.

¹¹⁰ Konkrétně ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H., Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů. 12.vydání. Praha. Linde Praha, 2011, s. 112

M. Škurek¹¹¹ zastává názor, že právní úprava ne/veřejnosti v SpŘ nenaplnuje požadavek Úmluvy, týkající se veřejnosti řízení zakotvený v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Veřejnost řízení ve smyslu Úmluvy je pravidlem. Úmluva nestanovuje specifické podmínky pro konání veřejného řízení, ale hovoří jen o možnostech vyloučení veřejnosti v přesně stanovených situacích. Z konstatování M. Škurka vyplývá, že zásada veřejnosti je pro obviněného zárukou, že budou dodržena jeho procesní práva, že správní orgán bude rozhodovat objektivně a bude splněna funkce kontroly příslušných orgánů ze strany veřejnosti.¹¹²

6.4 Shromažďování podkladů pro rozhodnutí v přestupkovém řízení

Pro shromažďování důkazů se subsidiárně použijí ustanovení SpŘ. Ustanovení § 50 odst. 1 SpŘ obsahuje demonstrativní výčet podkladů pro vydání rozhodnutí. Dle tohoto ustanovení mohou být těmito podklady zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (tzv. notoriety), podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2011, sp. zn. 1 As 33/2011: „Správní orgán nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známy tzv. úřední skutečnosti.“. Jde o demonstrativní výčet, tedy nikoliv konečný výčet. Podkladem pro vydání rozhodnutí může být „prakticky cokoli“, co má vypovídací hodnotu, může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem.

Zásadou uplatňovanou v řízení je zásada vyšetřovací (vyhledávací). Dle § 50 odst. 2 SpŘ podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán z moci úřední. Správní orgán je tedy povinen aktivně shromažďovat podklady, nečekat na důkazní návrhy obviněného a vystupovat nestranně. Při opatřování podkladů jsou účastníci povinni poskytovat správnímu orgánu součinnost. Právo součinnosti se neuplatní zcela na osobu obviněného. Judikatura se k tomu vyjádřila takto: „Obviněný v přestupkovém řízení není povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu. Z toho nutno dovodit

¹¹¹ JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

¹¹² ŠKUREK, M. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges, 2015, s. 168-169

jak to, že může být procesně pasivní, tak i to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení.“¹¹³ Účastníci řízení jsou dle § 52 SpŘ povinni označit důkazy, které jsou jim známy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není vázán návrhy účastníků, vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.¹¹⁴ Pokud některý z navržených důkazů neprovede, musí přesvědčivě zdůvodnit, proč se tak stalo.¹¹⁵ Správní orgán také může provést důkazy další nad rámec označených důkazů. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 14.1.2014, sp. zn. 5 As 126/2011 konstatoval, že: „Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy, ustanovení § 52 věty první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní.“

Naplněna musí být zásada materiální pravdy zakotvena v § 3 SpŘ. Správní orgán má postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. S tím souvisí ustanovení § 50 odst. 3 SpŘ, kdy správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti (svědčící ve prospěch i neprospěch obviněného) důležité pro ochranu veřejného zájmu. Dle rozsudku krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22.12.2000, sp. zn. 30 Ca 221/2000 - „Správní orgán je povinen zjistit před vydáním rozhodnutí přesně a úplně skutečný stav věci. Není přitom vázán jen návrhy účastníků řízení. S ohledem na zásadu materiální pravdy musí správní orgán zjistit stav věci spolehlivě i za případné nečinnosti účastníků řízení.“

Další důležitou zásadou je zásada presumpce nevinny. Se zásadou presumpce nevinny souvisí zásada nemo tenetur se ipsum accusare, podle které má osoba právo nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucování k takovému jednání a zásada in dubio pro reo (v pochybnostech ve prospěch obviněného).¹¹⁶

Jako poslední zásadu bych ráda uvedla zásadu volného hodnocení důkazů, upravenou v § 50 odst. 4 SpŘ. Dle tohoto ustanovení správní orgán hodnotí podklady, zejména důkazy dle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2009, sp. zn. 5 As 29/2009 vyplývá, že „správní orgán není povinen provést všechny důkazy navržené účastníky, pokud však některý

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008

¹¹⁴ Srov. § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

¹¹⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2009, sp. zn. 5 As 29/2009, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2010, sp. zn. 2 As 54/2009

¹¹⁶ K těmto zásadám více v kapitole č. 3 Právní principy přestupkového řízení.

neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že je rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli...“. K zásadě volného hodnocení důkazů se Nejvyšší správní soud vyjádřil v mnoha rozhodnutích.¹¹⁷

6.5 Dokazování v přestupkovém řízení

Dokazování v řízení se řídí obecnou úpravou nacházející se ve SpŘ, přičemž § 82 PřesZ stanovuje některé odchylky od obecné úpravy, a to nové instituty v dokazování, tj. výslech obviněného a právo klást otázky účastníkům, svědkům a znalcům. „Dokazování je právem upravený postup správního orgánu, kterým získává poznatky o rozhodných skutečnostech sloužících pro meritorní rozhodnutí, tedy právo vyhledat důkazy o těchto skutečnostech, tyto důkazy provést, získané poznatky procesně zajistit a zhodnotit.“¹¹⁸

Jako důkazy je možné použít v podstatě cokoliv, co má určitou vypovídací hodnotu pro řízení a může přispět ke zjištění stavu věci, pokud nejde o nezákonně získaný důkaz. Dle § 51 SpŘ jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu připouští uplatnění důkazů jako je například rekonstrukce či promítnutí záznamu určitého pořadu.¹¹⁹ Dle judikatury naopak není zásadně možné použít jako důkazní prostředek oznámení o přestupku nebo audiovizuální nahrávku pořízenou v utajení orgánem veřejné moci nebo v souvislosti s činností orgánu veřejné moci.^{120 121} Správní orgán se má vyvarovat toho, aby provedení nějakého důkazu opomenul. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26.5.2010, sp. zn. 2 As 29/2010: ...nesmí nastat situace označovaná jako „opomenutý důkaz“. To znamená, že pokud účastník řízení navrhne provedení důkazu, musí jej správní

¹¹⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.9.2007, sp. zn. 7 As 11/2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.11.2009, sp. zn. 1 As 84/2009

¹¹⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 160

¹¹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2009, sp. zn. 7 Azs 22/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. 2 As 59/2008

¹²⁰ K audiovizuálním důkazním prostředkům blíže např. FRUMAROVÁ, K., *Zákonnost (audiovizuálních) důkazních prostředků v řízení o správním deliktu jako součást práva na spravedlivý proces. Medzinárodná vedecká konferencia. Právo na spravedlivý proces a správne trestanie: zborník príspevkov medzinárodnej konferencie*. 1. vydání. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 52-55

¹²¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2009, sp. zn. 1 Afs 60/2009

orgán provést, a pokud tak neučiní, je povinen přesvědčivě a racionálně odůvodnit, proč považoval provedení navrženého důkazu za nadbytečné či nepodstatné.“

V ustanovení § 51 odst. 2 SpŘ je vyjádřena zásada součinnosti správního orgánu s účastníky, kdy o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tím je realizováno procesní právo účasti na dokazování, kde účastníci mohou uplatňovat svá práva a zájmy. Povinnost vyrozumět účastníky správní orgán nemá v případě, kdy se účastníci vzdali práva účasti na dokazování. „Včasnost vyrozumění je nutno posuzovat dle konkrétního případu. Zatímco v jednoduchých věcech může být vyrozumění několik pracovních dnů předem dostatečné (není zde stanovená výslovně například minimálně pětidenní lhůta jako v případě vyrozumění o ústním jednání, tato doba by však mohla být analogicky použita i v tomto případě), u složitých případů (vyžadujících delší přípravu) by se mohlo jednat až o několik týdnů.“¹²²

6.5.1 Důkaz listinou

Listiny jako důkaz jsou zpravidla nejčastějším důkazním prostředkem spolu se svědeckou výpovědí. Listinou se rozumí písemnost, která obsahuje významné informace pro správní řízení. Může jít jak o listinu veřejnou, tak listinu soukromou. Veřejnými listinami dle ustanovení § 53 odst. 3 SpŘ jsou listiny vydané soudy ČR nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.¹²³ U veřejných listin se vychází z presumpce správnosti, pokud není prokázán opak. Ostatními listinami jsou tedy listiny soukromé, a u těch je možno zpochybnit jak pravost, tak obsah. Správní orgán tedy zkoumá jejich správnost a důvěryhodnost. Rozdílem mezi veřejnou a soukromou listinou je důkazní síla.¹²⁴

Správní orgán může usnesením dle § 53 odst. 1 SpŘ uložit tomu, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil, přičemž toto usnesení se oznamuje pouze osobě, které je dána tato povinnost. Tato povinnost není

¹²² JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5.vydání. Praha: C.H.BECK, 2016, s. 281

¹²³ Veřejnou listinou je např. občanský průkaz dle § 2 odst. 1 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, cestovní doklad dle § 2 odst. 1 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, notářské zápisy dle § 6 zákona č. 358/1992 Sb., zákona České národní rady o notářích a jejich činnosti.

¹²⁴ Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4.4.2012, sp. zn. 17 A 19/2011

omezena na účastníky řízení. Povinnost předložit listinu má i ten, kdo není účastníkem řízení, ale má u sebe listinu potřebnou k provedení důkazu. Předložení důkazu lze odepřít z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které může svědek odepřít výpověď.¹²⁵ O možnosti odepření musí být osoba předem poučena.

Pokud mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, nestanoví jinak a pokud byly veřejné listiny vydány orgány cizích států, musí být dle § 53 odst. 4 SpŘ pravost úředních razítek a podpisů ověřena orgány k tomu příslušnými. To neplatí, pokud mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu stanoví jinak. Příkladem takové smlouvy je např. Úmluva o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin publikovaná ve sdělení č. 45/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu ČR k Úmluvě o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin. Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.4.2015, sp. zn. 9 As 12/2014 vyplývá, že: „provedení důkazu cizojazyčnou listinou, aniž by byl proveden její překlad do českého jazyka, je ve správním řízení přípustné, není-li o jejím obsahu v řízení sporu“.

O provedení důkazu listinou se sepíše záznam do spisu. Za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah. Mimo ústní jednání se důkaz listinou provede tak, že se oprávněná úřední osoba seznámí s obsahem listiny.¹²⁶

6.5.2 Důkaz ohledáním

Ohledání je činnost správního orgánu, která spočívá v přímé prohlídce určité věci, a to jak věci movité, tak i nemovité. Z judikatury vyplývá, že: „Promítnutí záznamu lze považovat za specifický případ tzv. ohledání. Jakkoliv není tento termín správním řádem definován, soud je toho názoru, že ohledáním je třeba rozumět každý postup, jímž se správní orgán vlastním empirickým nazíráním přesvědčuje o předmětu řízení.“¹²⁷ Pokud jde o ohledání nemovitosti, používá se pojem místní šetření. Správní orgán nařizuje ohledání usnesením, přičemž toto usnesení se oznamuje pouze vlastníkově věci, uživateli věci či tomu, kdo má věc u sebe. Tyto uvedené osoby mají také právo se odvolat proti usnesení. Vlastník,

¹²⁵ K tomu více v oddílu č. 6.5.3. Důkaz svědeckou výpovědí.

¹²⁶ Viz. závěr č. 72 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15.12.2008

¹²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. 2 As 59/2008

uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe je povinen dle §54 odst. 1 SpŘ ji předložit správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě. Osoby výše uvedené mohou odepřít ohledání z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít.¹²⁸

Správní orgán může k účasti na ohledání přizvat nestranné osoby, které nemají práva ani povinnosti účastníků. O ohledání na místě správní orgán vyrozumí i toho, kdo je oprávněn s předmětem ohledání nakládat, nejedná-li se o vlastníka, uživatele nebo osobu, která má věc u sebe. „V případě věci, která je součástí konkursní podstaty, je takovou osobou například správce konkursní podstaty a v případě věci, která je součástí podniku, na který byla uvalena nucená správa, nucený správce.“¹²⁹ O ohledání je sepsán protokol, kde je třeba uvést místo, datum, čas ohledání, označení správního orgánu, přítomné osoby, předmět ohledání, důvod, vyjádření účastníků řízení, případně svědků či znalců a na konec výsledek ohledání.

