

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Postavení účastníka přestupkového řízení

Zpracoval: Martin Reichelt

Plzeň 2019

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Plzni dne 28. srpna 2019

Martin Reichelt

Poděkování

Dovoluji si na tomto místě poděkovat vedoucímu mé diplomové práce doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za odborné vedení tématu, a nekonečnou trpělivost.

Obsah

	Úvod	1
1.	Prameny práva řízení o přestupcích	3
1.1.	Prameny práva nejvyšší právní síly	3
1.2.	Prameny práva nižší právní síly	6
2.	Přestupek.....	9
2.1.	Pojem přestupku.....	9
2.2.	Znaky přestupku.....	10
2.3.	Zavinění přestupku	12
3.	Řízení o přestupcích a jeho právní principy	14
3.1.	Principy správního práva trestního procesního	15
3.1.1.	Zásada spravedlivého procesu	16
3.1.2.	In dubio pro libertate.....	17
3.1.3.	Ne bis in idem.....	17
3.1.4.	Zásada materiální pravdy	18
3.1.5.	Zásada rychlosti a hospodárnosti.....	19
3.1.6.	Nemo tenetur se ipsum accusare.....	20
3.2.	Principy správního práva trestního hmotného	20
3.2.1.	Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege	20
3.2.2.	Subsidiarita trestní represe	22
3.2.3.	Zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu	22
4.	Subjekty řízení o přestupcích	24
4.1.	Správní orgány	24
4.1.1.	Věcná příslušnost správního orgánu	25
4.1.2.	Funkční příslušnost správního orgánu	27
4.1.3.	Místní příslušnost správního orgánu.....	28
4.2.	Účastníci přestupkového řízení	30

4.2.1.	Obviněný	30
4.2.2.	Poškozený.....	31
4.2.3.	Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která může být nebo byla zabrána	31
4.3.	Další subjekty přestupkového řízení	31
4.3.1.	Osoba přímo postižená spácháním přestupku	32
4.3.2.	Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého	32
4.3.3.	Orgán sociálně-právní ochrany dětí	33
5.	Řízení o přestupcích z hlediska jeho zahájení, průběhu a skončení	34
5.1.	Postup před zahájením přestupkového řízení	34
5.1.1.	Přijímání podnětů a oznámení k zahájení řízení.....	34
5.1.2.	Podávání vysvětlení	36
5.1.3.	Zajištění důkazu.....	37
5.1.4.	Odložení věci.....	38
5.2.	Zahájení řízení o přestupcích	39
5.2.1.	Zahájení řízení o přestupcích z moci úřední.....	39
5.2.2.	Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku	41
5.3.	Průběh přestupkového řízení.....	42
5.3.1.	Ústní jednání.....	42
5.3.2.	Podklady pro vydání rozhodnutí, dokazování	44
5.4.	Skončení řízení o přestupku.....	47
6.	Postavení účastníka přestupkového řízení	50
6.1.	Procesní způsobilost účastníků řízení.....	51
6.2.	Procesní nástupnictví účastníků řízení	52
6.3.	Postavení obviněného v přestupkovém řízení.....	53
6.3.1.	Právní úprava povětšinou společná všem osobám.....	54
6.3.2.	Specifika postavení právnických osob.....	61

6.4.	Postavení poškozeného v přestupkovém řízení	63
6.5.	Postavení vlastníka věci nebo náhradní hodnoty, která může být nebo byla zabrána.....	68
	Závěr.....	69
	Resume	71
	Seznam použitých zkratk.....	73
	Použité zdroje	75
	Knížní publikace	75
	Odborné články.....	75
	Internetové zdroje	76
	Právní předpisy	76
	Judikatura 77	
	Ústavní soud	77
	Evropský soud pro lidská práva.....	77
	Nejvyšší správní soud.....	78
	Vrchní soudy.....	79
	Krajské soudy	79

Úvod

Téma své práce „Postavení účastníka přestupkového řízení“ jsem si vybral zejména kvůli jeho aktuálnosti a také kvůli reformě přestupkového práva, která nabyla účinnosti dnem 1. července 2017. Jestli je nějaké právo, kromě toho občanského, dennodenně kolem nás, je to bez sebemenších pochyb správní právo a z něj jeho podkategorie přestupkového práva. Lidé se často dopouštějí přestupků, aniž by si to sami uvědomovali, byť samozřejmě platí staré známé *ignorantia legis non excusat*, tedy neznalost zákona neomlouvá. Na silnicích, v ulicích, v parcích. Stačí, aby si při pikniku někdo otevřel láhev alkoholu, napil se z ní a v tu ránu se může dostat do konfliktu s obecně závaznou vyhláškou obce.

Zajímavou pro mě byla též rekodifikace správního práva. Dosud byla právní úprava značně roztržena, nicméně s účinností zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona 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, ve znění pozdějších předpisů, došlo k dlouho připravované a očekávané změně. Ne že by snad právní úprava přestupkového práva byla nyní soustředěna v jednom právním předpisu (a otázkou je, zda je taková vidina vůbec realizovatelná), stále existuje řada zvláštních zákonů obsahujících úpravu přestupkového práva, nicméně tento krok považuji za cestu správným směrem, byť jistě ani tyto právní předpisy nejsou bez vad a i po jejich účinnosti se o nich vede debata.

Cílem práce je bližší pohled zejména na procesní postavení účastníka řízení s důrazem na jeho práva. Přesto se nemohla vyhnout ani řízení o přestupcích jako takovému. Zejména se snaží zaměřit na prameny práva a principy řízení, které právě z pramenů práva vyvěrají, zejména z ústavního pořádku a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, a jsou s procesními právy účastníka bytostně spjaty. Bohužel z důvodu zachování požadovaného rozsahu práce jsou některé pasáže spíše pouze popisnými.

První kapitola této práce pojednává o pramenech práva přestupku a řízení o přestupcích, přičemž je rozdělena na prameny práva nejvyšší právní síly (tj.

ústavní zákony a mezinárodní smlouvy dle čl. 10 Ústavy) a prameny práva nižší právní síly, kterými jsou myšleny národní zákony.

Druhá kapitola vymezuje přestupek jako takový, pojem přestupku, jeho znaky, zabývá se zaviněním i zánikem odpovědnosti za přestupek.

Třetí kapitola pojednává o řízení o přestupcích a představuje jeho důležité právní zásady s ohledem na postavení účastníka přestupkového řízení.

Další kapitola pojednává o subjektech přestupkového řízení, tedy o správním orgánu, ve zkratce jsou představeni i jeho účastníci a na závěr kapitoly poukazují i na další subjekty přestupkového řízení, které jsou odlišné od správních orgánů a účastníků.

V předposlední kapitole tato práce popisuje průběh řízení o přestupcích, přičemž zdaleka ne všechno je možné na úzkém prostoru rozebrat zevrubněji. Jedná se o natolik široké téma, které je s to vydat na samostatnou a velmi obsáhlou publikaci. Dostat téma průběhu přestupkového řízení do jedné kapitoly s sebou bohužel nese potřebu blíže se nezastavovat nad některými instituty, které proto v této práci chybí.

Závěrečná, šestá a nejrozsáhlejší kapitola přináší nosné téma této práce, zabývá se tedy postavením účastníka přestupkového řízení. Postupně se zaměřuje na obviněného, poškozeného a vlastníka věci či náhradní hodnoty, která může být či byla zabráněna, na jejich práva a na vybrané úkony správního orgánu v souvislosti s nimi.

1. Prameny práva řízení o přestupcích

Na samotný úvod práce považuji za vhodné specifikovat prameny práva týkající se správních deliktů, konkrétně pak přestupku a návaznosti na něj i přestupkového řízení. Prameny (přestupkového) práva řadíme dle jejich právní síly. Nejvyšší právní silou disponují ústavní zákony a mezinárodní smlouvy dle článku 10 Ústavy, běžné zákony pak disponují nižší právní silou.

1.1. Prameny práva nejvyšší právní síly

Prameny práva nejvyšší právní síly jsou ústavní zákony, a proto jimi začneme. Pro téma této kapitoly je důležitý jednak ústavní zákon České národní rady (dále jen „ČNR“) č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), stejně jako usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“). Ústava ani Listina neobsahují přímou úpravu přestupkového práva ani správních deliktů. Tyto zákony v rámci ústavního pořádku České republiky (dále jen „ČR“) však obsahují důležité principy, tj. ústavní požadavky a ústavně zaručená práva, primárně užívané na trestní stíhání a trestné činy, nicméně analogicky používané i na správní delikty a trestní právo správní v souladu s judikaturou Ústavního soudu a správních soudů, která se odvolává zejména na článek 1 Ústavy a na článek 36 a článek 40 Listiny, přičemž klíčovým je zde právo na spravedlivý proces¹. Důležitým je i čl. 39 Listiny, který zakotvuje zásadu *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege* neboli žádný zločin bez zákona a žádný trest bez zákona: „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“

Je to právě právo na spravedlivý proces, které je dle názoru soudů jednotícím prvkem norem trestního práva a trestního práva správního. Ostatně oba druhy norem sledují ochranu společnosti a jejích hodnot před protiprávními činy. Rozdíl nalezneme v míře škodlivosti pro společnost jednotlivých protiprávních činů a zde pak nalézáme hranici mezi např. přestupkem a přečinem, byť tato hranice

¹ Srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 13. června 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01

může být v některých případech nejasná a rozostřená. I to však může dokládat potřebu aplikace stejných principů na instituty trestněprávní i na správní trestání. Navíc, jak uvádí H. Prášková², „povaha činnosti, při které je vyvozována odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt (přestupek), se neliší, oba typy orgánů musí zjišťovat, zda byla naplněna skutková podstata trestného deliktu, kdo takový čin spáchal a v řádném procesu deklarovat vinu pachatele a uložit mu přiměřený trest. Z toho vyplývá, že ‚trestání‘ jako specifická činnost orgánů veřejné moci je jen jedno, bez ohledu na to, zda jej vykonává soud nebo správní orgán. Toto pojetí je v poslední době významně posilováno především koncepcí Evropské úmluvy³, která nerozlišuje soudní a správní trestání a pro obě větve trestní pravomoci stanoví shodné základní parametry“.⁴

Dalším pramenem přestupkového práva jsou mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavy, který říká, že „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Z tohoto článku tedy plyne přednost takovýchto smluv před zákonem, resp. jeho ustanovením, které je v rozporu s mezinárodní smlouvou. Takovou smlouvou důležitou pro téma této kapitoly je evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., ve znění navazujících protokolů) (dále jen „Evropská úmluva“). Ta v článku 1 stanovuje, že „vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.“ Hlava I pak obsahuje článek 6 nazvaný „Právo na spravedlivý proces“, který říká: „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.“. Pojem trestního obvinění je třeba chápat v celé jeho šíři. To znamená nezužovat jej pouze na trestněprávní rovinu, ale podřadit pod něj i správní trestání. K tomuto článku se vztahují tzv. tři Engelova kritéria publikovaná v rozsudku Evropského soudu pro

² doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

³ Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění navazujících protokolů)

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 55

lidská práva ze dne 8. června 1976 v případě Engel a ostatní vs. Nizozemsko (stížnost č. 5100/71), která se používají při subsumpci jednotlivých institutů pod pojem „trestní obvinění“. Těmito kritérii jsou:

- 1) kvalifikace činu ve vnitrostátním právu,
- 2) povaha deliktu, za který je sankce ukládána,
- 3) povaha a závažnost sankce, která hrozí za čin.

Kvalifikací činu ve vnitrostátním právu rozumíme zařazení ustanovení definující delikt do trestního práva či mimo něj. Pokud čin není vnitrostátním právem kvalifikován jako trestný, přicházejí na řadu následující dvě kritéria.

Povahou deliktu, za který je sankce ukládána, je posuzována jednak prizmatem chráněného zájmu, tj. zda se jedná o zájem obecný či dílčí, dále pak prizmatem adresátů normy, tedy zda norma dopadá na všechny či pouze na zvláštní, výlučnou skupinu osob, a nakonec také z hlediska účelu sankce, tedy zda má případný trest charakter represivní i preventivní, nebo je-li jeho charakter pouze reparační. Aby mohl být čin kvalifikován jako trestný v souladu s Evropskou úmluvou, musí sankce dopadat na všechny a zároveň musí mít represivní i preventivní charakter.

Povahou a závažností sankce, která hrozí za čin, se rozumí rozlišování, jaký za čin hrozí trest, přičemž onen možný trest se posuzuje zcela obecně bez vazby na konkrétní případ. Pokud je možné uložit trest odnětí svobody či vyšší peněžitý trest, bude se nejspíše jednat o trestný čin.

Za pozornost stojí i článek 7 Evropské úmluvy, který, stejně jako článek 39 Listiny, upravuje zásadu zákaz trestu bez zákona.

Považujeme za vhodné zmínit i některé rezoluce a doporučení Rady Evropy, byť tyto dokumenty nejsou právně závazné, nicméně přesto by členské státy (Rady Evropy) měly usilovat o jejich uskutečnění. Jedná se o Rezoluci R(77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů, ve které jsou obsaženy zásady, které by měly být aplikovány ve vztahu vykonavatel veřejné správy a adresát jeho veřejně mocenského působení. Tato rezoluce obsahuje právo jednotlivce být slyšen, což lze vyjádřit jako právo podávat podklady k rozhodnutí a vyjadřovat se k nim, právo vyjádřit se ke všem podkladům důležitým pro rozhodnutí před jeho samotným vydáním, právo účastnit se jednání, požadavek na

náležité odůvodnění rozhodnutí a právo na podání opravných prostředků proti úkonům správních orgánů, které zasahují do práv či povinností jejich adresátů. Dále se jedná o Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení, které se zaměřuje na ochranu práv, svobod a zájmů jednotlivců v těch případech, kdy je správní akt výsledkem uplatnění správní diskrece. Stanovuje základní hranice při její aplikaci a možnost jejího přezkumu.

Z legislativních aktů Evropské unie můžeme zmínit Listinu základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), která ve své hlavě šesté (Soudnictví) v článku 47 zakotvuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, v článku 48 upravuje presumpci nevinu, v článku 49 pak upravuje zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů a nakonec v článku 50 zakotvuje zásadu *ne bis in idem* neboli právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin.

Pro přestupkové právo je podstatným i článek 13, který stanovuje právo na účinné opravné prostředky v případě porušení práv a svobod garantovaných Evropskou úmluvou.

1.2. Prameny práva nižší právní síly

Mezi právními normami s nižší právní silou je hlavním pramenem přestupků a přestupkového řízení zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřesZ“), který upravuje obecnou část přestupkového práva. Zvláštní část přestupkového práva je roztržena do více než dvou set padesáti⁵ právních předpisů. Nalezneme ji v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoNP“), který upravuje přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, proti majetku, přestupky na úseku podnikání a zdravotnictví. Tento zákon upravuje taktéž přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy (např. uvedení nesprávného údaje správním orgánem), přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy (např. úmyslné poškození,

⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 250

zneužití či hrubé znevážení jiného zákonem chráněného symbolu než státního symbolu České republiky; dle stanoviska⁶ odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR z roku 2008 je tímto zákonem chráněným symbolem znak obce), přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě (např. porušení povinnosti stanovené v nařízení obce nebo kraje). Dalšími právními předpisy obsahujícími zvláštní část přestupkového práva jsou zvláštní zákony upravující to které konkrétní odvětví. Jako příklad můžeme zmínit zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Každý z těchto a mnoha dalších zákonů obsahuje skutkové podstaty přestupků a správní tresty, které lze za tyto přestupky uložit. Některé zvláštní zákony navíc obsahují i ustanovení odchylovající se od hmotněprávní či procesněprávní úpravy přestupkového práva, přičemž tyto zákony mají povahu *lex specialis*, a mají tedy aplikační přednost.

Důležitým právním předpisem je i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“). Správní řád se použije subsidiárně vůči přestupkovému zákonu, což ostatně plyne z ustanovení § 1 odst. 2 SpŘ, které říká, že „tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“ Zákon, který byl nahrazen PřesZ, tedy zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoP“) v ustanovení § 51 dokonce říkal, že „není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.“ Přestupkový zákon však již takové (nadbytečné) ustanovení neobsahuje.

Pramenem práva přestupků a přestupkového řízení je i zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje Evidenci přestupků.

Na samotný závěr zmiňme ještě zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který kromě jiného upravuje podávání

⁶ Obecní symboly - Stanovisko odboru dozoru a kontroly MV ČR. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2019 [cit. 2019-08-14]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obecni-symboly-stanovisko-odboru-doзору-a-kontroly-mv-cr.aspx>

vysvětlení, získávání informací ve spojitosti se šetřením přestupků a v neposlední řadě i úpravu odnětí věci.

2. Přestupek

V této kapitole stručně shrnu základní informace týkající se přestupku, tedy jeho pojem jako takový, následně i jeho znaky. Na závěr kapitoly se budu soustředit na zavinění přestupku a jeho odlišnosti mezi fyzickými osobami, právnickými osobami a podnikajícími fyzickými osobami.

Přestupek je druhem správního deliktu, tedy protiprávního činu, za který mohou správní orgány ukládat veřejnoprávní tresty. Dalšími druhy správních deliktů, kterými se tato práce sice nezabývá, nicméně považuji za vhodné je na tomto místě zmínit, jsou správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty.

