

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Odchyly obecné úpravy řízení o přestupcích od obecné úpravy
správního řízení

Vypracoval: Ondřej Mařík

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Plzeň, 2021

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „*Odchylky obecné úpravy řízení o přestupcích od obecné úpravy správního řízení*“ vypracoval samostatně a že jsem veškeré prameny a literaturu, z nichž jsem pro účely této práce čerpal, řádně citoval.

V Plzni dne

.....

Ondřej Mařík

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu mé diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D., za odborné vedení práce, za množství podnětných a cenných rad a připomínek, za odpovědi na mé dotazy a dále také za vstřícnost a ochotu.

Zároveň děkuji svým rodičům, kteří mě po celou dobu mého studia bezmezně podporovali.

OBSAH

ÚVOD	1
CÍL PRÁCE	2
1. OBECNĚ K ÚPRAVĚ ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH.....	3
1.1 Vymezení pojmu	3
1.2 Vztah správního trestání a soudního trestání.....	4
1.3 Zásady přestupkového práva procesního	8
1.4 Právo na spravedlivý proces	9
2. VZTAH ZÁKONA Č. 250/2016 SB., O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH A SPRÁVNÍHO ŘÁDU.....	14
2.1 Stručně k historii právní úpravy přestupkového řízení.....	14
2.2 Princip subsidiárního použití správního řádu	19
2.3 Prameny přestupkového práva.....	21
3. PROCESNÍ ODCHYLKY ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH VŮČI OBECNÉ ÚPRAVĚ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ DLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU	24
3.1 Subjekty řízení o přestupcích.....	24
3.1.1 Správní orgány	25
3.1.2 Účastníci řízení.....	30
3.2 Řízení v I. stupni	34
3.2.1 Postup před zahájením přestupkového řízení.....	34
3.2.2 Zahájení řízení o přestupcích	38
3.2.3 Dokazování.....	44
3.2.4 Zajišťovací prostředky v rámci přestupkového řízení	47
3.2.5 Přerušení řízení	49
3.2.6 Zvláštní řízení	51
3.3 Ukončení přestupkového řízení v I. stupni	55
3.4 Opravné a dozorčí prostředky v rámci přestupkového řízení.....	57
3.5 Nové rozhodnutí	64
ZÁVĚR.....	65
RESUMÉ	67

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Právní předpisy

EÚLP, Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
zákon o odpovědnosti za přestupky	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
přestupkový zákon	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
správní řád, SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
zákon o některých přestupcích	zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
trestní zákoník, TrZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
zákon o přestupcích	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
trestní řád, TŘ	zákon 141/1961 Sb., trestní řád

Ostatní

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
------	--------------------------------

ÚVOD

Řízení o přestupcích představuje velmi specifický druh správního řízení, který je v praxi hojně využíván prakticky ve všech sférách společenského života, které upravuje správní právo. Téma diplomové práce „*Odchytky obecné úpravy řízení o přestupcích od obecné úpravy správního řízení*“ jsem si proto vybral z toho důvodu, že považuji za značně přínosné porovnat zásadní odlišnosti řízení o přestupcích od klasického správního řízení dle správního řádu a upozornit na důsledky odlišností obou řízení. Jelikož přestupkové právo je velmi úzce propojeno s právem trestním, spatřuji velmi zajímavé srovnat úpravu řízení o přestupcích taktéž s trestním řízením a s jeho odpovídajícími instituty a zároveň upozornit na některé nedostatky platné právní úpravy. Diplomová práce se tedy zabývá, jak vyplývá ze samotného názvu, především správním právem procesním.

Diplomová práce se dělí do pomyslných dvou částí, kdy v první, obecné části vymezím zejména pojem správní trestání, jeho současné pojetí v právním systému České republiky, systematiku právní úpravy, jakožto vliv Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a odpovídající judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V obecné části taktéž porovnáám přestupkové řízení s úpravou trestního řízení, jelikož dle mého tato komparace je na místě zejména pro řádný teleologický výklad aktuálně platné úpravy řízení o přestupku. Poměrně široký výklad věnuji zásadám přestupkového práva procesního, jelikož jsou to právě tyto zásady, které způsobují onu specifickou řízení o přestupcích, která je předmětem této práce. První část práce dále obsahuje stručný historický exkurz úpravou přestupkového řízení, pomocí kterého dovozují současný vztah zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který následně podrobně analyzuji v části zvláštní mé diplomové práce.

Zvláštní část diplomové práci věnuji již konkrétním odchylkám řízení o přestupcích od standardního správního řízení dle správního řádu. Při právní analýze budu postupovat systematicky dle textu přestupkového zákona a porovnáám jednotlivé odlišnosti s odpovídajícími ustanoveními správního řádu, případně upozorním na obdobnou úpravu v trestním řádu. Ve zvláštní části taktéž rozeberu nedostatky právní úpravy a jejich možné dopady na rozhodovací praxi. Postupně se takto v jednotlivých kapitolách budu zabývat subjekty přestupkového

řízení, řízením před správním orgánem I. stupně, specifíkem opravných prostředků a možností přezkumu rozhodnutí o přestupku.

V diplomové práci hodlám pracovat s odbornou literaturou uznávaných odborníků na správní právo, jakými jsou například prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc. nebo prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc. a dále s odbornými publikacemi zaměřenými přímo na oblast správního trestání od autorů jako například doc. JUDr. Heleny Práškové, CSc., doc. JUDr. PhDr. Zdeňka Fialy, Ph.D., doc. JUDr. Kateřiny Frumarové, Ph.D. nebo doc. JUDr. Pavla Matese, CSc., to vše doplněné odbornými konzultacemi s JUDr. et PhDr. Janem Malastem, Ph.D., vedoucím této diplomové práce. Stěžejními zdroji mé diplomové práce jsou taktéž komentáře ke správnímu řádu a k zákonu o odpovědnosti za přestupky. V neposlední řadě závěry ve své práci podporuji judikaturou obecných soudů, jakožto judikaturou Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva.

CÍL PRÁCE

Cílem mé diplomové práce, jak již bylo naznačeno v Úvodu, je podat ucelený výklad o odchylkách přestupkového řízení od obecné úpravy správního řízení. Mým záměrem ovšem je i zasazení řízení o přestupcích do kontextu správního práva procesního a zároveň do kontextu projednávání trestních obvinění, kterými dle současného pojetí Evropského soudu pro lidská práva jsou i přestupky. Práce se primárně zaměřuje na speciální ustanovení o řízení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nicméně část diplomové práce je věnována i judikatuře, která významně ovlivňuje zejména rozhodovací praxi správních orgánů. Pomocí komparativního výkladu se pokusím nejen procesní odlišnosti vyhledat a právně je analyzovat, ale také zhodnotit jejich účel a případné důsledky pro následující fáze řízení. Cílem práce je taktéž upozornit na některé nedostatky nebo sporné otázky aktuální právní úpravy.

1. OBECNĚ K ÚPRAVĚ ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

1.1 Vymezení pojmu

Řízení o přestupcích je upraveno přestupkovým právem procesním. Jak již z názvu vyplývá, jedná se o soubor právních norem, který upravuje proces, postup správních orgánů, kterým je zjišťováno, zda došlo k protiprávnímu jednání ve formě přestupku, kdo se takového jednání dopustil a případně rozhodováno o uložení správního trestu. Správní orgány tedy v řízení o přestupku rozhodují o právech a povinnostech individuálně určených adresátů veřejné správy v konkrétní věci a to o vině a trestu za spáchaný správní delikt. Právě závažnost těchto projednávaných věcí a odlišnost od ostatních oborů správního práva si postupem vývoje problematiky a na ní navazující rozhodovací činností příslušných orgánů vyžádala speciální úpravu řízení, která se v mnohých ohledech liší od obecné úpravy správního řízení tak, aby jejím užitím docházelo k dosažení účelu správního trestání, tedy ke zjištění pachatele protiprávního jednání a k jeho patřičnému potrestání.

Řízení o přestupcích, představuje zvláštní druh správního řízení, kterým správní orgány rozhodují o vině a trestu za správní delikt. Jedním z nejvýraznějších odlišností od správního řízení v obecné rovině, je právě toto vymezení materie, která je v rámci řízení o přestupcích projednávána. Jestliže ve správním řízení v obecném smyslu správní orgány rozhodují o právech a povinnostech osob, v rámci řízení o přestupcích se *in concreto* projednávají otázky viny a trestu za spáchaný správní delikt. Z toho lze dovodit, jak zásadní význam má řízení o správním deliktu pro adresáty veřejné správy. Zejména pak sankce v podobě uloženého trestu zasahuje do sociálního a ekonomického života pachatele, jakožto účastníka řízení. Význam tohoto řízení je také dán faktem, že přestupková řízení tvoří značnou část agendy projednávané orgány veřejné správy v rámci jejich činnosti. Vzhledem k tomu, že není znám počet veškerých projednávaných přestupků *per annum*, lze toto demonstrovat například na statistických údajích zveřejněných na webových stránkách Policie ČR, ze kterých vyplývá, že bylo v rámci celého území České republiky například

za rok 2018 evidováno a řešeno pouze Policií ČR přibližně 1 237 306 přestupků¹. K tomu je nutné brát v potaz, že věcná příslušnost Policie ČR k řízení o přestupcích vyplývá ze zvláštních zákonů, tudíž je oprávněna projednávat jen omezenou přestupkovou agendu a výše uvedený údaj je tak pouze zanedbatelný v porovnání s celkovým počtem spáchaných přestupků na všech úsecích veřejné správy. V souvislosti s novelou trestního zákoníku, provedenou zákonem č. 330/2020 Sb. s účinností od 1. 10. 2020, kterou byla mimo jiné zvýšena hranice výše škody nikoliv nepatrné z 5 000 Kč na 10 000 Kč, došlo také k přenesení řešení části majetkové trestné činnosti z orgánů činných v trestním řízení na správní orgány, jinak označováno také jako dekriminalizace. Tyto dříve majetkové trestné činy budou nyní klasifikovány jako přestupky a projednávány správními orgány v rámci řízení o přestupcích, což zcela jistě povede k citelnému nárůstu přestupkové agendy příslušných orgánů. Současný legislativní trend navíc v téměř každém nově přijímaném právním předpisu z oboru správního práva zakotvuje zvláštní část o přestupcích, čímž dochází k dalšímu rozšiřování skutkových podstat přestupků a tím i k nárůstu řízení o jejich spáchání. Odborná literatura označuje tento fenomén jako exploze nebo hypertrofie správního trestání.² Jak píše prof. JUDr. Jan Musil, CSc.: „*Sociální příčiny tohoto jevu se zdají být nasnadě. Společenský a ekonomický život moderní společnosti je stále komplikovanější, vyznačuje se mnoha sociálními a společenskými deviacemi, které ohrožují stabilitu společnosti a bezpečnost občana. To vyvolává potřebu nárůstu zásahů státu do dalších a dalších oblastí života a rostoucí míru právní regulace normami správního práva, zabezpečujícími zároveň postih delikventů, jakožto odvetnou reakci na porušování primárních předpisů.*“³

1.2 Vztah správního trestání a soudního trestání

Správní trestání představuje podmnožinu obecného pojmu trestání, které se definuje jako rozhodování o vině a trestu za porušení práva. Druhou podobou trestání je pak soudní trestání v rámci trestního práva v řízení trestním. Nutno podotknout, že tyto druhy trestání nestojí na stejné úrovni v horizontálním

¹ SCHIMMER, David. Počty přestupků. Policie ČR: Zveřejněné informace 2019 [online]. 17. 5. 2019 [cit. 2020-10-14]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/zverejnene-informace-2019-pocty-prestupku.aspx>.

² CHVÁTALOVÁ, Iva. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy: soubor vědeckých statí*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008, s. 134. ISBN 978-80-86855-34-9.

³ MUSIL, J.: *Teoretická a ústavní východiska správního trestání. O veřejné správě*. V Praze: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1788-6.

postavení. Správní trestání je v tomto ohledu model trestání, který má být aplikován přednostně a až v případě, kdy účelu trestání nelze dosáhnout prostředky správního práva trestního, nastupuje *ultima ratio* právo trestní. Oba druhy trestání pak mají shodné kořeny, které lze pozorovat například na velmi obdobných zásadách, které ovládají právní úpravy jak trestního práva, tak správního práva trestního. Výlučnou pravomoc trestat má pouze stát, hovoří se o tzv. monopolu trestání státu, a to jak v rovině správněprávní formou činnosti veřejné správy, tak v rovině trestněprávní prováděnou orgány činnými v trestním řízení.