6.5.3 Důkaz svědeckou výpovědí

Svědkiem může být jen osoba, která není účastníkem řízení a která vnímala dokazovanou skutečnost vlastními smysly. SpŘ ani PřesZ nestanoví pro svědky podmínku plné svéprávnosti. Z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28.5.2010, sp. zn. 29 Ca 97/2008 vyplývá, že: „Způsobilost být slyšen jako svědek má každá fyzická osoba (tedy rovněž osoba, která nemá plnou způsobilost k právním úkonům, např. i dítě), pokud je schopno vnímat a své poznatky správnímu orgánu sdělit.“¹³⁰ Svědkem tedy může být osoba ne zcela svéprávná, důležité je, že vnímala dokazovanou skutečnost vlastními smysly a je schopna o tom svědčit. SpŘ stanovuje v § 55 odst. 1 zákonnou povinnost vypovídat jako svědek. Pokud by se svědek nedostavil na předvolání k výpovědi bez náležité omluvy, může být předveden (§ 60 SpŘ) nebo mu může být uložena pořádková pokuta (§ 62 SpŘ). Dále mu může být uložena povinnost nahradit náklady řízení, které správnímu orgánu vznikly v důsledku nedostavení se k výpovědi bez náležité omluvy (§ 79 odst. 6 SpŘ).

¹²⁸ K důvodům odepření více v oddílu č. 6.5.3. Důkaz svědeckou výpovědí.

¹²⁹ JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5.vydání. Praha: C.H.BECK, 2016, s. 297

¹³⁰ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28.5.2010, sp. zn. 29 Ca 97/2008

Svědék je povinen vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat. Oproti tomu SpŘ stanovuje důvody, pro které může svědek odepřít výpověď.¹³¹ Jde o situace související s utajovanými informacemi chráněnými zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně informací“), kdy svědek nebyl zproštěn povinnosti zachovat utajované informace v tajnosti. Utajovanou informací se dle § 2 písm. a) zákona o ochraně informací rozumí informace v jakékoli podobě zaznamenaná na jakémkoli nosiči označená v souladu se zákonem, jejíž vyžazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu ČR nebo může být pro tento zájem nevýhodné a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.¹³² Dále lze odepřít svědeckou výpověď, kterou by svědek porušil státem uznanou či uloženou mlčenlivost.¹³³ Za státem uznanou či uloženou mlčenlivost se považuje mlčenlivost, která je uložena nebo uznána jiným právním předpisem.¹³⁴ Další situací, kdy lze odepřít svědeckou výpověď je ta, kdy by svědek mohl způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin či správní delikt (přestupek dle § 112 PřesZ) sobě nebo osobě blízké. Osobou blízkou se rozumí příbuzný v řadě přímé, sourozenec, manžel nebo partner; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní.¹³⁵ Před výslechem správní orgán musí svědka poučit o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odepřít výpověď, o povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat a o právních důsledcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi.¹³⁶

SpŘ neobsahuje informace o způsobu, jak má být výslech svědka proveden. Ke způsobu provedení výslechu svědka se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9.9.2010, sp. zn. 1 As 34/2010: „Využije se obecná metodologie výslechu svědka dle §126 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ“) a zákona č.141/1961 Sb., TrŘ v § 101 odst. 2, která shodně stanoví, že svědek souvisle vylicí, vše, co o předmětu výslechu ví, teprve následně jsou svědkovi kladeny otázky“.

¹³¹ Srov. § 55 odst. 2-4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

¹³² Seznam utajovaných informací vydává vláda svým nařízením, tj. Nařízením vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

¹³³ Např. zpovědní tajemství kněze dne zákona č. 3/2002 Sb., zákon o církvích a náboženských společnostech, mlčenlivost zaměstnance ČNB dle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

¹³⁴ Srov. § 124 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku

¹³⁵ Srov. § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

¹³⁶ Právním následkem neúplné či nepravdivé svědecké výpovědi ve správním řízení je spáchání přestupku dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, za který lze uložit pokutu do 20.000 Kč.

Svědék má nárok na náhradu hotových výdajů (jízdné, stravné, nocležné) a ušlého zisku.¹³⁷ Nárok musí uplatnit u správního orgánu písemně nebo ústně do protokolu do 8 dní, co náklady vznikly, poté nárok zaniká. O přiznání nároku náhrady hotových výdajů a ušlého zisku rozhodne správní orgán rozhodnutím, buď samostatně nebo ve výrokové části rozhodnutí o přestupku.

6.5.4 Důkaz znaleckým posudkem

Znalec je ustanoven usnesením správního orgánu, pokud je rozhodnutí závislé na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu.¹³⁸ Jde tedy o subsidiární uplatnění, neboť úřední osoby by měly mít dostatečné odborné znalosti k řízení běžně vedenému správním orgánem. „Ze zásady vázanosti veřejné správy právním řádem vyplývá, že úřední osoby musí mít znalost o platném právu České republiky jako takovém, proto není přípustné ustanovit ve správním řízení znalce z oboru právo.“¹³⁹ Znalec je vybírán ze seznamu znalců, který je veden krajským soudem, v jehož obvodu má správní orgán své sídlo. Ustanoven je znalec usnesením. Výjimečně za podmínek stanovených zákonem č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících (dále jen „zákon o znalcích“) může být znalcem ustanovena i osoba, která není zapsána v seznamu znalců, má-li potřebné odborné předpoklady k podání posudku a složí-li předepsaný slib. Dle § 24 odst. 1 písm. a) – c) zákona o znalcích jde o případy, kdy není pro potřebný obor zapsán znalec v seznamu znalců, nemůže-li úkon provést znalec zapsaný v seznamu znalců nebo pokud by znalec zapsaný v seznamu provedl úkon s obtížemi či nepřiměřenými náklady.

K přiřazení znalce se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12.5.2010, sp. zn. 1 Afs 71/2009 a to tak, že: „Znalci se ve správním nebo soudním řízení přibírají k tomu, aby jednak pozorovali skutečnosti, jejichž poznání předpokládá zvláštní odborné znalosti, jednak z takovýchto pozorování vyvozovali znalecké úsudky (posudky). Znalci se však nepřibírají, aby sdělovali úřadu nebo soudu své názory a úsudky o otázkách rázu právního nebo o otázkách, k jejichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí,

¹³⁷ K tomu blíže: Vyhláška č. 520/2005 Sb., Vyhláška o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

¹³⁸ § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

¹³⁹ HRABÁK, J. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 191

nýbrž stačí, s ohledem na povahu okolností případu, běžná soudcovská zkušenost a znalost. Ve správním řízení vedle toho platí, že se znalec nepřibírá též tehdy, pokud správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi či si může opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu“. Pokud má znalecký posudek předložený účastníkem řízení náležitosti znaleckého posudku dle § 127a OSŘ je považován za důkazní prostředek a při jeho provádění se postupuje stejně jako při provádění znaleckého posudku ustanoveného správním orgánem podle § 56 SpŘ.¹⁴⁰

Znalci je uloženo dle § 56 SpŘ, aby posudek vypracoval písemně a předložil ho správnímu orgánu ve lhůtě, která je mu současně s ustanovením určena.¹⁴¹ Stejný paragraf stanovuje, že o zamýšleném ustanovení znalce, popřípadě o ustanovení znalce je správní orgán povinen vhodným způsobem vyrozumět účastníky řízení. Správní orgán může znalce vyslechnout, přičemž se analogicky užije ustanovení o výslechu svědka. Znalec však nesmí být ve věci podjatý (na rozdíl od svědka, u kterého můžeme podjatost často předpokládat). V případě podjatosti by znalec musel být nahrazen, přičemž podjatost můžou namítat účastníci, kteří jsou o ustanovení znalce vyrozuměni a mohou správní orgán informovat o skutečnostech, které by mohly vyloučit znalce jako podjatého. Podjatost je povinen oznámit též znalec sám, pokud jsou mu známy skutečnosti, který by mohly zakládat jeho podjatost k věci. Po podání znaleckého posudku má znalec právo na znalečné (tj. náhrada hotových výdajů a odměna za znalecký posudek).¹⁴²

6.5.5 Výslech obviněného

Vedle důkazních prostředků upravených SpŘ, přinesl § 82 PřesZ nový důkazní prostředek, a to výslech obviněného. Správní orgán provede výslech obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného. Podle důvodové zprávy „...půjde o nástroj v případech, kdy chce správní orgán zjistit informace relevantní pro řízení od obviněného. Výjimečně by však rovněž mohlo jít o prostředek

¹⁴⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2015, sp. zn. 9 As 206/2014

¹⁴¹ K povinnosti písemného vyhotovení znaleckého posudku blíže např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.1.2013, sp. zn. 6 A 157/2012.

¹⁴² K tomu blíže: Vyhláška č. 37/1967 Sb., vyhláška ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích a tlumočnících

vyjádření se obviněného k obvinění a řízení o tomto obvinění (například pokud by se obviněný domáhal svého výslechu za účelem prokázání vlastní nevinny).“¹⁴³

S ohledem na článek 6 odst. 3 Úmluvy má účastník řízení právo na obhajobu, tedy právo na vyjádření ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu. Právo na obhajobu je základním lidským právem zakotveným v článku 40 odst. 3 Listiny, který říká, že obviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce. S tím související článek 40 odst. 4 Listiny stanoví, že obviněný má právo odepřít výpověď, přičemž tohoto práva nesmí být zbaven. Článek 37 odst. 1 Listiny stanoví, že obviněný má právo odepřít výpověď, pokud by vystavil sebe nebo osobu blízkou nebezpečí trestního stíhání. Těmito články rozumíme zákaz sebeobviňování, který vyplývá ze základního lidského práva na obhajobu.¹⁴⁴ Podle § 82 odst. 2 PřesZ správní orgán nesmí obviněného nutit k výpovědi nebo doznání. Obviněný musí být před výslechem poučen o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech. Výslech obviněného je tak i s ohledem na zmiňované právní zásady dobrovolný. Zavedením institutu výslechu obviněného posílí právo obviněného na obhajobu.

Obviněný nesmí být vyslýchán za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek.¹⁴⁵ Rozdíl oproti svědecké výpovědi je ten, že na obviněného se nevztahuje povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat. Na podporu svých tvrzení má obviněný právo navrhnout důkazy sloužící k jeho obhajobě. „Porušením práva obviněného je kladení otázek správním orgánem za účelem zjištění, z jakého důvodu obviněný výslech odmítá.“¹⁴⁶

Považuji za nutné zmínit článek 40 odst. 2 Listiny, který zakotvuje presumpci nevinny. Jde o ústavní právo, podle kterého je každý považován za nevinného, dokud není vina příslušnými orgány prokázána. Z toho vyplývá to, že důkazní břemeno v řízení leží na správním orgánu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2010, sp. zn. 1 Afs 71/2009 vyplývá, že: „...primárně

¹⁴³ Důvodová zpráva k § 82 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, online] 2015, s. 199 [cit. 14. 2. 2019] Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

¹⁴⁴ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 22.2.2006, sp. zn. I ÚS 671/05, náleží Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I ÚS 1849/2008

¹⁴⁵ O možnostech odepření více v oddílu č. 6.5.3. Důkaz svědeckou výpovědí.

¹⁴⁶ HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges 2017, s. 472

sice v přestupkovém řízení spočívá důkazní břemeno na správním orgánu, avšak pokud je tvrzením obviněného z přestupku některý z důkazů zpochybněn, přesouvá se důkazní břemeno na jeho stranu a je pouze na něm, aby svá tvrzení prokázal.“.