2.1. Pojem přestupku

Pojem přestupku je vysvětlen v ustanovení § 5 PřesZ, které říká, že „přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“ Tato legální definice tak obsahuje jak pozitivní i negativní, materiální i formální vymezení přestupku. Pozitivním vymezením přestupku rozumíme podmínku společenské škodlivosti, protiprávnosti a existenci znaků stanovených zákonem. Negativním vymezením pak je, že přestupkem není trestný čin. Nicméně vůči ostatním správním deliktům, tak jak je zmiňujeme v kapitole 2, přestupek již vymezen není. Zároveň je vhodné dodat, že k pojmu „správní delikt“ neexistuje žádná zákonná definice, nicméně judikatura dovodila, že správním deliktem je „jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za něž správní orgán ukládá trest stanovený právním předpisem správního práva.“⁷ Jak je uvedeno výše, správní delikt je trestán správním orgánem, jedná se tedy o správní trestání. Naproti tomu trestné činy jsou projednávány soudně, jedná se pak o soudní trestání. V poslední době dochází ke sblížení principů soudního a správního trestání,⁸ což považuji za logické a správné. Ostatně oběma typům je společný pojem „trestání“,

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. 8 As 17/2007

⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, jehož část právní věty zní: „Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty.“, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. 8 As 17/2007, jehož část právní věty zní: „Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.“

tedy rozhodování o vině a trestu za porušení práva; sblížování principů soudního a správního trestání by tak mělo vést k většímu pochopení, porozumění, a tedy i přehlednosti práva a jeho principů pro adresáty právních norem. Dále pak přináší vyšší míru ochrany obviněnému v přestupkovém řízení.

2.2. Znaký přestupku

Podíváme-li se blíže na materiální a formální znaky legální definice přestupku, materiálním znakem je společenská škodlivost, formálními znaky jsou „čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen“ a „který vykazuje znaky stanovené zákonem.“ V zákonné definici není zmíněn ještě jeden znak přestupku, a sice jeho trestnost.

Odpovědnost za přestupek vzniká pouze v případě, když jsou naplněny oba znaky přestupku, tedy jak formální, tak i materiální. Přičemž materiálním znakem přestupku, jak jsme již uvedli výše, je společenská škodlivost činu. Míra společenské škodlivosti činu je rozhodující pro klasifikaci činu. Pakliže materiální znak přestupku chybí, o přestupek se nejedná. Je-li stupeň společenské škodlivosti nízký až zanedbatelný, bude se jednat o přestupek tzv. bagatelní, který nebude stíhán.⁹ Naproti tomu při vysokém stupni společenské škodlivosti se bude jednat o trestný čin. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ“), v ustanovení § 12 odst. 2 uzákoňuje zásadu subsidiarity trestní represe: „Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.“ Z toho, jakož i ze samotné legální definice přestupku vyplývá, že trestný čin nemůže být zároveň přestupkem.¹⁰ Formální znaky přestupku můžeme rozdělit do dvou kategorií, na

⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. srpna 2012, sp. zn. 9 As 34/2012 – 28, který říká: „Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný.“ a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2014, sp. zn. 5 As 4/2013 – 26, který říká: „K odpovědnosti za přestupek je tedy 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).“

¹⁰ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2019, sp. zn. III.ÚS 2403/18, který říká, že „dospěje-li soud k závěru, že určitý skutek vykazuje znaky trestného činu, není třeba zvlášť činit zmínku o nedostatku naplnění znaků přestupku. (...) Právní kvalifikace jednání jako přestupku je podle

obecné a typové. Obecnými formálními znaky jsou protiprávnost, označení zákonem za přešupek, přešupková způsobilost a trestnost. Typovými znaky jsou pak jednotlivé skutkové podstaty, což jsou souhrny jednotlivých objektivních a subjektivních znaků, které charakterizují jednotlivé druhy přešupků a navzájem je od sebe odlišují.

Protiprávnost činu spočívá v tom, že tento je v rozporu s právním řádem, tj. je porušena nebo nesplněna povinnost stanovená zákonem nebo uložená na základě zákona. Taková povinnost může být uložena i podzákoným předpisem, správním aktem, veřejnoprávní smlouvou apod. Je na místě dodat, že skutkovou podstatu přešupku může definovat pouze zákon, a nikoliv předpis nižší právní síly. Protiprávnost činu v kombinaci s dalšími znaky přešupku však ještě nemusí znamenat, že se bude jednat o přešupek. Přešupkový zákon, stejně jako trestní zákoník, zná okolnosti vylučující protiprávnost. Ty jsou upraveny v §§ 24 až 28 PřesZ a jsou jimi krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně. V případě naplnění těchto ustanovení přešupkového zákona čin, byť při současném naplnění znaků formálních i materiálního, nemůže být klasifikován jako přešupek.

Přešupkový zákon upravuje důvody zániku odpovědnosti za přešupek, tedy zániku trestnosti za přešupek. Jedná se o okolnosti, které nastávají po spáchání přešupku, ale před pravomocným rozhodnutím o vině. Zánik trestnosti přešupku znamená, že správní orgán, resp. státní moc do budoucna ztrácí možnost o přešupku rozhodnout, nemůže zahájit řízení o přešupku a pokud je řízení již zahájeno, musí jej zastavit. Odpovědnost za přešupek zaniká podle ustanovení § 29 PřesZ uplynutím promlčecí doby, smrtí fyzické osoby, zánikem právnické osoby bez právního nástupce, nebo vyhlášením amnestie.

Délka promlčecí doby činí 1 rok, nebo 3 roky v případě přešupku, za nějž zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranici činí alespoň 100 000 Kč. Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přešupku, přičemž dnem spáchání přešupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, nebo den, kdy nastal účinek přešupku, je-li právě účinek znakem přešupku. Ustanovení § 32

obecných soudů vyloučena přímo z povahy věci subsidiárním postavením ustanovení o přešupcích vůči ustanovením o trestných činech (srov. § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich).“

PřesZ vyjmenovává případy, kdy dochází k stavení a přerušování promlčecí doby. Zvláštní zákon může promlčecí dobu stanovit odlišně.

Po smrti fyzické osoby obviněné za přešupek s ní není možné řízení o přešupku zahájit či v něm pokračovat (řízení musí být zastaveno). V případě smrti podnikající fyzické osoby a zániku právnické osoby může dojít k procesnímu nástupnictví (viz oddíl 6.2).

Amnestii ve věcech přešupků uděluje dle ustanovení § 104 PřesZ prezident republiky. Ten může nařídít, aby se jednání o přešupku nezahajovalo, nebo aby se v něm nepokračovalo, pokud bylo již zahájeno. Dále má oprávnění zmírnit nebo odpustit uložený správní trest nebo jeho zbytek a nařídít vyřazení přešupku z evidence přešupků. Amnestie může být hromadná či individuální a nabývá účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů.

2.3. Zavinění přešupku

Skutková podstata přešupku je tvořena čtyřmi znaky: objektem, objektivní stránkou, subjektem a subjektivní stránkou. Objektem přešupku je zákonem chráněný zájem, proti němuž je protiprávní jednání pachatele přešupku namířeno. Objekt lze dále dělit do následujících kategorií: objekt obecný, objekt druhový a objekt individuální. Objektivní stránkou rozumíme jednání pachatele, ať už se jedná o formu konání, tedy komisivní jednání, či opomenutí, tj. omisivní jednání, a následek tohoto jednání, kterým je porušení nebo ohrožení zájmů chráněných zákonem. Mezi jednáním a následkem jednání je vyžadován kauzální nexus. Subjektem je pachatel přešupku, tedy osoba, která svým jednáním naplnila všechny skutkové znaky přešupku. Pachatelem přešupku může být fyzická osoba, nově s účinností nového přešupkového zákona¹¹ i podnikající fyzická osoba a právnická osoba. Fyzická osoba je za přešupek odpovědná po dovršení patnáctého roku věku.¹² Pod subjektivní stránkou rozumíme zavinění, což je vnitřní psychický stav pachatele, fyzické osoby, k určitým skutečnostem, které zakládají trestný čin.¹³ Přešupkové právo nezná vlastní definici zavinění, proto se analogicky

¹¹ Od 1. července 2017

¹² Srov. § 18 PřesZ

¹³ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7, s. 82

užije ta používaná v trestním právu. Zavinění můžeme rozdělit do dvou skupin, na nedbalostní a úmyslné, přičemž tyto kategorie dělíme do následujících podkategorií: nedbalost na vědomou a nevědomou a úmysl na přímý a nepřímý. K odpovědnosti za přešůpek postačuje zavinění nedbalostní, pakliže ovšem zákon výslovně nevyžaduje zavinění úmyslné.¹⁴ U podnikajících fyzických osob a osob právnických se na zavinění, tedy subjektivní odpovědnost, nehledí. Rozhodující je samotné porušení právních povinností, jak ostatně vyplývá nejen z judikatury,¹⁵ ale i z přešůpkového zákona¹⁶ samotného. Podnikající fyzické osoby a právnické osoby mají tedy objektivní odpovědnost za přešůpek, přičemž právnické osoby mohou přešůpek spáchat pouze prostřednictvím fyzických osob, jejichž taxativní výčet je uveden v ustanovení § 20 odst. 2 PřesZ. Jednání takové osoby musí být přiřitatelné právnické osobě a fyzická osoba se ho dopustí porušením právní povinnosti uložené právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu.¹⁷ Jak uvádí J. Brázda,¹⁸ „zákonodárce se zde nechal inspirovat zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob, ale vzhledem k tomu, že se jedná ve srovnání s trestnými činy o nižší škodlivost jednání, odpovědnost za přešůpek právnické osoby není proto založena na principu tzv. přiřitatelnosti a nepřejímá se díky zákonu o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim doslovně.“¹⁹

¹⁴ Srov. § 15 odst. 1 PřesZ

¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2004, sp. zn. 3 As 3/2003, jehož část právní věty zní: „Odpovědnost právnických a fyzických osob (podnikatelů) za celní delikt je koncipována jako odpovědnost objektivní.“

¹⁶ Srov. § 20 a § 22 PřesZ

¹⁷ Srov. § 20 odst. 1 PřesZ

¹⁸ doc. JUDr. et Mgr. Jan Brázda, Ph.D., LL.M

¹⁹ BRÁZDA, Jan. *Základy odpovědnosti v přešůpkovém zákoně: praktická příručka*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-664-4, s. 49

3. Řízení o přestupcích a jeho právní principy

Při hledání charakteristiky řízení o přestupcích nevystačíme s právní úpravou. V té se žádná legální definice nevyskytuje. Musíme tedy vzít za vděk odbornou literaturou. H. Prášková řízení o přestupcích charakterizuje jako „zákonem upravený postup správních orgánů, jehož účelem je zjistit, zda byl spáchán určitý skutek a kdo jej spáchal, posoudit právní kvalifikaci skutku, uložit pachateli podle zákona správní trest a zajistit jeho výkon. Předmětem přestupkového řízení je určitý skutek.“²⁰

Řízení o přestupcích je zvláštním druhem správního řízení, jehož legální definici nalezneme v ustanovení § 9 SpŘ: „Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“ Řízení o přestupcích je upraveno v procesních předpisech přestupkového zákona, konkrétně jeho třetí části v §§ 60 až 102, případně ve zvláštních zákonech obsahujících zvláštní úpravu pravidel řízení odlišnou od obecných pravidel přestupkového řízení. V řízení o přestupcích se subsidiárně užije správní řád.

Ačkoliv byly již některé z principů zmíněny v kapitole pojednávající o pramenech přestupkového práva, rád bych na úvod této podkapitoly zmínil, co je chápáno pod pojmem právního principu. A. Gerloch²¹ právní principy charakterizuje jako nejvýznamnější část objektivního platného práva vedle právních norem. Právní principy pojmenovává jako „vůdčí zásady, na kterých stojí právní systém vcelku, jakož i jednotlivá právní odvětví.“²² Dále pak popisuje, že se právní principy odlišují od právních norem vyšší mírou abstraktnosti, přičemž z právních principů nevyplývají pro jejich adresáty práva ani povinnosti. „Z hlediska tvorby práva představují právní principy abstraktní regulativní ideje,

²⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 276

²¹ prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

²² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1, s. 34

kteře musí normotvůřce dodržet z hlediska axiologické a teleologické konzistence právního řádu.“²³

Zásadní jsou principy plynoucí z ústavního pořádku (pro tuto kapitolu hraje důležitou roli zejména Listina) a mezinárodních smluv podle článku 10 Ústavy, kterými jsou především Evropská úmluva a Listina EU. Více se k těmto pramenům práva lze dočíst v oddíle 1.1. Shora uvedené prameny práva pojednávají primárně o soudním trestání, nicméně jak už jsme uvedli v oddíle 2.1., soudní a správní trestání se poslední dobou sblíží a principy soudního trestání jsou tím pádem analogicky využitelné i v trestním právu správním.²⁴ Kromě ústavních zákonů jsou principy platné pro řízení o přestupcích obsaženy i v dalších zákonech, z čehož tedy plyne, že nejsou uceleně seřazeny na jednom místě. Nalezneme je jednak v přestupkovém zákoně, subsidiárně pak ve správním řádu, konkrétně v §§ 2 – 8 SpŘ a v § 177, který říká: „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.“

Zásady můžeme pro lepší přehlednost rozdělit na ty platné pro správní právo trestní procesní a na ty týkající se správního práva trestního hmotného.

3.1. Principy správního práva trestního procesního

Pod principy správního práva trestního procesního rozumíme zejména zásadu spravedlivého procesu, zásadu *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody) a zní plynoucí zásadu *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného), zásadu *ne bis in idem* (ne dvakrát v téže věci) a z ní plynoucí překážku litispendence a překážku *res iudicata* (překážka věci rozsouzené), zásadu materiální pravdy, zásadu rychlosti a hospodárnosti a v neposlední řadě taktéž zásadu *nemo tenetur se ipsum accusare* (nikdo není povinen žalovat sám sebe). K těmto zásadám blíže v následujících podkapitolách.

²³ Tamtéž

²⁴ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02, náleží Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002

3.1.1. Zásada spravedlivého procesu

Elementární zásadou je zásada spravedlivého procesu, která je zakotvena v článku 36 odst. 1 Listiny, který říká, že „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu,“ v čl. 37 odst. 3 Listiny říkájícím, že všichni účastníci jsou si v řízení rovni a čl. 38 odst. 2 Listiny, který říká: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“ Spravedlivý proces je též upraven článkem 6 Evropské úmluvy, jehož odstavec 1 říká: „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. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“ S úpravou spravedlivého procesu se setkáme i v ustanovení § 7 SpŘ: „Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.“ Lze říci, že tato zásada spravedlivého procesu rámuje celé správní řízení, a tedy i řízení o přestupcích, přičemž jsou na ni navázány další zásady jako např. zásada dokazování v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí o vině a trestu nebo proces volného navrhování důkazů, se kterými se následně správní orgán musí vypořádat, důkazy musí být hodnoceny ve vzájemné souvislosti a každý důkaz zvlášť, důkazy a argumenty přednesené účastníkem řízení musí být interpretovány s absencí libovůle správního orgánu, což se projevuje v řádném odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Vadné provedení důkazního řízení správním orgánem (např. jednostranné hodnocení důkazů, selektivní výběr hodnocených důkazů, aniž by takový postup byl v následném rozhodnutí řádně a logicky odůvodněn) může být považováno za porušení zásady spravedlivého procesu. Ústavní soud při své rozhodovací činnosti definoval spravedlivý proces

následovně: „Spravedlivým procesem se rozumí celý postup a ucelený řetězec postupů, kdy jsou soudní cestou chráněna práva a právem chráněné zájmy osob. Jinými slovy právo na spravedlivý proces je ústavně zaručené právo každého na přístup před nezávislého a nestranného soudce, který má možnost předloženou věc zkoumat jak z hlediska skutkového, tak z hlediska právního, přičemž soudní rozhodnutí má zásadně konečnou povahu. Jde o zákonem stanovený procesní postup a zákonem upravené soudní řízení. Právo na spravedlivý proces je třeba chápat i jako celý řetězec záruk zákonnosti postupu soudu, které v souhrnu odpovídají nárokům ústavnosti vyjádřené v ústavním pořádku České republiky. Všechny tyto aspekty zajišťují právo na ‚fair trial.‘“²⁵

3.1.2. In dubio pro libertate

Další důležitým principem je *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody), ze které jsou odvozeny *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného) či *in dubio mitius* (v pochybnostech má být rozhodováno mírněji). V souladu s výše uvedenými zásadami platí, že pakliže existují pochyby, měl by správní orgán postupovat vůči jednotlivci mírněji. Pokud není bez veškerých pochybností prokázáno naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku, nelze tvrdit spáchání přestupku. Zásada *in dubio pro reo* úzce souvisí s presumpcí nevinny zakotvenou v článku 40 odst. 2 Listiny, který říká: „Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“ Existuje-li pochybnost, musí být tato interpretována správním orgánem ve prospěch obviněného.