Rozdíl lze částečně najít v objektu deliktu. Pro správní delikty je typické, že dochází k porušení povinností založených veřejným právem, narušení veřejného pořádku nebo jiným způsobem k protiprávnímu zásahu do řádného výkonu veřejné správy. Takovéto vymezení objektu správních deliktů ovšem nelze považovat za zcela vyhovující. Obecně definovat správní delikty, co do jejich objektu, je problematické zejména z důvodu množství materie, které správní právo upravuje. Správní právo trestní ale zároveň velmi často chrání typově shodné objekty, kterým je poskytována ochrana v právu trestním. Objekt trestných činů je nicméně nepatrně odlišný a svou povahou vždy závažnější a kvalifikovanější. Hovoří se o konkrétních společenských vztazích, hodnotách a zájmech, které chrání trestní zákon (trestní zákoník). Tyto hodnoty jsou pak vyjádřeny v jednotlivých hlavách trestního zákoníku. Trestní právo v České republice tak chrání hodnoty jako lidský život, majetek, zdraví, rodinu, děti nebo státní zřízení. Jak již bylo naznačeno výše, vztah obou druhů trestání vymezuje zásada subsidiarity trestní represe neboli princip *ultima ratio*. Tato zásada je právně závazná, jelikož je výslovně uvedena v ustanovení §12 odst. 2 TrZ. Správní delikty a trestání za ně mají mít přednost v situacích, kdy míra společenské škodlivosti dosahuje podstatně nižší úrovně než v případě trestných činů. To lze nejlépe ilustrovat na příkladu. Zákon o některých přestupcích č. 251/2016 Sb. v ustanovení §7 odst. 1 b) upravuje skutkovou podstatu přestupku ublížení na zdraví. „Zákon o některých přestupcích však nedefinuje pojem „ublížení na zdraví“, a proto pro vymezení tohoto pojmu musíme analogicky vyjít z právní úpravy trestního práva. Ublížením na zdraví se podle § 122 odst. 1 TrZ rozumí takový stav záležející v poruše zdraví nebo jiném onemocnění, který porušením normálních tělesných nebo duševních funkcí znesnadňuje, nikoli jen

po krátkou dobu, obvyklý způsob života poškozeného a který vyžaduje lékařského ošetření.“⁴ Trestní zákoník pak upravuje korespondující základní skutkovou podstatu trestného činu ublížení na zdraví v § 146 odst. 1. Obě protiprávní jednání tak mají shodnou objektivní stránku a chrání i stejný objekt tj. lidské zdraví. Posouzení, zda se v konkrétním případě jedná o přestupek nebo o trestný čin, tak bude záležet na intenzitě a způsobu spáchání, na následku, který byl poškozenému způsoben, nebo na jak dlouho byl poškozený vyřazen ze sociálního nebo pracovního života. Trestní právo tak plní doplňkovou funkci, pomocnou roli ve vztahu k právu přestupkovému. Tím dochází k naplňování ústavněprávního požadavku omezování základních práv a svobod v důsledku trestních sankcí proporcionálně a v souladu s účely trestního práva v souladu s judikaturou ústavního soudu.⁵

Jak již bylo naznačeno výše, vztah správního práva trestního a soudního trestání je velmi úzký. Oba druhy trestání mají shodné kořeny, dlouhou dobu se vyvíjely společně, hranice mezi nimi byla postupem času, rozhodovací praxí a v souvislosti se změnou politických poměrů několikrát měněna a posouvána. I v současné době lze sledovat, že pomyslná hranice mezi trestnými činy na straně jedné a přestupky na straně druhé, je čistě věcí trestněprávní politiky státu, která se velmi dynamicky vyvíjí a odráží společenskou situaci v zemi. Nejsou výjimkou případy, kdy vlivem změn společenského cítění, případně dalších sociálních faktorů, došlo k přesunu skutkových podstat původně trestných činů z trestního zákoníku do právních úprav přestupků a *vice versa*. Za příklad lze použít řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění, které nejprve bylo přestupkem, následně bylo přesunuto do trestního zákona, aby se podruhé navrátilo do skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. e) bod 1. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů.⁶ Tento společný vývoj a v zásadě shodná problematika vedly k tomu, že správní trestání je ovládáno stejnými nebo podobnými zásadami jako trestní právo a to jak v hmotněprávní, tak v procesní rovině. Tyto zásady se označují jako základní principy trestání, které ovšem nelze ztotožňovat s principy

⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. s. 962. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁵ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017, s. 17. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016, s. 294. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

trestního práva. Jedná se o pojem nadřazený a zastřešující, představuje ty principy, které vyjadřují podstatné rysy trestání ve vztahu k jeho účelu, představují hodnoty, které jsou chráněny přestupkovým právem, respektive trestním právem.⁷

Zlomovým okamžikem pro přijetí této koncepce bylo přistoupení k *Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod* v roce 1992. Základním východiskem pro projednávání správních deliktů se tak stal čl. 6 Úmluvy, který zakotvuje právo každého na spravedlivý proces a zároveň určuje požadavky na orgán, který danou problematiku rozhoduje. Na tento článek navazuje rozsáhlá a velmi významná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, např. rozsudek pléna ve věci *Engel a ostatní vs. Nizozemí* z roku 1976 a na něj navazující rozsudky *Özturk vs. Německo* nebo *Matyjek vs. Polsko*. Právě prvním z rozsudků byl zaveden tzv. Engelův test, který rozhodoval o tom, zda pod pojem „trestní obvinění“, tak jak je uveden v čl. 6 Úmluvy, lze subsumovat i disciplinární delikt. ESLP definoval tři kritéria (tzv. Engelova kritéria), podle kterých se posuzuje, co je třeba považovat za trestní obvinění ve smyslu Úmluvy. Ve věci *Özturk vs. Německo* se ESLP vyjádřil, že by bylo *"proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje každému, kdo je obviněn z trestného činu, určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky"* a hranice mezi přestupky a trestnými činy stanovená národním pozitivním právem má tak pouze relativní hodnotu.⁸ Evropský soud pro lidská práva tak závazně stanovil, že principy, které ovládají soudní trestání, musí být bezpodmínečně aplikovány i na správní trestání a to jak v hmotněprávních, tak i procesních otázkách.

Vyvozování použití zásad trestního práva na správní trestání se stalo předmětem judikatury i Ústavního soudu, správních soudů a soudů trestních.⁹ Jako příklad uvádím jedno z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky týkající se této problematiky: *„Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují*

⁷ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017, s. 13 ISBN 978-80-7400-680-7.

⁸ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges)s. 43. ISBN 978-80-7502-219-6.

⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. s. 240. V Praze: C. H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním.“¹⁰ Judikatura, týkající se srovnávání správního trestání s trestním řízením, co se používáných zásad týče, je poměrně rozsáhlá a stálá.

1.3 Zásady přestupkového práva procesního

Z předešlé kapitoly vyplývá, že správní právo trestní a trestní právo ovlivňují shodné zásady a principy. Z hlediska materie, které se týkají, jsou tyto principy specifické. Správní trestání tvoří jednu z forem činnosti veřejné správy, tudíž na něj dopadají i obecné zásady správního práva vycházející především ze správního řádu. Zásady procesního přestupkového práva představují určitá obecná pravidla a stěžejní hodnoty, na kterých je společenský konsensus ve vztahu k činnosti takové závažnosti, jakou trestání bezesporu je. Nelze na ně nahlížet jednotlivě, tvoří ucelený a provázaný systém a navzájem na sebe navazují a doplňují se. Kladou požadavky na výkon trestní pravomoci správních orgánů a představují záruky práv všech osob vystupujících v řízení. Tím, že jsou do pozitivní právní úpravy trestání tyto principy vtěleny, jsou právně závazné, přímo ovlivňují rozhodování příslušných orgánů a garantují zachování určitých minimálních standardů všem zúčastněným osobám. Význam těchto zásad

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002-7.

se neomezuje jen na samotnou nalézací činnost, ale odráží se i v aplikaci jednotlivých právních norem, kdy představují interpretační pomůcku pro správní orgány, které rozhodují o přestupku. Konečně, svou roli tyto zásady a principy sehrávají i v rámci normotvorby. Zákodárce by při tvorbě právních předpisů z oboru správního práva trestního měl z těchto právních zásad vycházet a ctít je a to v rámci hmotného práva i procesních pravidel.

Správní trestání a trestní pravomoc správních orgánů v České republice není výslovně zakotveno na ústavní úrovni, byť tomu tak až do roku 1960 bylo. Článek 39, potažmo článek 40 Listiny a článek 90 Ústavy se zmiňují pouze o trestných činech, navíc je dána výlučná pravomoc soudů o těchto činech rozhodovat. Tento deficit platné úpravy byl překlenut, jak bylo výše popsáno, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a následně i Ústavním soudem ČR. Z toho vyplývá, že nedodržení těchto zásad a principů vede k porušení ústavně zaručených práv jednotlivce, ve vztahu k řízení o přestupcích se pak jedná o právo na spravedlivý proces, tak jak je pojímáno v čl. 6 EÚLP.

1.4 Právo na spravedlivý proces

Základní lidské právo na spravedlivý proces, které je mezinárodně uznáváno, představuje prvek fenoménu nazývaného jako právní stát. Zahrnuje v sobě řadu dalších zásad a pravidel, jedná se tak o pojem zastřešující další navazující principy demokratického státu. Právo na spravedlivý proces je zakotveno na mezinárodní úrovni v řadě mezinárodních smluv. Následující výklad se věnuje jedné z nejvýznamnějších mezinárodněprávních úprav. Právo na spravedlivý proces, tzv. *right to a fair trial* je explicitně zakotveno v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv z roku 1950 (ratifikace Českou republikou proběhla 18. března 1992 a Úmluva byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 209/1992) a jak bylo vyloženo výše, přímo se vztahuje i na správní trestání. Aktuálně je smluvní stranou Úmluvy všech 47 států Rady Evropy, což dokazuje mezinárodní význam tohoto dokumentu. „Čl. 6 EÚLP představuje minimální standard procesní ochrany, který musí smluvní státy zaručit všem, kdo – jak se praví v čl. 1 EÚLP – podléhají jejich jurisdikci. Úmluva jim však pochopitelně nikterak nebrání poskytnout na vnitrostátní úrovni vyšší standard procesní

ochrany.“¹¹ Ustanovení čl. 6 EÚLP přinášelo jisté interpretační problémy, především z důvodu jeho formulace. Problematika interpretace tohoto ustanovení svým rozsahem a závažností překračuje rozsah této práce, nicméně ve stručnosti k tomuto uvádím následující. Čl. 6 Úmluvy z pohledu statistiky představuje nejčastěji porušované ustanovení a vliv na tento fakt má právě i problematika jeho výkladu. I přes rozsáhlou judikaturu ESLP, který se pokusil nejasnosti odstranit a stanovit jasná výkladová pravidla určující, pro která řízení se čl. 6 přímo použije, nadále přetrvávají některá aplikační úskalí.¹² Pro správní trestání je rozhodný výklad pojmu "trestní obvinění", který je v souladu s judikaturou ESLP vykládán tzv. autonomním způsobem, bez ohledu na právní kvalifikaci toho kterého státu. Čl. 6 EÚLP se tak vztahuje i na řízení o přestupcích, jakožto méně závažnou formu protiprávního jednání.¹³ Právo na spravedlivý proces dle EÚLP zahrnuje právo každého, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, právo na veřejné projednání věci, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, právo na spravedlivé projednání věci, zahrnující např. zásadu rovnosti zbraní, kontradiktornosti řízení nebo právo být přítomen jednání. K řízení o přestupcích se pak přímo vztahuje právo být seznámen s obviněním, právo hájit se sám nebo prostřednictvím svého obhájce, právo na přípravu obhajoby, právo na pomoc tlumočnicka a především zásada presumpce nevinny.

V české ústavněprávní rovině je toto právo vyjádřeno v Listině základních práv a svobod, především v hlavě páté. Postupně je zakotveno právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, např. orgánu veřejné správy, právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy v rámci správního soudnictví, dále právo každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, právo odepřít výpověď, jestliže by tím způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě či osobě blízké, právo na právní pomoc, zásada procesní rovnosti, právo každého, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez

¹¹ KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

¹² KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

¹³ Rozsudek ESLP ve věci Lauko vs. Slovensko č. 26138/95, rozsudek ESLP ve věci Kadubec vs. Slovensko č. 27061/95, rozsudek ESLP Weber vs. Švýcarsko č. 11034/84.

zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. V čl. 40 je garantována presumpce nevin, právo na obhajobu, zásada *ne bis in idem* a překážka *res iudicata* a konečně zákaz retroaktivity. Porušení práva na spravedlivý proces nebo některé z jeho složek představuje porušení ústavně garantovaných práv a svobod jednotlivce a v takovém případě je dotčená osoba aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti ve smyslu ustanovení §72 odst. 1 a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Odborná literatura mezi procesní zásady řízení o přestupcích nejčastěji řadí zásadu řádného zákonného procesu, zásadu *ne bis in idem*, zásadu presumpce nevin a s ní spojené pravidlo *in dubio pro reo*, zásadu *nemo tenetur se ipsum accusare* a zásadu zajištění procesních práv obviněného, které korespondují s již zmiňovaným právem na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 3 EÚLP. Právě zásada řádného zákonného procesu (*nullus processus criminalis sine lege*) tvoří jádro celého řízení a je východiskem pro další zásady, které na ní navazují. Je odrazem ústavního požadavku uvedeného v čl. 8 odst. 2 Listiny, podle kterého nikdo nesmí být stíhán z jiného důvodu a jiným způsobem, než jaký stanoví zákon.

Zásada *ne bis in idem* (čl. 40 odst. 5 Listiny) brání potrestání stejné osoby za tentýž skutek, pokud již o tomto skutku bylo pravomocně rozhodnuto, ale má i procesní aspekt v podobě zákazu dvojího trestního stíhání. I když Listina výslovně hovoří pouze o trestném činu, ve smyslu EÚLP se ale vztahuje na trestní obvinění v širším smyslu, tedy i na přestupky. Shodně tak judikoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. A 6/2003-44. Určujícími znaky přitom jsou totožnost osoby pachatele, totožnost spáchaného skutku v hmotněprávním smyslu a existence pravomocného rozhodnutí. Zásada *ne bis in idem* musí být dodržována nejen v rovině správního trestání, tedy nelze vést více přestupkových řízení pro jeden skutek, ale také současně i v rovině trestněprávní, kdy pravomocné rozhodnutí o přestupku brání projednání věci v rámci trestního řízení a naopak. Za výjimku z uvedeného lze považovat situaci, kdy je věc projednávána v rámci disciplinárního řízení, nenahrazuje-li toto řízení řízení přestupkové. Takovéto

projednání věci totiž nebrání projednání protiprávního činu v řádném přestupkovém řízení nebo v trestním řízení.¹⁴

Zásada presumpce nevinny tvoří součást práva na spravedlivý proces a vyžaduje, aby bylo na obviněného ze správního deliktu nahlíženo jako na nevinného až do chvíle, kdy je o skutku vydáno pravomocné rozhodnutí. Tato zásada je výslovně uvedena i v přestupkovém zákoně, konkrétně v §69 odst. 2. Na rozhodovací činnost správního orgánu jsou tak kladeny požadavky, jelikož je povinen zjistit skutkový stav v takovém rozsahu, aby mohl prokázat vinu obviněnému. Správní orgán je vázán zásadou vyhledávací, podle které je povinen sám aktivně vyhledávat důkazy. Rozhodnout o vině může, až pokud nemá žádné důvodné pochybnosti o skutkové otázce, jinými slovy musí shromáždit takové důkazy, kterými prokáže, že se skutek stal, že spácháním došlo k naplnění všech obligatorních znaků skutkové podstaty a že ho spáchal obviněný. Vzhledem k tomu, že Listina garantuje přezkum správních rozhodnutí soudem, má tato zásada přesah i do možného následného řízení v rámci správního soudnictví. Tím dochází k prolomení materiální právní moci a jistému relativizování zásady presumpce nevinny, jelikož i po právní moci rozhodnutí (formální právní moci) o přestupku je nutné nahlížet na obviněného jako na nevinného, je-li skutek znovu projednáván před správním soudem. Správní soud v tomto případě sice nepřezkoumává meritum věci a nerozhoduje o správním trestu (výjimkou je tzv. moderační právo soudu podle § 78 odst. 2 SŘS), ale v rámci přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí nemůže presumpce nevinny být ignorována¹⁵. Přestupkový zákon v §69 odst. 2 větě druhé zakotvuje také princip *in dubio pro reo*, který se zásadou presumpce nevinny souvisí. Důsledkem vzniku pochybností příslušného správního orgánu ohledně skutkových okolností musí vždy být rozhodnutí ve prospěch obviněného.¹⁶

V přestupkovém řízení platí zákaz sebeobviňování neboli zásada *nemo tenetur se ipsum accusare*. Listina ji obsahuje v čl. 37 odst. 1, když stanoví, že „každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.“ Tato zásada je pak speciálně upravena pro trestní

¹⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 247 ISBN 978-80-7400-727-9.