Dále PřesZ zakotvuje ustanovení, podle kterého účastníci mají právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům.¹⁴⁷ Stejně právo PřesZ přiznal zákonnému zástupci a opatrovníku mladistvého obviněného, osobě přímo postižené spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením či pokračováním v řízení a orgánu sociálně-právní ochraně dětí. Dotazovaná osoba má právo odepřít odpověď a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek, přičemž správní orgán je povinen poučit tuto osobu o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech.¹⁴⁸

6.6 Zajištění průběhu a účelu přestupkového řízení

K řádnému průběhu řízení slouží-obdobně jako v jiných řízeních prostředky k zajištění průběhu a účelu řízení, tj. institut předvolání, předvedení, předběžného opatření, pořádkové pokuty a vykázaní z místa konání úkonu. Tyto instituty jsou upraveny v § 59- § 63 SpŘ, přičemž PřesZ v § 83 upravuje podmínky uložení záruky za splnění povinností a tímto ustanovením navazuje na § 147 SpŘ. V zákonem stanovených případech správní orgán bude moci nad rámec zajišťovacích prostředků upravených právě v § 59 - § 63 SpŘ uložit záruku za splnění povinností. Dalším zajišťovacím prostředkem upraveným PřesZ v § 84 je zrušení, zánik a přeměna právnické osoby. SpŘ v § 58 stanoví, že správní orgán použije zajišťovací prostředky jen v případech, kdy to vyžaduje a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.

6.6.1 Záruka za splnění povinností

Institut záruky za splnění povinností lze použít pouze v případě, kdy to výslovně stanoví zákon (jak již bylo stanoveno výše, jedná se o § 83 PřesZ v návaznosti na § 147 SpŘ). Z důvodové zprávy vyplývá, za jakých podmínek lze záruku za splnění povinností uložit: „Jedná se o situace, kdy může uložení záruky za splnění povinností zefektivnit řízení tím, že usnadní vymáhání povinností uložených v rozhodnutí o přestupku (typicky se bude jednat o zajištění pokuty)

¹⁴⁷ Srov. § 82 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁴⁸ Více o možnostech odepření v oddílu č. 6.5.3. Důkaz svědeckou výpovědí.

a zvýší právní jistotu účastníků řízení (v případě záruky směřující k možné náhradě škody nebo k vydání bezdůvodného obohacení), přičemž záruka bude zpravidla peněžitá, ale může být též nepeněžitá.¹⁴⁹ Ze stanoviska Veřejného ochránce práv ze dne 30.4.2013, sp. zn. 953/2013/VOP/MK vyplývá, že: „Důvodem pro výběr kauce je především důvodná obava z procesní nedosažitelnosti osoby podezřelé ze spáchání přestupku.“. Pokud jde o nepeněžitou záruku, půjde zpravidla o situace, kdy osoba nemá dostatek peněžních prostředků, a tak je zajištěna její věc namísto peněz. Výše uložené peněžitě záruky nebo hodnota nepeněžitě záruky nesmí být v nápadném nepoměru k rozsahu povinnosti, jejíž uložení či vznik lze očekávat. Při výběru a vracení peněžitě záruky správní orgán postupuje podle zvláštního zákona.¹⁵⁰ Nepeněžitá záruka se uloží u správního orgánu, přičemž ten ji může předat do úschovy nebo ke skladování u právnické či fyzické osoby.

Záruku za splnění povinnosti může dle § 83 PřesZ správní orgán uložit k zajištění účelu řízení, pokud má důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení, výkon správního trestu, náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení poškozenému. Záruku za splnění povinnosti lze uložit jak v průběhu řízení, tak i před zahájením řízení osobě podezřelé ze spáchání přestupku. Dle § 147 odst. 3 SpŘ se záruka ukládá rozhodnutím, které se oznamuje pouze osobě, které se toto rozhodnutí týká a která se proti rozhodnutí může odvolat. V § 83 odst. 3 PřesZ je výslovně připuštěno uložení záruky za splnění povinnosti příkazem, popřípadě příkazovým blokem, jde-li o peněžitou záruku za splnění povinnosti.

Jestliže pominou důvody pro uložení záruky, správní orgán rozhodnutí o uložení záruky zruší a vrátí ji obviněnému. Pokud byla uložena povinnost splněna, jakož i v případě, že v řízení povinnost uložena nebyla, záruka se dle § 147 odst. 5 SpŘ vrací. Není-li uložena povinnost splněna, peněžitá záruka propadne ve prospěch toho, kdo by byl oprávněn z exekuce. Pokud jde o nepeněžitou záruku, rozhodne správní orgán o uspokojení této pohledávky prodejem záruky podle zvláštního zákona.¹⁵¹ „Jak v případě vracení, tak i v případě

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k § 83 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, online] 2015, s. 200 [cit. 15. 2. 2019] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

¹⁵⁰ Viz. zákon č.280/2009 Sb., daňový řád

¹⁵¹ Viz. zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách

propadnutí záruky nevydává správní orgán o této skutečnosti rozhodnutí, ale pouze sdělí podle části čtvrté správního řádu účastníkovi, jehož se vrácení či propadnutí záruky týká, důvody, které ho k tomuto postupu vedly¹⁵².

6.6.2 Předvolání

Správní orgán může dle § 59 SpŘ předvolat osobu, jejíž osobní účast je při úkonu v řízení k provedení úkonu nutná. SpŘ stanoví, že předvolání musí mít písemnou podobu, doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, nejméně pětidenním předstihem. V předvolání je uvedeno kdo, kdy, kam, v jaké věci, z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se osoba, které bylo doručeno předvolání, nedostaví. Přičemž tímto následkem se rozumí možné předvedení nebo uložení pořádkové pokuty. Předvolaná osoba má povinnost dostavit se na určené místo včas, pokud to ze závažných důvodů nemůže učinit, je povinna se bezodkladně s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.¹⁵³ Předvolání je svou podstatou faktickým pokynem. „Faktický pokyn je správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat“.¹⁵⁴ Považuji za nutné upozornit na nutnost odlišení předvolání od oznámení o konání ústního jednání. Oznámení o konání ústního jednání má na rozdíl od předvolání pouze informativní charakter, z kterého nevyplývá povinnost dostavit se na jednání.

6.6.3 Předvedení

„Charakter donucovacího úkonu má podle okolností vlastní realizace předvedení jako prostředek k zajištění průběhu a účelu správního řízení; toto předvedení se provádí na podkladě „žádosti“ správního orgánu, pro kterou je předepsána forma správního aktu (usnesení)“.¹⁵⁵ Předvedení spočívá ve vynuceném zajištění přítomnosti účastníka řízení nebo svědka k úkonu před správním orgánem. Předvedení je subsidiárním úkonem k zajištění průběhu a účelu řízení. Lze ho použít teprve poté, kdy se předvolaná osoba na předvolání ke správnímu orgánu nedostavila (bez náležité omluvy či bez dostatečných důvodů). Písemné usnesení, na jehož základě má být účastník nebo svědek předveden, se doručí orgánům, které

¹⁵² JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5.vydání. Praha: C.H.BECK, 2016, s. 706

¹⁵³ K důvodné a náležité omluvě více v podkapitole č. 6.2. Ústnost přestupkového řízení.

¹⁵⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 186

¹⁵⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189

předvedení mají provést, přičemž úřední osoby těchto orgánů doručí usnesení předváděnému. Podle SpŘ předvedení zajišťuje PČR nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon. V řízení před obcí předvedení zajišťuje též obecní policie.¹⁵⁶

6.6.4 Předběžné opatření

Správní orgán může dle § 61 odst. 1 SpŘ před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba aby byly zatímně upraveny poměry účastníků nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Povahou předběžného opatření se zabýval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 22.8.2013, sp. zn. 7 As 23/2013 nebo v rozsudku ze dne 29.2.2006, sp. zn. 2 Afs 183/2005. Předběžné opatření může správní orgán nařídit z moci úřední nebo na požádání účastníka. Předběžným opatřením se účastníkovi (či jiné osobě) přikazuje, aby něco vykonal, něčeho se zdržel, nebo něco strpěl anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce. „Postup při vydávání předběžného opatření nelze považovat za samostatné správní řízení, ale za součást rozhodování ve věci“.¹⁵⁷ „Nařízení předběžného opatření má předběžnou, mezitímní povahu a dochází k němu uvnitř správního řízení.“¹⁵⁸

Pokud o nařízení předběžného opatření požádal účastník, musí být rozhodnuto do 10 dnů. Tato lhůta se může zdát krátká, ale protože cílem předběžného opatření je rychlá právní úprava poměrů mezi účastníky řízení nebo zabránění ohrožení provedení exekuce, je tato lhůta dlouhá dostatečně. Rozhodnutí se oznamuje tomu, koho se týká, popřípadě jinému účastníkovi, pokud o vydání rozhodnutí požádal. Odvolání proti rozhodnutí může podat pouze účastník, kterému se rozhodnutí oznamuje. Správní orgán dle § 61 odst. 3 SpŘ zruší předběžné opatření bezodkladně poté, co pomine důvod, pro který bylo nařízeno. Pokud tak neučiní, pozbývá předběžné opatření účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků.

Osoba, které bylo oznámeno rozhodnutí o zajištění věci dle § 61 odst. 4 SpŘ, je povinna tuto věc vydat. Pokud tak tato osoba neučiní, může jí být věc odňata. O vydání a odnětí se sepisuje protokol, který vedle obecných náležitostí uvedených

¹⁵⁶ Srov. § 13 odst. 3 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

¹⁵⁷ Závěr č. 111 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2.12.2011

¹⁵⁸ Tamtéž.

v § 18 SpŘ obsahuje popis zajištěné věci. Dále správní orgán nebo úřední osoba provádějící odnětí věci, vystaví potvrzení osobě, která věc vydala či jí byla věc odňata. Pokud předběžné opatření pozbylo účinnosti, vrátí se dané osobě za předpokladu, že věc nemůže být předmětem exekuce.

6.6.5 Pořádková pokuta

Správní orgán může podle ustanovení § 62 odst. 1 a 2 SpŘ rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že:

- se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu
- navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek
- neuposlechne pokynu úřední osoby

Pořádkovou pokutu lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání. „Hrubě urážlivé podání bude zpravidla učiněno ústně či písemně, není však vyloučeno, že se může jednat i o posunek či úšklebek, neboť podáním rozumíme úkon (vědomý projev vůle) směřující vůči správnímu orgánu“.¹⁵⁹Důležité je, že vždy musí jít o hrubou urážku proti výkonu veřejné správy správním orgánem. K uložení pokuty za hrubě urážlivé podání není třeba, aby tímto podáním byl současně závažně ztížen postup v řízení.¹⁶⁰ „Jako hrubě urážlivé podání nemůže být hodnoceno např. odvolání, ve kterém odvolatel ironizuje (ať již oprávněně či nikoliv) závěry správního orgánu obsažené v odůvodnění správního rozhodnutí.“¹⁶¹ Cílem uložení pořádkové pokuty za hrubě urážlivé podání vůči správnímu orgánu je ochrana důstojnosti a vážnosti správních orgánů.¹⁶² Zatímco účelem ostatních důvodů uložení pořádkové pokuty je zajištění řádného průběhu a účelu řízení.

Ohledně výše uložené pokuty musí správní orgán dbát na to, aby pokuta nebyla nepřiměřená závažnosti následku porušení povinnosti a významu předmětu řízení. Pokutu lze uložit i opakovaně, přičemž SpŘ nestanovuje celkovou výši pořádkových pokut, které lze uložit jedné osobě během jednoho řízení. SpŘ

¹⁵⁹ JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5.vydání. Praha: C.H.BECK, 2016, s. 329

¹⁶⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2013, sp. zn. 8 As 16/2012

¹⁶¹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 570

¹⁶² Komparací mezi uložení pořádkové pokuty za hrubě urážlivé podání a naplnění skutkové podstaty přestupku urážky na cti se zabývá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2010, sp. zn. 5 As 76/2009.

v § 62 odst. 1 stanoví, že „správní orgán může uložit pořádkovou pokutu“, tedy není povinností správního orgánu pořádkovou pokutu ukládat. Jde tedy o správní uvážení správního orgánu, zda pokutu uloží či nikoli.