3.1.3. Ne bis in idem

Do řízení o přestupcích proniká i zásada *ne bis in idem*, tedy ne dvakrát v téže věci, která znamená nepřipustnost stíhání či trestání osoby za identickou věc, která již byla v minulosti pravomocně rozhodnuta, ať již potrestáním osoby, či zprošťujícím rozhodnutím. Osobu tak nelze pro tutéž věc opět stíhat, ani jí nelze udělit další trest. Zásada ne dvakrát v téže věci je zakotvena v článku 40 odst. 5 Listiny, který říká: „Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl

²⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 78/10

pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.“ Tento princip upravuje též Evropská úmluva v článku 4 Protokolu č. 7: „Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“ Od zásady *ne bis in idem* je odvozena překážka litispendence, která znamená překážku již zahájeného řízení, pro kterou nelze v každém dalším řízení o téže věci pokračovat. V jedné věci je tedy možné vést pouze jediné řízení o přestupku. Je-li zjištěno, že je v identické věci již řízení vedeno, bude každé další následující zastaveno. Překážku litispendence obsahuje ustanovení § 77 odst. 1 PřesZ: „Nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení.“ Se zásadou *ne bis in idem* souvisí taktéž překážka *res iudicata* neboli věci pravomocně rozsouzené. Nalezneme ji v ustanovení § 77 odst. 2 PřesZ: „Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto.“

3.1.4. Zásada materiální pravdy

Zásada materiální pravdy je dalším procesním principem pronikajícím do přestupkového řízení upraveným v ustanovení § 3 SpŘ: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“ „Požadavky uvedenými v § 2“ jsou postup správního orgánu podle platných právních norem a na základě zákonného zmocnění, šetření práv nabytých v dobré víře i oprávněných zájmů osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká a dbaní předvídatelnosti a veřejného zájmu při rozhodovací činnosti správního orgánu. Při rozhodovací činnosti správního orgánu je tento povinen i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti důležité pro rozhodnutí samotné. Autoři Slabý, Škoda a Vavera²⁶ uvádějí, že „zásada materiální pravdy v praxi naráží na zásadu rychlosti řízení. Zde však nutno konstatovat, že požadavek rychlosti řízení nemůže být nadřazen zásadě materiální pravdy. Zákon o přestupcích

²⁶ Mgr. Antonín Slabý, Ph.D., JUDr. Jindřich Škoda, doc. JUDr. František Vavera, Ph.D., LL.M.

na tuto skutečnost pamatuje formou nového pojetí prekluse. Současně však platí, že správní orgán musí ctít i zásadu vedení správního řízení co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji.²⁷ Jak v komentáři ke správnímu řádu uvádí Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo,²⁸ „správní orgán pak není povinen zjišťovat spolehlivě úplný stav věci (všechny skutečnosti, které by mohly s tímto případem souviset), ale postačí, pokud zjistí tolik informací, kolik jich potřebuje pro učinění daného procesního úkonu.“²⁹ „Tato zásada (materiální pravdy, pozn. autora) [byla] upravena s ohledem na požadavek procesní ekonomie, jak je tomu v ostatních procesních předpisech, protože zjišťovat stav věci (objektivní pravdu) je časově i finančně náročné a zpravidla i objektivně nemožné.³⁰ Tento výklad § 3 SpŘ je podepřen i judikaturou, která říká: „Povinnost správního orgánu řádně objasnit skutečný stav věci není absolutní a je významně korigována zásadou procesní ekonomie. Správní orgán má povinnost volit důkazní prostředky tak, aby byl objasněn skutečný stav věci, aby byl objasněn rychle a hospodárně. Nesmí provádět nadbytečné důkazy, které nemají žádnou vypovídací hodnotu a neobjasňují skutečný stav věci.“³¹

3.1.5. Zásada rychlosti a hospodárnosti

S výše uvedenou zásadou materiální pravdy se pojí, jak už bylo naznačeno, zásada rychlosti a hospodárnosti správního (tedy i přestupkového) řízení. Zásadu rychlosti nalezneme v článku 38 Listiny, který kromě jiného říká, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Z tohoto ustanovení vychází i ustanovení § 6 SpŘ, které v odst. 1 říká, že „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.“ Zásadu hospodárnosti, neboli zásadu procesní ekonomie, upravuje ustanovení § 6 v odstavci 2: „Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.“ Pod pojmem „nikomu“ si můžeme představit správní orgán, účastníky řízení, svědky, opatrovníky, znalce, tlumočníky apod.

²⁷ SLABÝ, Antonín, Jindřich ŠKODA a František VAVERA. *Zákon o odpovědnosti za přestupky: praktický průvodce*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-683-5, s. 11

²⁸ JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, Ph.D., Mgr. Klára Pondělíčková, Mgr. Ing. David Bohadlo

²⁹ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4, s. 34

³⁰ Tamtéž

³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2013, sp. zn. 7 A 37/2010-39

3.1.6. Nemo tenetur se ipsum accusare

Zásada *nemo tenetur se ipsum accusare*, kterou můžeme pojmenovat též jako „nikdo není povinen žalovat sám sebe“, vyplývá z článku 37 odst. 1 Listiny, kde je vyjádřena následovně: „Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.“ Nikdo tedy nesmí být nucen k sebeobviňování. Zmínit zde můžeme i čl. 40 odst. 4 Listiny: „Obviněný má právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven.“ Na místě je pak zopakovat sblížení soudního a správního trestání. U této zásady jej můžeme dokumentovat na judikatuře Ústavního soudu: „Uložení pořádkového opatření (pořádkové pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení (tj. k podání informací) je v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“³² Tato zásada platí pro fyzické osoby, nicméně ji lze užít i v řízení proti osobám právnickým, jelikož právnické osoby zastupují z titulu své funkce v právnické osobě fyzické osoby.

3.2. Principy správního práva trestního hmotného

Principy správního práva trestního hmotného jsou mj. *nullum crimen sine lege* (není trestného činu bez zákona), *nulla poena sine lege* (není trestu bez zákona), subsidiarita trestní represe a zásada individualizace a přiměřenosti správního trestu. Více se o nich čtenář dočte v následujících podkapitolách.

3.2.1. Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege

Zásada *nullum crimen sine lege*, tedy není trestného činu bez zákona a zásadu *nulla poena sine lege*, není trestu bez zákona, je v českém právním řádu zakotvena v článku 39 Listiny: „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“ Tento článek Listiny se užije nejen pro trestné činy, ale i na jakékoliv další

³² Nález Ústavního soudu ze dne 18. února 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, srov. také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. dubna 2009 ve věci *Martinen vs. Finsko* (stížnost č. 19235/03)

protiprávní jednání sankcionovatelné ze strany veřejné moci. Veřejnou (státní) moc lze přitom v souladu s článkem 2 Ústavy uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zásada panství práva má čtyři podzásady. Jsou jimi *nullum crimen sine lege scripta*, *nullum crimen sine lege stricta*, *nullum crimen sine lege certa* a *nullum crimen sine lege praevia*.

Nullum crimen sine lege scripta stanovuje, že podmínky odpovědnosti za protiprávní čin mohou být stanoveny výhradně zákonem. Naproti tomu povinnosti, jejichž porušení může být veřejnou mocí postiženo, mohou být stanoveny kromě zákona i v podzákoném právním předpisu (např. v obecně závazné vyhlášce obce či kraje, v opatření obecné povahy apod.).

Nullum crimen sine lege stricta představuje zákaz analogie v neprospěch pachatele (nicméně analogie ve prospěch pachatele není zakázána). Analogií nelze rozšiřovat podmínky trestní odpovědnosti, není možné rozšiřovat sankce a utvářet nové skutkové podstaty trestných činů či správních deliktů.

Nullum crimen sine lege certa vyjadřuje požadavek na přesnost, jasnost a nezaměnitelnost trestných činů či správních deliktů. Musí být dostatečně jasné, jaké jednání je zákonem zakázáno a jaká či jaké sankce za takové zakázané jednání případně hrozí.

Nullum crimen sine lege praevia přináší zákaz retroaktivity. Tento princip je obsažen v článku 40 odst. 6 Listiny, který říká: „Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Příznivostí zákona pro pachatele se zabývá judikatura Ústavního soudu, která vyslovuje následující myšlenku: „Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, [je] celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu, resp. závěr, že použití nového práva je pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější.“³³

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000

3.2.2. Subsidiarita trestní represe

Princip subsidiarity trestní represe, nazývaný též jako princip ultima ratio, vychází z článku 1 odst. 1 Ústavy a z čl. 4 odst. 4 Listiny, který říká že „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“ a z čl. 39 Listiny.³⁴ Právním rámcem pro tento princip, jak již bylo zmíněno v oddíle 2.2, je taktéž ustanovení § 12 odst. 2 TrZ. Jak uvádí M. Kopecký,³⁵ „jak trestní právo, tak trestní právo správní vycházejí z idey, že veřejnoprávní trestání má být užito jen v případech, kdy pro závažnost a společenskou škodlivost nelze použít jiné právní nebo mimoprávní prostředky (např. prostředky soukromého práva, nápravné prostředky netrestního charakteru, morální hodnotový systém). Prostředky trestního práva lze v tomto směru považovat za subsidiární u vůči prostředkům správního práva.“³⁶ Tento princip by měl být respektován ve dvou rovinách, v rovině legislativní a aplikační. V rámci legislativní roviny určuje zákonodárce, které činy budou trestné a jaké sankce za takové činy budou hrozit. V aplikační rovině vystupuje do popředí v našem případě správní orgán, který aplikuje normy trestního práva správního. Správní orgán je povinen posoudit, zda spáchaný čin naplňuje materiální znak přestupku, kterým je určitá míra společenské škodlivosti. Porušení principu *ultima ratio* může ve svém důsledku vést k porušení ústavního práva na spravedlivý proces.³⁷

3.2.3. Zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu

Správní trest má být ukládán se zřetelem k povaze a závažnosti spáchaného deliktu (přestupku) a poměrům pachatele. Pod povahou a závažností spáchaného přestupku rozumíme kritéria uvedená v ustanovení § 38 PřesZ, přičemž do hry zde opět významným způsobem vstupuje materiální znak přestupku. Jsou jimi mj. význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo

³⁴ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. května 2017, sp. zn. II. ÚS 3080/16

³⁵ doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

³⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 243

³⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. února 2011, sp. zn. III. ÚS 2523/10

ohrožen, význam a rozsah následku přestupku, způsob spáchání přestupku a jeho okolnosti a další.³⁸

Individualizace správního trestu představuje takovou zásadu, podle níž uložený trest musí respektovat konkrétní přestupek a všechna specifika, která se k jeho spáchání váží a která se váží k jeho pachateli. Kritéria pro individualizaci správního trestu nalezneme v ustanovení § 37 PřesZ. Jsou jimi mj. povaha a závažnost přestupku, polehčující³⁹ či přitěžující okolnosti,⁴⁰ osobní poměry fyzické osoby pachatele,⁴¹ povaha činnosti právnické osoby či podnikající fyzické osoby a další. Není tedy možné za jeden konkrétní přestupek automaticky ukládat vždy tentýž trest bez ohledu na výše uvedené.

³⁸ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. listopadu 2011, sp. zn. 5 Af 30/2010-133, který říká: „Soud na rozdíl od žalobkyně zastává názor, že v praktických úvahách správních orgánů a soudů se pojmy společenská nebezpečnost činu a závažnost jednání prolínají, ačkoli splnění prvního z obou znaků je podstatné pro samotnou trestnost, kdežto druhý bývá spojován až s ukládáním sankce a hodnocením jejího druhu a výše.“

³⁹ Srov. § 39 PřesZ

⁴⁰ Srov. § 40 PřesZ

⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, sp. zn. 1 As 9/2008 – 133, jehož právní věta říká: „Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“

4. Subjekty řízení o přestupcích

Hlavními subjekty řízení o přestupcích jsou správní orgány, které vedou řízení a vydávají rozhodnutí, a účastníci řízení, o jejichž právech o povinnostech je v řízení rozhodováno či se jich samotné rozhodnutí může přímo dotknout. Všechny subjekty disponují procesními právy i povinnostmi, kterými ovlivňují průběh samotného řízení. V řízení o přestupcích můžeme nalézt ještě další osoby, tzv. osoby zúčastněné na řízení, kterými jsou např. zástupci účastníků řízení, svědci, znalci, tlumočníci a další. Tyto osoby nicméně nemají procesní práva a povinnosti, vlastním jménem nemohou řízení ovlivňovat, nehájí své zájmy, nejsou proto považovány za subjekty řízení o přestupcích.⁴²

4.1. Správní orgány

Správní orgán jako pojem je definován v ustanovení § 1 odst. 1 SpŘ jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku a jiného orgánu, právnická a fyzická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Jeho úlohou v řízení o přestupcích je toto řízení vést a naplnit jeho účel, kterým je, jak už bylo uvedeno v kapitole 3, zjistit, zda byl spáchán určitý skutek a kdo jej spáchal, posoudit právní kvalifikaci skutku, uložit pachateli podle zákona správní trest a zajistit jeho výkon.⁴³ Pro učení správního orgánu příslušného k vedení konkrétního řízení je třeba určit příslušnost věcnou, funkční a místní takového orgánu. Považuje-li se vícero správních orgánů příslušných k vedení konkrétního řízení o přestupku, jedná se o tzv. kladný kompetenční spor.⁴⁴ V opačném případě, tedy pokud se žádný ze správních orgánů necítí příslušný k vedení konkrétního řízení o přestupku, jedná se o tzv. záporný kompetenční spor.⁴⁵

⁴² Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 261

⁴³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 276

⁴⁴ Srov. § 97 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“)

⁴⁵ Srov. § 97 odst. 3 SŘS

4.1.1. Věcná příslušnost správního orgánu

Pojem věcné příslušnosti srozumitelně vysvětluje judikatura Nejvyššího správního soudu: „Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné.“⁴⁶ Ustanovení § 10 SpŘ pak k věci říká, že „správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.“ Řízení o přestupcích se řídí přestupkovým zákonem, který věcnou příslušnost upravuje v ustanovení § 60, které ve svém prvním odstavci říká, že nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností. Druhý odstavec pak vymezuje okruhy přestupků, k jejichž projednání je věcně příslušný obecní úřad. Těmito okruhy přestupků jsou proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Přestupky spadající do výše uvedených kategorií jsou upraveny zákonem o některých přestupcích (ZoNP). V porovnání s předchozí úpravou přestupkového práva došlo k zúžení agendy obecních úřadů. „Projednávání přestupků se stává stále složitější a na kvalifikaci úředních osob náročnější činností, mnohdy zatěžovalo obce také z hlediska vynakládání finančních prostředků. Tomu nasvědčovala také praxe menších obcí, které uzavíraly veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků jinými (většími, vybavenějšími) obcemi nebo zajišťovaly přestupkovou agendu prostřednictvím advokátů,“ uvádí H. Prášková.⁴⁷ Tuto změnu v nové právní úpravě přestupkového práva, tedy omezení přestupkové agendy pro menší obce, vnímám kladně jednak z důvodu snížení administrativní zátěže nejmenších obecních úřadů, zároveň lze očekávat

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2014, sp. zn. 6 Ads 87/2013 – 131

⁴⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 282

vyšší odbornost a tím i kvalitu v řízení o přestupcích, které byly zákonem přesunuty do věcné působnosti lépe vybaveného správního orgánu, tedy obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Zvláštní zákon může stanovit jinou věcnou příslušnost správního orgánu. Například podle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, projednává přestupky Česká národní banka,⁴⁸ podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, projednávají vymezené přestupky Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, popřípadě Česká školní inspekce.⁴⁹ Různorodost orgánů mající věcnou příslušnost k projednávání přestupků je tak poměrně velká.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností⁵⁰ má tzv. zbytkovou věcnou působnost, jelikož mu zákon přiznává věcnou příslušnost v případech, nemá-li věcnou příslušnost buď obecní úřad nebo jiný správní orgán podle zvláštního zákona.

Věcnou příslušnost správního orgánu v řízení o přestupcích je možné změnit veřejnoprávní smlouvou. Tuto možnost připouští ustanovení § 105 PřesZ, podle kterého může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků. Podmínkou však je, že věcná příslušnost bude převedena na obec s rozšířenou působností nebo na obec s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec s původní věcnou příslušností nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků, nemůže si tedy ponechat jen některé okruhy přestupků z uvedených v ustanovení § 60 odst. 2 PřesZ a ostatní tzv. outsourcovat.

Vydá-li rozhodnutí věcně nepříslušný správní orgán, je takové rozhodnutí v souladu s ustanovením § 77 SpŘ nicotné. To neplatí, pokud rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost

⁴⁸ Srov. § 36j zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ Srov. § 182a zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁰ Výčet obcí s rozšířenou působností je obsažen v Příloze č. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

rozhodnutí znamená jeho neplatnost od samého počátku (*ex tunc*), na rozhodnutí se nahlíží, jako by nebylo nikdy vydáno.

4.1.2. Funkční příslušnost správního orgánu

Funkční příslušnost je v literatuře definována jako institut, který je součástí věcné příslušnosti a „který si vynucuje rozmanitost organizace správy např. vytvářením takových útvarů, jako jsou orgány při orgánu, popř. zvláštní útvary uvnitř správního orgánu se specializovanou činností. Také subjekty samosprávy a další právnické osoby si obvykle vytvářejí vlastní organizační strukturu a je třeba odpovědět na otázku, který z jejich orgánů bude rozhodovat.“⁵¹

Obecně je funkční příslušnost upravena ustanovením § 130 SpŘ, které stanovuje, že je-li k řízení věcně příslušný územně samosprávní celek, funkčně příslušným je v případě kraje krajský úřad, v případě obce pak obecní úřad. Pakliže řízení provádí jiná veřejnoprávní korporace bez bližšího určení, který její orgán má řízení provádět, je funkčně příslušný její výkonný orgán se všeobecnou působností. Pokud řízení provádí jiná právnická osoba, aniž by zákon určoval její konkrétní orgán jakožto funkčně příslušný k vedení řízení, disponuje touto funkční příslušností její statutární orgán podle zvláštního zákona anebo orgán nebo zaměstnanec jí pověřený.

Přestupkový zákon ve svém ustanovení § 61 připouští v případě obce zřízení zvláštního orgánu, kterým je komise pro projednávání přestupků. Komisi zřizuje starosta obce. Komise může projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku a přestupky, o kterých to stanoví jiný zákon. Při zřízení komise starosta určí, které přestupky komise projednává namísto obecního úřadu.⁵²

Povšimněme si, že oproti ustanovení § 60 odst. 2 PřesZ jsou v taxativním výčtu okruhu přestupků, které může projednávat přestupková komise, navíc

⁵¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 261

⁵² Srov. § 61 odst. 1 PřesZ

i přestupky proti pořádku ve státní správě. Jak uvádějí autoři Jemelka a Vetešník,⁵³ „muselo by se ovšem jednat o přestupky, ke kterým je jinak příslušný obecní úřad podle zvláštního zákona, protože starosta nemůže na přestupkovou komisi převést působnost, kterou obecní úřad nemá.“⁵⁴

Taktéž považují za přínosné zdůraznit, že se jedná o možnost (a nikoliv povinnost) pouze pro obce I. stupně. Zde se tedy, pakliže dojde k přesunu agendy přestupků na zvláštní orgán obce, nemusí jednat o přesun en bloc jako v případě přesunu věcné příslušnosti formou veřejnoprávní smlouvy. Tuto odlišnost oproti úpravě obsažené v ustanovení § 105 PřesZ považují za logickou, jelikož v případě vzniku přestupkové komise se věcná příslušnost nemění a celá agenda zůstává tzv. „pod jednou střechou“ téhož obecního úřadu. Je-li komise zřízena, musí mít lichý počet členů a osobu předsedy, která vyhoví zákonným podmínkám.⁵⁵

Možnost zřízení přestupkové komise či jiného zvláštního orgánu obcí s rozšířenou působností může být stanovena zvláštním zákonem. Přestupkový zákon takovou možnost sám neupravuje. Předchozí přestupkový zákon (ZoP) umožňoval pověřit projednáváním přestupků komisi rady. V nové právní úpravě, konkrétně v ustanovení § 103 odst. 2 PřesZ, je toto výslovně zapovězeno

4.1.3. Místní příslušnost správního orgánu

Místní příslušnost správního orgánu lze obecně určit vztahem správního orgánu k rozhodované věci z hlediska jeho místní, tedy prostorové působnosti.⁵⁶ Přestupkový zákon místní příslušnost upravuje v ustanovení § 62, ve kterém stanovuje několik kritérií, kterými se místní příslušnost správního orgánu řídí. Těmito kritérii jsou místo, kde byl přestupek spáchán, nelze-li určit místo přestupku, potom současně či posledně známé místo trvalého pobytu osoby podezřelé z přestupku, v případě právnické osoby či podnikající fyzické osoby místo, kde osoba podezřelá z přestupku má nebo naposledy měla sídlo, vykonává nebo vykonávala svoji činnost, nebo má nebo měla svůj nemovitý majetek a nelze-

⁵³ JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, Ph.D. a JUDr. Bc. Pavel Vetešník

⁵⁴ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1, s. 514

⁵⁵ Srov. § 61 odst. 2 PřesZ a § 111 PřesZ

⁵⁶ Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 261

li užít ani tohoto kritéria, pak přichází jako poslední na řadu místo, kde vyšel přestupek najevo. Místně příslušným správním orgánem k projednání přestupku bude ten, v jehož správním obvodu se ono výše uvedené místo určené dle zákonných pravidel nachází.