¹⁵ KOPECKÝ, M. *Význam materiální právní moci a rei iudicatae v právu správním*. Právník, 2016, roč. 2016, č. 10, s. 843-862. ISSN 0231-6625.

¹⁶ Nález Ústavního soudu, sp. zn. I ÚS 1849/08.

řízení v čl. 40 odst. 4 Listiny, který garantuje právo obviněného odepřít výpověď s tím, že tohoto práva nesmí být zbaven.

V řízení o přestupcích nacházejí uplatnění i další zásady, např. zásada přiměřenosti, zásada zákazu likvidačních sankcí nebo zákaz analogie v neprospěch pachatele. Tyto zásady zpravidla přímo vyplývají nebo úzce navazují na zásady výše uvedené.

2. VZTAH ZÁKONA Č. 250/2016 SB., O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH A SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Aktuální vztah obou předpisů je jedním z výsledků rekodifikace přestupkového práva, která byla provedena zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a která přinesla sjednocení především procesní úpravy řízení o správních deliktech. K vysvětlení současného vztahu obou těchto předpisů se správním řádem je třeba nejprve krátce zmínit samotnou historii právní úpravy přestupků na území dnešní České republiky.

2.1 Stručně k historii právní úpravy přestupkového řízení

Předchozí úprava se vyznačovala značnou nedokonalostí, byla roztříštěna do více právních předpisů, neobsahovala úpravu některých stěžejních institutů a byla tak dotvářena především judikaturou. Počátek tohoto nevyhovujícího stavu zřejmě nelze přesně datovat, nicméně roztříštěnost právní úpravy lze ve větší míře sledovat od poloviny 19. století. Některá procesní ustanovení, zejména o pravomoci zeměpanských policejních úřadů, obsahovalo císařské nařízení č. 96/1854 ř. z., o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů, tzv. „Prugelpatent“. Procesní úprava projednávání přestupků byla podrobněji obsažena v Nařízení ministerstev vnitra a spravedlnosti a Nejvyššího policejního úřadu č. 61/1855 ř. z. Přestupky stíhaly okresní úřady, magistráty měst a zeměpanské policejní úřady, upraveny byly dále formy rozhodování a řízení o některých opravných prostředcích. K tomuto nařízení byla následně vydána další ministerská nařízení, která upravovala další procesní otázky, jako např. postup podávání opravných prostředků, odvolání, mimořádné snížení a promíjení trestu, otázky sankcí, výkon opatření nebo také kvalifikační požadavky na osoby, které o přestupcích rozhodovaly.¹⁷ Další procesní záležitosti byly navíc řešeny na úrovni interních aktů formou vnitřních předpisů a instrukcí.¹⁸ Obce byly oprávněny stíhat některé přestupky v rámci samostatné působnosti. Výrazně odlišně oproti dnešnímu pojetí byly upraveny sankce, právní předpisy

¹⁷ např. ministerské nařízení č. 34/1858 ř. z., o trestním řízení správním, ministerské nařízení č. 198/1857 ř. z., o obecné výměře trestu, ministerské nařízení č. 31/1860 ř. z., o odvolání a mimořádném snížení a promíjení trestu či zákon č. 101/1896 ř. z., o postupu při podávání opravných prostředků proti rozhodnutím a opatřením politických úřadů.

¹⁸ ČÍZEK, Karel. *Obrys řízení správního*. V Praze, 1888. s. 148.

umožňovaly kromě klasických trestů, jakými jsou peněžité pokuty nebo odnětí různých oprávnění, uložit také trest odnětí svobody. V rozporu s dnešním pojetím zásady zákonnosti byla řada skutkových podstat uvedena i v podzákoných právních předpisech, jako příklad lze uvést nařízení ministerstva vnitra, jímž se vydávají bezpečnostní ustanovení policejní pro jízdu jízdních silostrojů č. 81/1910 ř. z.¹⁹ Stávající úprava řízení o přestupcích byla po vzniku Československa, stejně jako zbylá podstatná část právního řádu, přijata recepční normou. Významné v tomto období bylo především zakotvení správního trestání v § 95 Ústavy z roku 1920, podle kterého „*soudní moc v civilních právních věcech přísluší soudům civilním, a to buď řádným, nebo mimořádným a rozhodčím, soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají býti podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.*“ Ústavní zakotvení správního trestání bylo zachováno až do přijetí ústavy z roku 1960. Postupem času se stále více začaly projevovat nedostatky jak hmotné úpravy, tak i procesní úpravy správního trestání, které v té době bylo výrazně dotvářeno ne zcela konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.²⁰ Správní orgány v praxi při projednávání správních deliktů v případě absence právní úpravy vycházely z obecné úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu. V návaznosti na přijetí nové Ústavy v roce 1920, byly provedeny první pokusy o reformaci správního trestání, které ovšem nebyly úspěšné. 30. léta 20. století jsou spojena s další snahou o toliko potřebnou rekodifikaci správního práva trestního. Postupně byly vypracovány čtyři legislativní návrhy zákonů, které komplexně upravovaly trestní řízení správní, nicméně žádný z těchto návrhů nebyl přijat.

I v následujících letech tak platila právní úprava procesu projednávání přestupků z poloviny 19. století, ke které postupně přibývaly další speciální procesní předpisy. Vedle přestupkového práva existovalo také disciplinární právo dopadající na delikty úředních osob a státních zaměstnanců, členů profesních komor, žáků a studentů vysokých škol nebo příslušníky bezpečnostních sborů. Řízení o spáchání disciplinárních deliktů byly příslušné vést zpravidla dané

¹⁹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017. s. 3 ISBN 978-80-7400-680-7.

²⁰ MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel. *Reforma správního trestání*. Právní rozhledy. 2012, č. 23-24, s. 840-844. ISSN 1210-6410.

příslušné úřady. Třetím druhem správních deliktů byly správní pořádkové delikty, které směřovaly proti rušení a jinému ztěžování řízení před správním orgánem.

Zásadní novelizace nastaly v oboru správního trestání až po změně režimu v roce 1948, během tzv. právníké dvouletky. Z pohledu hmotného práva bylo významné například zavedení odpovědnosti právnických osob za správní delikty nebo vytvoření zvláštního druhu správních deliktů označovaných jako jiné správní delikty fyzických osob. Nová procesní úprava správního trestání, představovaná zákonem č. 89/1950 Sb., trestním řádem správním, byla silně ovlivněna ideologií vládnoucí strany, měla sloužit především k ochraně socialistického soužití a zájmů pracující třídy a vychovávat společnost k plnění povinností při budování socialismu. V první instanci, tzv. stolici, stíhaly přestupky okresní národní výbory, kterým byla uzákoněna pravomoc k zásadním zásahům do lidských práv, ke kterým jsou dnes příslušné v souladu se zásadou přiměřenosti výhradně soudy. V rámci projednání přestupku například rozhodovaly o vazbě nebo o provedení domovní prohlídky. V odborné literatuře je tento stav označován za jeden z typických projevů legalizované nezákonnosti, charakteristické pro toto období.²¹ Následným vývojem došlo ke zmírnění některých ustanovení a v roce 1961 byl přijat další procesní předpis, tentokrát zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Již z úvodních ustanovení lze seznat, že byl kladen důraz na výchovu občanů a jejich vedení k budování socialistické společnosti. Pro tento předpis byly také charakteristické naopak mírné sankce. Zákon č. 60/1961 byl zrušen až v roce 1990 a to přijetím zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Ve stejném roce byl přijat také zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech, které měly „*jako orgány pracujících v obcích a na pracovištích projednávat a rozhodovat méně závažné případy porušování socialistické zákonnosti, narušující zejména společenský pořádek a soudružské soužití občanů, a drobné majetkové spory.*“ Věcná působnost těchto lidových soudů, stanovená v ustanovení § 11 tohoto zákona, byla vymezena nejen na přestupky (v té době označované jako provinění) ale i na méně závažné trestné činy, jestliže jim byly postoupeny prokurátorem nebo soudem.

²¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017. s. 8 ISBN 978-80-7400-680-7.

Vývoj procesní úpravy po roce 1990 nezaznamenal výraznější posun k lepšímu, za zmínku stojí uvést zákon České národní rady o přestupcích č. 200/1990 Sb., který sice obsahoval ve své části třetí úpravu o přestupcích, nicméně tato úprava nedopadala na řízení o disciplinárních deliktech, o jiných správních deliktech fyzických osob a o pořádkových správních deliktech. Jak píše prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.: *„Přestupkový zákon č. 200/1990 Sb. byl kdysi přijat dosti narychlo, aby „oprášil“ (hovořilo se také o kosmetické změně) tehdy vcelku lapidární úpravu, která se – zvláště po zrušení skupiny deliktů v kategorii provinění na konci 60. let – vyznačovala výraznou administrativně-dekriminalizační tendencí. Za přestupky se stricto sensu netrestalo, ale ukládala se – v poměrně volném procesním režimu – opatření, resp. sankce, a to navíc jen tehdy, nepostačovalo-li k nápravě samotné projednání přestupku. Na počátku 90. let se otázka judicializace přestupkového práva a propojení správního a soudního trestání vyskytovala spíše jen ve velmi obecné, akademické poloze. Změna povahy správního trestání rozhodně nebyla na pořadu dne.“*²² Úprava řízení o přestupcích nebyla provedena komplexně a zákon odkazoval na subsidiární použití správního řádu v případě, kdy určitá otázka nebyla výslovně upravena. Vzrůstající názory volající po reformě vedly na přelomu tisíciletí k tomu, že v souvislosti s přípravou nového správního řádu připravila Komise pro reformu správního řízení a správního trestání věcný záměr nového zákona o správním trestání. Tento návrh ovšem nikdy nebyl v Poslanecké sněmovně projednán a tak došlo ke schizofrenní situaci, kdy byl přijat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád upravující mimo jiné obecně správní řízení, ale nedošlo k přijetí nového přestupkového zákona a ani k novelizaci toho stávajícího. Zákon o přestupcích tak sice odkazoval na podpůrné použití správního řádu na otázky, které nebyly výslovně upraveny, jednalo se ale o již zrušený předpis. To nutně vedlo k jisté nekompatibilitě obou předpisů, kdy některé otázky upravovaly oba předpisy, byť by dostačovala úprava ve správním řádu, a některé otázky nebyly upraveny vůbec, tudíž byly dovozovány až následně judikaturou správních soudů.

Aktuálně platný zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich byl projednáván Poslaneckou sněmovnou od roku 2012, kdy Ministerstvo vnitra předložilo staronový věcný záměr. K přijetí zákona došlo až po více než 3 letech v roce 2016 s účinností od 1. 7. 2017. Důvody, které

²² POMAHAČ, Richard. *Proměna přestupkového práva*. Právní rozhledy. 2017, č. 15-16, s. 530-538. ISSN 1210-6410.

zákonodárce vedly k tak zásadní novele přestupkového práva, lze najít v důvodové zprávě, která ve svém shrnutí uvádí: „*Stávající právní úprava základů odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb. je zastaralá, řízení o přestupcích není upraveno dostatečně. Ani právní úprava správněprávní odpovědnosti právnických osob není dostatečná, a to jak z hmotněprávního, tak z procesněprávního hlediska. Zákon č. 200/1990 Sb. taktéž nereflkuje vývoj právní úpravy v navazujících nebo souvisejících právních předpisech (a to především v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim a trestním zákoníku) a zejména se nevztahuje na správněprávní odpovědnost právnických osob.*“²³ Nový přestupkový zákon se tak společně se zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích stal ústředním právním předpisem celého přestupkového práva. Touto reformou přestupkového práva bylo dosaženo alespoň částečné kodifikace právní úpravy přestupků, zejména obecných podmínek odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob, obecné úpravy sankcí a ochranných opatření a obecných pravidel pro řízení o přestupcích. Jak popisuje komentářová literatura, přijetí tohoto zákona se v rozhodovací praxi správních orgánů příliš neprojevalo, zákon zachoval kontinuitu s předchozí koncepcí správního trestání a u některých již známých institutů se omezil na jejich zpřesnění dle zkušeností a poznatků, které vyvstaly za účinnosti předešlého přestupkového zákona. Nejvýznamnější změnu představovalo sjednocení správních deliktů tak, aby se na ně vztahoval přestupkový zákon, jakožto obecný kodex přestupkového práva. Pod pojem přestupku tak byly sjednoceny i tzv. jiné správní delikty, u kterých absence speciální právní úpravy způsobovala aplikační problémy. „*Soudní judikatura sice připouštěla využívat v určitých případech analogii k zákonu o přestupcích, resp. k předpisům trestněprávním, nicméně tento stav nebylo možné považovat za optimální a řada odborných publikací (včetně publikací autorů tohoto komentáře) volala po přijetí nového kodexu správního trestání, který by sjednotil jak procesní, tak hmotněprávní úpravu (když ne všech, tak alespoň většiny) správních deliktů.*“²⁴

²³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

²⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Předmluva. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-7772-9.