Pořádková pokuta se vybírá podle zvláštního zákona a vybírá jí správní orgán, který ji uložil.¹⁶³ V řízení o uložení povinnosti, k jejíž exekuci je správní orgán příslušný, je exekucním správním orgánem správní orgán, který pořádkovou pokutu uložil. Zároveň SpŘ stanoví, že příjem z pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Pokud pořádkovou pokutu uložil orgán obce a kraje bude příjemcem pokut obecní či krajský rozpočet, v případě státních orgánů půjde o státní rozpočet.

Účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je osoba, které je pořádková pokuta ukládána. Prvním úkonem v rámci nejrychlejšího dosažení účelu pořádkové pokuty je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty se účastník, kterému byla uložena, může odvolat. Pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který pokutu uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. To správní orgán učiní zejména na základě toho, že osoba začala plnit své procesní povinnosti.

Pořádkovou pokutu lze použít také v případě odepření podání vysvětlení. Tomu, kdo bezdůvodně odepře podat vysvětlení, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000 Kč. SpŘ také v § 129 upravuje donucovací pokuty, které si nelze plést s pořádkovými pokutami, neboť donucovací pokuty jsou ukládány při výkonu správních rozhodnutí na nepeněžitá plnění.

6.6.6 Vykázání z místa konání úkonu

Z ustanovení § 63 odst. 1 SpŘ vyplývá, že toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání nebo ohledání na místě nebo jiném úkonu, může správní orgán po předchozím upozornění vykázat z místa úkonu. Opět není povinnost správního orgánu vykázat osobu z místa úkonu, ale v dané situaci záleží na správním uvážení správního orgánu. Usnesení o vykázání z místa úkonu se vyhláší ústně a stává se ihned vykonatelným. Vykázání provádějí ty orgány, které provádějí předvedení dle § 60 SpŘ (PČR, jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon, obecní policie v řízení před orgány obcí). Pokud není úkon

¹⁶³ Viz. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

uskutečňován v úředních místnostech správního orgánu, nelze z místa úkonu vykázat osobu, která má vlastnické či užívací právo k prostoru, kde se úkon provádí (tím je chráněno vlastnické a užívací právo k prostoru, kde se úkon provádí).

6.6.7 Zákaz zrušení, zánik a přeměna právnické osoby

Dle ustanovení §84 odst. 1 PřesZ správní orgán zakáže zrušení¹⁶⁴, zánik¹⁶⁵ nebo přeměnu¹⁶⁶ obviněné právnické osoby, pokud má důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo, že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna. „Uvedený zákaz se může týkat jen soukromoprávních dispozic, nikoli důsledků, které plynou z rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci“.¹⁶⁷ „Lze soudit, že tento zákaz by měl být chápán jako ultima ratio, a v úvahu tedy nebude přicházet zejména tam, kde odpovědnost bude přecházet na právního nástupce, u přestupků bagatelních nebo tam, kde je možno použít jiný zajišťovací prostředek“.¹⁶⁸ K tomu z důvodové zprávy vyplývá, že: „Samotné zajištění právní existence obviněného nezaručí efektivní řízení (obviněný nemusí poskytovat nutnou spolupráci, nemusí splnit uložený správní trest ani uhradit způsobenou škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení získané spácháním přestupku, exekuce může být rovněž neúspěšná), ale zajistí nutnou podmínku vedení řízení o přestupku, tedy existenci obviněného, což může mít význam též z hlediska vyslovení viny a uložení správního trestu a tím i společenského odsouzení pachatele.“¹⁶⁹ Pokud byla právnická osoba založena nebo zřízena na dobu určitou nebo k dosažení určitého účelu a po zahájení řízení uplynula tato doba nebo byl naplněn účel, pro který byla založena nebo zřízena, hledí se na ní do pravomocného ukončení řízení jako by byla založena nebo zřízena na dobu neurčitou. Nastává tedy fikce, že právnická osoba byla založena či zřízena na dobu neurčitou.

¹⁶⁴ Srov. § 168 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

¹⁶⁵ Srov. § 185 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

¹⁶⁶ Srov. § 84 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁶⁷ MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, 3/2017, s.80

¹⁶⁸ MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, 3/2017, s.80

¹⁶⁹ Důvodová zpráva k § 84 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 201[cit.18.2.2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

Zákon č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim také upravuje institut zrušení, zánik a přeměnu právnické osoby.¹⁷⁰ Toto ustanovení řeší podobnou situaci jiným způsobem. Právnická osoba, která je obviněna v trestním řízení musí předem písemně oznámit státnímu zástupci a v řízení před soudem předsedovi senátu, že budou prováděny úkony směřující k jejímu zrušení, zániku nebo přeměně, a to před provedením těchto úkonů, jinak jsou tyto úkony neplatné. O tom, zda právnická osoba může být zrušena, zda může dojít k přeměně nebo zániku rozhodne na návrh této právnické osoby nebo jiné oprávněné osoby v přípravném řízení soudce a v řízení před soudem předseda senátu.

O zákazu zrušení, zániku nebo přeměny rozhoduje správní orgán rozhodnutím, které se oznamuje pouze obviněné právnické osobě. Obviněná právnická osoba může ve lhůtě do 15 dnů od oznámení podat odvolání proti rozhodnutí, přičemž PřesZ v § 84 odst. 2 výslovně stanovuje, že odvolání nemá odkladný účinek. Pokud pominou důvody pro vydání rozhodnutí, správní orgán zruší zákaz zrušení, zániku a přeměny. Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny zruší, pokud byly splněny veškeré povinnosti uložené právnické osobě jako pachatelí přestupku pravomocným rozhodnutím o přestupku nebo nabylo právní moci usnesení o zastavení řízení. PřesZ výslovně v § 84 odst. 3 stanovuje, že rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny může být prvním úkonem ve věci.

Správní orgán dle § 84 odst. 4 PřesZ o rozhodnutí o zákazu uvědomí orgán veřejné moci nebo osobu, které vedou veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob. Ty pak až do rozhodnutí o zrušení zákazu nesmí provést zápis přeměny či zrušení právnické osoby, ani provést její výmaz. Pokud správní orgán rozhodl o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby, tato osoba nebude zrušena, nezanikne a nedojde k její přeměně, dokud nebude rozhodnutí správním orgánem zrušeno. Samozřejmě toto platí pouze tehdy, že o zániku, zrušení či přeměně již nerozhodl příslušný soud. Pokud správní orgán zruší rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny, uvědomí o tom orgán veřejné moci nebo osobu, která vede rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob.

¹⁷⁰ Srov. § 32 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osoba řízení proti nim

6.7 Přerušeni přestupkového řízení

Institut přerušeni řízení je obecně upraven ve SpŘ (§ 64), přičemž PřesZ upravuje speciální důvody pro přerušeni řízení (§ 85). Důvody přerušeni řízení dle SpŘ, které se vztahují na řízení o žádost, nelze uplatnit, neboť PřesZ stanovuje, že řízení se zahajuje jen z moci úřední.

Správní orgán dle § 64 odst. 3 SpŘ řízení může přerušit na požádání účastníka z důležitých důvodů, jestliže s tím ostatní účastníci souhlasí a takové přerušeni není v rozporu s veřejným zájmem. Tyto podmínky pro přerušeni řízení jsou stanoveny kumulativně a k přerušeni dojde, pokud jsou splněny všechny. Řízení lze přerušit na dobu nezbytně nutnou. Při určení této doby přihlíží správní orgán k návrhu účastníka. „Žádosti žadatele na přerušeni řízení nemusí správní orgán vyhovět, jestliže není dán reálný důvod pro přerušeni řízení, zejména pokud je z postupu žadatele patrné, že se snaží o průtahy v řízení a jde tedy o zřejmé zneužití práva.“¹⁷¹

PřesZ stanovuje v § 85 odst. 1 obligatorní důvod pro přerušeni řízení, a tím je ten, že v téže věci byla podána kasační stížnost podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“) k Nejvyššímu správnímu soudu. „Řeší se tím obtížná procesní situace, kdy, pokud krajský soud zrušil žalované rozhodnutí, je správní orgán povinen ve věci znovu rozhodovat bez ohledu na to, zda byla proti rozhodnutí krajského soudu podána kasační stížnost či nikoliv.“¹⁷²

Dále PřesZ stanovuje v § 85 odst. 2 a odst. 3 dva fakultativní důvody, pro které může být řízení přerušeno. Správní orgán může usnesením řízení přerušit, pokud obviněný není schopen chápat smysl řízení pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání skutku, který je předmětem řízení. „Správní orgán sám tuto skutečnost neposuzuje, musí mít alespoň odborný lékařský posudek.“¹⁷³ PřesZ nevymezuje legální definici pojmu duševní porucha (na rozdíl od TrZ).¹⁷⁴ Podle § 32 odst. 2 písm. g) SpŘ by této osobě mohl být ustanoven opatrovník, ale pokud jde opravdu o přechodnou duševní poruchu lepším řešením je přerušeni řízení.

¹⁷¹ Závěr č.104 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10.6.2011

¹⁷² Důvodová zpráva k § 85 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 202[cit.23.2.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

¹⁷³ ONDRUŠOVÁ, M., ONDRUŠ, R., VYTOPILOV, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. Praha: Leges, 2017, s. 562

¹⁷⁴ Srov. § 123 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Jak již bylo řečeno, řízení je přerušeno na dobu nezbytně nutnou, a proto jakmile přechodná duševní porucha pomine, správní orgán bude pokračovat v řízení. Dále správní orgán může řízení přerušit, pokud lze očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení je bezvýznamný vedle trestu, jehož uložení lze očekávat v trestním řízení. Účel tohoto ustanovení přibližuje důvodová zpráva: „...uložení správního trestu za přešupek v případě, že je souběžně vedeno trestní řízení, v němž je uložen trest, který podstatně více zasáhne právní sféru obviněného, je z hlediska smyslu a účelu správního trestu neefektivní.“¹⁷⁵ Cílem tohoto přerušení je to, že správní orgán vyčká na uložení trestu v trestním řízení a poté buď rozhodne ve věci samé nebo řízení zastaví.

Správní orgán dle § 65 odst. 2 SpŘ pokračuje v řízení, jakmile uplyne lhůta určená správním orgánem. Bylo-li řízení přerušeno na požádání účastníka řízení, řízení může pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušení. V tomto případě není nutný souhlas ostatních účastníků, jako je tomu při požádání účastníka o přerušení řízení. O pokračování v řízení se všichni účastníci musí vyrozumět a zároveň se provede zápis do spisu. Pokud by účastník nebyl vyrozuměn, představuje to vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Důvodová zpráva k §86 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 204[cit.25.2.2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

¹⁷⁶ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6.5.2011, sp. zn. 38 Ad 32/2010

7 Ukončení přestupkového řízení

Řízení může skončit zastavením řízení, schválením dohody o narovnání nebo vydáním meritorního rozhodnutí o přestupku, pokud byl obviněný uznán vinným. V případě, že se neprokáže vina obviněného, řízení je usnesením zastaveno, neboť v řízení se nevydává zprošťující meritorní rozhodnutí.

7.1 Zastavení přestupkového řízení

Obecné důvody zastavení řízení obsahuje SpŘ (§ 66), zatímco PřesZ stanoví speciální důvody zastavení řízení (§ 86). Obdobně jako u institutu přerušení řízení nelze použít ta ustanovení, která se týkají řízení o žádosti.

Řízení vedené z moci úřední dle § 66 SpŘ, správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci (překážka litispendence), nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel (v případě fyzické osoby) nebo zanikl (v případě právnické osoby), anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Usnesení o zastavení řízení se pouze poznamenává do spisu. Proti tomuto usnesení není přípustné podat odvolání.