Místo, kde byl přestupek spáchán (*forum delicti comissi*) je základním, výchozím kritériem pro určení místní příslušnosti správního orgánu. Důvodem je předpoklad, že v místě spáchání domnělého přestupku lze tento nejefektivněji objasnit, přičemž pod onou efektivitou rozumíme zejména vyšší rychlost a nižší náklady řízení. Místem spáchání přestupku rozumíme místo, kde došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku. Pokud byl přestupek spáchán distančním způsobem, potom je místem přestupku místo, kde došlo k účinkům přestupku či k těmto účinkům mělo dojít. Skládá-li se přestupek z dílčích útoků, pak jsou místem všechna místa, kde došlo k dílčím útokům. I v případě pokračujícího, trvajícím či hromadného přestupku přichází v úvahu více míst, resp. místem přestupku jsou všechna místa, kde byl udržován protiprávní stav. Je-li místně příslušných více správních orgánů, postupuje se buď v souladu s ustanovením § 62 odst. 4 PřesZ, které říká, že řízení provede ten správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo. Subsidiárně se užije správní řád, jeho ustanovení § 11 odst. 2, které říká: „Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.“

Místní příslušnost může být oproti výše uvedeným pravidlům změněna na základě ustanovení § 131 odst. 5 SpŘ, který upravuje postoupení věci z důvodu vhodnosti. Vhodností může být domněnka rychlejšího a levnějšího řízení, pokud by jej vedl jiný správní orgán než ten, který byl původně místně příslušný.

Změna místní příslušnosti správního orgánu může nastat i z důvodů uvedených v ustanovení § 63 PřesZ, který upravuje tzv. systémovou podjatost. Pokud je podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je věcně i místně příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený

správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku. V případě, pokud je podezřelým ze spáchání přestupku územní samosprávní celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem v řízení o takovém přestupku, nadřízený správní orgán věc předá správnímu orgánu ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Obdobně se postupuje i v případě z přestupku podezřelého člena zastupitelstva územního samosprávného celku, přičemž správní orgán tohoto územního samosprávného celku by byl příslušným odvolacím správním orgánem k řešení takového přestupku. Nadřízený správní orgán věc postupuje vždy formou usnesení.

Je-li rozhodnutí vydáno místně nepřislušným správním orgánem, jedná se o vadu, kvůli které může být takové rozhodnutí zrušeno. V tomto případě ale rozhodnutí nebude nicotné jako v případě věcné nepřislušnosti.

4.2. Účastníci přestupkového řízení

Účastníky přestupkového řízení vyjmenovává ustanovení § 68 PřesZ. Jsou jimi 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 nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty.

Vzhledem k tomu, že se tato práce zabývá tématem postavení účastníka přestupkového řízení, přičemž tomuto tématu samotnému je věnována samostatná kapitola 6, dovolím si na tomto místě pouze stručnější představení jednotlivých účastníků řízení o přestupcích tak, jak nám je nabízí přestupkový zákon. Považuji totiž za vhodné uzavřít výčet subjektů řízení o přestupcích tak, aby byl v této kapitole kompletní.

4.2.1. Obviněný

Osobu obviněného upravuje ustanovení § 69 PřesZ. Osoba podezřelá z přestupku se stává osobou obviněnou, jakmile vůči ní správní orgán učiní první

úkon v řízení. Dokud není tato osoba pravomocným rozhodnutím správního orgánu uznána vinnou z přestupku, hledí se na ni jako na nevinnou.

4.2.2. Poškozený

Ustanovení § 70 PřesZ ukládá správnímu orgánu povinnost bezodkladně vyrozumět o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení a o nařízeném ústním jednání osobu, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku obohatil, za podmínky, že je správnímu orgánu tato osoba známa. Kromě povinnosti vyrozumět takovou osobu má správní orgán i povinnost poučovací o tom, že poškozený má nárok na uplatnění škody či vydání bezdůvodného obohacení nejpozději při prvním ústním jednání, popř. v jiné lhůtě, kterou určí správní orgán. Osobou v postavení poškozeného se osoba stane momentem uplatnění nároku na škodu či vydání bezdůvodného obohacení, pokud tak učiní ve stanovené lhůtě. Pakliže k uplatnění výše uvedeného nároku došlo již v předchozím trestním řízení o totožném skutku, nabývá osoba postavení poškozeného se zahájením řízení. Bylo-li o nároku osoby rozhodnuto již v občanskoprávním či jiném řízení, nebo v případě, že takové řízení probíhá, nemá osoba nárok na uplatnění škody či vydání bezdůvodného obohacení.

4.2.3. Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která může být nebo byla zabrána

Postavení vlastníka věci nebo náhradní hodnoty, která může být nebo byla zabrána, na rozdíl od předchozích dvou účastníků řízení o přestupcích přestupkový zákon v žádném svém ustanovení blíže neupravuje. Ve stručnosti lze nicméně říci, že tato osoba označená v ustanovení § 68 písm. c) PřesZ má postavení účastníka řízení zejména proto, aby mohla bránit svá ústavně zaručená majetková práva.

4.3. Další subjekty přestupkového řízení

Dalšími subjekty kromě správního orgánu a účastníků řízení disponujícími procesními právy jsou osoba přímo postižená spácháním přestupku, zákonný zástupce a opatrovník mladistvého a orgán sociálně právní ochrany dětí.

4.3.1. Osoba přímo postižená spácháním přestupku

Osobě přímo postižené spácháním přestupku přiznává ustanovení § 71 PřesZ zvláštní práva, kterými jsou právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomna při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a právo na oznámení rozhodnutí. Platí přitom, že tato osoba musí dát se zahájením či s pokračováním řízení souhlas. Správní orgán takovou osobu, je-li mu známa, musí vyrozumět, přičemž ji musí poučit, že řízení o přestupku lze zahájit, či v něm pokračovat jen s jejím souhlasem. Pokud osoba souhlas nedá ve lhůtě stanovené správním orgánem, která ale nesmí být kratší než třicet dnů, řízení nemůže být zahájeno a věc bude odložena v souladu s ustanovením § 76 odst. 4 PřesZ, či v řízení nebude možné pokračovat, a to bude zastaveno v souladu s ustanovením § 86 odst. 1 písm. m) PřesZ. Na souhlas udělený po lhůtě nebude brán zřetel. Je-li osob přímo postižených spácháním přestupku více, postačí souhlas alespoň jedné z nich. V případě, že osoba souhlas poskytne, nebude účastníkem řízení (pokud ovšem zároveň nebude vystupovat i v jiné roli, např. poškozeného) ale bude osobou zúčastněnou na řízení. Svůj souhlas pak může odvolat do vydání rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Pokud osoba přímo postižená spácháním přestupku svůj souhlas odvolá, nemůže ho již opětovně poskytnout.

4.3.2. Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého

Ustanovení § 72 v odstavci 1 přiznává zákonnému zástupci a opatrovníku mladistvého obviněného právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení práv a oprávněných zájmů mladistvého obviněného, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomen při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, právo na oznámení rozhodnutí, právo podat odvolání ve prospěch mladistvého obviněného proti rozhodnutí o přestupku nebo proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání a právo podat žádost o obnovu

řízení nebo o vydání nového rozhodnutí. Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného má právo zvolit mladistvému obviněnému zmocněnce.

Zákonný zástupce či opatrovník mladistvého nejsou pouze procesními zástupci mladistvého v řízení, ale naopak jim náleží plná procesní způsobilost. V případě, že obviněný mladistvý v průběhu řízení dosáhne plnoletosti, zákonný zástupce nebo opatrovník výše uvedená procesní práva ztratí (a nebude tak již více vystupovat v této pozici).

4.3.3. Orgán sociálně-právní ochrany dětí

Zákon přiznává orgánu sociálně-právní ochrany dětí stejná práva jako zákonnému zástupci a opatrovníkovi.⁵⁷ V případě, že je spolu s mladistvým z téhož přestupku obviněn i jeho zákonný zástupce nebo opatrovník a mladistvý nemá jiného zákonného zástupce nebo opatrovníka, výše uvedená práva vykonává pouze orgán sociálně-právní ochrany dětí. Stejně tak bude výše uvedená práva vykonávat pouze orgán sociálně-právní ochrany dětí tehdy, panuje-li důvodná obava, že zákonný zástupce nebo opatrovník mladistvého obviněného nebude řádně hájit zájmy mladistvého obviněného⁵⁸. Stejně jako v případě zákonného zástupce nebo opatrovníka ztrácí orgán sociálně-právní ochrany dětí svá procesní práva okamžikem dovršení plnoletosti obviněného v průběhu řízení.

⁵⁷ Srov. § 72 odst. 1 PřesZ

⁵⁸ Srov § 72 odst. 2 a 3 PřesZ

5. Řízení o přestupcích z hlediska jeho zahájení, průběhu a skončení

Řízení o přestupcích z hlediska jeho průběhu můžeme rozdělit do několika etap, a sice postup před samotným zahájením řízení (zde se ještě nejedná o řízení o přestupku jako takové), zahájení přestupkového řízení a jeho průběh a na závěr skončení přestupkového řízení. Na průběhu přestupkového řízení je pak důležité ústní jednání, shromažďování podkladů pro rozhodnutí a dokazování. Jednotlivé fáze řízení o přestupku jsou upraveny v hlavě páté a šesté PřesZ.

5.1. Postup před zahájením přestupkového řízení

Jak již vyplývá z názvu oddílu, postup před zahájením přestupkového řízení není řízením o přestupcích samotným. Jedná se o postup správních či jiných orgánů, který přestupkovému řízení bezprostředně předchází. V této etapě dochází k přezkumu správním orgánem, zda existují důvody pro to, aby přestupkové řízení bylo vůbec zahájeno. Samotný postup před zahájením řízení lze shrnout na přijímání podnětů a oznámení k zahájení řízení o přestupku, podávání vysvětlení, zajištění důkazu a odložení věci v případě, že by řízení o přestupku nemohlo vést k rozhodnutí o vině a bylo by neefektivní řízení zahájit a posléze zastavit.

5.1.1. Přijímání podnětů a oznámení k zahájení řízení

Správní orgán získává podněty, které následně přezkoumává, jednak vlastní úřední činností (např. prováděním správního dozoru), dále pak také od jiných orgánů veřejné moci, kterými může být např. Policie ČR nebo Vojenská policie, správní orgán též přijímá podněty fyzických i právnických osob, a to nejen od těch, které by se později staly účastníky řízení.

Podávání a přijímání podnětů o přestupcích upravuje ustanovení § 42 SpŘ, které stanoví, že správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední a pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu v zákonem stanovené lhůtě, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Po podání podnětu nicméně nemá podatel žádné právo, aby

správní orgán řízení o přestupku skutečně zahájil. Ostatně Ústavní soud k této problematice poznamenal, že „neexistuje dle názoru Ústavního soudu žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán.“⁵⁹

Pokud policejní orgán či jiné orgány veřejné moci pojalý důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a v případě že tyto orgány veřejné moci nejsou samy příslušné k projednání zjištěného přestupku, mají ze zákona povinnost oznámit podezření na jeho spáchání příslušnému správnímu orgánu bez zbytečného odkladu, přičemž spolu v oznámení uvedou, která osoba je podezřelou ze spáchání přestupku (je-li tato osoba oznamujícímu orgánu známa) a všechny rozhodné skutečnosti včetně právní kvalifikace týkající se podezření na spáchaný přestupek, místa a času, kdy měl být skutek spáchán a důkazních prostředků, které jsou oznamujícímu orgánu veřejné moci známy.⁶⁰ Orgán policie je ze zákona povinen učinit nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, pokud okolnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán přestupek proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti, proti majetku, proti pořádku ve státní správě, proti pořádku v územní samosprávě, podle zákona o silničním provozu,⁶¹ proti pořádku ve státní správě v působnosti Policie České republiky nebo Vojenské policie, na úseku požární ochrany, nebo o němž to stanoví jiný zákon.⁶² Tento výčet okruhů přestupků je taxativní. Orgán policie v takovém případě provede šetření pomocí prostředků mu zákonem stanovených (zejména zákonem o Policii ČR⁶³), načež o svých zjištěních sepíše úřední záznam, který přiloží k oznámení. Úřední záznam není sám o sobě důkazním prostředkem, na jehož základě lze ve věci rozhodnout. Úřední záznam pouze poskytuje předběžnou informaci správnímu orgánu o případném spáchání přestupku.⁶⁴

⁵⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. října 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02

⁶⁰ Srov. § 73 PřesZ

⁶¹ zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

⁶² Srov. § 74 odst. 1 PřesZ

⁶³ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. I As 96/2008 – 115

Nemůže-li příslušný správní orgán provést úkony potřebné k prověření oznámení o přestupku (např. z důvodu hospodárnosti), požádá orgán policie nebo jiný správní orgán o součinnost v této věci, která spočívá v provedení zmíněných úkonů. V případě, že orgán policie či jiný správní orgán není k provedení požadovaných úkonů příslušný, neprovede je a vyrozumí o tom příslušný správní orgán.⁶⁵ Součinnost Policie ČR při provádění úkonů správního orgánu upravuje též ustanovení § 135 SpŘ, které říká, že „hrozí-li, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku, může správní orgán požádat Policii České republiky o součinnost jejích příslušníků při provádění svého úkonu.“

5.1.2. Podávání vysvětlení

Podávání vysvětlení je možné pouze ve fázi před zahájením řízení o přestupku. Tento úkon správního orgánu upravuje ustanovení § 137 SpŘ (nový přestupkový zákon tento institut nezná), dle kterého správní orgán k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje nezbytná vysvětlení. Správní orgán dále opatřuje vysvětlení potřebná k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, stanoví-li tak zvláštní zákon. Vysvětlení může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. To považuji za důležité a hodnotné ustanovení, které by mělo eliminovat tendence správního orgánu opatřovat si informace nejsnazší možnou cestou, i za cenu nedůvodného zásahu do života občanů, kterým předvolání či dokonce předvedení v mých očích může být.

K tomuto úkonu je správní orgán oprávněn použít institutů předvolání a předvedení, přičemž tomu, kdo bezdůvodně, tedy nad rámec zákonných důvodů, odepře podat vysvětlení, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu.

Předvolání, které je upraveno v ustanovení § 59 SpŘ musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou

⁶⁵ Srov. § 75 PřesZ

právní následky v případě, že se nedostaví. Pokud se předvolaný ze závažných důvodů nemůže dostavit, je povinen se bezodkladně a s uvedením důvodu omluvit.

Předvedení upravuje ustanovení § 60 SpŘ, které říká, že pokud „se účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat usnesení, na jehož základě bude účastník nebo svědek předveden. (...) Předvedení na požádání správního orgánu zajišťuje Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon. V řízení před orgány obcí zajišťuje předvedení též obecní policie.“

O podání vysvětlení se pořizuje záznam, který obsahuje údaje umožňující identifikaci osoby, která skutečnost sděluje, vylíčení předmětných skutečností, datum, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Tento úřední záznam nelze v řízení samotném, pokud by bylo nařízeno, použít jako důkazní prostředek. Úřední záznam tak slouží pro účely zjištění, zda je důvodné zahájit řízení o přestupku či nikoliv.

5.1.3. Zajištění důkazu

Institut zajištění důkazu je upraven v ustanovení § 138 SpŘ, přičemž toto ustanovení stanovuje jasné podmínky, po jejichž naplnění lze tohoto institutu užít. Zajištění důkazu lze provést z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem řízení o přestupku, bylo-li by toto zahájeno. Zajistit lze důkaz, existuje-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování. Správní orgán je povinen o zajištění důkazu vydat usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká. V případě, že hrozí nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost.⁶⁶

Jako ilustraci můžeme použít např. výslech osoby, která na delší časový úsek musí odcestovat do zahraničí, popř. je na tom tak špatně zdravotně, že by se

⁶⁶ Srov. § 138 odst. 1 SpŘ

případného řízení o přestupku nemusela dožít, dále se může např. jednat o zajištění listiny v případě, že by hrozila její ztráta či zničení.

5.1.4. Odložení věci

Pakliže správní orgán neshledá důvody pro zahájení řízení, věc odloží, aniž by zahájil řízení. Tento postup je upraven v ustanovení § 76 PřesZ, které taxativně stanovuje důvody, pro které musí správní orgán věc odložit a pro které může věc odložit.