Dále došlo k harmonizaci přestupkového práva s právem trestním, velmi podobná je např. úprava pokusu přestupku nebo spolupachatelství.

2.2 Princip subsidiárního použití správního řádu

Co se týče vztahu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se správním řádem, ani zde nedošlo k převratným změnám. Stejně jako pro zákon o přestupcích, i pro aktuální přestupkový zákon platí subsidiární použití správního řádu. I nadále zůstalo zachováno pravidlo, že speciální úprava přestupkového řízení se vztahuje jen na instituty upravené odlišně vzhledem ke zvláštní povaze tohoto specifického druhu správního řízení. Zákon o odpovědnosti za přestupky tudíž neupravuje řízení o přestupcích komplexně a při aplikaci jeho části o procesních záležitostech je nutno brát v potaz také obecnou úpravu ve správním řádu, která zde plní podpůrnou funkci. Správní právo trestní, jak bylo uvedeno výše, je poddruhem správního práva. Řízení o přestupcích představuje zvláštní druh správního řízení, přičemž specifika tohoto řízení plynou z předmětu tohoto řízení, jímž je rozhodování o vině a trestu za protiprávní činy. Předchozí zákon o přestupcích obsahoval v ustanovení § 51 výslovné zakotvení tohoto vztahu, když stanovil, *„že není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.“* Vzhledem k tomu, že generální klauzuli o subsidiárním použití obsahuje v § 1 odst. 2 správní řád, bylo toto ustanovení zákona o přestupcích redundantní a do nového přestupkového zákona nebylo převzato. Přesto však lze shledat drobné odchylky v pojetí vztahu obou předpisů přestupkového práva vůči správnímu řádu. Z dikce výše zmíněného § 51 starého přestupkového zákona totiž vyplývá, že správní řád se použil subsidiárně pouze co do částí upravujících obecné předpisy o správním řízení. Tento paragraf se stal předmětem kritiky řady odborníků. Na první pohled se tak mohlo zdát, že v ostatních částech se úprava ve správním řádu nepoužije, tuto koncepci je ale třeba odmítnout vzhledem k ustanovením správního řádu, konkrétně § 1 odst. 2, § 177, § 180 a částečně též § 181 SpŘ. Vedla by totiž k nesprávným závěrům, že se vzhledem k přestupkovému řízení nepoužijí jiné části správního řádu, než část druhá a část třetí. Zmiňovaný §51 byl tak svým významem nadbytečný a do nové úpravy již nebyl převzatý. Jako příklad lze uvést institut postoupení věci podle ustanovení §71 zákona o přestupcích z roku 1990. O postoupení věci ze zákonem vymezených důvodů správní orgán nevydával žádný druh rozhodnutí a zákon blíže nestanovil ani formu, kterou by tak správní

orgán měl učinit. Z pohledu doktríny se ovšem jednalo o materiální rozhodnutí s regulativními účinky směřujícími dovnitř systému veřejné správy. Lze se ale setkat i s odborným názorem, že rozhodnutí o postoupení probíhalo podle části čtvrté správního řádu a mělo charakter sdělení²⁵. Aktuální právní úprava je v tomto konkrétním případě přesnější, když v ustanovení § 64 odst. 3 PřesZ stanoví, že o předání věci správní orgán vyhotoví usnesení, které se pouze poznamená do spisu. Subsidiárně se dle výše vyloženého poté použije § 76 odst. 5 SpŘ, který upravuje usnesení, které se pouze poznamenává do spisu.²⁶

Vztah zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a správního řádu je tak dovozován především z ustanovení druhého zmíněného zákona. V souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali*, která je vyjádřena v §1 odst. 2 SpŘ, tak platí, že na řízení o přestupcích se použije obecná úprava správního řízení v těch případech, kdy zvláštní zákon – zákon o odpovědnosti za přestupky-úpravu určitého institutu neobsahuje a v případě střetu, má zvláštní úprava přednost před úpravou ve správním řádu. Jinými slovy platí vztah subsidiarity správního řádu vůči přestupkovému zákonu, naopak pak platí vztah speciality. Správní řád představuje stěžejní právní předpis z oboru správního práva procesního, upravující nejen rozhodování veřejné správy o právech a povinnostech jejich adresátů, tak jak tomu bylo v případě správního řádu z roku 1967, ale dopadá obecně na všechny postupy v oblasti veřejné správy, kterými se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů a to jak přímo či zprostředkovaně, přičemž tyto subjekty nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci, který rozhoduje.²⁷ Správní řád tak představuje komplexní procesní úpravu procesů správních orgánů v obecné rovině, na kterou by měly úpravy ve zvláštních zákonech navazovat, případně ji modifikovat a doplňovat, tak, jak se tomu děje v případě přestupkového zákona. Dále je nutné zmínit §177 odst. 1 SpŘ, který *de facto* rozšiřuje působnost správního řádu a to ohledně základních zásad činnosti správních orgánů. Toto ustanovení dopadá na případy, kdy zvláštní zákon vyloučí použití správního řádu, nicméně neobsahuje ucelenou

²⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5.

²⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. s.474. ISBN 978-80-7400-772-9.

²⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

úpravu těchto zásad. V tomto případě se ustanovení § 2- § 8 správního řádu, zakotvující základní zásady činnosti správních orgánů, bezpodmínečně použijí. Důvodová zpráva k tomuto dodává: „*Dostatečnost základních pravidel činnosti se navíc bude hodnotit podle jejich obsahu, nikoli podle toho, zda daný zvláštní zákon má některá ustanovení formálně označená jako základní zásady činnosti správních orgánů, či nikoli. Tato zásada vyplývá z ústavního požadavku legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR; čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).*“²⁸ Přestupkový zákon žádnou takovou úpravu základních zásad neobsahuje, tudíž se na něj toto ustanovení správního řádu vztahuje a správní orgány konající řízení o přestupcích jsou povinny se těmito obecnými pravidly řídit. Obsah některých těchto zásad ve vztahu k projednávání přestupků je specifický a jeho dotváření bylo a je předmětem judikatury. Jako příklad lze uvést zásadu legality upravenou v §2 odst. 1 SpŘ, která se do procesu správního trestání promítá bezpodmínečně skrze principy *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* a konkrétně do řízení o přestupcích prostřednictvím zásady *nullus processus criminalis sine lege*. V souladu s tím přestupkový zákon v § 5 upravuje pojem přestupku a v § 35 vymezuje druhy správních trestů, které lze podle zákona uložit. Tato zásada byla rozvinuta judikaturou Nejvyššího soudu²⁹, který ve svých rozhodnutích opakovaně dovedl, že správní orgán při rozhodování o správním trestu musí uložení konkrétního trestu zdůvodnit v odůvodnění rozhodnutí, tudíž nestačí, že rozhodne v mezích zákona, ale musí se vypořádat s důvody, které ho k uložení takového trestu vedly.

2.3 Prameny přestupkového práva

Výše popsanou problematiku vztahu správního řádu a přestupkového zákona lze v současné době považovat za ustálenou a v oboru správního práva za zcela běžnou. V souladu se zásadou *nullum crimen sine lege*, respektive *nullus processus criminalis sine lege* může být pramenem přestupkového práva zejména zákon, případně mezinárodní smlouva nebo ústavní zákon. Jak již bylo uvedeno výše, ačkoliv Ústava České republiky ani Listina základních práv a svobod nezmiňují v žádném ze svých článků přestupky, je nutné některá ustanovení

²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, č. 500/2004 Dz.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 8 As 13/2006-115, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 8 As 1/2006-136.

těchto předpisů, zejména ta o trestní odpovědnosti a trestných činech, jakožto ústavní záruky spravedlivého procesu, vztáhnout i na oblast správních deliktů.

V přestupkovém právu se ovšem historicky vyskytoval a vyskytuje (viz. kapitola 2.1) specifický fenomén, který má důsledky především pro praxi. Jádro přestupkového práva sice tvoří zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich společně se zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, nicméně vedle nich existují zvláštní zákony tvořící prameny přestupkového práva, upravující jednotlivé úseky státní správy. V těchto zákonech se pak nacházejí především skutkové podstaty jednotlivých přestupků, další odchylná ustanovení například o odpovědnosti za přestupek, ale mnohdy také odchylná procesní pravidla pro jejich projednávání nebo i vyloučení použití některých ustanovení přestupkového zákona.³⁰ V jednom zákoně tak typicky lze nalézt ustanovení přestupkového práva hmotného a současně přestupkového práva procesního. Typickou procesní odchylkou je například stanovení odlišné věcné příslušnosti pro vedení řízení o přestupcích. Vzniká tak situace, kdy k obecné úpravě řízení o přestupcích, představované přestupkovým zákonem, přibývá zvláštní úprava zakotvená v těchto speciálních zákonech, která má aplikační přednost. Ve vztahu ke správnímu řádu tak dochází k modifikaci, jelikož tak vzniká „speciální úprava vůči speciální úpravě“. Aplikace právní úpravy řízení o přestupcích, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny v některém ze speciálních zákonů upravujících určité odvětví veřejné správy, tak musí probíhat od nejkonkrétnějšího až po nejobecnější právní předpis. Jinými slovy, obsahuje-li speciální zákon odchylně upravené některé otázky přestupkového řízení, je třeba tyto odchylky aplikovat. Jinak se řízení řídí i nadále částí třetí přestupkového zákona, jehož poměr ke správnímu řádu byl vymezen výše. Co se týče vztahu zvláštních zákonů přestupkového práva vůči správnímu řádu, shodně na ně dopadá ustanovení §177 odst. 1 SpŘ o uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů. Nastat může také situace, kdy speciální zákon upraví určitou procesní otázku, která není předmětem úpravy v přestupkovém zákoně, ale je upravena obecně ve správním řádu. Vzniká tak vztah speciality tohoto zvláštního zákona přímo vůči správnímu řádu. V praxi se lze taktéž setkat se situací, kdy zvláštní zákon výslovně vyloučí aplikaci určitých ustanovení přestupkového

³⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 250, 251. ISBN 978-80-7400-727-9.

zákona a tím dojde k subsidiárnímu použití správního řádu, aniž by se přihlíželo k úpravě v přestupkovém zákoně. Lze polemizovat, do jaké míry je toto řešení vhodné a to zejména pro orientaci běžné osoby, která se nachází v pozici některého z účastníků řízení. Stěží si lze ovšem představit jiné legislativní řešení a to především vzhledem k množství zvláštních zákonů z nejrůznějších oblastí správního práva. Je prakticky nemožné shrnout veškerá procesní ustanovení o přestupcích do jediného kodexu tak, aby tato odpovídala specifickým potřebám jednotlivým odvětvím veřejné správy.

Mezi další prameny přestupkového práva se dále řadí některé další zákony a prováděcí předpisy. Příkladem lze uvést zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů a dále vyhlášku č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti.

3. PROCESNÍ ODCHYLKY ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH VŮČI OBECNÉ ÚPRAVĚ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ DLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, vztah speciality zákona o odpovědnosti za přestupky č. 250/2016 Sb. vůči zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád dopadá taktéž na úpravu řízení o přestupcích, které se v mnohém odchyluje od modelu obecného správního řízení. Správní orgány příslušné k projednávání přestupků k tomu, aby mimo jiné v řízeních postupovaly efektivně a projednávání přestupků plnilo svůj účel, ať už se jedná o spravedlivé potrestání pachatele nebo prevence páčání přestupků, musí mít k dispozici adekvátní procesní instrumenty. Za tyto instrumenty lze považovat právě procesní odchylky, které jsou v přestupkovém zákoně obsaženy. Zákon jimi zpřesňuje a modifikuje obecné správní řízení do podoby, která je nezbytná pro garanci všech zásad správního trestání, jakožto mocenského rozhodování o vině a trestu za spáchaný správní delikt.

3.1 Subjekty řízení o přestupcích

Ryze doktrinální pojem subjekty řízení lze vymezit jako právní entity, které vystupují v řízení a svou procesní činností, případně nečinností ho ovlivňují. Jsou nositelé procesních práv a povinností, které jim přiznává zákon. Teorie rozeznává celkem čtyři kategorie subjektů správního řízení, v první řadě se jedná o správní orgány a účastníky řízení, dále o dotčené orgány a jiné osoby. První dvě skupiny subjektů se nazývají základní nebo hlavní subjekty řízení, jelikož mají prostřednictvím svého procesního postavení na správní řízení hlavní vliv. Jedná se také o subjekty řízení, které musí být v řízení obligatorně zastoupeny, na jedné straně správní orgán, jakožto subjekt rozhodující o vydání individuálního správního aktu ve formě správního rozhodnutí a na straně druhé účastník, případně účastníci řízení, o jejichž právech či povinnostech je v daném řízení rozhodováno.³¹ Pro zbylé dvě skupiny subjektů řízení je typické, že se v řízení vyskytují fakultativně a pro řádné vedení správního řízení jejich přítomnost není relevantní. „A pak je zde ještě skupina „zúčastněných na řízení“, jako jsou např. zástupci účastníků, svědci, znalci, tlumočníci aj. Ty už nelze označit za subjekty

³¹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0.

*řízení, protože vlastním jménem nemohou řízení ovlivňovat, nehájí své zájmy a nejsou nositeli procesních práv a povinností ve vztahu k předmětu řízení.*³²

Již povaha řízení o přestupcích vylučuje, aby v něm vystupovaly jako subjekty řízení dotčené orgány ve smyslu ustanovení § 136 SpŘ.