PřesZ stanoví další důvody, které vedou (obligatorní důvody) nebo můžou vést (fakultativní důvody) k zastavení řízení. Obligatorní důvody pro zastavení řízení jsou obsaženy v § 86 písm. a) - n) odst. 1 a 4 PřesZ. Správní orgán zastaví řízení, jestliže:

- a) se skutek nestal nebo není přestupkem,
- b) skutek nespáchal obviněný,
- c) spáchání skutku nebylo obviněnému prokázáno,
- d) obviněný požívá výsad a imunit podle mezinárodního práva,
- e) obviněný požívá výsad a imunit podle jiného zákona, je senátorem nebo poslancem, který požádal orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů anebo soudcem Ústavního soudu, který požádal orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v kárném řízení podle jiného zákona,
- f) obviněný v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok života,
- g) obviněný nebyl v době spáchání skutku pro nepříčetnost odpovědný,

- h) odpovědnost za přestupek zanikla,
- i) o totožném přestupku dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán,
- j) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení,
- k) obviněný zemřel nebo zanikl,
- l) o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření je možné považovat za postačující,
- m) správní orgán v průběhu řízení zjistí, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku a souhlas nebyl dán, nebo
- n) osoba přímo postižená spácháním přestupku vzala zpět souhlas se zahájením řízení nebo pokračováním v řízení, pokud se nejedná o přestupek, který lze projednat i bez takového souhlasu.

Pokud bylo řízení zastaveno dle § 86 odst. 1 písm. d) nebo písm. e) PřesZ a obviněný přestal být osobou požívající výsad a imunit podle jiného zákona nebo mezinárodního práva a nejsou-li dány jiné důvody pro zastavení řízení, správní orgán řízení zahájí. Pokud správní orgán zastaví řízení, protože obviněný v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok svého věku, oznámí tuto skutečnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí a zákonnému zástupci či opatrovníkovi dítěte. Současně ho informuje o všech podstatných okolnostech, které zjistil v souvislosti s tímto skutkem.

PřesZ stanoví, že usnesení o zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. d), e), f), i), j), k), m), n) se pouze poznamená do spisu. Účastníci řízení jsou o postupu správního orgánu vyrozuměni, avšak správní orgán dle § 72 SpŘ usnesení o zastavení účastníkům řízení neoznamuje. PřesZ nepředpokládá, že by se usnesení o zastavení řízení z těchto důvodů negativním způsobem mohlo dotknout právního postavení účastníka řízení, který by mohl mít právní zájem na přezkumu takového usnesení.¹⁷⁷ Usnesení o zastavení řízení, které podléhá oznámení, se vydává pouze u zastavení z důvodů uvedených v § 86 odst. 1 písm. a), b), c), g), h) a l) PřesZ. „Zjištění některých důvodů vyžaduje alespoň částečné meritorní posouzení věci,

¹⁷⁷ Viz. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha. C. H. Beck, 2017, s. 166

v těchto případech se s ohledem na právní postavení obviněného a jiných účastníků řízení bude vydávat usnesení, proti kterému lze podat odvolání.¹⁷⁸

Druhým obligatorním důvodem pro zastavení řízení je ten, že se o totožném skutku vede trestní řízení (§ 86 odst. 4 PřesZ). Řízení lze po ukončení trestního stíhání znovu zahájit, ledaže bylo o skutku rozhodnuto, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.

Fakultativním důvodem pro zastavení řízení je skutečnost, že správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl obviněnému uložen za jiný skutek v trestním řízení (§ 86 odst. 5 PřesZ).

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2007, sp. zn. 2 Ans 5/2006 - „Pokud bylo správní řízení pravomocně zastaveno, nelze se domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé v rámci řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. SŘS“.

7.2 Dohoda o narovnání

Narovnání je zcela nový způsob ukončení řízení, přičemž při jeho zařazení do PřesZ se zákonodárce inspiroval úpravou obsaženou v TrŘ.¹⁷⁹ Jde o tzv. odklon, který v našem právním řádu není přímo definován. J. Jelínek¹⁸⁰ vymezuje odklon jako „alternativu standartního trestního řízení, které je odchylkou od typického trestního procesu a znamená, že trestní řízení nedospěje do svého obvyklého konce, do vynesení odsuzujícího rozsudku, nedojde k vyslovení viny, k uložení klasické trestní sankce, ale řízení se od této cesty „odkloní“ a trestní věc se vyřídí jinak, velmi často tak, že se trestní stíhání zastaví, což je další charakteristický znak odklonu“.¹⁸¹ V trestním řízení jde o dohodu mezi obviněným a poškozeným o vypořádání vzájemných vztahů (účelem je nahradit způsobenou škodu nebo vydat

¹⁷⁸ Důvodová zpráva k §86 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 202[cit.25.2.2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

¹⁷⁹ § 309 a následující zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

¹⁸⁰ Doc. JUDr. Jiří Jelínek, CSc.

¹⁸¹ JELÍNEK, J. a kolektiv. Trestní právo procesní. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 646-647

bezdůvodné obohacení a také urovnat konflikt mezi nimi), která vyžaduje schválení soudem nebo státním zástupcem. Procesním důsledkem schválení narovnání v trestním řízení je zastavení řízení.

„Narovnání představuje způsob vyřešení projednávaného přestupku bez vyslovení viny a k tomu se vážících negativních následků (např. zápis do evidence přestupků), avšak je spojené s určitými povinnostmi obviněného, aby byl zachován preventivní, reparační a částečně i represivní účel přestupkového řízení.“¹⁸² Také z důvodové zprávy vyplývá, že: „Možnost využití odklonů posiluje preventivní a reparační funkci přestupkového řízení jako nástroje regulace nežádoucího chování adresátů výkonu veřejné správy tím, že se zdůrazňuje prvek uznání viny a prvek nápravy způsobených škod.“¹⁸³ Účelem narovnání je kromě náhrady škody nebo bezdůvodného obohacení a zrychlení řízení též urovnání a vypořádání vzájemných vztahů obviněného a poškozeného. Správní orgán dle § 87 PřesZ schválí dohodu o narovnání, kterou uzavře obviněný s poškozeným za kumulativního splnění čtyř podmínek, a to pokud:

- a) takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a osobě obviněného a jeho osobním poměrům,
- b) obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě,
- c) obviněný uhradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení a
- d) obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k veřejně prospěšným účelům.

Co se týče zjišťování veřejného zájmu ve správním řízení, Ústavní soud ho ve svém nálezu ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 definoval takto – „veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout,

¹⁸² FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 151

¹⁸³ Důvodová zpráva k §87 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 205[cit.27.2.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování ...“.

Správní orgán před vydáním rozhodnutí dle § 87 odst. 3 PřesZ musí vyslechnout obviněného a poškozeného o způsobu a okolnostech uzavření dohody o narovnání, zda dohoda o narovnání mezi nimi byla uzavřena dobrovolně a zda souhlasí s jejím schválením. Současně s tím správní orgán poučí obviněného o právních následcích schválení dohody o narovnání. Příjemce, výši peněžité částky a lhůtu k uhrazení určuje správní orgán na požádání obviněného. Výše částky nesmí být zjevně nepřiměřená povaze a závažnosti přestupku a výši pokuty, kterou lze za tenhle přestupek uložit. Příjemci peněžité částky jsou taxativně stanoveni v § 87 odst. 4 PřesZ.¹⁸⁴

Dle § 96 odst. 3 PřesZ proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se může odvolat ten, kdo schválenou dohodu o narovnání uzavřel, zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí. PřesZ v § 87 odst. 5 výslovně stanovuje, že právní mocí rozhodnutí o schválení dohody o narovnání řízení končí. „Právní moc rozhodnutí o schválení dohody o narovnání obviněného a poškozeného v řízení o přestupku zakládá překážku věci rozsouzené/rozhodnuté-exceptio rei iudicate, i když tímto rozhodnutím není vyslovována vina obviněného“.¹⁸⁵

7.3 Rozhodnutí o přestupku

Rozhodnutí o přestupku je individuální správní akt, který se týká individuálně určené věci a individuálně určené osoby nebo skupiny osob. Správní orgán vydá meritorní rozhodnutí o přestupku, pouze pokud byl obviněný uznán vinným. PřesZ neupravuje materii rozhodnutí v plném rozsahu, ale pouze odchylky od správního řádu.¹⁸⁶ Dle § 67 odst. 2 SpŘ se rozhodnutí v zásadě vyhotovuje v písemné formě, písemně se nevyhotovuje pouze pokud tak stanoví tak zákon. Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení. Mezi další náležitosti rozhodnutí patří označení rozhodnutí, nebo jiné označení stanovené zákonem,

¹⁸⁴ Jde o stát, kraj, obec, státní fond, státní příspěvková organizace, příspěvková organizace územního samosprávného celku, registrovaná církev nebo náboženská společnost nebo jimi zřízená právnická osoba, spolek, veřejně prospěšná právnická osoba, fundace, veřejná vysoká škola nebo dobrovolný svazek obcí.

¹⁸⁵ HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges 2017, s. 544

¹⁸⁶ Srov. § 67-§ 76 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou "vlastní rukou" nebo zkratkou "v. r." u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou "Za správnost vyhotovení: "s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Dále se v rozhodnutí uvedou jména a příjmení všech účastníků.

V případě, že se rozhodnutí nevyhotovuje písemně, výroková část, podstatné části odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam.¹⁸⁷ Nejvyšší správní soud se zabýval také případy, kdy by chyběla určitá náležitost rozhodnutí. V případě absence podpisu oprávněné osoby Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21.4.2004, sp. zn. 2 Azs 5/2004 uvedl, že „tuto vadu samu o sobě nelze považovat za tolik intenzivní, aby založila přímo nicotnost rozhodnutí, nicotné by rozhodnutí mohlo být pouze pokud by se ukázalo, že toto rozhodnutí bylo vydáno zcela bez vědomí této oprávněné osoby.“. K situaci chybějícího datumu vyhotovení rozhodnutí Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16.6.2011, sp. zn. 7 As 23/2011 zase uvedl, že „jde nepochybně o vadu písemného vyhotovení rozhodnutí, které by se měly správní orgány vyvarovat, zpravidla však nepůjde o nicotnost ani o takovou nezákonnost daného rozhodnutí, pro kterou by bylo nezbytné ho zrušit.“.

SpŘ v § 71 odst. 1 stanovuje, že rozhodnutí je správní orgán povinen vydat bezodkladně. PřesZ doplňuje toto ustanovení v § 94 tak, že pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů od zahájení řízení.¹⁸⁸ „Lhůta pro vydání rozhodnutí o přestupku má však povahu lhůty pořádkové, kdy její nedodržení správním orgánem je sice vadou řízení, která však sama o sobě nemá za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí.“¹⁸⁹ Co se rozumí vydáním rozhodnutí, stanovuje § 71 odst. 2 SpŘ.

Dle § 73 odst. 1 SpŘ nabude právní moci rozhodnutí o přestupku, které bylo řádně oznámeno a nelze proti němu podat řádný opravný prostředek. Právní mocí rozumíme, že rozhodnutí je nezměnitelné a nezrušitelné prostřednictvím řádných

¹⁸⁷ Ten obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

¹⁸⁸ K této lhůtě se dle §71 odst. 3 SpŘ připočítává doba až 30 dnů v taxativně uvedených případech.

¹⁸⁹ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha. C. H. Beck, 2017, s. 184

opravných prostředků. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky řízení a pro správní orgány, pro další osoby je závazné v případech stanovených zákonem.

Za důležité považuji zmínit, že předpokladem pro to, aby rozhodnutí mohlo vůbec nabýt právní moci, účinnosti a posléze vykonatelnosti je platnost rozhodnutí. Platností rozumíme projev vůle správního orgánu navenek a jeho vázanost tímto rozhodnutím. Účinnost rozhodnutí vyjadřuje skutečnost, že správní rozhodnutí vyvolává zamýšlené právní účinky navenek.