Obligatorně správní orgán věc odkládá např. v případě, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci, podezřelý z přestupku požívá výsad a imunit podle mezinárodního práva, podezřelý z přestupku požívá výsad a imunit podle jiného zákona nebo 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, podezřelý z přestupku v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok svého věku, podezřelý z přestupku nebyl v době spáchání skutku pro nepřičetnost za přestupek odpovědný, odpovědnost za přestupek zanikla, fyzická osoba nebo podnikající fyzická osoba podezřelá ze spáchání přestupku zemřela, pokud odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek nepřešla na osobu, která pokračuje v její podnikatelské činnosti, právnická osoba zanikla, pokud odpovědnost za přestupek nepřešla na jejího právního nástupce,⁶⁷ jestliže osoba přímo postižená spácháním přestupku nedala souhlas k zahájení řízení nebo tento souhlas vzala zpět, nejedná-li se o přestupek, který lze projednat i bez takového souhlasu.

Správní orgán má možnost věc odložit, např. tehdy, pokud správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému z přestupku uložen v trestním řízení za jiný skutek.⁶⁸

⁶⁷ Srov. § 76 odst. 1 PřesZ

⁶⁸ Srov. § 76 odst. 5 PřesZ

5.2. Zahájení řízení o přestupcích

Řízení o přestupcích je na rozdíl od staré úpravy přestupkového zákona (ZoP) zahajováno příslušným správním orgánem vždy z moci úřední. Ten je povinen zahájit řízení o každém přestupku, který zjistí.⁶⁹ Musí však dodržet ustanovení § 77 PřesZ, které říká, že „nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení,“ stejně tak „nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto.“ Jednak je zde uplatněna překážka litispendence, stejně jako překážka věci pravomocně rozhodnuté, dále pak je použit princip ne dvakrát v téže věci.

Jak už bylo výše uvedeno, řízení se zahajuje *ex officio*, tedy z moci úřední. V zákonem stanovených případech toto ale může ovlivnit osoba spácháním přestupku přímo postižená, jelikož se ve vyjmenovaných případech vyžaduje její souhlas k zahájení řízení, a pokud již řízení bylo zahájeno, pak k pokračování v řízení. Je-li takových osob více, pak se vyžaduje souhlas alespoň jedné z nich, aby řízení mohlo být zahájeno, resp. v něm mohlo být pokračováno.⁷⁰ Zmíněný výčet přestupků se téměř překrývá s případy uvedenými ve staré úpravě přestupkového zákona (ZoP), kdy bylo možné řízení zahájit na návrh.⁷¹

5.2.1. Zahájení řízení o přestupcích z moci úřední

S nástupem účinnosti nového přestupkového zákona je možné zahájit řízení o přestupcích výhradně z moci úřední. Uplatňují se zde tedy zásady oficiality a legality. Zahájení řízení z moci úřední je upraveno v ustanovení § 77 PřesZ, které říká, jak již bylo výše uvedeno, že správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí. Přestupkový zákon nedává správnímu orgánu žádnou lhůtu, ve které je řízení povinen zahájit, nicméně lze dovodit z ustanovení § 80 SpŘ, že by měl řízení zahájit bezodkladně, nejpozději však do třiceti dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Správní orgán může

⁶⁹ Srov. § 78 odst. 1 PřesZ

⁷⁰ Srov. § 79 odst. 1 PřesZ

⁷¹ Srov. Důvodová zpráva k § 79 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Parlament České republiky, 2015 [cit. 2019-08-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

řízení zahájit i po uplynutí této lhůty, nicméně jejím uplynutím se vystavuje riziku provedení opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného orgánu dle již zmíněného ustanovení § 80 SpŘ.

Ustanovení § 78 odst. 2 SpŘ nabízí správnímu orgánu dva způsoby, jak zahájit řízení o přestupku. Prvním je doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku podezřelému ze spáchání přestupku, druhým způsobem je ústní vyhlášení takového oznámení.

V případě, že správní orgán zahajuje řízení doručením oznámení o zahájení řízení, musí postupovat v souladu s ustanovením § 19 odst. 4 a 6 SpŘ, tj. pokud to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení. Správní orgán má povinnost doručit písemnost do vlastních rukou adresáta, pokud u ní hrozí, že by mohla být vydána jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem. Z toho vyplývá, že správní zákon nemá automaticky povinnost doručovat písemnosti do vlastních rukou adresátů. Často tak ale činí, jednak kvůli doložitelnosti doručení takové písemnosti (a tedy momentu zahájení řízení), případně kvůli fikci doručení, kterou zákon nevylučuje, jak uvádí H. Prášková, nicméně zároveň dodává, že takový postup by patrně nevyhovoval požadavku Evropské úmluvy na řádné seznámení obviněného s povahou a důvodem obvinění proti němu obsaženému v článku 6 odst. 3 písm. a) Evropské úmluvy. Autorka pak dodává, že z podezřelého se stane obviněný až doručením oznámení o zahájení řízení přímo jemu.⁷² Naproti tomu autoři Jemelka a Vetešník jsou toho názoru, že „pokud by se podezřelému z přestupku nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední, měl by mu být podle § 32 odst. 2 písm. h) SpŘ ustanoven správním orgánem opatrovník.“⁷³

⁷² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 336

⁷³ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1, s. 672

Pokud správní orgán vyhláší podezřelému ze spáchání přestupku oznámení o zahájení řízení o přestupku ústně, mohou účastníci řízení správní orgán požádat o potvrzení o ústním vyhlášení tohoto oznámení.

Obsahem oznámení, případně potvrzení o ústním vyhlášení oznámení je obligatorně popis skutku (popis jednání, místo a čas jeho spáchání), o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci.⁷⁴ Tím dojde k vymezení předmětu řízení. Podle ustanovení § 78 odst. 4 PřesZ může být právní kvalifikace skutku v průběhu řízení změněna, o čemž ale musí být obviněný vyrozuměn. Oznámení pak musí obsahovat další formální náležitosti, tedy označení správního orgánu, jméno, příjmení a funkci či služební číslo oprávněné úřední osoby.⁷⁵

Správní orgán je povinen informovat o zahájení řízení všechny jemu známé účastníky řízení. V případě, že se nechystá nařídit ústní jednání, které je od počátku účinnosti nového přestupkového zákona (ve většině případů) fakultativní, musí účastníky řízení poučit o právu požádat nařízení ústního jednání. Pokud se někdo stane účastníkem řízení až v jeho průběhu, měl by být o této skutečnosti správním orgánem vyrozuměn. Oznámení o zahájení řízení je možné též zveřejnit na úřední desce správního orgánu.

5.2.2. Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku

Jak už bylo zmíněno výše, nová právní úprava přestupkového práva nezná zahájení řízení na návrh. Tato úprava byla nahrazena zvláštními zákony vyjmenovanými přestupky, které lze stíhat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Takovou úpravu přestupků nalezneme v zákoně o některých přestupcích,⁷⁶ popř. v jiném zvláštním zákoně (např. zákon o silničním provozu).

Pokud osoba přímo postižená spácháním přestupku udělí ve lhůtě stanovené správním orgánem souhlas k zahájení řízení, neznamená to, že řízení bylo tím

⁷⁴ Srov. § 78 odst. 3 PřesZ

⁷⁵ Srov. § 46 odst. 1 SpŘ

⁷⁶ Viz § 7 (přestupky proti občanskému soužití) a § 8 (přestupky proti majetku) ZoNP

okamžikem zahájeno. Správní orgán i v tomto případě zahajuje řízení z moci úřední.

Z popsaného principu nutného souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku se zahájením řízení existuje výjimka v zanesená v ustanovení § 79 odst. 5: „Byla-li spácháním přestupku postižena osoba mladší 18 let nebo byl-li přestupek důvodem vykázaní ze společného obydlí, zahájí správní orgán řízení nebo v již zahájeném řízení pokračuje bez souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku.“

Více se o osobě přímo postižené spácháním přestupku lze dočíst v oddíle 4.3.1.

5.3. Průběh přestupkového řízení

Jelikož se téma této práce, tedy postavení účastníka přestupkového řízení, přímo dotýká průběhu přestupkového řízení a v kapitole 6 řadu institutů průběhu přestupkového řízení zmiňuji, dovolím si na tomto místě pouze stručný popis etap průběhu přestupkového řízení.

5.3.1. Ústní jednání

Ustanovení § 49 SpŘ stanovuje obecné rysy ústního jednání. Ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví jinak nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání vyloučeny nezletilé osoby. Jestliže účastník uvedený navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům. O návrhu účastníka, aby bylo ústní jednání veřejné, rozhodne správní orgán usnesením, které se pouze poznamená do spisu. I neveřejného jednání se může zúčastnit podpůrce účastníka.

V *lex specialis* je ústní jednání upraveno ustanovením § 80 PřesZ. V nové přestupkové právní úpravě nařizuje správní orgán ústní řízení fakultativně s dvěma výjimkami, první je řízení s mladistvým obviněným. V takovém případě nařizuje

správní orgán prvního stupně ústní jednání ze zákona. Správní orgán nařizuje ústní jednání i v případě, že je to nezbytné pro zjištění stavu věci. O ústní jednání mají právo požádat obviněný a poškozený. V případě, že na jejich žádost správní orgán ústní jednání nenařídí a návrh zamítne, oznamuje tuto skutečnost usnesením pouze žadateli.

K ústnímu jednání správní orgán předvolá účastníky řízení a další osoby, které mají právo se jej zúčastnit (např. procesní zástupce obviněného, zákonný zástupce či opatrovník mladistvého, orgán sociálně-právní ochrany dětí apod.). Ústní jednání lze konat bez přítomnosti 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. Kromě řádného odůvodnění omluvy je důležitá i její včasnost. Účastník by se tedy měl správnímu orgánu z jednání omluvit bez zbytečného odkladu poté, co se dozví o skutečnosti, která mu brání v účasti na jednání. „Zákon nestanoví, jak by měla náležitá omluva vypadat. Hodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, resp. důležitý důvod, přísluší správnímu orgánu. Jedná se o jeho zákonem svěřené diskreční oprávnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007 – 3, nebo ze dne 30. 5. 2008, č. j. 2 As 16/2008 – 41). Toto hodnocení provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto i důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení.“⁷⁷

S námitkou neústavnosti nové právní úpravy se důvodová zpráva k přestupkovému zákonu vypořádala následujícím způsobem: „Vzhledem k tomu, že návrh opouští konstrukci povinného ústního jednání, je nezbytné se vypořádat s možnou námitkou neústavnosti takového řešení, resp. rozporu s čl. 6 Úmluvy (právo na obhajobu, právo na veřejné projednání věci). Obecně lze říci, že právo vyslyšet a dát vyslyšet svědky ve svůj prospěch má obviněný zaručeno již v § 36 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu. Není nutně zaručena veřejnost projednání přestupku, to však odpovídá specifikům správního procesu, navíc ústní jednání může být i neveřejné. (...) Z výše uvedeného tedy vyplývá, že nutnost obligatorního ústního jednání (včetně obligatorního ústního jednání jen na návrh

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2017, sp. zn. 6 As 151/2016

obviněného) nelze dovozovat z práva na obhajobu, neboť toto právo může být v řízení o přestupku s ohledem na jeho charakter vykonáváno i jen písemnou formou. Tím spíše je tedy v souladu s čl. 6 Úmluvy navrhovaná konstrukce, podle které správní orgán nařídí ústní jednání na návrh obviněného, pokud to bude nutné k uplatnění jeho práv (například práva na obhajobu). Obligatorní ústní jednání na návrh obviněného by v podstatě znamenalo nedůvodný a nesystematický zásah do principu neveřejnosti a písemnosti řízení o přestupku, vizte výše, který by v řadě případů nebyl nijak účelný a nevedl k reálně vyššímu standardu ochrany práv obviněného.⁷⁸

Považuji za zajímavé, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dospěl k názoru, že i z neveřejného ústního jednání může účastník pořizovat zvukový záznam.⁷⁹

5.3.2. Podklady pro vydání rozhodnutí, dokazování

Ustanovení § 50 SpŘ stanovuje, že podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Mezi výše uvedené podklady z demonstrativního výčtu lze zařadit i skutečnosti zjištěné při kontrole; takové skutečnosti mohou být jediným podkladem pro rozhodnutí o přestupku.⁸⁰

Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník

Podklady, které si správní orgán opatří, by měly vést k naplnění přestupkového řízení, tedy k rozhodnutí o vině. Měly by vést ke zjištění, zda se skutek stal, zda ho spáchal obviněný, měly by taktéž objasnit, zda došlo k naplnění skutkové podstaty konkrétního přestupku, existují-li okolnosti vylučující

⁷⁸ Důvodová zpráva k § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Parlament České republiky, 2015, s. 196 [cit. 2019-08-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

⁷⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 5 As 37/2009 – 94

⁸⁰ Srov. § 81 PřesZ

protiprávnost, existují-li důvody zániku trestnosti přestupku, vznikla-li spácháním přestupku škoda. Všechny tyto okolnosti mohou mít vliv na druh uložené sankce a její výši. Správní orgán by též měl zkoumat okolnosti důležité pro procesní průběh řízení. Fáze získávání podkladů pro rozhodnutí se nese v duchu principu materiální pravdy, principu vyšetřovací, principu presumpce nevinny a principu volného hodnocení důkazů. Zde se zastavím u zásady vyšetřovací. Z ní pro správní orgán plyne odpovědnost za shromáždění podkladů, na jejichž základě může v řízení vydat rozhodnutí. Správní orgán má povinnost shromáždit podklady svědčící ve prospěch i neprospěch obviněného. Pouze správní orgán rozhoduje o tom, které důkazy provede, své rozhodnutí ale musí být schopen řádně odůvodnit. Pokud se obviněný ke spáchání přestupku dozná, nezbavuje to správní orgán povinnosti zjistit skutkové okolnosti činu. O vině (ve smyslu konstatování její existence) lze rozhodnout pouze v případě, že o ní nepanuje jakákoliv rozumná pochybnost (princip *in dubio pro reo*).

Obecnou úpravu dokazování nalezneme ve správním řádu, přestupkový zákon obsahuje zvláštní úpravu, která přináší do řízení o přestupcích odchylky projevující se v možnosti výslechu obviněného, který ale disponuje právem nevypovídat, a pak také v možnosti účastníků klást si navzájem dotazy. Účastníci mohou klást otázky též svědkům a znalcům. Dotazovaná osoba má právo odmítnout odpovědět a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek. Dokazování se provádí za předpokladu, že podklady, které správní orgán nashromáždil, nejsou dostatečné k tomu ke zjištění skutkového stavu věci. Lze jej provést na ústním jednání, dokazování lze ale provádět i mimo toto jednání, za předpokladu, že správní orgán nemá ze zákona povinnost ústní jednání nařídít. Pokud tuto povinnost má, musí se dokazování provádět právě na ústním jednání.⁸¹

Při dokazování lze dle správního řádu provést důkaz listinou (pravděpodobně nejčastější důkazní prostředek), důkaz ohledáním, důkaz svědeckou výpovědí a důkaz znaleckým posudkem, přičemž tento výčet důkazních prostředků je pouze demonstrativní. Jak již bylo výše uvedeno, přestupkový zákon přidává možnost výslechu obviněného.

⁸¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2009, sp. zn. 2 As 60/2008 – 111

Pro téma této práce považuji za důležitý zejména výslech svědka, jelikož je procesně zajímavý pro účastníky řízení z toho důvodu, že mu mohou klást dotazy. Krátce se zastavím také u výslechu obviněného.

Výslech svědka upravuje ustanovení § 55 SpŘ. Svědek není účastníkem řízení, stojí mimo něj. Jeho povinností je vypovídat pravdu a ničeho nezamlčet. Má však právo odepřít výpověď v případě, že by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Svědek nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn. Svědek nesmí být vyslýchán též tehdy, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn. Správní orgán má povinnost svědka ještě před započítím výslechu poučit o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán a o právu odepřít výpověď ze zákonných důvodů, stejně jako o povinnosti vypovídat pravdu a nic nezamlčet. Průběh výslechu svědka není zákonem nijak upraven, judikatura však tuto otázku již řešila. Nejvyšší správní soud konstatoval, že se má využít obecná metodologie výslechu svědka upravená v ustanovení § 126 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a v ustanovení § 101 odst. 2 TrŘ, „která shodně stanoví, že svědek souvisle vylíčí vše, co o předmětu výslechu ví, teprve následně jsou svědkovi kladeny otázky.“⁸² Účastníci řízení mají právo na svědka vznášet dotazy, ten však na ně není povinen odpovédět.

Specialitou přestupkového zákona vůči správnímu řádu je výslech obviněného. Ten upravuje ustanovení § 82 odst. 1 a 2. Správní orgán má možnost provést výslech obviněného. V případě, že je to nezbytné k uplatnění práv obviněného, má správní orgán povinnost provést jeho výslech. V souladu se zásadou presumpce nevinny se musí po celou dobu na obviněného hledět jako na nevinného a během výslechu si tak správní orgán musí i počínat. Obviněný má právo nevypovídat, přičemž správní orgán nesmí obviněného nutit k výpovědi či doznání. Takovým nátlakem by bylo porušeno právo na spravedlivý proces. Obviněný na rozdíl od svědka není zákonem nucen vypovídat pouze pravdu a nic

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 2010, sp. zn. 1 As 34/2010

nezamlčet, může tedy ke své obhajobě užít i lži, aniž by za to mohl být sankcionován. Zákon uvádí, že výslech obviněného nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslechnut svědek. I v případě výslechu obviněného má správní orgán vůči obviněnému poučovací povinnost, za jakých podmínek lze výslech provést a kdy má obviněný právo nevypovídat.

Jak již bylo zmíněno, účastníci řízení mají právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. Tímto právem disponují též zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného, osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Osoba, které je kladena otázka má právo odmítnout na tuto odpovědět a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek. I v tomto případě má správní orgán vůči tázané osobě poučovací povinnost.