3.1.1 Správní orgány

Správní orgány, ve smyslu legislativní zkratky užitá ve správním řádu, jsou oprávněny konat správní řízení, jakožto jednu z činností spadající pod výkon veřejné správy. Který konkrétní správní orgán je oprávněný a zároveň povinný k řízení v dané věci, pak určují pravidla věcné, funkční příslušnosti a místní příslušnosti. Věcná příslušnost závisí na vztahu správního orgánu k předmětu řízení a určuje, který správní orgán povede řízení a je oprávněn v řízení autoritativně rozhodnout v určitém typově stanoveném okruhu záležitostí. Kompetentní orgán je tak určen nejen odvětvově, ale zároveň instančně.³³ Věcnou příslušnost upravuje správní řád v §10 velmi obecně a v zásadě nechává její konkretizaci na zvláštních zákonech, případně ponechává tuto úpravu na základě zákona formou například veřejnoprávní smlouvy. Přestupkový zákon upravuje věcnou příslušnost správního orgánu v §60 odst. 1 opět pouze v obecné rovině, když stanoví, že správním orgánem příslušným k řízení je obecní úřad obce s rozšířenou působností za předpokladu, že zvláštní zákon neurčí správní orgán jiný. Jinými slovy, zde upravená věcná působnost je působností pouze zbytkovou. Z argumentace důvodové zprávy vyplývá, že toto vymezení věcné příslušnosti sice předpokládá, že zvláštní úpravy budou obsahovat speciální ustanovení, nicméně obecná příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností zde plní funkci jakési pojistky pro případ absence zvláštní úpravy věcné příslušnosti³⁴. V druhém odstavci § 60 PřesZ se nachází taxativní výčet přestupků, k jejichž projednání jsou věcně příslušné zásadně obecní úřady. Jedná se o řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku a jsou upraveny v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

³² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. s. 387. ISBN 978-80-7400-049-2.

³³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 341 ISBN 978-80-7400-727-9.

³⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

Funkční příslušnost představuje zvláštní druh věcné příslušnosti, v rámci které je správní orgán určován instančně, tj. v rámci strukturované soustavy. Správní řád tuto příslušnost přímo neupravuje, nicméně je dovozována v rámci vymezení věcné působnosti. Přestupkový zákon v ustanovení §61 ovšem funkční příslušnost rozeznává, byť ji tak výslovně neoznačuje a to pouze ve vztahu k těm přestupkům, které projednávají obecní úřady. Zmíněný paragraf totiž upravuje možnost starosty obce zřídit jako zvláštní orgán obce komisi pro projednávání přestupků. Z toho vyplývá, že v rámci obce mohou projednávat přestupkovou agendu v zásadě dva orgány a to obecní úřad nebo právě přestupková komise. Okruh přestupků, o kterých může přestupková komise vést řízení, je stanoven výčtem, který ovšem není uzavřený a jedná se o 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. Rozsah této pravomoci v rámci tohoto zákonného ustanovení určuje starosta obce, který tak může určit, že přestupková komise bude projednávat jen některé z uvedených přestupků a o zbylých bude konat řízení obecní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, úřad městského obvodu nebo městské části v případě územně členěného statutárního města. Takovéto určení funkční příslušnosti představuje samo o sobě záležitost raritní, neboť starosta obce zde na základě zákonného zmocnění svým rozhodnutím fakticky určuje věcnou příslušnost zvláštního orgánu obce, kterým je přestupková komise. Zřízení přestupkové komise je záležitost čistě fakultativní a co do koncepce se jedná o oprávnění, nikoliv o povinnost. Zvláštní zákony z oblasti přestupkového práva velmi často obsahují speciální úpravu věcné příslušnosti, např. přestupky dle § 192 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu projednává Česká národní banka, přestupky podle § 61 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání projednává Rada pro rozhlasové a televizní vysílání nebo dle ustanovení § 79 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., České národní rady o požární ochraně projednává přestupky v oblasti protipožární ochrany hasičský záchranný sbor kraje.

Místní příslušnost určuje, který věcně příslušný správní orgán má vést řízení z hlediska své teritoriální působnosti. Správní řád místní příslušnost upravuje velmi široce. Místní příslušnost, tak jak je upravená v přestupkovém

zákoně, se pro svou povahu speciality vůči úpravě místní příslušnosti v §11 SpŘ uplatní přednostně, nicméně právní úprava místní příslušnosti podle přestupkového zákona navazuje na úpravu ve správním řádu, kterou pouze konkretizuje. Zvláštní úpravu zde zákonodárce dle důvodové zprávy k přestupkovému zákonu volil z důvodu, aby lépe odpovídala specifikům řízení o přestupcích. Skutečnost, že místně příslušný bude orgán takto nejbližší místu spáchání přestupků, má svůj význam zejména pro rychlost, efektivnost a hospodárnost celého řízení a to především ve vztahu k prováděnému dokazování. „*Blízkost správního orgánu místu spáchání přestupku se pozitivně projevuje zejména při realizaci ohledání místa spáchání přestupku a předvolání účastníků přestupkového řízení či svědků přestupku ...*“³⁵ Přestupkový zákon v ustanovení §62 odst. 1 stanoví základní pravidlo místní příslušnosti tak, že místně příslušný k řízení je ten správní orgán, v jehož správním obvodu došlo ke spáchání přestupku. V případě přestupků trvajících, pokračujících nebo hromadných se jedná o místo, kde pachatel přestupek dokonal. Toto vymezení v zásadě odpovídá vymezení místní příslušnosti v §11 odst. 1 písm. a) SpŘ, tedy podle činnosti (v případě přestupků protiprávní činnosti) účastníka řízení.³⁶ Pokud místní příslušnost podle tohoto pravidla určit nelze, přestupkový zákon obsahuje další podpůrná pravidla, která se uplatní *in eventum*. Pravidlo v prvním odstavci je nepoužitelné typicky na přestupky, které byly spáchány v zahraničí, nebo na distanční delikty, kdy místo jednání při spáchání protiprávního jednání není shodné s místem, kde nastal následek přestupku. V ustanovení § 62 odst. 2, 3 a 4 PřesZ se nacházejí pravidla pro určení místní příslušnosti pro případy, kdy nelze určit podle základního pravidla, přičemž platí, že použití určitého pravidla je podmíněno vyloučením použitelnosti pravidla obsaženého v odstavci předchozím. Podle odst. 2 platí, že k řízení o přestupku je místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl trvalý pobyt a to za předpokladu, že místní příslušnost nelze určit podle základního pravidla nebo byl-li přestupek spáchán v cizině a podezřelý z přestupku je občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt. Odstavec

³⁵ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 139 ISBN 978-80-7502-219-6.

³⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. s. 457. ISBN 978-80-7400-772-9.

třetí obdobného znění pak dopadá na podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby. Konečně odstavec čtvrtý zakotvuje jako poslední možnost určení místní příslušnosti správního orgánu, v jehož správním obvodu vyšel přestupek najevo nejdříve. Zároveň odstavec čtvrtý ošetřuje situaci, kdy by bylo místně příslušných několik správních orgánů a eliminuje tak jednu ze skupin sporů o místní příslušnost. Jinak pro spory o místní příslušnost platí ustanovení § 11 odst. 4 SpŘ, podle kterého určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán a není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží. Správní řád s drobnými odlišnostmi v §11 obsahuje všechna tato pravidla, ovšem jen ve vztahu k typově neurčeným správním řízením. Přestupkový zákon nejen že tato pravidla upravuje a zpřesňuje pro své potřeby, ale především stanovuje závazný, logicky navazující postup, jehož aplikací dochází k určení místně příslušného orgánu k provedení řízení o přestupku.

Správní orgány jsou povinny zkoumat svou věcnou a místní příslušnost po celou dobu řízení. Správní řád v souvislosti s tím v §12 upravuje postup postoupení pro nepřislušnost. Vyjde-li se pouze z gramatického výkladu daného ustanovení, vztahuje se pouze na podání jako takové, nikoliv na postoupení věci ve smyslu správního řízení. V souladu s tímto postupem tak správní orgán, jemuž dojde podání, o němž není věcně nebo místně příslušný rozhodovat, takovéto podání bezodkladně postoupí usnesením příslušnému správnímu orgánu za současného informování podatele o této skutečnosti. Upozornit je nutné především na to, že dle znění příslušného ustanovení správního řádu toto postoupení podání lze provést pouze v rámci správních orgánů ve smyslu legislativní zkratky z § 1 odst. 1 SpŘ. Zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje v § 64 nazvaném „*Předání věci*“ úpravu speciální a do značné míry modifikovanou. Tento postup se vztahuje nejen na již zahájené řízení o přestupku, ale také na případy, kdy řízení dosud zahájeno nebylo v rámci postupu před zahájením řízení. Ustanovení § 64 dopadá na dvě různé situace. První z nich dle odst. 1 nastane, pokud správní orgán zjistí, že k řízení je absolutně nepřislušný z důvodu podezření, že spáchaný skutek naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu. V takovém případě správní orgán bezodkladně předá věc orgánu činnému v trestním řízení. To představuje výraznou odlišnost od postoupení věci dle správního řádu, jelikož předání věci v tomto případě neprobíhá v rámci

soustavy správních orgánů. Toto ustanovení dokazuje velmi úzké propojení přestupkového práva a práva trestního, respektive jeho doplňující a podpůrnou funkci tak, jak bylo popsáno v kapitole 1. Obdobný postup lze nalézt v trestním řádu, konkrétně v §171, který stanoví, že státní zástupce postoupí věc jinému orgánu, jestliže výsledky přípravného řízení ukazují, že nejde o trestný čin, že však jde o skutek, který by mohl být jiným příslušným orgánem posouzen jako přestupek nebo kárné provinění. Podle § 64 odst. 1 b) SpŘ je správní orgán povinen bezodkladně předat věc k disciplinárnímu řízení příslušnému orgánu, pokud skutek nelze jako přestupek projednat, jelikož byl spáchán osobou vyloučenou z osobní působnosti přestupkového zákon podle § 4 a § 5 PřesZ.³⁷ Druhá situace se vztahuje na předání věci v rámci správních orgánů. V odst. 2 § 64 PřesZ je zakotvena speciální úprava vůči §12 SpŘ, která se odlišuje především v tom, že se jedná o předání věci z důvodu věcné nebo místní nepřislusnosti správního orgánu a lze předání věci provést kdykoliv v průběhu řízení i před jeho samotným zahájením. Dojde-li k předání věci již po zahájení řízení o přestupku, toto řízení je ukončeno usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, aniž by bylo meritorně rozhodnuto. Takovéto rozhodnutí nezakládá překážku *rei iudicatae*.³⁸ Správní orgán, jemuž byla věc předána, navíc může vycházet ze zjištění orgánu, který mu věc předal a to za předpokladu, že to nebude na újmu práv účastníků řízení. Ostatní ustanovení správního řádu ohledně změn příslusnosti správního orgánu, zejména §131 SpŘ, nejsou právní úpravou v přestupkovém zákoně dotčena a aplikují se standardně. Shodné platí i pro pravidlo *perpetuatio fori*, obsažené v §132 SpŘ.

Zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje v § 63 zvláštní úpravu vyloučení z projednávání a rozhodování věci, která dopadá na případy, kdy podezřelým z přestupku je územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušný k řízení o tomto přestupku. Obecná úprava vyloučení úřední osoby (případně znalce nebo tlumočnicka) z rozhodování ve věci obsažená v §14 SpŘ se použije i na přestupkové řízení, ustanovení přestupkového zákona ovšem dopadá na situace, které správní řád neupravuje. Zmíněné ustanovení §63 odst. 1 PřesZ upravuje specifický druh možné podjatosti a stanovuje postup pro její odstranění,

³⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 145 ISBN 978-80-7502-219-6.

³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

který je v zásadě totožný s delegací podle §131 odst. 2 SpŘ, s tím podstatným rozdílem, že zde se jedná o nutnost takového postupu a nadřízený orgán územního samosprávného celku má povinnost usnesením pověřit řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobný postup platí i v případě, kdy podezřelým z přestupku je člen zastupitelstva územního samosprávného celku. Zakotvením takového řešení podjatosti došlo k významnému posunu v pohledu na podjatost členů orgánu územního samosprávného celku. V první řadě je třeba poukázat na fakt, že vyloučení z rozhodování zde nastává *ex lege* a není tak rozhodné subjektivní hledisko správního orgánu. Jinými slovy neplatí zde obecné vyjádření, že podjatost nastává v případě, kdy lze důvodně předpokládat, že orgán samosprávného úředního celku rozhodující o přestupku má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti. „*Je třeba zdůraznit, že k této delegaci se má přikročit již v okamžiku, kdy se jedná o podezření, tedy fakticky ještě před zahájením vlastního řízení.*“³⁹Vztah této zvláštní úpravy oproti pravidlům pro odstranění podjaté úřední osoby v §14 SpŘ lze dále dovozovat i z důvodové zprávy, která k tomuto uvádí, že takto zvolenou úpravou „*se akcentuje povaha řízení o přestupku jako správního řízení, na něž jsou kladeny vyšší nároky z hlediska procesních standardů, a zjednodušuje se postup v řízení proti situaci, kdy by muselo být postupováno podle § 14 správního řádu.*“⁴⁰ Ustanovení §63 odst. 2 PřesZ obdobně dopadá na situace, kdy podezřelým z přestupku je územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku. Postup pro vyloučení takového orgánu z rozhodování o případném odvolání stanovuje zákon totožně, s tím rozdílem, že o delegaci zde bude rozhodovat Ministerstvo vnitra případně ústřední správní úřad v závislosti na působnosti, do které přestupek spadá.

3.1.2 Účastníci řízení

Přestupkový zákon v § 68 pregnantně vymezuje osoby, které v řízení o přestupcích mohou vystupovat jako jeho účastníci, jedná se o obviněného,

³⁹ MATES, Pavel. *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2017, č.3, s.77-82. ISSN 1210-6410.

⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

poškozeného a vlastníka věci nebo hodnoty, která byla nebo může být v řízení zabráněna. Přestupkový zákon tak diferencuje účastníky řízení do tří skupin, přičemž rozlišovacím kritériem je míra jejich účasti na řízení ve vztahu k jeho předmětu. Hlavní roli přitom zastává obviněný, bez něhož nelze řízení provést a, na rozdíl od ostatních skupin účastníků, uplatňuje svá procesní práva vůči celému předmětu řízení. Zbylé dvě skupiny účastníků řízení nemusí být v řízení vždy zastoupené. Odlišují se od sebe navzájem a od obviněného především tím, že svá procesní práva mohou uplatňovat pouze vůči omezené části předmětu řízení, což dopadá následně i na možnost podání opravných prostředků nebo na žalobní legitimaci k podání správních žalob. V případě poškozeného se jedná o tu část řízení, která se týká uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, v případě vlastníka věci, která byla nebo by mohla být zabráněna lze jeho procesní práva uplatňovat jen v části řízení, která se týká zabráněni věci nebo náhradní hodnoty. Jak k tomuto dodává důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, „*tito účastníci mají plná procesní práva, avšak mohou je uplatňovat pouze ve vztahu k části předmětu řízení, vizte např. právo činit návrhy a navrhopvat důkazy, právo podat odvolání.*“⁴¹ Zatímco obviněný získává své procesní postavení účastníka řízení ze zákona okamžikem, kdy proti němu učiní správní orgán první úkon v řízení, poškozený získá postavení účastníka řízení za předpokladu, že řádně uplatní nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení ve smyslu § 69 PřesZ. Uplatnit svůj nárok poškozený může nejpozději při prvním ústním jednání, o kterém musí být správním orgánem vyrozuměn, nebo v přiměřené lhůtě, kterou mu správní orgán určí. Z toho vyplývá, že účastníkem řízení poškozený nutně nemusí být od počátku a pro založení jeho účastenství se předpokládá jeho aktivita ve formě uplatnění nároku. Judikatura Nejvyššího správního soudu již za účinnosti předešlé úpravy přestupkového práva dovedla, že bez procesní aktivity poškozeného spočívající v uplatnění svého domnělého návrhu v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, není poškozený rozhodnutím ve věci nikterak dotčen ve svých právech, a tudíž mu nemůže být přiřknuto právo být účastníkem řízení.⁴² Vlastník věci, která byla zabráněna nebo by mohla být zabráněna za podmínek § 53 PřesZ, vystupuje v přestupkovém řízení jako účastník řízení pouze v té části, ve které se

⁴¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006.

rozhoduje o zabrání věci. V této části se projednává vlastnické právo k zabrané věci a přestupkový zákon tímto poskytuje účinný nástroj k ochraně majetkových práv, která byla řízením dotčena.⁴³

Odborná literatura nezastává shodný názor na charakter ustanovení přestupkového zákona ohledně účastníků řízení. Převládá sice názor, že se jedná o výčet taxativní, tedy že okruh účastníků řízení je uzavřený a nelze ho rozšiřovat⁴⁴, nicméně lze se setkat i s názorem, který tento výčet charakterizuje jako zdánlivě taxativní.⁴⁵To v praxi znamená, že okruh účastníků může být modifikován úpravou ve zvláštním zákoně, což ostatně předpokládá i správní řád, který v § 27 odst. 3 stanoví, že účastníky řízení jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Zastánci tohoto názoru uvádějí jako příklad řízení o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon v § 71 odst. 3 obsahuje klauzuli, podle které jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Z toho nutně vyplývá, že obec by v tomto případě byla účastníkem řízení o přestupku podle zákona o ochraně přírody, aniž by spadala pod některou ze skupin účastníků řízení podle přestupkového zákona.⁴⁶

Jako problematický se může jevit vztah ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, upravující účastníky řízení, k obecné úpravě účastníků řízení obsažené v §27 a následující správního řádu. Je nepochybné, že v rámci řízení o přestupcích se uplatní obecná pravidla pro procesní způsobilost, stejně jako základní práva a povinnosti účastníků řízení nebo pravidla zastoupení. Správní řád vymezuje účastníky řízení velmi široce, přičemž rozlišuje účastníky esenciální, účastníky vedlejší a osoby, které za účastníky řízení označí zvláštní zákon. Účastníci přestupkového řízení, tak jak je vymezuje §68 PřesZ, představují

⁴³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁴⁴ např. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6. a dále JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

⁴⁵ např. JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁴⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

účastníky esenciální ve smyslu §27 odst. 1 SpŘ⁴⁷. To je dáno především tím, že se v řízení rozhoduje přímo o jejich právech a povinnostech, byť v odlišném rozsahu. Lze ale konstatovat, že postavení obviněného z přestupku a osoby poškozené společně s vlastníkem zabrané věci fakticky není (a ani nemůže být) proporcionální, jak by se mohlo zdát z definice esenciálních účastníků v § 27 odst. 1 SpŘ. To je zapříčiněno především tím, že byť mají všechny tyto osoby procesní práva v plném rozsahu, každá je uplatňuje jen k té části řízení, které zasahuje do její právní sféry. Poškozený a vlastník zabrané věci tak vystupují jako hlavní účastníci řízení jen ve vztahu k adheznímu řízení. Podpůrně aplikován na přestupkové řízení bude i institut tzv. tvrzeného účastníka upravený v § 28 SpŘ. Z povahy přestupkového řízení lze dovodit, že tvrzené účastenství může nastat pouze v případě osoby poškozené nebo vlastníka zabrané věci. Lze si představit situaci, kdy osoba bude tvrdit, že byla spácháním přestupku poškozena na svých právech, nicméně toto své tvrzené postavení nepodpoří žádnými důkazními prostředky. Následný postup správního orgánu tedy bude směřovat k vydání usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, tak jak to předepisuje § 28 odst. 1 SpŘ.⁴⁸

K úplnosti lze třeba dodat, že přestupkový zákon upravuje postavení zvláštních subjektů, které jsou nositeli některých procesních práv, aniž by v řízení vystupovaly jako účastníci řízení. Jedná se v první řadě o osobu přímo postiženou spácháním přestupku (§ 71 PřesZ) a dále o zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Zatímco druhá skupina těchto subjektů disponuje taxativně vymezenými procesními právy k účelu hájení práv a oprávněných zájmů obviněného mladistvého, osoba přímo postižená spácháním přestupku se nachází v postavení odlišném. Souhlas této osoby je totiž předpokladem zahájení řízení o přestupcích, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Tento přístup do značné míry navazuje na úpravu projednání tzv. návrhových přestupků v předchozí právní úpravě, avšak s jedním zásadním rozdílem a to tím, že dle aktuální právní úpravy je i toto řízení o přestupku zahajováno z moci úřední a nikoliv na návrh, což předpokládal § 68 zákona o přestupcích z roku 1990. Souhlas, který uděluje osoba přímo postižená

⁴⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.

⁴⁸ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a Lenka MIČKALOVÁ. *Tvrzený účastník – poškozený v řízení o správním deliktu s bližším zaměřením na řízení o přestupku*. Správní právo. Ministerstvo vnitra ČR, 2016, XLIX(7), 458-471. ISSN 0139-6005.

spácháním přestupku, má charakter podání podle § 37 SpŘ a nikoliv návrhu ve smyslu § 45 SpŘ. Udělení souhlasu tak pro správní orgán znamená stvrzení, že může přistoupit k zahájení řízení *ex officio*.⁴⁹ Vyloučit nelze ani situaci, kdy jedna osoba bude vystupovat v řízení jako účastník coby poškozený a zároveň bude osobou přímo postiženou spácháním přestupku. V případě tohoto souběhu by tak osoba byla nositelem veškerých procesních práv, kterými disponuje jako poškozený, tak zároveň jako osoba přímo postižená spácháním přestupku.⁵⁰ Co se týče zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného a orgánu sociálně-právní ochrany dětí, přestupkový zákon jim stanovuje zvláštní oprávnění ve vztahu k obviněnému mladistvému. To plyne především z ústavního požadavku na zvýšenou ochranu dětí a mladistvých, obsaženého v čl. 32 odst. 1 Listiny. Tyto osoby nejsou účastníkem řízení a procesní práva, která jim přestupkový zákon přiznává v § 72 odst. 1, mohou vykonávat výlučně k ochraně práv a oprávněných zájmů mladistvého obviněného. Jako příklad lze uvést právo navrhnout důkazy, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomen při všech úkonech v řízení nebo právo podat odvolání ve prospěch mladistvého obviněného proti rozhodnutí o přestupku.

3.2 Řízení v I. stupni

Pro přestupkové řízení, jakožto speciální druh správního řízení, platí zásada dvojinstančnosti, obecně upravená v § 81 odst. 1 SpŘ. Projednávání přestupku probíhá primárně u správního orgánu I. stupně, jakožto orgánu „nalézacího“ a účastník přestupkového řízení má zásadně právo podat odvolání proti jeho rozhodnutí. Přestupkový zákon obsahuje modifikaci a doplnění obecných ustanovení o správním řízení ze správního řádu tak, aby řízení o přestupcích probíhalo v souladu s jeho účelem.

3.2.1 Postup před zahájením přestupkového řízení

Přestupkový zákon upravuje některé zvláštní postupy, které se mohou konat ještě před samotným zahájením řízení. Ustanovení § 73 a § 74 PřesZ upravuje povinnost oznamování přestupku některých státních orgánů, které nejsou

⁴⁹ JEMELKA, Luboš. § 71 [Osoba přímo postižená spácháním přestupku]. In: JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁵⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

příslušné k projednání daného přestupku. Konkrétně se hovoří o orgánu Policie České republiky nebo Vojenské policie, případně o jiném správním orgánu. Přestupkový zákon tak *de facto* vyžaduje naplňování zásady spolupráce mezi správními orgány, což představuje jedno ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedenou v § 8 odst. 2 SpŘ. Ve vztahu k tomu je nutno brát v potaz, že řízení o přestupku zahajuje správní orgán výhradně z moci úřední podle § 78 odst. 1 PřesZ. Zahájit řízení o každém spáchaném přestupku, o kterém se správní orgán dozví, představuje právo a zároveň i povinnost příslušného správního orgánu. Jak dovodil Ústavní soud například ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 345/01 ze dne 26. 6. 2001 nebo sp. zn. II. ÚS 2990/13 ze dne 23. 10. 2013, správní orgány jsou v rámci projednávání přestupků vázány zásadou oficiality a zásadou legality. Z toho plyne, že ustanovení § 73 PřesZ představuje speciální úpravu vůči §42 SpŘ. Jak ale bude rozvedeno podrobněji níže, obecná úprava podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední, tak jak je obsažena ve správním řádu, se uplatní i v řízení o přestupcích. Specialita zmiňovaného ustanovení přestupkového zákona spočívá především v tom, že jinému správnímu orgánu je dána oznamovací povinnost, existuje-li důvodné podezření, že byl spáchán přestupek. Tímto oznámením tak fakticky dochází k učinění podnětu k zahájení řízení z moci úřední jiným, v tomto případě nepřislušným, správním orgánem. V obecné rovině je institut podnětu k zahájení řízení z moci úřední upraven v § 42 SpŘ, který výslovně nestanovuje, kdo takovýto podnět může činit. K této problematice se nevyjadřuje ani odborná literatura. Jak ale uvádí Závěr č. 116 Poradního sboru sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, „*z povahy věci se podává, že tyto podněty pocházejí zpravidla od subjektů mimo veřejnou správu.*“ Toto tvrzení lze dále podpořit argumentací, že správní řád představuje primárně právní předpis, kterým se upravují postupy orgánů veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci, vůči adresátům veřejné správy.⁵¹ Oznámení spáchaného přestupku, tak jak ho předpovídá přestupkový zákon v § 73 a § 74, ovšem probíhá na základě spolupráce správních orgánů v rámci vnitřního uspořádání jejich soustavy. Zákonodárce tímto pravděpodobně zamýšlel akcentovat společenský zájem na trestání pachatelů správních deliktů a snahu o maximalizaci efektivity jejich stíhání. Je ovšem otázkou, do jaké míry je tato zákonná povinnost správních orgánů realizována v praxi, jelikož kromě vnitřních mechanismů kontroly nelze nedodržování této povinnosti sankcionovat.

⁵¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

Ustanovení § 42 SpŘ se nepochybně uplatní ve vztahu k řízení o přestupcích v případě, kdy podnět k zahájení řízení o přestupku podá fyzická nebo právnická osoba, aniž by měla oznamovací povinnost. Osoba, která spáchání přestupku oznámila, nemá právní nárok na zahájení řízení o takovémto přestupku, o tom rozhodne až příslušný správní orgán po zvážení všech okolností případu. K tomu se vyjádřil Ústavní soud ve zmíněném nálezu sp. zn. II. ÚS 345/01 ze dne 26. 6. 2001: *„Dle názoru Ústavního soudu je však stíhání pachatele správního deliktu a jeho potrestání věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána.“* Ústavní soud tak konstatoval, že neprojednání přestupku, k němuž dala osoba podnět, nepředstavuje porušení ústavně garantovaného práva na soudní a jinou ochranu dle čl. 36 Listiny.

Zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje speciální úpravu odložení věci. Jak bylo uvedeno výše, řízení o přestupcích dle aktuálního pojetí lze zahájit pouze z moci úřední a nikoliv na návrh poškozené osoby. Z toho plyne, že aplikace ustanovení § 43 SpŘ na přestupkové řízení je vyloučena, neboť z dikce tohoto ustanovení plyne, že se vztahuje pouze na řízení zahajované na žádost ve smyslu § 44 SpŘ. Přestupkový zákon v § 76 vypočítává jednak případy, ve kterých je absolutně vyloučeno zahájit řízení pro některou z uvedených překážek, a jednak případy, kdy je ponecháno na uvážení správního orgánu, zda přestupkové řízení zahájí či věc odloží. Jinými slovy, přestupkový zákon diferencuje dvě kategorie odložení věci podle toho, zda odložení věci má povahu obligatorního postupu nebo pouze fakultativní možnosti. O odložení věci rozhoduje správní orgán usnesením, které se pouze poznamenává do spisu (v případě odložení věci z důvodů § 76 odst. 1 a 2 PřesZ) nebo usnesením (v případě § 76 odst. 4 a 5). Účinky rozhodnutí o odložení věci se přitom liší případ od případu. V některých případech vydání usnesení o odložení věci představuje překážku věci rozhodnuté a vylučuje pozdější zahájení řízení. Například v případě smrti fyzické osoby podezřelé ze spáchání přestupku bude mít usnesení o odložení věci (v tomto případě poznamenávající se do spisu) účinky věci pravomocně rozhodnuté. Obdobná situace nastane i v případě podle § 76 odst. 4 PřesZ, kdy osoba přímo postižená spácháním přestupku nedala souhlas k zahájení řízení ve lhůtě k tomu určené nebo vzala zpět svůj souhlas k zahájení řízení, který již nelze udělit znovu podle § 79 odst. 4 PřesZ. I za těchto

okolností představuje usnesení o odložení věci z těchto důvodů překážku věci pravomocně rozhodnuté. Naopak důvod odložení věci podle § 76 odst. 1 a) PřesZ, tedy pokud došlo oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věc, zcela jistě tyto účinky nevyvolá a správní orgán v budoucnu může řízení o přestupku zahájit.⁵²

Možnost přezkumu rozhodnutí o odložení věci závisí na tom, zda správní orgán o odložení rozhoduje usnesením nebo usnesením, které se pouze poznamenává do spisu. V jistém ohledu se může jako problematický jevit fakt, že dle přestupkového zákona odložení věci probíhá v rámci postupu před zahájením řízení, tedy mimo správní řízení. Postup správního orgánu, ve kterém zjišťuje, zda jsou dány důvody pro odložení věci, lze označit jako „kvazi-řízení“, o jehož výsledku musí správní orgán účastníky řízení vyrozumět. Příslušný orgán tak v tomto případě činí formou usnesení, případně usnesení, které se pouze poznamenává do spisu. Toto rozlišení je následně rozhodující pro možnost obrany účastníka proti odložení věci. Co se týče usnesení, které se poznamenává do spisu, uplatní se pravidlo obsažené v § 76 odst. 5 SpŘ, tedy že odvolání proti takovému usnesení není přípustné. Naopak usnesení o odložení věci dle § 76 odst. 4 a 5 by mělo být oznámeno a to adresátovi tohoto usnesení. Přestupkový zákon zde odvolání proti tomuto usnesení nevyklučuje, tudíž je nutno aplikovat ustanovení § 76 odst. 5 SpŘ věta první, podle kterého se proti usnesení může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Jak k tomuto uvádí komentářová literatura: *„V případě odložení věci podle odstavce 4 není adresát nijak specifikován. Otázkou toho, komu usnesení podle odstavce 4 doručovat, se proto zabýval Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 164. Ten dovedl, že se toto usnesení oznamuje osobě přímo postižené spácháním přestupku, jejíž souhlas je podmínkou zahájení a pokračování v řízení o některých přestupcích podle § 79 odst. 1. Tato osoba (pouze ona) se může proti předmětnému usnesení odvolat.“*⁵³ Odložení věci může být přezkoumáno nadřízeným správním orgánem za podmínek § 94 odst. 3 SpŘ v přezkumném řízení. V tomto případě není významné, že zmíněné ustanovení obsahuje odkaz na usnesení o odložení věci podle správního řádu, nikoliv usnesení o odložení věci

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 162/2012-44.

⁵³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

obecně. Z povahy správního řádu, jakožto obecného kodexu správního řízení, lze usuzovat, že daný odkaz zde nemá normativní charakter a slouží pouze pro orientaci v právní úpravě.

3.2.2 Zahájení řízení o přestupcích

Zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje odchylky od úpravy zahájení řízení podle správního řádu. Z povahy přestupkového řízení vyplývá, že se neuplatní ta ustanovení správního řádu, která upravují zahájení řízení na žádost. Subsidiárně se tak uplatní správní řád jen ve vztahu k zahájení řízení z moci úřední. Současná koncepce řízení o přestupcích vychází ze zásady oficiality a současně ze zásady legality, když přestupkový zákon v ustanovení § 78 odst. 1 obsahuje povinnost správního orgánu zahájit řízení o každém přestupku, o kterém se dozví, a v řízení postupovat z moci úřední. Tento přístup zavedl až současný zákon o odpovědnosti za přestupky, předchozí právní úprava upravovala také poměrně širokou škálu tzv. návrhových přestupků, jejichž projednání mohlo být zahájeno zásadně pouze na návrh osoby přímo poškozené spácháním přestupku, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka.⁵⁴ Aktuální právní úprava vychází z teze, že na stíhání všech přestupků, jakožto společensky škodlivých protiprávních činů, je veřejný zájem.⁵⁵ Spíše výjimku představují zvláštní zákony, které rozhodnutí o zahájení řízení o přestupku ponechávají na správním uvážení příslušného správního orgánu. Jako příklad lze uvést zákon č. 6/1993 Sb., České národní rady o České národní bance, který v § 46e odst. 1 stanovuje možnost České národní banky řízení o přestupku nezahájit a věc usnesením odložit, jestliže je vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsobu provedení činu, jeho následku, okolnostem, za nichž byl čin spáchán, nebo vzhledem k chování podezřelého po spáchání činu zřejmé, že účelu, jehož by bylo možno dosáhnout provedením řízení o přestupku, bylo dosaženo nebo jej lze dosáhnout jinak. Pozůstatky předchozí právní úpravy představují přestupky, u kterých je zahájení řízení *ex officio* vázáno na souhlas osoby poškozené spácháním přestupku za podmínek § 79 PřesZ.

Zahájení řízení ve věci spáchaného přestupku brání tradiční překážky řízení, které obecně zakotvuje správní řád v § 48. Jedná se o překážku

⁵⁴ Zákon č. 200/1990 Sb., České národní rady o přestupcích, § 68.

⁵⁵ MATES, Pavel. *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2017, č.3, s.77-82. ISSN 1210-6410.

litispendence a překážku věci pravomocně rozhodnuté. Přestupkový zákon tyto překážky konkretizuje ve vztahu k předmětu a účelu řízení o přestupcích. Překážka litispendence podle správního řádu brání zahájení správního řízení v případě, že o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Přestupkový zákon překážku litispendence výrazně rozšiřuje, když v § 77 odst. 1 stanoví, že zahájení řízení o přestupku brání taktéž probíhající trestní řízení. Zásadní význam zde má totožnost skutku, jelikož překážka litispendence při souběhu řízení o přestupku s trestním řízením nastává pouze za situace, že je řízení vedeno pro totožný skutek. Pojem skutek není vymezen v přestupkovém zákoně a ani v trestním řádu, byť je oběma zákony používán. Výklad tohoto pojmu podává především teorie trestního práva a judikatura trestních soudů. Skutek představuje pojem procesněprávní a je obecně chápán jako událost ve vnějším světě vyvolaná jednáním či opomenutím člověka.⁵⁶ K totožnosti skutku konstatoval Nejvyšší soud ve svém usnesení sp. zn. 8 Tdo 575/2015-28 ze dne 24. 6. 2015: „*K totožnosti skutku, která je zachována i při alespoň částečné shodě v jednání nebo následku (nebo v obojím), pokud je taková shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu, se ve stejném smyslu pojetí „činu“ vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva v některých svých rozhodnutích, např. (S. Z. proti R., rozsudek velkého senátu, 10. 2. 2009, č. 14939/03).*“

Pojem skutek hraje ústřední roli i v ustanovení § 77 odst. 2 PřesZ, který obsahuje překážku věci pravomocně rozhodnuté, *rei iudicatea*. Přestupkový zákon zde reaguje na §48 odst. 2 správního řádu tím, že ho konkretizuje a zpřesňuje, obsah obou ustanovení zůstává v zásadě shodný. Obdobně jako v případě překážky litispendence i zde přestupkový zákon odkazuje na trestní řízení a taxativně vymezuje, která rozhodnutí se považují za rozhodnutí o přestupku v jiném řízení proti téže osobě. Nerespektování této zásady znamená porušení zásady *ne bis in idem*. Existence některé z těchto překážek zakládá povinnost správního orgánu věc odložit případně zastavit řízení, pokud již bylo zahájeno.⁵⁷

⁵⁶ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

⁵⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.

Řízení o přestupku je zahájeno v souladu s úpravou obsaženou ve správním řádu, dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Přestupkový zákon ve světle tohoto obecného pravidla zahajování řízení *ex officio* obsahuje několik odchylek. Předně se jedná o požadavek obsažený v § 78 odst. 2 PřesZ, podle kterého musí být oznámení o zahájení řízení doručeno primárně podezřelému ze spáchání přestupku. Tímto úkonem správního orgánu se mění procesní postavení podezřelého a stává se podle § 69 PřesZ obviněným. Přestupkový zákon stanovuje speciální náležitosti oznámení o zahájení přestupkového řízení, kterými jsou popis skutku a jeho předběžná právní kvalifikace. Zejména popis skutku v rámci oznámení o zahájení řízení má značný význam pro následný postup v řízení, neboť správní orgán může rozhodnout pouze o skutku, pro který zahájil řízení. Paralelu s tímto principem lze najít i v soudním trestání, kdy jednou z obligatorních náležitostí výroku usnesení o zahájení trestního stíhání je taktéž popis skutku, pro který policejní orgán zahajuje trestní stíhání. Nedostatečný popis skutku tak může představovat závažný nedostatek. Jak k tomu uvádí doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.: *„Je samozřejmě prakticky nemožné, aby popis skutku byl vždy již v okamžiku zahájení řízení proveden zcela precizně a zůstal po celou dobu jeho průběhu neměnný, současně však nelze připustit, aby takový popis byl jen zcela obecný, protože obviněný z přestupku musí mít možnost vědět, za co má být postižen. Změna popisu je zásadně možná, ale musí být zachována totožnost skutku, k čemuž postačí shoda mezi podstatnými skutkovými okolnostmi nebo úplná shoda alespoň v jednání při rozdílném následku.“*⁵⁸Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky demonstrativně uvádí okolnosti, které by popis skutku měl obsahovat, jedná se o popis skutkového děje, místo a čas spáchání, prostředky použité ke spáchání atd. Kromě toho musí oznámení obsahovat obecné náležitosti oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 SprŘ. Ustanovení § 78 odst. 4 PřesZ v souvislosti se skutkem, o kterém se v řízení má rozhodovat, upravuje zvláštní postup zahájení společného řízení. Jedná se o případ, kdy správní orgán dojde k zjištění, že má být rozhodováno o dalším skutku, než který byl popsán v oznámení o zahájení řízení, zašle obviněnému nové oznámení o zahájení řízení, ve kterém bude obsažen popis všech skutků, pro

⁵⁸ MATES, Pavel. *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2017, 2016, č.12, s.25-30. ISSN 1805-8280.

kteře se řízení zahajuje. Současne tak dochází k zahájení řízení o přestupku pro další skutek a ke spojení těchto řízení do společného řízení, aniž by o tomto spojení musel správní orgán vydávat jakékoliv rozhodnutí. Odstranění formalismu, který je obecně znakem společného řízení podle správního řádu, tak přispívá k efektivitě a hospodárnosti řízení o přestupcích, bere – li se v potaz fakt, že takovéto rozšíření skutkového vymezení může nastat i několikrát během projednávání přestupku.⁵⁹

Částečně odlišně oproti správnímu řádu upravuje zákon o odpovědnosti za přestupky vedení ústního jednání. Obecné pravidlo platné i pro řízení o přestupcích stanoví, že nařízení ústního jednání ve správním řízení není nutné, jelikož správní řízení je převážně ovládáno zásadou nevěřejnosti a písemnosti. Ustanovení § 80 PřesZ výslovně uvádí pouze možnost správního orgánu nařídít ve věci ústní jednání. Správní řád v § 49 odst. 1 ukládá povinnost vedení ústního jednání v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon a dále tehdy, je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Přestupkový zákon na toto ustanovení správního řádu navazuje v § 80 odst. 2 a 3, kde stanovuje tři možné situace, kdy nařízení ústního jednání bude přicházet v úvahu. Obligatornost nařízení ústního jednání zde ovšem (až na výjimku obviněného mladistvého) nevzniká ze zákona, jak předpokládá správní řád, ale je na správním uvážení příslušného správního orgánu, zda shledá existenci podmínek, které vedení ústního jednání vyžadují. Tento závěr lze dovodit především ustanovení § 80 odst. 1 PřesZ, které obsahuje spojení „*může nařídít*“ a nikoliv explicitní příkaz k nařízení. Naopak obligatorní nařízení ústního jednání nastává v případě, že obviněným je osoba mladistvá, která podle čl. 32 Listiny požívá zvláštní ochrany. Prvním z případů, kdy k nařízení ústního jednání může dojít, je případ, kdy o to požádá obviněný. Právo vyjádřit se ke všem vzneseným obviněním a k dalším okolnostem případu patří mezi ústavně garantovaná lidská práva. V takovém případě správní orgán zkoumá, zda projednání věci v ústním jednání je podle dikce zákona „*nezbytné pro uplatnění jeho práv*“ nebo zda obviněný svá práva může stejně efektivně uplatňovat i jinak, zejména písemně. Právo být slyšen tak v tomto případě nutně nezakládá právo účastníka vyjádřit se ústně. K tomu blíže dodává důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, že nutnost konání ústního

⁵⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. s. 605. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

jednání nelze explicitně dovozovat z práva na obhajobu, neboť toto právo lze vykonávat písemnou formou v plném rozsahu a bez omezení.⁶⁰ O možnosti žádat provedení ústního jednání musí být obviněný poučen, komentářová literatura doporučuje poučení písemné, aby později nevznikaly pochybnosti o tom, zda k poučení došlo, kdy k němu došlo a jak bylo formulováno.⁶¹ Pokud neshledá správní orgán nutnost nařízení ústního jednání, usnesením návrh obviněného zamítne. Nenařízení ústního jednání ve věci nutně neznamená procesní pochybení. Proti tomuto usnesení je přípustné odvolání podle §76 odst. 5 SpŘ. Možnost obviněného žádat konání ústního jednání a současně povinnost správních orgánů se takovouto žádostí v rámci správního uvážení zabývat, představuje možné riziko zneužití tohoto institutu k obstrukčním účelům. Zároveň ale nekonání ústního jednání v případě, kdy konáno být mělo, představuje významné pochybení, které může vést až k následnému vyslovení nezákonnosti rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení. Na správní orgány jsou kladeny zvýšené požadavky na odůvodnění případného zamítavého usnesení. Řada autorů odborné literatury se proto shoduje, že správní orgány by měly spíše vyhovovat žádostem obviněných o nařízení ústního jednání ve věci a zamítat pouze ty žádosti, které zjevně slouží jako nástroj obstrukce.⁶²

Shodně postupuje správní orgán v případě, kdy o provedení ústního jednání požádá poškozený. Příslušný správní orgán zde zkoumá, zda ústní jednání je třeba k rozhodnutí o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Poslední možností, kdy nařízení ústního jednání v rámci řízení o přestupku přichází v úvahu, je situace, kdy tak shledá správní orgán, jelikož to bude potřeba pro zjištění stavu věci. Správní orgán příslušný k vedení řízení o přestupku je povinen postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy zakotvenou v § 3 SpŘ a zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu bez ohledu na to, zda svědčí ve prospěch či v neprospěch toho, koho se řízení týká. Toto pravidlo obecně uvádí správní řád v § 50 odst. 3. Stav věci správní orgán zjišťuje především pomocí dokazování. Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu České republiky v souvislosti s tímto

⁶⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

⁶¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. s. 623. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁶² POTĚŠIL, Lukáš. *Nařízení ústního jednání o přestupku*. Právní rozhledy. Praha, 2017, č. 23-24, s. 818. ISSN 1210-6410.

upřednostňuje (nikoliv vyžaduje), aby provádění dokazování probíhalo zejména při ústním jednání, aby tak byla zachována veškerá procesní práva účastníků řízení.⁶³ V souladu s touto judikaturou by k nařízení ústního jednání mělo dojít za situace, kdy správní orgán hodlá provádět důkazy například výslechem svědků nebo obviněného.