Další vlastností rozhodnutí je jeho vykonatelnost. Rozhodnutí je dle § 74 odst. 1 SpŘ vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je uveden ve výrokové části. Jako příklad bych uvedla situaci, kdy správním rozhodnutím byl uložen pachateli správní trest pokuty. Toto rozhodnutí bude vykonatelné, pokud již nabylo právní moci a pokud uplynula lhůta ke splnění povinnosti zaplatit pokutu. Rozhodnutí o přestupku nemůže být předběžně vykonatelné, protože dle § 97 PřesZ včasné a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku má vždy odkladný účinek, který nelze vyloučit. Vykonatelností obecně rozumíme vynutitelnost, resp. vymahatelnost státní mocí.

Pro případný další postup jsou významné zejména dvě vlastnosti rozhodnutí, tj. právní moc a vykonatelnost, proto SpŘ řád upravuje doložku právní moc a vykonatelnosti. Na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává součástí spisu, vyznačí správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni dle § 75 SpŘ právní moc nebo vykonatelnost, den vyhlášení rozhodnutí nebo den, kdy byla písemnost předána k doručení. Účastník řízení může požádat o vyznačení doložky právní moci nebo vykonatelnosti na stejnopisech, který byl účastníkovi doručen.¹⁹⁰

7.3.1 Výroková část

PřesZ upravuje jen určitá specifika výrokové části rozhodnutí o přestupku (§ 93). Prvním specifikem je výroková část, kterou je obviněný uznán vinným. Ustanovení § 93 odst.1 PřesZ, které upravuje výrokovou část rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, je speciálním ustanovením k § 68 odst. 2 SpŘ. Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem

¹⁹⁰ § 75 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu reaguje na situace, kdy by vyznačená doložka právní moci nebo vykonatelnosti byla chybná nebo na situace, kdy rozhodnutí pozbude právní moci či vykonatelnosti.

řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno,¹⁹¹ označení účastníků, lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění. Přičemž výroková část může obsahovat jeden nebo více výroků. Nad rámec obecných náležitostí stanovených SpŘ, musí výroková část obsahovat popis skutku¹⁹² s označením místa,¹⁹³ času a způsobu jeho spáchání, právní kvalifikaci skutku, vyslovení viny, formu zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou, druh a výměru správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty, výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti, výrok o uložení ochranného opatření, výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výrok o náhradě nákladů řízení.¹⁹⁴

Druhým specifikem je výroková část, kterou je obviněný uznán vinným jako právní nástupce (§ 93 odst. 2 PřesZ). V tomto případě musí výroková část obsahovat navíc k výše uvedeným bodům a obecným náležitostem stanovených SpŘ, identifikační údaje osoby, která přestupek spáchala a údaj o tom, že osoba, které je rozhodnutím ukládán správní trest, je právním nástupcem této osoby, popřípadě pokračuje v podnikatelské činnosti zemřelé podnikající fyzické osoby, která spáchala přestupek.

Třetím specifikem je výroková část rozhodnutí o schválení dohody o narovnání (§ 93 odst. 3 PřesZ). V tomto případě se kromě náležitostí uvedených ve SpŘ uvede ve výrokové části rozhodnutí popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, právní kvalifikace skutku, forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou, výrok o schválení dohody o narovnání, obsah dohody o narovnání zahrnující výši nahrazené škody nebo výši vydaného bezdůvodného obohacení, popřípadě způsob jiného odčinění škody nebo bezdůvodného obohacení vzniklých přestupkem, výše částky určené k veřejně prospěšným účelům

¹⁹¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.2.2016, sp. zn. 1 Azs 240/2015, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. 1 As 67/2009

¹⁹² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.2.2014, sp. zn. 4 As 117/2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2014, sp. zn. 9 As 80/2014, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2015, sp. zn. 9 As 291/2014

¹⁹³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.6.2015, sp. zn. 6 As 65/2015, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2016, sp. zn. 6 As 126/2015

¹⁹⁴ K nákladům řízením více viz. 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.

s uvedením jejího příjemce, výrok o zastavení řízení, výrok o náhradě nákladů řízení a údaj o tom, že osoba, která uzavřela dohodu o narovnání, je právním nástupcem právnické osoby, která se dopustila přestupku, popřípadě osobou, která pokračuje v podnikatelské činnosti zemřelé podnikající fyzické osoby, která se dopustila přestupku.

Mimo jiné se ve výrokové části uvede výrok o náhradě nákladů řízení. Obviněnému, který byl uznán vinným, správní orgán uloží povinnost nahradit náklady řízení.¹⁹⁵ Je možné považovat za sporné, zda se povinnost nahradit náklady řízení vztahuje na případy schválení dohody o narovnání. Odborná literatura k tomu doplňuje: „I když je podmínkou pro schválení této dohody prohlášení obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán... není součástí rozhodnutí o schválení této dohody vyslovení viny. Podle našeho názoru by se proto povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou v případě narovnání ukládat neměla.“¹⁹⁶ Oproti tomu další odborná literatura k tomu uvádí: „Správní orgán schvaluje dohodu o narovnání mezi obviněným a poškozeným rozhodnutím, kterým současně rozhodne o povinnosti obviněného nahradit náklady řízení, neboť se jedná o účastníka řízení, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti – spácháním přestupku.“¹⁹⁷ Přikláním se k tomu názoru, že ačkoliv byla schválena dohoda o narovnání, obviněný je tím, kdo dle § 79 odst. 5 SpŘ vyvolal řízení porušením své povinnosti – tedy spácháním přestupku. Nevidím tedy důvod osvobodovat obviněného ani v tomto případě od hrazení nákladů řízení.

Nově se zavádí do § 95 odst. 2 PřesZ, týkajícího se právě nákladů řízení, právo poškozeného na náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s úspěšným uplatněním nároku na náhradu škody nebo bezdůvodného obohacení.

Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, sp. zn. 2 As 34/2006: „Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“

¹⁹⁵ Paušální částka nákladů řízení je upravena vyhláškou č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

¹⁹⁶ 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, s. 859

¹⁹⁷ HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges 201, s. 538

7.3.2 Odůvodnění

Další obligatorní náležitostí rozhodnutí je odůvodnění (§ 68 odst. 3 a 4 SpŘ). V odůvodnění musí být uvedeny důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání¹⁹⁸, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků¹⁹⁹ a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Dále SpŘ stanoví, že odůvodnění rozhodnutí není třeba, pokud správní orgán vyhoví všem účastníkům řízení v plném rozsahu.²⁰⁰ Toto ustanovení se však vztahuje pouze na rozhodnutí vydaná v prvním stupni. „Odůvodnění správního rozhodnutí má poskytnout konzistentní (nerozpornou) skutkovou a právní oporu (každému) výroku takového rozhodnutí.“²⁰¹ Z odůvodnění musí být zcela jasné, proč správní orgán rozhodl právě tímto způsobem. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2004, sp. zn. 4 Azs 55/2003: „Neobsahuje-li napadené rozhodnutí stěžovatele odkaz na jediný důkaz ve věci provedený, nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, pak je třeba uzavřít, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisovém materiálu.“

7.3.3 Poučení

Vedle výrokové části a odůvodnění, rozhodnutí musí obsahovat poučení (§ 68 odst. 5 SpŘ) V poučení se uvede, zda je možné podat proti rozhodnutí odvolání, pokud ano, tak v jaké lhůtě, od kterého dne se lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Běžná lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí je 15 kalendářních dnů ode dne oznámení rozhodnutí.²⁰² Pokud by se jednalo o nesprávné, neúplné nebo chybějící poučení, bylo by dle §83 odst. 2 SpŘ možno podat odvolání nejpozději v objektivní lhůtě 90 dnů od oznámení opravného rozhodnutí. Z judikatury vyplývá, že správní orgán není povinen poučovat například o možnosti uplatnit mimořádné opravné

¹⁹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2004, sp.zn. 4 Azs 55/2003

¹⁹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2006, sp. zn. 4 As 58/2005, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.5.2007, sp. zn. 2 Afs 153/2006

²⁰⁰ Viz. závěr č.88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.3.2010

²⁰¹ SKULOVÁ, S., et al. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 221

²⁰² Pro počítání lhůty se využije ustanovení §40 zákona č.500/2004 Sb., správního řádu o počítání lhůty.

prostředky. - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2003, sp. zn. 7 Ads 42/2003. K tomu z pozdější judikatury vyplynulo, že správní orgán není povinen poučovat o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.7.2008, sp. zn. 8 Afs 47/2007.

8 Evidence přestupků

První myšlenka zavedení přestupkové evidence sahá až do roku 1999, kdy usnesením vlády ze dne 17.2.1999 č. 125 bylo uloženo ministru vnitra připravit legislativní předpoklady pro vytvoření registru alespoň některých správních trestů.²⁰³ Konečně byla evidence přestupků zavedena až zákonem č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Jak stanovuje zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů (dále jen „zákon o Rejstříku trestů“), evidence přestupků je vedena Rejstříkem trestů.²⁰⁴

V souvislosti se zavedením evidence přestupků uvádí důvodová zpráva: „Správní orgán bude moci při projednání přestupku využít údaje v opisu. To má význam nejen v případě, kdy je přestupková recidiva přísněji postihována (vizte vybrané přestupky v zákonu o některých přestupcích), ale i v případě, že recidiva přísněji postihována není, neboť skutečnost, že jde o opakované spáchání přestupku, může správní orgán zhodnotit při ukládání správního trestu.“²⁰⁵ Z konstatování L. Potěšila vyplývá, že dříve správní orgány vycházely jen ze svých lokálních přestupkových kartoték, které nemapovaly aktivitu podezřelého komplexně, ale jen pohledem jednoho z mnoha dalších správních orgánů.²⁰⁶ I proto mohlo docházet k určitému „znevýhodňování“ osob, které páchaly přestupky jen na území svého trvalého bydliště.²⁰⁷ Dále neexistence evidence přestupků neumožňovala boj s tzv. bagatelní kriminalitou (např. drobné krádeže), která je velmi častým jevem, ale kvůli neexistenci evidence přestupků její podstatná část unikala pozornosti a tím možnosti systémového řešení.²⁰⁸ Existence centrální evidence je dle mého názoru velkým krokem vpřed, neboť v důsledku neexistence centrální evidence se údaje o předchozím páchání přestupků zjišťovaly nahodile,

²⁰³ Úřad vlády České republiky. Usnesení vlády České republiky č. 125 z 17. 2. 1999 [online] 1999, [cit. 10. 3. 2019.] Dostupné z:

https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474

²⁰⁴ Srov. § 2 odst. 2 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů

²⁰⁵ Důvodová zpráva k §106 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 221 [cit.12.3.2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

²⁰⁶ POTĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014, s. 140-141

²⁰⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Vládní návrh, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony včetně důvodové zprávy ze dne 27. října 2014, Sněmovní tisk 368/0, [online]. 2014, s. 42 [cit.17. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=368&ct1=0>

²⁰⁸ Tamtéž.

přestože jde o důležité informace v souvislosti s vyměřením odpovídajícího trestu a zhodnocení osoby pachatele. Jako důležité tyto informace vnímám i v rámci trestního řízení. Jde o zjišťování, zda stíhaná osoba či podezřelá osoba před spácháním trestného činu žila řádným životem, spáchala jeden ne moc závažný přestupek nebo páchala přestupky opakovaně. Proto se zavedením centrální evidence budou mít správní orgány úplné informace o pachateli přestupků a tím budou moci evidovat přestupkovou recidivu a přísněji ji postihovat.