5.4. Skončení řízení o přestupku

Přestupkový zákon stanovuje několik způsobů, jakými se řízení o přestupku končí. Jedná se o předání věci, zastavení řízení, rozhodnutí vyslovující vinu obviněného, rozhodnutí vyslovující vinu právního nástupce, rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.

Předání věci upravuje ustanovení § 64 PřesZ, podle kterého správní orgán předá bezodkladně věc i v průběhu řízení orgánu činnému v trestním řízení, nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, nebo orgánu příslušnému podle jiného zákona k projednání skutku, který má znaky přestupku, a kterého se dopustila osoba poslance či senátora, přičemž tato osoba požádala o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů. K předání věci dojde i tehdy, pokud správní orgán, který řízení vedl, není věcně či místně příslušným. V takovém případě je věc předána příslušnému správnímu orgánu, který může využít předané podklady tehdy, není-li to na újmu práv účastníků řízení. O předání věci správní orgán vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu. Předání věci má pro předávající správní orgán účinky skončení řízení. Předání věci nevytváří překážku *res iudicata*.

Zastavení řízení je upraveno v ustanovení § 86 PřesZ, které nabízí výčet důvodů, pro které správní orgán řízení o přestupku buď musí zastavit, nebo je může

zastavit. Obligatorně zastavuje řízení v případě, že dojde k závěru, že se skutek nestal, nebo skutek, o kterém se řízení vede, není přestupkem, nebo skutek nespáchal obviněný. Řízení se zastaví také tehdy, pokud spáchání přestupku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno. Řízení musí být zastaveno i v případě, že bylo prokázáno, že obviněný byl v době spáchání činu nepříčetný, a nebyl tak za skutek odpovědný. V těchto případech se řízení končí formou usnesení, které ale má povahu meritorního rozhodnutí. Nabyde-li toto usnesení právní moci, představuje překážku *res iudicata*. V některých případech se ale usnesení pouze poznamenává do spisu. Jedná se např. o situaci, kdy obviněný v době spáchání skutku nedovršil věku patnácti let, či obviněný požívá výsad a imunit podle mezinárodního práva. Správní orgán má možnost zastavit řízení, jestliže se o totožném skutku vede trestní řízení. Řízení lze po ukončení trestního řízení o tomto skutku 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 apod. Řízení lze po jeho zastavení znovu zahájit i v situaci, kdy obviněný přestal být osobou požívající výsad a imunit podle jiného zákona nebo mezinárodního práva a nejsou-li dány jiné důvody zastavení řízení. Výše uvedený výčet, kdy se řízení zastavuje či je možné jej zastavit, je pouze ilustrační.

Řízení končí rozhodnutím správního orgánu, ve kterém je vyslovena vina obviněného. Pokud se tak stane, výroková část rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, musí nad rámec náležitostí stanovených správním řádem⁸³ obsahovat náležitosti stanovené § 93 odst. 1 PřesZ, kterými jsou popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, právní kvalifikace skutku, vyslovení viny, forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou, druh a výměra 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,

⁸³ Viz §§ 68 a 69 SpŘ

výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výrok o náhradě nákladů řízení.

V případě rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným jako právní nástupce, se kromě náležitostí uvedených výše uvedou i identifikační údaje osoby, která skutek spáchala, a údaj o tom, že osoba, které je rozhodnutím ukládán správní trest, je právním nástupcem právnické osoby, která se dopustila přestupku, popřípadě osobou, která pokračuje v podnikatelské činnosti zemřelé podnikající fyzické osoby, která se dopustila přestupku.

Řízení o přestupku končí schválením dohody o narovnání mezi obviněným a poškozeným uzavřené dle ustanovení § 87 PřesZ. Správní orgán tuto dohodu schválí, pokud 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, obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě, obviněný uhradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení a obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k veřejně prospěšným účelům. Rozhodnutí správního orgánu pak musí obsahovat popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, právní kvalifikaci skutku, formu 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 s uvedením jejího příjemce, výrok o zastavení řízení, výrok o náhradě nákladů řízení. Pokud dohodu o narovnání uzavře právní nástupce osoby, která se dopustila přestupku, je i tato informace povinou náležitostí rozhodnutí.

6. Postavení účastníka přestupkového řízení

Jak již bylo zmíněno na jiném místě této práce, účastníkem přestupkového řízení je podle ustanovení § 68 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 nebo byla zabrána, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty. Autoři Jemelka a Vetešník se zamýšlejí, zda je tento výčet účastníků přestupkového řízení taxativní. „V souvislosti s tímto ustanovením může být sporné, zda se jedná o výčet taxativní a nerozšířitelný nebo o výčet pouze ‚zdánlivě taxativní‘, tedy takový, který by bylo možné rozšířit o další účastníky zvláštním zákonem. V praxi totiž vzniká pochybnost o tom, jaké ustanovení je v tomto případě *lex specialis*. Právní komentáře se přiklání spíše k tomu, že tento výčet účastníků již rozšiřovat nelze. Například komentář k zákonu o přestupcích od autorů Červený a Šlauf k obdobnému výčtu v předchozím zákoně o přestupcích uvádí: ‚Jiné osoby nemohou být účastníky řízení o přestupku. V tomto směru nelze použít ustanovení správního řádu ani podpůrně‘ (Červený, Šlauf 2001, s. 130). Podle některých autorů, se kterými souhlasíme, se však jedná pouze o zdánlivou taxativnost a úprava podle jiných zákonů může i toto ustanovení prolomit. Příkladem by zde mohl být § 71 odst. 3 OchPřKr⁸⁴, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Domníváme se tedy, že pokud by bylo vedeno přestupkové řízení o některém z přestupků podle § 87 OchPřKr, bylo by ustanovení § 71 tohoto zákona ve vztahu k § 68 PřesZ *lex specialis* a uplatnilo by se přednostně. Účastníkem řízení by tedy byla i obec, pokud by v téže věci nerozhodovala jako orgán ochrany přírody (shodně srov. Jemelka 2013 s. 233–234).“⁸⁵ Přestože mi myšlenkový postup těchto autorů přijde nejen zajímavý, hlavně ale také logický, a proto se s ním ztotožňuji, budu se v této kapitole soustředit na účastníky přestupkového řízení tak, jak je stanovuje přestupkový zákon.

⁸⁴ Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1, s. 581-582

Účastník řízení ze své pozice disponuje obecnými právy, které mu přiznává správní řád. Těmito právy jsou navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (příčemž správní orgán může usnesením prohlásit, do kdy mohou účastníci činit své návrhy), vyjádřit v řízení své stanovisko, právo na informace o řízení (nestanoví-li zákon jinak), možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, právo na konzultace s osobou, která mu podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“)⁸⁶, může jako podpůrce napomáhat při rozhodování, právo nahlížet do spisu a činit si výpisy a právo na to, aby mu správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části⁸⁷. Účastníci řízení mají též právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům.⁸⁸ Tato práva jsou společná všem účastníkům řízení blíže popsáním v následujících oddílech.

6.1. Procesní způsobilost účastníků řízení

Pojem procesní způsobilost je legislativní zkratkou užitou ve správním řádu a představuje způsobilost činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost.⁸⁹ Osoby omezené ve svéprávnosti nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení.⁹⁰

Základním způsobem nabytí svéprávnosti je dosažení zákonem stanoveného věku, ev. splnění dalších podmínek, kterými jsou duševní a tělesná vyspělost). Občanský zákoník pro nabytí svéprávnosti stanovuje věk osmnácti let života. Před nabytím zletilosti se plné svéprávnosti nabývá přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství. Svěprávnost nabytá uzavřením manželství se neztrácí ani zánikem manželství, ani prohlášením manželství za neplatné.⁹¹

Přestupkový zákon stanovuje hranici odpovědnosti za přestupek dovršením patnáctého roku věku⁹², přičemž se před přijetím přestupkového zákona vedly debaty, zda by hranice odpovědnosti neměla být stanovena dovršením nižšího věku.

⁸⁶ Viz § 45 OZ

⁸⁷ Srov. § 36 a 38 SpŘ

⁸⁸ Srov. § 82 odst. 3 PřesZ

⁸⁹ Viz § 15 odst. 2 OZ: „Svěprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat).“

⁹⁰ Srov. § 29 SpŘ

⁹¹ Srov. § 30 OZ

⁹² Srov. § 18 PřesZ

Považuji za moudré, že zůstala na patnáctém roku věku, jelikož je to věk totožný s trestní odpovědností a právní úprava tak zůstala v tomto směru jednotná a přehledná. Snížením hranice věku by navíc podle mého názoru vznikl nepoměr při postihování protiprávního jednání. Patnáctým rokem věku, tedy mladistvý (osoba starší patnácti let, ale mladší osmnácti let věku) získává nejen hmotněprávní způsobilost, získává i plnou procesní způsobilost.⁹³ To znamená, že v případě, že je v postavení obviněného z přestupku, nemusí být v řízení zastoupen. Další hlavní účastníci řízení, tedy poškozený a osoba, které má být zabráněna věc nebo náhradní hodnota, disponují takovou procesní způsobilostí, která se překrývá s jejich svéprávností. Ta může být plná, omezená, či žádná. V rozsahu, v jakém osoba (ať už fyzická či právnická) nemá procesní způsobilost, musí být zastupována zákonným zástupcem. Nemá-li zákonného zástupce, správní orgán ustanoví opatrovníka.

Obviněný z přestupku má v přestupkovém řízení vždy plnou procesní způsobilost, což plyne jednak z Listiny a též z Evropské úmluvy. Nemůže tak být zbaven možnosti samostatně uplatňovat svá práva.⁹⁴

U právnické osoby se dle převažujícího mínění právní subjektivita a svéprávnost nerozlišuje, a proto u nich splývá i způsobilost být účastníkem řízení se způsobilostí procesní.⁹⁵ V přestupkovém zákoně nejsou stanovena žádná speciální pravidla pro jednání právnických osob, užije se tedy ustanovení správního řádu, podle kterého jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona a zároveň v téže věci může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba.⁹⁶

6.2. Procesní nástupnictví účastníků řízení

Procesím nástupnictvím dochází ke změně v osobě některého účastníka v důsledku univerzální či singulární sukcese. Univerzální sukcese znamená takové

⁹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2010, sp. zn. 5 As 65/2009 – 39: „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 stran přestupku, který ji lze přičítat.“

⁹⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 324

⁹⁵ Tamtéž

⁹⁶ Srov. § 30 SpŘ

nástupnictví, kterým subjekt vstupuje do pozice jiného subjektu a přebírá tak všechna práva a povinnosti původního subjektu. Při singulární sukcesi subjekt přebírá pouze vybraná práva a povinnosti původního subjektu. Přestupkový zákon ani správní řád procesní nástupnictví výslovně neupravuje. Procesní nástupnictví bude připadat v úvahu zejména v případě obviněného, poškozeného a vlastníka zabrané věci. K procesnímu nástupnictví dochází *ex lege* okamžikem vzniku právního nástupnictví a správní orgán má povinnost k této skutečnosti, tedy přesněji řečeno ke změně účastníka přihlídnout *ex officio*. Pakliže správní orgán dojde k závěru, že účastník řízení ztratil způsobilost být účastníkem řízení, musí prošetřit, má-li subjekt procesního nástupce a kdo jím případně je. V případě vzniku procesního nástupnictví mohou krom jiných vyvstat problémy, zda „procesní nástupce musí přijmout stav řízení, jaký tu je v době nástupu do řízení, jaký je vliv vstupu procesního nástupce na běh procesních lhůt, pokud ještě neuplynuly.“⁹⁷

Přestupkový zákon výslovně upravuje přechod odpovědnosti právnické a fyzické podnikající osoby za přestupek. Ustanovení § 33 PřesZ, říká, že odpovědnost právnické osoby přechází na jejího nástupce, přičemž má-li právnická osoba více nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by jej spáchal sám. Pokud má právnická osoba své procesní nástupce, aniž by zanikla (typicky z důvodu přeměny), nezbavuje se tím odpovědnosti za přestupek. Nástupcem právnické osoby může být právnická i fyzická osoba. Podle Ustanovení § 34 PřesZ odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek přechází v případě její smrti na osobu pokračující v její podnikatelské činnosti. Pokud je nástupnických osob více, odpovídá každá z nich, jako by přestupek spáchala sama.

6.3. Postavení obviněného v přestupkovém řízení

Z přestupku mohou být obviněny nejen osoby fyzické⁹⁸, ale i osoby právnické a osoby fyzické podnikající. Řada principů a postupů je všem osobám společná, nicméně v případě fyzických a právnických osob mohou existovat určité

⁹⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 326

⁹⁸ V případě, že jednání, které má znaky přestupku, dopustila osoba požívající výsad a imunit podle jiného zákona či podle mezinárodního práva, nelze přestupek projednat, viz § 4 PřesZ

odlišnosti. Na specifika postavení právnické osoby v postavení obviněného bude reagovat oddíl 6.3.2.

6.3.1. Právní úprava povětšinou společná všem osobám

Postavení obviněného upravuje ustanovení § 69 PřesZ, které říká že „Podezřelý z přestupku se stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení. Dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného. V pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného.“

V porovnání se zákonem č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen TrŘ)⁹⁹, se jedná o poměrně stručnou úpravu, která ale jednak určuje okamžik, kdy se z podezřelého stává obviněný, a ve které jsou garantována základní práva na spravedlivý proces.

Podezřelý z přestupku, ať už se jedná o fyzickou osobu, právnickou osobu, nebo podnikající fyzickou osobu, se stává obviněným z přestupku okamžikem, kdy vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení. Jak uvádí P. Mates¹⁰⁰, tímto úkonem bude pravděpodobně nejčastěji oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku podle ustanovení § 78 odst. 2 PřesZ (viz oddíl 5.2.1). Může se ale také jednat o vydání příkazu podle ustanovení § 90 PřesZ, bude-li tento prvním úkonem.¹⁰¹ Oznámení o zahájení řízení o přestupku může být doručeno jednak písemně, může být vyhlášeno i ústně (obviněný má právo žádat vydání potvrzení o oznámení). Bez toho, aniž by bylo přímo podezřelému oznámeno zahájení přestupkového řízení, není možné jej považovat za obviněného. Bez obviněného ani nelze řízení proti němu vést, jelikož není možné vést řízení proti neznámému pachateli.

Budeme-li vycházet jen z textu ustanovení § 69 odst. 2 PřesZ, nalezneme zde zásadu presumpce neviny, kdy se na podezřelého musí hledět jako na nevinného do okamžiku, kdy je pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina

⁹⁹ Viz zejména § 32 a 33 TrŘ, ale i další ustanovení TrŘ

¹⁰⁰ doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.

¹⁰¹ Srov. MATES, Pavel. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*. 2017(3), s. 77

podezřelého. Jedná se o zásadu vyjádřenou nejen v ústavním pořádku ČR, ale i mezinárodních úmluvách, jako např. v Evropské úmluvě¹⁰² nebo v Mezinárodním paktu o občanských a lidských právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.) (dále jen „MPLP“)¹⁰³.

S presumpcí nevinu úzce souvisí i zásada *in dubio pro reo*, tedy že v pochybnostech rozhodne správní orgán ve prospěch obviněného. Z toho nepřímo vyplývá, že aby mohl správní orgán v rozhodnutí konstatovat vinu, musí ji mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost prokázat.¹⁰⁴ Jakkoliv vysoký stupeň podezření na spáchání přestupku sám o sobě nevytváří zákonný podklad pro konstatování viny.¹⁰⁵ Naproti tomu obviněný není povinen prokazovat svou nevinu.

Další práva, která lze podřadit pod právo na spravedlivý proces, vyplývají z ústavního pořádku, z mezinárodních smluv a dalších zákonů. Za zcela stěžejní považují právo na obhajobu pramenící z čl. 40 odst. 3 Listiny: „Obviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce.“ Z tohoto práva plynou další dílčí, ale přesto podstatná práva, ukotvená v Evropské úmluvě, přestupkovém zákonu či ve správním řádu.

Obviněný má právo být neprodleně seznámen se zněním obvinění, jeho právní kvalifikací a správnímu orgánu známými detaily, kterými jsou zejm. místo a čas spáchání skutku. Zároveň má obviněný právo na poučení. To vše musí být učiněno v jazyce, kterému obviněný rozumí. V případě, že je právní kvalifikace změněna, či je obviněný obviněn z dalšího skutku, musí o tom být správním orgánem vyrozuměn. Tuto povinnost správního orgánu považují za důležitou, jelikož přispívá k právní jistotě obviněného tím, že ví, z čeho je obviněn a posiluje tak jeho možnost obhajoby. Naopak pokud by taková povinnost nebyla správnímu orgánu stanovena, nebál bych se říct, že by se jednalo o popření práva na obhajobu, resp. možnosti její přípravy.

¹⁰² Viz čl. 6 odst. 2

¹⁰³ Viz čl. 14 odst. 2

¹⁰⁴ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17. května 2007, sp. zn. IV. ÚS 260/05

¹⁰⁵ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. května 1998, sp. zn. IV. ÚS 36/98

Obviněný může disponovat obecnými právy účastníků řízení, která nabízí přestupkový zákon i správní řád, zejm. připadá v úvahu právo navrhopat a označovat důkazy (např. výslech svědků, listinné důkazy¹⁰⁶ apod.). Ty správní orgán nesmí odmítnout jen s odůvodněním jejich vysoké finanční náročnosti či výslech svědka s odůvodněním na přátelskou vazbu vůči navrhovateli.¹⁰⁷ V případě, že správní orgán odmítne navrhovaný důkaz provést, musí se tímto postupem vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby byly jasné jeho myšlenkové postupy, které vedly k neprovedení důkazu.¹⁰⁸ Tvrdit nové skutečnosti a navrhopat nové důkazy může obviněný po celou dobu řízení včetně řízení odvolacího. „Důkazní břemeno nese správní orgán (řízení o přestupku je ovládáno zásadou oficiality), ale 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.“¹⁰⁹ Zde nutno doplnit, že důkazní břemeno se obrací pouze ve věci konkrétního tvrzení obviněného a nikoliv v celé jeho šíři.