PřesZ v §106 odst. 1 určuje, že stanoví-li tak zákon, pravomocná rozhodnutí o přestupku a pravomocná rozhodnutí o účasti na amnestii se zapisují do evidence přestupků. Údaje do evidence dle § 107 odst. 1 PřesZ zapisuje správní orgán, který o přestupku rozhodoval v posledním stupni prostřednictvím elektronického formuláře. Dle § 107 odst. 2 PřesZ v případě, kdy o uložení pokuty příkazem na místě rozhodovala obecní policie, provádí zápis obecní úřad, v hlavním městě Praze a ve statutárních městech provádí zápis policie městská. Zápis se provádí ve lhůtě 5 pracovních dnů ode dne, kdy rozhodnutí nabylo právní moci nebo ode dne, kdy správní orgán obdržel podklad pro provedení zápisu. ZoNPřes v § 12 stanoví, že do evidence přestupků se zapisují pravomocná rozhodnutí o přestupcích dle § 5 - přestupky proti občanskému soužití s výjimkou úmyslných přestupků spočívající ve zničení, poškození, znečištění nebo neoprávněném odstranění, zaměnění, pozměnění, zakrytí nebo přemístění turistické značky nebo jiného orientačního označení, dále přestupky dle § 7 - proti občanskému soužití a přestupky dle § 8 - proti majetku. Tento výčet není konečný, neboť zaznamenávání rozhodnutí o přestupku do evidence přestupků je upraveno v řadě zvláštních zákonů.²⁰⁹ Z výše uvedeného je jasné, že do evidence přestupků se nezapisují všechny přestupky, ale je možné, že pokud se evidence přestupků osvědčí, časem se přistoupí k rozšiřování o další přestupky.

Zákon o Rejstříku trestů stanovuje, že orgánům veřejné moci jsou informace z evidence přestupků předávány v elektronické podobě umožňující dálkový přístup. Zákon o Rejstříku trestů určuje poměrně úzký výčet subjektů oprávněných požádat o opis z evidence přestupků.²¹⁰ Přitom také stanovuje, že opis z evidence je veřejnou listinou. Důležité je podotknout, že informace v evidenci přestupků

²⁰⁹ Viz. např. § 30 odst. 7 zákona č. 99/2004. Sb., o rybářství, § 63 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

²¹⁰ Srov. § 16j odst. 1 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů

se vyřazují z evidence po lhůtě 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. K vyřazení z evidence přestupků dojde též, je-li rozhodnutí zrušeno rozhodnutím soudu či správního orgánu. Vyřazené údaje jsou přesunuty do tzv. úschovny dokumentace, kde se uchovávají 10 let od uložení. O údaje z úschovny dokumentace může žádat užší okruh subjektů než ten, který může žádat o údaje z evidence přestupků.²¹¹ „Při řešení žádostí o informace ohledně zpracování údajů, které uplatňují subjekty údajů, se bude postupovat podle § 12 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, jaké informace o zpracování údajů může subjekt údajů požadovat“.²¹² PřesZ zajišťuje řešení situace, kdy údaje uvedené v evidenci neodpovídají realitě, tzv. námitkové řízení upravené v § 108 PřesZ. Nesprávnost údajů vedených v evidenci přestupků může namítat osoba, o jejíž uvedené údaje jde v rámci námitkového řízení. Pokud správní orgán zjistí, že je námitka oprávněná, údaje opraví, o čemž vyrozumí osobu, která námitku podala, jinak rozhodne o tom, že námitka je neoprávněná.

Ráda bych upozornila na fakt, že existuje další samostatný informační systém Registr řidičů, jehož správcem je obecní úřad obce s rozšířenou působností.²¹³ Česká inspekce životního prostředí zase vede evidenci osob, které byly pravomocným rozhodnutím uznány vinnými z přestupků podle zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (§ 35 odst. 7 tohoto zákona).

Kromě toho, dle § 110 PřesZ, ústřední správní úřady každoročně zpracovávají přehled přestupků. Úmysl zákonodárce vyplývá z důvodové zprávy: „Přehled přestupků by měl pomoci vytvořit obraz o správním trestání na jednotlivých úsecích veřejné správy. Kvantitativní údaje o výkonu této agendy budou moci posloužit nejen při kontrole kvality jejího výkonu (například velké množství odložených věcí nebo zrušovacích rozhodnutí o odvolání bude signalizovat

²¹¹ Srov. § 16k odst. 2 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů

²¹² Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor legislativy a koordinace předpisů. *Metodická pomůcka k zákonu č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony* [online]2018, s. 14 [cit.18. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-pomucky-k-zakonu-c-200-1990-sb-o-prestupcich.aspx>

²¹³ Srov. § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

problém v dané agendě nebo u příslušného správního orgánu), ale budou i podkladem pro změny právní úpravy (některé kvantitativní ukazatele mohou například značit nesrozumitelnost nebo obtížnou aplikovatelnost skutkové podstaty nesprávné nastavení hranic pokuty nebo jiného správního trestu nebo nadbytečnost skutkové podstaty apod.).“²¹⁴ Dle Ministerstva vnitra ČR by měl být přehled poprvé zpracován za první celý kalendářní rok, který následuje po nabytí účinnosti zákona, tj za rok 2018.²¹⁵

²¹⁴ Důvodová zpráva k §110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] 2015, s. 221-222[cit.18.3.2019]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>

²¹⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor legislativy a koordinace předpisů. *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*, [online] 2018, s. 17 [cit.18. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinnny-od-1-7-2017.aspx>

Závěr

V této diplomové práci jsem se zaměřila na řízení ve věci přestupků se zaměřením na zahájení řízení, průběh řízení a rozhodnutí řízení. V průběhu seznámení se s podklady a prameny diplomové práce jsem došla k závěru, že jde o téma velmi obsáhlé, na které by rozsah diplomové práce nestačil. Proto jsem se omezila pouze na „klasické“ přestupkové řízení a z diplomové práce jsem zcela vynechala zvláštní druhy řízení. Některé instituty přestupkového řízení jsem popsala pouze stručně, zatímco některé jsem se snažila objasnit širěji i s využitím hojné judikatury, která se materie přestupkového řízení týká.

Cílem této práce bylo zmapovat přestupkové řízení. Zaměření, jak je zřejmé z názvu práce leží na zahájení, průběhu a ukončení přestupkového řízení. Dne 1. července 2017 nabyly účinnosti tři právní předpisy, které je možné označit jako „balíček kodex správního trestání“. I když nejde o kodifikaci úplnou ale jen o částečnou, myslím, že je hodně vítaná, neboť předchozí právní úprava byla zastaralá. Předchozí právní úprava byla v platnosti celých 26 let a byla často kritizována. Významnou změnou je sjednocení právní úpravy dosavadních přestupků, jiných správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a správních delikty fyzických podnikajících osob a s tím související komplexní úprava podmínek odpovědnosti.

Nová právní úprava přinesla viditelnou podobnost se soudním trestáním. Tím dochází ke sblížení správního a soudního trestání, na které se snažím v průběhu práce upozorňovat jak judikaturou, tak odkazy na právní předpisy upravující soudní trestání. To lze vidět, jak v nových hmotněprávních, tak i v procesních ustanoveních. Pokud jde o hmotněprávní ustanovení lze zmínit např. zakotvení právního a skutkového omylu, pokusu přestupku, spolupachatelství, zavedení nových okolností vylučujících protiprávnost, změnu terminologie, kdy nová právní úprava hovoří namísto o sankcích o trestech atd. Nová právní úprava podrobněji upravila postup řízení o přestupku, kdy jde o významnou změnu, protože dle mého názoru stará právní úprava byla chaotická a nedostatečná. Navíc řízení o správních deliktech nemělo (kromě kategorie přestupků) obecnou právní úpravu a vycházelo se tak ze správního řádu, který často nereflektoval specifika tohoto řízení a musela být využívána analogie, která ale může být využívána jen ve prospěch obviněného.

Významnou změnou v procesní rovině je možnost zahájení přestupkového řízení výlučně z moci úřední. Přestupkové řízení již tedy není možné zahájit na návrh. Další významnou a hojně diskutovanou změnou je zakotvení fakultativního ústního jednání. Novinkou ve výčtu důkazů je výslech obviněného. Co se týče zajišťovacích prostředků, právní úprava zakládá nový zajišťovací prostředek, který lze uložit právnické osobě – zákaz zrušení, zániku a přeměny právnických osob a reflektuje tak to, že nová právní úprava sjednotila do pojmu přestupku tzv. jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty fyzických podnikajících osob. Nově tedy může být pachatelem přestupku i právnická osoba, a proto na to zákonodárce zareagoval zavedením tohoto institutu. V souvislosti se sbližováním soudního trestání, zákonodárce do nové právní úpravy vtělil novou možnost ukončení přestupkového řízení – narovnání, tzv. odklon. Jako velký přínos vnímám zavedení evidence přestupků, jejíž hlavním cílem je zpřísnění recidivy. Myslím, že v rámci reformy správního trestání došlo k zjednodušení a zpřehlednění přestupků, byly doplněny nové hmotněprávní i procesní instituty, dosavadní instituty zákonodárce více propracoval. Dle mého názoru reformu správního trestání uvítají jak správní orgány projednávající přestupky, tak i odborná a laická veřejnost. Reforma odstranila roztržičnost, chaos a komplikovanost. Jestli v něčem vidím problém, tak jsou to dle mého názoru přísné správní tresty za přestupky. Myslím, že by se dalo uvažovat o tom, jestli nejsou správní tresty ve správním trestání přísnější než tresty v soudním trestání za trestné činy, ačkoliv přestupky mají nižší míru společenské škodlivosti

Ačkoliv je má diplomová práce spíše popisná se zaměřením na některé nově zavedené instituty, myslím, že se mi podařilo zmapovat přehledně přestupkové řízení, kdy stručně představuji subjekty přestupkového řízení, následně přípravnou fázi přestupkového řízení, kde správní orgán zjišťuje, zda přestupkové řízení zahájí či nikoliv. Poté se již detailně věnuji zahájení přestupkového řízení, průběhu přestupkového řízení se zaměřením na ústnost řízení a dokazování, jakožto klíčovou fází ústního jednání a následně pokračuji ukončením přestupkového řízení.

Resumé

The theme of this diploma thesis is „Proceedings for administrative infractions focusing on the initiation of proceedings, the course of proceedings and the decision about the administrative infraction“. The aim of this work was to describe the whole proceedings for administrative infractions. An attention was given to describing the initiation of proceedings, the course of proceedings and the decision about the administrative infraction. It is still a current topic.

Three laws came into force on 1 July 2017. These can be described as “a package of the Code of Administrative Punishment”. This is a partial codification. But it is a step forward. The previous legislation was highly fragmented, complicated and confusing. The previous legislation was in force for 26 years and was obsolete. The legislation did not contain all the necessary substantive institutions. The proceedings were not better regulated either. The new legislation solved the main problems of the previous legislation. An important change is the unification of the legal regulations of existing infractions, other administrative offenses of natural persons, administrative offenses of legal persons and administrative delicts of natural entrepreneurs. An important change is the comprehensive regulation of liability conditions. The new legislation has simplified and clarified administrative punishment. The new legislation has further specified the procedure for infringement proceedings. The reform has eliminated fragmentation, chaos and complicity. The legislation amended the new substantive and procedural institutes, while the existing legislator institutes were more elaborate. But I see the problem in too strict sanctions.

In the whole work I try to point out the convergence of judicial and administrative punishment. This can be seen in the introduction of new institutes inspired by judicial punishment, for example anchoring legal and factual error, new circumstances excluding illegality, settlement agreement etc.

This thesis deals only with proceedings in the first stage. Because the topic is very comprehensive. Some institutes are briefly described. And some institutes are given more attention. This thesis does not deal with specific types of proceedings.

At the beginning of the thesis are described the concept of infraction, legal regulation and legal principles. Then it briefly describes subjects of the proceeding. Next chapter contains a description of the procedure before proceedings. The most comprehensive chapter deals with the course of proceedings. It is the key part of

the proceedings. The new legislation permits the initiation of proceedings only ex officio. The new legislation abolishes the initiation of proceedings on a proposal. More attention is paid to oral hearing. It is a widely discussed topic because the new legislation introduced an optional possibility to order an oral hearing. The key part of the proceedings is the taking of evidence. Next part of the thesis deals with the assurance of the course and purpose of proceedings. Next chapter is about possibilities of closing the proceedings. The last chapter deals with a register of infractions, which came into effect on 1 October 2016.

Seznam použitých zkratk

ČR:	Česká republika
Listina:	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Listina EU:	Listina základních práv Evropské unie
OSŘ:	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
PČR:	Policie České republiky
PřesZ:	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
Řízení:	přestupkové řízení
Starý PřesZ:	zákon č. 251/2016 Sb., o přestupcích
SpŘ:	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
TrŘ:	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
TrZ:	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
Úmluva:	Úmluva o ochraně lidských práv a svobod
Ústava:	Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZoNPřes:	Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
Zákon o ochraně informací:	zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti
Zákon o Rejstříku trestů:	zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů
Zákon o znalcích:	zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících

Použité zdroje

Právní předpisy

1. Evropská charta regionálních či menšinových jazyků publikovaná ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2007 Sb., o sjednání podpisu evropské charty regionálních či menšinových jazyků
2. Evropská charta regionálních či menšinových jazyků publikovaná ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2007 Sb., o sjednání podpisu evropské charty regionálních či menšinových jazyků
3. Listina základních práv Evropské unie, ve znění publikované v úředním věstníku EU C 303 ze dne 14. 12. 2007
4. Úmluva o ochraně lidských práv a svobod, publikovaná ve sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
5. Úmluva o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin publikovaná ve sdělení č. 45/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu ČR k Úmluvě o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin
6. Zákon č. 358/1992 Sb., České národní rady o notářích a jejich činnosti
7. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
8. Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon
9. Zákon č. 358/1992 Sb., České národní rady o notářích a jejich činnosti
10. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
11. Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon
12. Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích
13. Zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

14. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
15. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
16. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
17. Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky
18. Zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech
19. Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance
20. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
21. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
22. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
23. Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech
24. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
25. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
26. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
27. Zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů
28. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
29. Zákon č. 273/2008 Sb., o policii ČR
30. Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů
31. Zákon č. 251/2016 Sb., o přestupcích
32. Zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů
33. Zákon č. 99/2004. Sb., o rybářství
34. Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu
35. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
36. Zákon č.141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
37. Zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách
38. Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících
39. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
40. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

41. Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací
42. Vyhláška č. 37/1967 Sb., ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích a tlumočnících
43. Vyhláška č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti
44. Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby
45. 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

Knižní publikace

1. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN: 978-80-7400-413-1
2. ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H., Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů. 12. vydání. Praha. Linde Praha, 2011, ISBN: 978-80-7201-859-8
3. FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, ISBN: 978-80-7502-250-9
4. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN: 978-80-7400-624-1
5. HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges 2017, ISBN: 978-80-7502-211-0
6. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, ISBN: 978-80-7502-071-0
7. HRABÁK, J. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN: 978-80-7598-134-9

8. JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5.vydání. Praha: C.H.BECK, 2016, ISBN: 978-80-7400-607-4
9. JELÍNEK, J. a kolektiv. *Trestní právo procesní*. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2007, ISBN: 978-80-7502-278-3
10. Knapp, V., *Teorie práva*, 1. vydání. Praha. C.H.BECK. 1995, ISBN: 80-7179-028-1
11. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha. C. H. Beck, 2017, ISBN: 978-80-7400-680-7
12. ONDRUŠOVÁ, M., ONDRUŠ, R., VYTOPIL, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, ISBN: 978-80-7502-212-7
13. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 287, ISBN: 978-80-7502-221-9
14. PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, ISBN: 978-80-7502-051-2
15. SKULOVÁ, S., et al. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, ISBN: 978-80-7380-688-0
16. SLABÝ, A; ŠKODA, J; VAVERA, F. *Zákon o odpovědnosti za přestupky. Praktický průvodce*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, ISBN: 978-80-7380-683-5
17. STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, ISBN: 978-80-86976-45-7
18. ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, ISBN: 978-80-7502-094-9
19. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, ISBN: 978-80-7273-166-4

Odborné články

1. FRUMAROVÁ, K. K reformě správního trestání, *Trestní právo*. 5/2002
2. KOPECKÝ, M. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014
3. KOPECKÝ, M. Příslušnost v řízení o přestupcích. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 6/2017

4. MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, 3/2017
5. MATES, P., ONDRÁČKOVÁ, V. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*. 11-12/2016
6. ONDRÁČKOVÁ, V., Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014
7. POTĚŠIL, L. Co přinesly změny v oblasti správního trestání? *Právní rádce*. 6/2013
8. POTĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014
9. PRÁŠKOVÁ, H. Europeizace trestního práva správního. *Právní rozhledy*, 13/2010
10. PRÁŠKOVÁ, H. Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 4/2016

Internetové zdroje

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online] 2015 Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>
2. KOLMAN, P. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti. *Bulletin advokacie*. [Online] 2016 Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/k-novemu-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-a-omezeni-principu-ustnosti?browser=mobi>
3. Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor legislativy a koordinace předpisů. *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*, [online] 2018, Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>
4. Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor legislativy a koordinace předpisů. *Metodická pomůcka k zákonu č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon*

- č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [online] 2018 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-pomucky-k-zakonu-c-200-1990-sb-o-prestupcich.aspx>
5. Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor legislativy a koordinace předpisů. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, 2. doplněná verze. [online] 2018 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>
6. MLSNA, Petr. Reforma přestupkového práva – základní východiska, cíle a očekávání. *Právní prostor* [online]. 2016 Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/reforma-prestupkoveho-prava-zakladni-vychodiska-cile-a-ocekavani>
7. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Vládní návrh, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony včetně důvodové zprávy ze dne 27. října 2014, Sněmovní tisk 368/0, [online]. 2014 Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=368&ct1=0>
8. POTĚŠIL, L. Europeizace a evropské správní právo. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 3/2014 Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5382>
9. Úřad vlády České republiky. Návrh: Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>
10. Úřad vlády České republiky. Usnesení vlády České republiky č. 125 z 17. 2. [online] 1999, Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474

Závěry ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání

(Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>)

1. Závěr č. 5 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24.6.2005
2. Závěr č. 72 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15.12.2008
3. Závěr č.88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.3.2010
4. Závěr č.104 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10.6.2011
5. Závěr č. 111 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2.12.2011
6. Závěr č. 131 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14.2.2014
7. Závěr č. 161 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24.11.2017

Judikatura:

Ústavní soud

1. Nález Ústavního soudu ze dne 24.2.2004, sp. zn. I ÚS 733/01
2. Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II ÚS 788/02
3. Nález Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
4. Nález Ústavního soudu ze dne 22.2.2006, sp. zn. I ÚS 671/05
5. Nález Ústavního soudu ze dne 22.2.2006, sp. zn. I ÚS 671/05
6. Nález Ústavního soudu ze dne 17.1.2008, sp. zn. II ÚS 82/07
7. Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I ÚS 1849/08
8. Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. III ÚS 2523/10
9. Nález Ústavního soudu ze dne 16.6.2011, sp. zn. I ÚS 864/11
10. Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II ÚS 586/02

Evropský soud pro lidská práva

1. Rozsudek ESLP ze dne 8.6.1976 ve věci Engel a ostatní vs. Nizozemí (č. 5100/71)
2. Rozsudek ESLP ve věci Funke vs. Francie ze dne 25. 2. 1993 (č. 10828/84)
3. Rozsudek ESLP ve věci Jalloh vs. Německo ze dne 11. 7. 2006 (č. 54810/00)

Nejvyšší soud

1. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2005, sp. zn. 20 Cdo 796/2004

Nejvyšší správní soud

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2002, sp. zn. 6 A126/2002
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2003, sp. zn. 7 Ads 42/2003
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2004, sp.zn. 4 Azs 55/2003
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2004., sp. zn. 3 As 3/2003
5. Rozsudek Nejvyššího správní soud ze dne 21.4.2004, sp. zn. 2 Azs 5/2004
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.4.2004, sp. zn. 2 As 3/2004
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2004 Sb., sp. zn. 6 A 143/2001
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2004, sp. zn. 2 Afs 45/2003
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, sp. zn. 6 A 126/2002
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.11.2004, sp. zn. 6 As 50/2003
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, sp. zn. A 6/2003
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, sp. zn. 6 A 76/2001

13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.2.2006, sp. zn. 2 Afs 183/2005
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.5.2006, sp. zn. 2 As 46/2005
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2006, sp. zn. 4 As 58/2005
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2007, sp. zn. 4 As 10/2006
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2007, sp. zn. 2 Ans 5/2006
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.5.2007, sp. zn. 2 Afs 153/2006
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007, sp. zn. 5 As 57/2006
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, sp. zn. 8 As 17/2007
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2007, sp. zn. 2 As 73/2006
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.9.2007, sp. zn. 7 As 34/2007
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.9.2007, sp. zn. 7 As 11/2007
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2007, sp. zn. 2 As 46/2006
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.7.2008, sp. zn. 8 Afs 47/2007
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. 2 As 59/2008
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2009, sp. zn. 7 Azs 22/2008
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp. zn. 1 As 96/2008
29. Rozsudek Nejvyššího správní soud ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008

30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2009, sp. zn. 7 As 9/2009
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.5.2009, sp. zn. 7 As 28/2009
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2009, sp. zn. 2 As 60/2008
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2009, sp. zn. 5 As 29/2009
34. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.11.2009, sp. zn. 1 As 84/2009
35. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2009, sp. zn. 5 As 29/2009
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, sp. zn. 5 As 65/2009
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2009, sp. zn. 2 As 60/2008
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009 1, sp. zn. As 67/2009
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2010, sp. zn. 2 As 54/2009
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2010, sp. zn. 5 As 76/2009
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2010, sp. zn. 1 Afs 71/2009
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.5.2010, sp. zn. 2 As 29/2010
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2010, sp. zn. 1 As 34/2010
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.2.2011, sp. zn. 5 As 73/2010
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2011, sp. zn. 1 As 33/2011
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.5.2011, sp. zn. 3 Ads 59/2011

47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.10.2011, sp. zn. 1 As 110/2011
48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2013, sp. zn. 8 As 16/2012
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.2.2014, sp. zn. 4 As 117/2013
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.2.2006, sp. zn. 2 Afs 183/2005
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2014. sp. zn. 5 As 4/2013
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2014, sp. zn. 9 As 80/2014
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2015, sp. zn. 9 As 291/2014
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.6.2015, sp. zn. 6 As 65/2015
55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2015, sp. zn. 9 As 206/2014
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2015, sp. zn. 5 As 102/2015
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2016, sp. zn. 2 As 217/2015
58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2016, sp. zn. 6 As 126/2015
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.2.2016, sp. zn. 1 Azs 240/2015
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. 8 As 6/2016
61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2016, sp. zn. 9 As 226/2015
62. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.4.2016, sp. zn. 1 As 147/2015
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2017, sp. zn. 6 As 151/2016

64. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, sp. zn. 2 As 34/2006
65. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.1.2014, sp. zn. 5 As 126/2011
66. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.4.2015, sp. zn. 9 As 12/2014

Krajský soud

1. Rozsudek krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22.12.2000, sp. zn. 30 Ca 221/2000
2. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28.5.2010, sp. zn. 29 Ca 97/2008
3. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27.6.2008, sp. zn. 10 Ca 93/2008
4. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6.5.2011, sp. zn. 38 Ad 32/2010
5. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4.4.2012, sp. zn. 17 A 19/2011

Městský soud

1. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.1.2013, sp. zn. 6 A 157/2012

Další zdroje

1. FRUMAROVÁ, K., Zákonost (audiovizuálních) důkazních prostředků v řízení o správním deliktu jako součást práva na spravedlivý proces. *Medzinárodná vedecká konferencia. Právo na spravedlivý proces a správne trestanie: zborník príspevkovz medzinárodnej konferencie*. 1. vydání. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 52-55
2. Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. dubna 2013, sp. zn. 953/2013/VOP/MK
3. Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 8. dubna 2015, sp. zn. 1867/2013/VOP/VP