Jak vyplývá z výše zmíněného článku 40 odst. 3 Listiny, obviněný má dostat přiměřený čas a možnost k přípravě obhajoby. Správní řád za přiměřený čas považuje alespoň pět dnů, když se v ustanovení § 49 odst. 1 SpŘ píše: „Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem.“ O stejné přiměřené lhůtě hovoří i ustanovení § 59 SpŘ, které upravuje předvolání. V případě dokazování mimo ústní jednání správní řád žádnou minimální konkrétní lhůtu nestanovuje. „O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.“¹¹⁰ Z dikce zákona vyplývá, že musí stanovit lhůtu přiměřenou okolnostem (např. úkonu, složitosti věci apod.), aby nebyla porušena ústavní práva účastníků řízení.

Obviněný má právo požádat správní orgán o nařízení ústního jednání v souladu s ustanovením § 80 PřesZ, které říká, že správní orgán nařídí jednání na

¹⁰⁶ Např. znalecký posudek

¹⁰⁷ Rozsudek č. 847, 5/2006 Sb. NSS: „Výpověď svědka, již obviněný z přestupku navrhl k důkazu na svou obhajobu, nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést, jen s poukazem na její účelovost pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu výslechem takového svědka je porušením práva na spravedlivý proces.“

¹⁰⁸ srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. května 1996, sp. zn. 6 A 561/94-22

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2014, sp. zn. 7 As 50/2014 – 43

¹¹⁰ § 51 odst. 2 SpŘ

požadání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv (viz oddíl 5.3.1). V případě, že je obviněným mladistvý, správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požadání obviněného. Je-li tedy jednání nařízeno, má obviněný právo se jej zúčastnit a disponovat na něm svými právy. Obviněný může navrhnout v souladu s ustanovením § 49 odst. 3 SpŘ, aby bylo ústní jednání veřejné a správní orgán mu vyhoví za předpokladu, že tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům. Správní orgán při určování, zda nařídít veřejné ústní jednání, dbá na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Nejen při ústním jednání lze uplatnit právo na kladení dotazů ostatním účastníkům řízení, které správní orgán na ústní jednání taktéž předvolává. Pokud se však obviněný bez náležitě odůvodněné omluvy nedostaví, či se práva na účast na ústním jednání vzdá, může se ústní jednání konat i v jeho nepřítomnosti.¹¹¹ Právo na obhajobu můžeme spatřovat i v odmítnutí vypovídat, přičemž správní orgán nesmí obviněného nutit k výpovědi nebo doznání¹¹². Obviněný může taktéž odmítnout odpovědět na dotaz jiného účastníka řízení (stejně jako mají toto právo i ostatní účastníci). O všech svých těchto právech musí být správním orgánem dopředu poučen.

„V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“¹¹³ Obviněný má právo se takto zákonem stanoveného postupu správního orgánu domáhat.

Jak již bylo uvedeno výše, obviněný má právo na obhajobu v řízení. Buď ji provádí svépomocí, nebo mu může správní orgán ustanovit opatrovníka, nebo se může nechat zastupovat na základě plné moci¹¹⁴. Správní orgán ustanovuje opatrovníka v případě, pokud nemá osoba zákonného zástupce nebo nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat a nemá-li opatrovníka podle zvláštního zákona, osobě brání jiná právní překážka, aby v řízení sama činila úkony, jestliže si nezvolila zmocněnce, právnické osobě, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, popřípadě jemuž lze doručovat, popřípadě je-li v jiném řízení předmětem sporu, kdo tímto

¹¹¹ Srov. § 80 odst. 4 PřesZ

¹¹² Srov. čl. 40 odst. 4 Listiny a § 82 odst. 2 PřesZ

¹¹³ § 50 odst. 3 SpŘ

¹¹⁴ Viz §§ 33 a 34 SpŘ

orgánem právnické osoby je, osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, osobám zvláště těžce zdravotně postiženým, s nimiž se nelze dorozumět ani prostřednictvím tlumočnicka nebo prostředníka, osobám stíženým přechodnou duševní poruchou, která jim brání samostatně v řízení jednat, je-li to nezbytné k hájení jejich práv; v těchto případech správní orgán rozhoduje na základě odborného lékařského posudku. Opatrovnictví zaniká, jakmile zastoupený začal být zastupován zákonným zástupcem nebo nabyl procesní způsobilosti anebo pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven. Zde jen připomínám, že obviněný má vždy plnou procesní způsobilost.

Nechá-li se obviněný zastupovat na základě plné moci, zákon pro zástupce nestanoví žádnou minimální kvalifikaci, nemusí se tedy jednat o advokáta, nemusí se ani jednat o osobu s právnickým vzděláním. Jak uvádí H. Prášková, „přesto většina obviněných z přestupku si volí za zmocněnce advokáta, protože si chtějí zajistit co nejkvalitnější obhajobu, poskytnutí skutečně odborné právní pomoci. Povinnosti advokáta vůči obviněnému jsou navíc upraveny nejen příslušnými procesními předpisy, ale i zákonem o advokacii.“¹¹⁵ Obviněný svého zástupce může ustanovit i v průběhu řízení, v tomto směru není nijak limitován. Přestupkový zákon nezná institut nutné obhajoby, tak jak je ustanoven v procesním předpisu trestního řízení. Jako důvod vidím pravděpodobně nižší složitost přestupkového práva v porovnání s právem trestním, stejně tak jeho nižší intenzitu zásahů do práv jedince (např. nedochází rozhodnutím správního orgánu k výkonu trestu odnětí svobody). Nutná obhajoba by s sebou nesla i zvýšenou procesní a finanční náročnost, kdy by v určitých případech musel být nemajetným obviněným ustanoven obhájce *ex officio*, jako je tomu v trestním řízení. Článek 6 odst. 3 Evropské úmluvy však stanoví, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují. Jak jsem již uvedl, tento pramen práva je platným i pro správní, a tedy i přestupkové řízení a může ještě způsobit jisté nejasnosti, jelikož je

¹¹⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 304

zde patrný nesoulad mezi mezinárodní smlouvou a naší národní právní úpravou. A jak známo, mezinárodní smlouva dle čl. 10 Ústavy má aplikační přednost.

S již zmiňovaným právem být vyrozuměn v jazyce, kterému obviněný rozumí, se pojí i právo na pomoc tlumočnicka. To plyne z článku 37 odst. 4 LZPS: „Kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka.“ Tento ústavní princip je převeden i do správního řádu (přestupkový zákon úpravu tlumočení neobsahuje). Ustanovení § 16 odst. 3. říká, že „každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. Oproti právu zakotvenému v ústavním pořádku je zde navíc jedno důležité sousloví: „na své náklady.“ Pro porovnání si můžeme ukázat úpravu trestněprávní, která v ustanovení § 151 TrŘ říká, že „náklady nutné k provedení trestního řízení včetně řízení vykonávacího nese stát.“ Příbrání tlumočnicka upravuje ustanovení § 28 TrŘ a jeho odměnu § 29 TrŘ. „Výši náhrady a odměny tlumočnicka určuje ten orgán činný v trestním řízení, který ho přibral, v řízení před soudem předseda senátu. Pokud orgán s výší tlumočného vyúčtovanou tlumočnickem souhlasí, nerozhoduje o tom, ale potvrdí to na vyúčtování a dá pokyn účtárně k proplacení tak, aby náhrada a odměna tlumočnicka byla proplacena nejpozději do třiceti dnů po jejím přiznání.“¹¹⁶ Z tohoto komentáře tedy jasně plyne, že náklady na tlumočnicka v trestním řízení hradí stát. Vzniká zde tedy nepoměr, jelikož ve správním řízení si má náklady na tlumočení hradit účastník. Větší zmatek do věci přináší článek 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy, který říká, že obviněný má právo „mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“ Zde se explicitně hovoří o bezplatné pomoci tlumočnicka. Výše zmíněné ustanovení správního řádu je proto v případě obviněného v rozporu s úpravou mezinárodní úmluvy, ke které se ČR připojila a kterou je vázána. Aplikační přednost má opět, jako v případě uvedeném výše, právě mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy a jedná-li se o obviněného, měla by být pomoc tlumočnicka bezplatnou. Právo na tlumočnicka předpokládá jistou aktivitu dané

¹¹⁶ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0, s 369-370

osoby, která má prohlásit, tedy dát zřetelně najevo, že jazyk, jímž se vede jednání, neovládá.¹¹⁷

Z dalších procesních práv náležejícím obviněnému bych na tomto místě zmínil ještě právo uzavřít dohodu o narovnání dle ustanovení § 87 PřesZ. Autoři P. Mates a V. Ondráčková¹¹⁸ k dohodě o narovnání poznamenávají: „Jednoznačnou inspirací v případě § 87 o narovnání byl trestní řád. Toto ustanovení umožňuje, aby správní orgán rozhodnutím schválil dohodu obviněného a poškozeného, přičemž právní mocí tohoto rozhodnutí končí řízení. Vedle zastavení řízení ze zákonných důvodů (srov. § 86 zákona) jde o další způsob vyřešení projednávaného přestupku bez vyslovení viny obviněného. V souladu s § 87 odst. 2 obviněný požádá správní orgán o určení příjemce a výše částky určené k obecně prospěšným účelům. Správní orgán obviněnému sdělí určeného příjemce a výši částky, pokud lze předpokládat, že budou splněny podmínky pro narovnání. Zároveň může obviněný uzavřít s poškozeným dohodu o narovnání. Ta bude obsahovat především určení výše škody a způsob jejího nahrazení, případně další vzájemná práva a závazky mezi stranami. Tuto dohodu a splnění zákonných podmínek pro její uzavření poté přezkoumá správní orgán, který ji v případě, že je uzavřena v souladu se zákonem, rozhodnutím schválí.“¹¹⁹ Jedná se o novinku v rekodifikaci přestupkového, která dává stranám více prostoru k řešení situace. A jako takovou ji hodnotím kladně.

Správní orgán může obviněnému v souladu s ustanovením § 83 Přes Z uložit záruku za splnění povinnosti, která by mohla být uložena v řízení o přestupku za předpokladu, že má správní orgán důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu, nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku, výkon správního trestu nebo náhradu škody anebo vydání bezdůvodného obohacení poškozenému. Tuto záruku lze uložit i podezřelému z přestupku. Institut záruky za splnění povinnosti slouží k zajištění účelu řízení. Záruku lze uložit ve formě peněžitého i nepeněžitého plnění. Jde-li o peněžitou záruku za splnění povinnosti, může ji správní orgán uložit též příkazem či

¹¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2010, sp. zn. 7 As 82/2010 – 53

¹¹⁸ Mgr. Věra Ondráčková

¹¹⁹ MATES, Pavel a Věra ONDRÁČKOVÁ. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*. 2016(11-12), s. 253

příkazovým blokem. Pominou-li důvody pro uložení záruky, správní orgán tuto vrátí obviněnému poté, co zruší rozhodnutí o jejím uložení.

Pokud po zahájení řízení s fyzickou osobou nastane u obviněného např. v důsledku přechodné duševní poruchy změna vnímání natolik závažná, že není s to chápat smysl řízení, má správní orgán možnost usnesením řízení o přestupku přerušit. Podmínkou však je, že tato porucha nastala u obviněného až po spáchání skutku, který je předmětem řízení.¹²⁰

Řízení správní orgán může přerušit i tehdy, pokud lze očekávat uložení trestu obviněnému v trestním řízení za jiný skutek, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, jehož uložení lze očekávat v trestním řízení.¹²¹

Je-li rozhodnuto správním orgánem o vině, má obviněný právo se proti tomuto rozhodnutí odvolat v plném rozsahu, má právo na uplatnění všech zákonných opravných prostředků.

6.3.2. Specifika postavení právnických osob

Jak je již stručně uvedeno v kapitole 2.3, právnická osoba je podle ustanovení § 20 PřesZ pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby. Taxativní výčet fyzických osob, jejichž jednání se přičítá právnické osobě, obsahuje ustanovení § 20 odst. 2 PřesZ.¹²² Právnická osoba se odpovědnosti za přestupek může zprostit,

¹²⁰ Srov. § 85 odst. 2 PřesZ

¹²¹ Srov. § 85 odst. 3 PřesZ

¹²² Statutární orgán nebo člen statutárního orgánu, jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen, zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení, fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby, fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti, nebo fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila.

jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. To ale neplatí, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.¹²³

Je-li vedeno řízení proti právnické osobě v postavení obviněné, nabízí přestupkový zákon správnímu orgánu pro takový případ speciální možnosti, které jsou obsaženy v ustanovení § 84 PřesZ. „Správní orgán zakáže zrušení, zánik nebo přeměnu¹²⁴ 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 zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna. Byla-li právnická osoba založena nebo zřízena na dobu určitou nebo k dosažení určitého účelu a po zahájení řízení o přestupku uplynula doba, na niž byla založena nebo zřízena, nebo se naplnil účel, pro který byla založena nebo zřízena, hledí se na ni od tohoto okamžiku do pravomocného ukončení řízení, jako by byla založena nebo zřízena na dobu neurčitou. (...) Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Správní orgán zruší zákaz, pominou-li důvody pro jeho vydání. Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby správní orgán zruší, pokud byly splněny veškeré povinnosti uložené právnické osobě jako pachateli přestupku pravomocným rozhodnutím o přestupku nebo nabylo právní moci usnesení o zastavení řízení o přestupku.“ Rozhodnutí o zákazu zrušení či přeměny právnické osoby může být prvním úkonem v řízení.

Při prvním seznámení s tímto zajišťovacím institutem jej nelze hodnotit jinak než kladně. Zavírá prostor účelovým manipulacím s právnickými osobami, kterými by se někteří rádi zbavili odpovědnosti za své činy a případně i způsobenou škodu. Každá mince má však dvě strany a na tu odvrácenou upozorňuje T.

¹²³ Srov. § 21 PřesZ

¹²⁴ § 84 odst. 6 PřesZ: „Přeměnou se (...) rozumí sloučení, splynutí nebo rozdělení právnické osoby, převod jmění na společníka, změna právní formy právnické osoby nebo přemístění sídla právnické osoby do zahraničí.“

Grygar¹²⁵: „Zákon však bohužel neobsahuje žádné lhůty, ve kterých by správní orgán měl povinnost ex offio přezkoumávat, zda k pominutí důvodů pro zrušení rozhodnutí již nedošlo. *Cum grano salis* může být tento institut zneužitelný v konkurenčním boji, kdy např. tržní konkurent může nařknout konkurenční právnickou osobu ze spáchání přestupku a v případě rozhodnutí správního orgánu o využití předmětného zajišťovacího institutu může dojít např. k (dočasnému) zabránění fúze (coby způsobu přeměny) právnické osoby do konkurenčně silnějšího tržního subjektu.“¹²⁶ Správní orgán by měl být při užití tohoto institutu limitován principem subsidiarity a proporcionality, nicméně má k dispozici poměrně silný nástroj, který může být ve vysoce konkurenčním prostředí až likvidační.

6.4. Postavení poškozeného v přestupkovém řízení

Postavení poškozeného v řízení o přestupcích upravuje ustanovení § 68 písm. b), které říká, že účastníkem je poškozený pouze v té části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, tedy v tzv. adhezním řízení. Ustanovení § 70 odst. 2 PřesZ pak specifikuje, kdy a jakým způsobem se osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda, nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, dostává do postavení poškozeného. Účastníkem řízení o přestupku se tato osoba stane uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení bez ohledu na to, jaké bude výsledné rozhodnutí správního orgánu o tomto nároku. Nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit u správního orgánu nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání, nebylo-li již o tomto nároku rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, nebo pokud takové řízení neprobíhá. Jestliže osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatnila nárok na náhradu této škody nebo nárok na vydání takového bezdůvodného obohacení v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, stává se poškozeným zahájením řízení.

¹²⁵ Tomáš Grygar, v době publikace článku student Právnické fakulty UP v Olomouci.

¹²⁶ GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*. 2017(12), s. 426

Správní orgán, v případě že mu je taková osoba známa, má povinnost ji bezodkladně informovat o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení a o nařízeném ústním jednání (samozřejmě v případě, pokud je nařízeno). Zákon nestanovuje způsob, jakým to má učinit. Podle L. Jemelky a P. Vetešníka lze „dovodit, že by to vedle doručení podle § 20 odst. 3, resp. § 21 odst. 4 SpŘ, které je nejvhodnější, protože garantuje převzetí písemnosti příjemcem, mohlo být (zejména v časové tísní) i méně formálním způsobem, například prostřednictvím emailu, telefonu či ústního kontaktu. Při těchto méně formálních způsobech vyrozumění by měl ovšem správní orgán nejen toto vyrozumění zdokumentovat (provést záznam do spisu, kdy a jakým způsobem k tomuto vyrozumění došlo), ale snažit se, aby jej v případě pochybností mohl i doložit (například svědectvím dalších osob). Pouze v případě, že by bylo toto vyrozumění spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady, doručí je správní orgán veřejnou vyhláškou. Neúměrné obtíže nebo náklady by mohly vznikat například tehdy, pokud by se mělo jednat o velké množství potenciálně poškozených (například v případě přestupků v oblasti ochrany osobních údajů, ochrany utajovaných informací apod.), jejichž vyrozumívání by značně zatížilo postup správního orgánu.“¹²⁷

Současně s informací o možnosti uplatnit nárok správní orgán tuto osobu poučí, že nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, kterou jí určí. V případě, že dojde k nařízení ústního jednání po marném uplynutí této lhůty a osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda, nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatní svůj nárok právě až na nařízeném ústním jednání, bylo by nutné uplatnění nároku při ústním jednání považovat za včasné.¹²⁸ Pakliže osoba neuplatní svůj nárok včas, může žádat správní orgán o prominutí zmeškané lhůty a tzv. navrácení v předešlý stav v souladu s ustanovením § 41 SpŘ. Požádat o prominutí zmeškání úkonu může

¹²⁷ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK.. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1, s. 606

¹²⁸ Důvodová zpráva k § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Parlament České republiky, 2015, s. 187 [cit. 2019-08-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

osoba do patnácti dnů ode dne, kdy pominula překážka, která jí bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok. Správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Správní orgán zmeškání úkonu naopak nepromine, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící osobě žádající o prominutí zmeškání úkonu. Pokud osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, neuplatní svůj nárok ve stanovené lhůtě či na ústním jednání, není a nestane se účastníkem řízení. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu tím nedojde k zásahu do práv této osoby, jelikož má stále možnost domáhat se svých práv soudní cestou.¹²⁹

Uplatnění nároku je možné pouze při splnění zákonných podmínek. Kromě včasné přihlášky musí být splněno, že o nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení již nebylo rozhodnuto civilním či trestním řízením, nebo takové řízení neprobíhá. „Pokud by totiž o tomto nároku soud (ať civilní či trestní) nebo jiný orgán (například finanční arbitr) již pravomocně rozhodl nebo vedl řízení, nemohl by správní orgán vedoucí řízení o přestupku o témže nároku rozhodovat také, protože by mu v tom bránila překážka litispendence (překážka probíhajícího řízení o totožné věci), resp. *rei iudicatae* (překážka pravomocně rozhodnuté věci). V tomto případě by správní orgán takovou osobu v souladu s § 70 odst. 3 (PřesZ, pozn. autora) vyrozuměl o nemožnosti rozhodovat o náhradě této škody nebo o vydání bezdůvodného obohacení. Pokud občanskoprávní nebo jiné řízení o náhradě škody způsobené přestupkem nebo o vydání bezdůvodného obohacení ještě probíhá, vyrozumí tuto osobu také o výsledku řízení o přestupku.“¹³⁰

Pojem „škoda“ je vysvětlen v ustanovení § 42 odst. 1 PřesZ. Pod legislativní zkratkou „škoda“ zákonodárce rozumí majetkovou újmu. Osobou, které byla spácháním přestupku způsobena škoda, není osoba, které vznikla škoda nepřímo.

¹²⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 2 As 73/2006 – 60

¹³⁰ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1, s. 610

Svůj nárok v tomto řízení tedy nemůže uplatnit např. pojišťovna, která vyplatila pojistné osobě, která byla poškozena spácháním přestupku (např. řidiči motorového vozidla, který se stal nezaviněně účastníkem dopravní nehody). Touto osobou se tedy myslí pouze taková osoba, které spácháním přestupku vznikla majetková újma přímo. Podle ustanovení § 2984 OZ je škodou újma na jmění. Podle § 2954 se hradí nejen skutečná škoda, ale i to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk). H. Prášková pak majetkovou škodu definuje jako újmu, „která nastala v majetkové sféře poškozeného a je vyjádřitelná v penězích.“¹³¹

Správní orgán může v adhezním řízení rozhodovat pouze o škodě (tedy majetkové újmě) nebo o vydání bezdůvodného obohacení. Uplatnění nemajetkové újmy, které bylo možné v předchozí právní úpravě přestupkového práva (ZoP), již více nemá oporu v zákoně, a správní orgán proto o takové újmě nemůže rozhodovat z důvodu chybějící pravomoci. Osoba, které by spácháním přestupku vznikla nemateriální újma, může tuto uplatňovat v občanském soudním řízení. Nemajetková újma totiž spadá soukromého práva. Na jednu stranu se oproti předchozí právní úpravě jedná o zúžení možností poškozeného na náhradu škody, na druhou stranu se nedivím, že v nové právní úpravě možnost domáhat se nahrazení nemajetkové újmy již nefiguruje. Prokázat její výši je totiž velmi složité a takový spor se tak dle mého názoru více hodí do občanského soudního řízení než před správní orgán.

Ustanovení § 2991 OZ definuje bezdůvodné obohacení jako zisk majetkového prospěchu plněním bez právního důvodu, plněním z právního důvodu, který odpadl, protiprávním užitím cizí hodnoty nebo tím, že za osobu bylo plněno, co měla po právu plnit sama. „V majetkové sféře obohaceného pachatele se bezdůvodné obohacení projeví buď tím, že dojde ke zvětšení jeho majetku (aktiv; v trestním právu tomu v zásadě odpovídá pojem „prospěch“), nebo v tom, že nedojde ke zmenšení jeho majetku (pasiv), ač se tak po právu mělo stát (tzv. obohacení nepřímé). K bezdůvodnému obohacení jednoho subjektu –

¹³¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9, s. 317

pachatele – musí dojít na úkor subjektu druhého – poškozeného – tedy to, co představuje obohacení jedné strany, je současně újmou strany druhé.“¹³²

V té části řízení, ve které osoba vystupuje jako účastník řízení, disponuje obecnými právy účastníka řízení, tak jsou vyjmenována výše. Navíc k těmto právům přibývá i právo požádat o ústní jednání. Správní orgán je může nařídit, je-li to třeba k rozhodnutí o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. O tomto nároku, tedy o právu žádat konání ústního jednání, musí být poškozený správním orgánem poučen.

Na tomto místě si lze povšimnout, že v případě obviněného správní orgán nařídí jednání (je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv), v případě poškozeného správní orgán může nařídit jednání (je-li to třeba k rozhodnutí o nároku škody atd.). Dochází zde k nerovnosti v neprospěch poškozeného, což považuji za poněkud necitlivé. Na druhou stranu, v případě obviněného existuje pravděpodobnost vyšší intenzity zásahu do jeho práv, zatímco poškozený svá práva může uplatnit i jinou cestou (viz výše) a k jejich zkrácení tak nenařazením ústního jednání dle mého názoru nedojde.

Osoba vystupující v pozici poškozeného může v rámci téhož řízení figurovat i jako svědek nebo jako osoba přímo postižená spácháním přestupku (viz oddíl 5.2.2). V případě, že je nařízeno ústní jednání, má svědek na rozdíl od poškozeného povinnost se na toto jednání dostavit po předvolání správním orgánem, stejně jako má povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat.¹³³

V případě, že správní orgán rozhodne o vině, má poškozený právo na odvolání pouze proti výroku o náhradě škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.¹³⁴ Poškozený tedy nemá nárok na odvolání proti výroku o vině, který se týká pouze obviněného.

¹³² ŠÁMAL, Pavel. Trestní řád: komentář. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0, s. 513

¹³³ Srov. § 55 SpŘ

¹³⁴ Srov. § 96 odst. 1 písm. b) PřesZ

6.5. Postavení vlastníka věci nebo náhradní hodnoty, která může být nebo byla zabráná

Vlastík věci nebo náhradní hodnoty, která může být zabráná, je podle ustanovení § 68 písm. c) účastníkem řízení o přestupku pouze v té části řízení, která se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty a pouze zde mu přísluší jeho obecná procesní práva účastníka řízení. Zabrání věci (nebo náhradní hodnoty) je ochranným opatřením¹³⁵ a je upraveno ustanovením § 53 PřesZ. Institutu zabrání věci lze užít v případě, že věc náleží pachateli, proti němuž nelze vést řízení o přestupku nebo jemuž za přestupek nelze uložit správní trest, u něhož bylo od uložení správního trestu za přestupek upuštěno nebo podmíněně upuštěno, nenáleží pachateli nebo mu nenáleží zcela, nebo vlastník věci není znám. Univerzální podmínkou pak je, že užití tohoto institutu vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obdobný obecný zájem. Vlastníkem věci se stává stát.

Zabrání náhradní hodnoty upravuje ustanovení § 54 PřesZ: „Jestliže ten, komu náleží věc, která by mohla být zabráná, ji před zabráním zničí, poškodí, zcizí, zatají, učiní neupotřebitelnou nebo zužitkuje, nebo jestliže jinak zabrání takové věci zmaří, může mu být uloženo zabrání náhradní hodnoty až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci.“ I tady se vlastníkem, v tomto případě zabrané hodnoty, stává stát.

Vlastník věci či náhradní hodnoty vystupuje v části přestupkového řízení, které se ho dotýká proto, aby mohl hájit svá majetková práva. V této části řízení vystupuje jako hlavní účastník.

Lhůta pro rozhodnutí o zabrání věci činí pět let od jednání majícího znaky přestupku.

Vlastník věci má právo odvolat se pouze proti výroku o zabrání věci nebo náhradní hodnoty.¹³⁶

¹³⁵ Na rozdíl od zabrání věci, které je správním trestem

¹³⁶ Srov. § 96 odst. 2 PřesZ

Závěr

V této práci jsem se zaměřil na téma postavení účastníka přestupkového řízení. V souvislosti s tím jsem považoval za důležité jednak definovat prameny práva řízení o přestupku, dále pak jsem se zaměřil na zásady přestupkového řízení a jeho samotný průběh v prvním stupni, byť rozsah práce mi zdaleka nedovolil pojmenovat vše, co by si jistě pojmenovat zasloužilo. Přestupkové řízení je skutečně velice obsáhlé téma, které podle mého názoru není možné vtěsnat do jedné diplomové práce, natož pak do několika jejích kapitol. Proto jsem se zaměřil zejména na prameny práva a na zásady přestupkového řízení, které z těchto pramenů vyvěrají a které s postavením účastníka přestupkového řízení úzce souvisí.

Ústavními zákony, mezinárodními smlouvami i zákony na úrovni vnitrostátní se jako červená niť line právo na spravedlivý proces. Ústavním pořádkem garantovaná dílčí práva se sice podle jejich dikce vztahují pouze k trestnímu řízení, nicméně mezinárodní smlouvy tatáž práva garantují i pro trestní právo správní. V tomto směru se o sblížování stará judikatura.

Právní úprava přestupkového práva účinná do 30. června 2017 již byla z hlediska trendu sblížování správního práva trestního a trestního práva soudního již poměrně zastaralá. Vždyť starý přestupkový zákon byl schválen v roce 1990 a od té doby společnost i právo přeci jen ušly kus cesty. Nyní zná přestupkové právo nové instituty, které jsme již dříve mohli najít v trestním řízení. Namátkou se jedná o možnost provést výslech obviněného se vším, co k tomu patří, tj. mj. právu nevyprávět a možnosti uvádět i jiná vyjádření kromě těch pravdivých, čímž bylo posíleno právo obviněného na obhajobu. Dalším novým institutem uzákoněným novým přestupkovým zákonem je narovnání, což je opět institut známý z trestního řízení.

Změnou oproti stávající právní úpravě je ta, která se dotýká samotného zahájení řízení, kdy se nově řízení zahajuje pouze *ex officio*. Další změnou pak je nařízení ústního jednání. V drtivé většině případů je nyní na rozhodnutí správního orgánu, zda ústní jednání nařídí či nikoliv, zatímco dříve správní orgán nařizoval ústní jednání obligatorně. Nově je za přestupek odpovědná i právnická osoba, navíc ji může správní orgán, v případě, že je osobou obviněnou, zakázat její zrušení, zánik či přeměnu, aby se nemohla účelově vyhnout své odpovědnosti.

Při zkoumání tématu postavení účastníka přestupkového řízení jsem nicméně narazil i na ne vždy precizně odvedenou práci zákonodárce. Jako příklad může sloužit hned dvojí rozpor české úpravy řízení s Evropskou úmluvou. Jedná se o nárok obviněného na bezplatnou pomoc tlumočnicka. Zde je Evropská úmluva v rozporu se správním řádem, který se subsidiárně užíje ke zvláštnímu zákonu, kterým je zákon o některých přestupcích. Správní řád naopak předpokládá, že si náklady na tlumočnicka bude hradit obviněný. Druhým případem rozporu je právo na ustanovení bezplatného obhájce plynoucí z Evropské úmluvy, které v české právní úpravě přestupkového práva chybí. Vzhledem k tomu, že Evropská úmluva je mezinárodní smlouvou přijatou dle čl. 10 Ústavy, má jako taková aplikační přednost před zákonem či jeho ustanovením, je-li s ním v rozporu. Bude stát za to sledovat, zda zákonodárce tento nesoulad odstraní v nějaké z příštích novel zmíněných zákonů, či zda se bude čekat na vypuknutí soudního sporu o ústavou garantované právo na spravedlivý proces.

Resume

In this work I focused on the topic of the status of a participant in administrative offense proceedings. In this context, I considered it important to define the sources of the law of the administrative offense proceedings, then I focused on the principles of administrative offense proceedings and its course in the first instance, although the scope of the work did not allow me to name everything that it certainly deserves to name. The administrative offense proceedings is a very extensive topic indeed, which in my opinion cannot be squeezed into one diploma thesis, let alone several chapters. That is why I focused mainly on the sources of law and on the principles of the administrative offense proceedings, which arise from these sources and which are closely related to the position of a participant in administrative offense proceedings.

Constitutional law, international treaties and laws at national level have the right to a fair trial as a red thread. According to their diction, the partial rights guaranteed by the constitution only relate to criminal proceedings, but international treaties guarantee the same rights also for administrative criminal law. In this respect, case law is concerned with convergence.

The legal regulation of the offense law effective until 30 June 2017 has already been relatively outdated in terms of the convergence trend of administrative criminal law and criminal law. After all, the old offense law was passed in 1990 and since then society and law have come a long way. Now the offense law knows the institutes that we could have found in criminal proceedings before. Randomly, it is the possibility of interrogating the accused with everything that belongs to them, i.e. the right not to testify and the possibility of making other statements other than the true ones, thus strengthening the defendant's right of defense. Another new institute enacted by the new Offense Act is settlement, which is again an institute known from criminal proceedings.

A change from the existing legislation is that which concerns the very initiation of proceedings, when the proceedings are newly opened only *ex officio*. Another change is the order of the oral hearing. In the majority of cases, it is now up to the administrative authority to decide whether or not to order an oral hearing, whereas previously the administrative authority mandated the oral hearing. Newly,

a legal person is also responsible for the misdemeanor; moreover, the administrative authority may, in the case of a person accused, prohibit its abolition, extinction or transformation so that it cannot avoid its purpose.

However, when examining the subject of the status of a participant in administrative offense proceedings, I also found a not always precisely done work of the legislature. An example of this may be the double contradiction of the Czech regulation of procedure with the European Convention. This is the accused's entitlement to the free assistance of an interpreter. Here, the European Convention is in conflict with the Code of Administrative Procedure, which is applied in the alternative to a special law, the Law on Certain Offenses. On the contrary, the Code of Administrative Procedure assumes that the accused will cover the costs of the interpreter. The second case of contradiction is the right to appoint a free defense counsel under the European Convention, which is missing in the Czech law of offenses. Since the European Convention is an international treaty adopted pursuant to Article 10 of the Constitution, as such it has application priority over the law or its provision if it is in conflict with it. It will be worthwhile to monitor whether the legislator removes this inconsistency in any of the future amendments to the aforementioned laws, or whether the lawsuit for a constitutionally guaranteed right to a fair trial will be awaited.

Seznam použitých zkratek

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina EU	Listina základních práv Evropské unie publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie, 2012/C 326/02
Evropská úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., ve znění navazujících protokolů)
MPLP	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)
OchPřKr	Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
PřesZ	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
TrŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
TrZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

ZoNP

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích,
ve znění pozdějších předpisů

ZoP

Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve
znění pozdějších předpisů

Použité zdroje

Knižní publikace

1. BRÁZDA, Jan. *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně: praktická příručka*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-664-4.
2. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
3. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
4. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK.. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1.
5. JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4.
6. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.
7. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-807502-221-9.
8. SLABÝ, Antonín, Jindřich ŠKODA a František VAVERA. *Zákon o odpovědnosti za přestupky: praktický průvodce*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-683-5.
9. ŠÁMAL, Pavel. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7.
10. ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0.

Odborné články

1. GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*. 2017(12).

2. MATES, Pavel. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*. 2017(3).
3. MATES, Pavel a Věra ONDRÁČKOVÁ. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*. 2016(11-12).

Internetové zdroje

1. Obecní symboly - Stanovisko odboru dozoru a kontroly MV ČR. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2019 [cit. 2019-08-14]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obecni-symboly-standovisko-odboru-dozeru-a-kontroly-mv-cr.aspx>
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Parlament České republiky, 2015. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

Právní předpisy

1. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
2. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění navazujících protokolů)
3. Listina základních práv Evropské unie publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie, 2012/C 326/02
4. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)
5. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
8. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

9. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Ústavní soud

1. Nález Ústavního soudu ze dne 13. května 1998, sp. zn. IV. ÚS 36/98
2. Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000
3. Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01
4. Nález Ústavního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02
5. Nález Ústavního soudu ze dne 17. května 2007, sp. zn. IV. ÚS 260/05
6. Nález Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07
7. Nález Ústavního soudu ze dne 10. února 2011, sp. zn. III. ÚS 2523/10
8. Nález Ústavního soudu ze dne 18. února 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08
9. Nález Ústavního soudu ze dne 23. května 2017, sp. zn. II. ÚS 3080/16
10. Nález Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2019, sp. zn. III. ÚS 2403/18
11. Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. října 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02
12. Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 78/10

Evropský soud pro lidská práva

1. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976 ve věci Engel a ostatní vs. Nizozemsko (stížnost č. 5100/71)

2. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. dubna 2009 ve věci Marttinen vs. Finsko (stížnost č. 19235/03)

Nejvyšší správní soud

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2004, sp. zn. 3 As 3/2003
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. 8 As 17/2007
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 2 As 73/2006 – 60
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 – 115
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2009, sp. zn. 2 As 60/2008 – 111
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2010, sp. zn. 5 As 65/2009 – 39
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 5 As 37/2009 – 94
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, sp. zn. 1 As 9/2008 – 133
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 2010, sp. zn. 1 As 34/2010
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2010, sp. zn. 7 As 82/2010 – 53
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. srpna 2012, sp. zn. 9 As 34/2012 – 28
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2014, sp. zn. 6 Ads 87/2013 – 131
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2014, sp. zn. 7 As 50/2014 – 43
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2014, sp. zn. 5 As 4/2013 – 26

16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2017,
sp. zn. 6 As 151/2016

Vrchní soudy

1. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. května 1996,
sp. zn. 6 A 561/94-22

Krajské soudy

1. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. listopadu 2011,
sp. zn. 5 Af 30/2010-133
2. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2013,
sp. zn. 7 A 37/2010-39