Přestupkový zákon v § 80 odst. 4 stanovuje povinnost správnímu orgánu předvolat všechny účastníky řízení k ústnímu jednání v případě, že se koná, zákonem vyžadovaná je pouze přítomnost obviněného. Správní orgán, považuje-li to za nutné vzhledem k okolnostem případu, může trvat na účasti i ostatních účastníků řízení. Na předvolání se přitom užije úprava § 59 SpŘ. Bez přítomnosti obviněného lze ústní jednání konat pouze za předpokladu, že byl řádně předvolán a s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti vyslovil souhlas nebo pokud se bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu k ústnímu jednání nedostavil. Z toho vyplývá, že účast obviněného při ústním jednání je toliko právem a nikoliv povinností. Co se rozumí náležitou omluvou a dostatečným důvodem zákon nestanovuje, nicméně tyto pojmy dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu.⁶⁴ V případě, že se obviněný k ústnímu jednání nedostaví a byl-li o jeho konání řádně informován, správní orgán může přistoupit k použití přísnějšího zajišťovacího prostředku, kterým je předvedení podle § 60 SpŘ nebo pořádková pokuta podle § 62 odst. 1 a) SpŘ. Shodné platí i pro účastníky řízení, jejichž přítomnost u ústního jednání správní orgán určil jako nutnou.

Přestupkový zákon se v rámci ustanovení o ústním jednání nezmiňuje o možnosti veřejného jednání. K veřejnosti ústního jednání v rámci řízení o přestupcích se blíže nevyjadřuje ani důvodová zpráva. V plném rozsahu se tak uplatní obecná pravidla o veřejnosti ústního jednání, obsažená v § 49 odst. 1 SpŘ. Pravidlem je tedy vedení neveřejného jednání podle § 49 odst. 2 a 3 SpŘ s tím, že je připuštěna i možnost jednání veřejného, a to na základě rozhodnutí správního orgánu, který tak činí z moci úřední nebo na návrh účastníka řízení o přestupku.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008-111, Nález Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 671/13.

⁶⁴ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 1 As 345/2016, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. 7 As 34/2007 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, sp. zn. 3 As 140/2015

Přestupkové řízení může být zahájeno na základě zjištění kontrolního orgánu. Pro tyto případy upravuje přestupkový zákon speciálně podklady pro rozhodnutí o přestupku, kterými mohou být veškeré skutečnosti zjištěné při kontrole. Primárně se bude jednat o protokoly o kontrole ve smyslu § 12 KŘ, nicméně přestupkový zákon se na rozdíl od § 150 odst. 2 SpŘ neomezuje pouze na ně. „*To umožňuje správnímu orgánu zohlednit vedle protokolu o kontrole rovněž další kontrolní zjištění, pokud byly v rámci kontroly správním orgánem učiněny (jsou mu tedy známy z úřední činnosti). Je pak nerozhodné, jestli jsou obsaženy v protokolu o kontrole, nebo nikoli. Z povahy věci by však měly být uvedeny v protokolu o kontrole, protože ten musí, je-li přijat v režimu zákona o kontrole, podle § 12 odst. 2 písm. h) KŘ obsahovat vždy kontrolní zjištění obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.*“⁶⁵

Přestupkový zákon tak v § 81 stanovuje, že bylo-li řízení o přestupku zahájeno na základě negativních zjištění při kontrole, lze za jediné podklady pro rozhodnutí přijmout skutečnosti zjištěné při kontrole. Tímto způsobem zjištěné skutečnosti musí být dostatečně úplné pro zjištění stavu věci, aby o nich správní orgán nemusel provádět další dokazování. Tím ovšem není dotčeno právo obviněného předkládat důkazy, činit návrhy a námitky, jakožto právo vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí. Jak vyplývá ze stanoviska Ministerstva vnitra „*OKD č. 3/2018: Kontrola jako postup před zahájením řízení*“, mezi prováděním kontroly a následným řízením o přestupku nenastává koncentrace řízení a obviněný je tak oprávněn uvádět nové skutečnosti, se kterými je příslušný správní orgán povinen se vypořádat. V případě, že zjištěné skutečnosti jsou zachyceny v protokolu o kontrole podle kontrolního řádu, uplatní se ustanovení § 51 odst. 4 SpŘ a tento protokol nebude v řízení předmětem dokazování.⁶⁶

3.2.3 Dokazování

Dokazování v rámci přestupkového řízení probíhá za subsidiárního použití správního řádu, ovšem na dokazování v rámci řízení o přestupku by měl být

⁶⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. s. 641. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

kladen zvláštní důraz. „Z toho, že obvinění z přestupku je chápáno jako trestní obvinění podle čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, plyne požadavek, aby na zjišťování skutkového stavu byla kladena přísnější měřítko než pro jiná správní řízení, a pečlivěji tedy zjišťovány všechny relevantní skutečnosti.“⁶⁷ Přestupkový zákon upravuje pouze některé dílčí odlišnosti. Zásadní význam nabývá výslech obviněného, který upravuje zákon o odpovědnosti za přestupky v § 82 odst. 1 a 2. V přestupkovém řízení se tak kromě demonstrativně uvedených důkazních prostředků v § 51 odst. 1 SpŘ uplatní i tento speciální důkazní prostředek, charakteristický pro řízení o správním deliktu. Zmíněné ustanovení přitom upravuje jen zásadní odlišnosti výslechu obviněného, a co se týče obecných náležitostí a postupů při vyslýchání, pouze odkazuje na správní řád. Správní řád přitom s možností výslechu účastníka řízení obecně nepočítá a jeho provedení přichází v úvahu pouze v rámci tzv. sporného řízení podle § 146 odst. 1 SpŘ. Možnost provádět výslech obviněného v rámci řízení o přestupku vychází ze specifického účelu tohoto druhu správního řízení, kdy správní orgán bude bezprostředně působit na osobu obviněnou a požadovat od ní relevantní informace ohledně přestupku, ze kterého je obviněná. V řadě případů představuje výslech svědka velmi významný a efektivní důkazní prostředek a bez možnosti jeho provádění by jen obtížně byla naplňována zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 SpŘ. Výpověď obviněného je bezesporu tradičním důkazním prostředkem v rámci trestního řízení. Úzký vztah správního trestání s trestáním soudním, zejména co do jejich účelu, tj. odhalovat a trestat pachatele protiprávních činů, tak nutně znamená, že oba druhy trestání by měly mít podobné nástroje k patřičnému zjištění stavu projednávané věci. Podmínky, za kterých lze provádět výslech obviněného v rámci přestupkového řízení, se shodují s těmi, které musí být dodržovány během výslechu obviněného dle trestního řádu.

Dle § 82 odst. 1 první věta PřesZ, je ponecháno na uvážení správního orgánu, zda výslech provede či nikoliv. Výslech obviněného musí být obligatorně proveden v těch případech, kdy je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, v takovém

⁶⁷ MATES, Pavel. *Dokazování v řízení o přestupcích*. Trestněprávní revue. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, č.3, s. 135. ISSN 1213-5313.

případě správní orgán zkoumá existenci oné nezbytnosti. Pokud ji ovšem shledá, k provedení výslechu je povinen a zároveň by měl ve věci nařídit ústní jednání.⁶⁸

Ustanovení správního řádu, upravující svědeckou výpověď v § 55 SpŘ, se použije na výpověď obviněného co do zákazu výslechu o některých skutečnostech a co do některých jeho práv. Rovněž se uplatní možnost obviněného odepřít výpověď v případě, že by tím způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt, která je upravena v § 55 odst. 4 SpŘ. Značnou odlišnost výpovědi svědka a výpovědi obviněného představuje povinnost vypovídat. Zatímco svědek podle § 55 odst. 1 SpŘ má povinnost vypovídat, navíc vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat, obviněný takovou povinnost nemá. Obviněný má právo nevypovídat a k výpovědi nesmí být jakkoliv donucován. Účastník vypovídající v postavení obviněného nemá zákonnou povinnost vypovídat pravdivě⁶⁹, v tomto ohledu je na správním orgánu hodnotícím jeho výpověď, aby hodnotil věrohodnost takovéto výpovědi a případnou lživou výpověď stíhal jako přešupek podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o některých přestupcích. Zde ovšem vzniká velmi tenká hranice mezi nevypovídáním pravdy z důvodu zákazu sebeobviňování a podáváním záměrně nepravdivé výpovědi uváděním nesprávných nebo neúplných údajů. V souladu se principem *nemo tenetur se ipsum accusare* obviněného nelze nutit k doznání viny a k sebeobviňování. V tomto ohledu lze usuzovat, že na dodržování této zásady bude kladen vyšší důraz než na případný postih lživé výpovědi obviněného. Přestupkový zákon vyžaduje náležité poučení obviněného o všech těchto skutečnostech.

Kontradiktornost řízení o přestupku je zaručena právem účastníků řízení klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. U osoby obviněného právo vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě, představuje součást práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 3 d) EÚLP. Významným deficitem předchozí právní úpravy řízení o přestupcích bylo, že toto právo obviněného nebylo zakotveno, ale pouze dovozováno z Úmluvy a případně z judikatury ESLP. „*Jeho zohlednění má význam zejména v rámci úvah správního orgánu, zda nařídí ústní jednání podle § 80, nebo nikoli, protože výslechy svědků, resp. provádění důkazů*

⁶⁸ MATES, Pavel. *Dokazování v řízení o přestupcích*. Trestněprávní revue. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, č.3, s.135. ISSN 1213-5313.

⁶⁹ tamtéž

*znaleckým posudkem by měly být prováděny primárně v rámci ústního jednání.*⁷⁰

Právo klást otázky účastníkům řízení, znalcům a svědkům (v tomto případě nikoliv sobě navzájem) je rozšířeno i na další osoby vystupující v řízení, kterými jsou 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. Pro všechny tyto osoby shodně platí, že jsou oprávněni odmítnout odpovědět a nesmí být dotazováni o skutečnostech za stejných podmínek jako svědek.

3.2.4 Zajišťovací prostředky v rámci přestupkového řízení

V rámci přestupkového řízení mohou být uplatněny obecné zajišťovací prostředky upravené správním řádem, kterými jsou předvolání, předvedení, předběžná opatření, pořádková pokuta a vykázaní z místa úkonu. Speciální úpravu obsahuje přestupkový zákon ohledně záruky za splnění povinnosti (kauce), když v ustanovení § 83 stanoví, v souladu s §147 odst. 1 SpŘ, některá přednostně použitelná pravidla pro její ukládání. Správní orgán při ukládání záruky za splnění povinnosti musí postupovat v souladu se zásadou přiměřenosti a v každém konkrétním případě zkoumat, zda uložení tohoto zajišťovacího prostředku je nezbytné nebo lze účelu dosáhnout i užitím mírnějšího prostředku, například předběžného opatření. Tato povinnost je výslovně zakotvena v §58 SpŘ. Zákon o odpovědnosti za přestupky v §83 odst. 1 vypočítává tři situace, kdy je správní orgán oprávněn uložit záruku za splnění povinnosti. Za první, jedná se o případ, kdy existuje důvodná obava, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek, například svým pobytem v zahraničí. Druhým důvodem pro uložení záruky za splnění povinnosti je obava, že obviněný bude mařit nebo jiným způsobem ztěžovat řízení o přestupku nebo výkon správního trestu. Konečně samostatným důvodem pro uložení kauce je existence obavy, že obviněný bude ztěžovat či mařit jemu uloženou povinnost k náhradě škody anebo k vydání bezdůvodného obohacení poškozenému. Ve všech těchto případech zákon vyžaduje existenci důvodného podezření, které správní orgán musí pro potřeby rozhodnutí o záruce za splnění povinnosti shledat a odůvodnit. Zatímco správní řád v §147 hovoří obecně o účastníkovi řízení, přestupkový zákon výslovně umožňuje uložení kauce

⁷⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. s.645. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

pouze obviněnému, respektive osobě podezřelé ze spáchání přestupku. Účel tohoto zajišťovací institutu v rámci přestupkového řízení lze shledat jednak v tom, že se jím sleduje zajištění efektivnosti řízení, a jednak se jím posiluje právní jistota poškozeného ohledně náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.⁷¹ Přestupkový zákon na rozdíl od správního řádu umožňuje uložení záruky za splnění povinnosti nejen obviněnému, ale také osobě podezřelé ze spáchání přestupku před zahájením řízení. Obecnou formou ukládání záruky za splnění povinnosti je správní rozhodnutí. Přestupkový zákon v § 83 odst. 3 stanovuje, že záruku za splnění povinnosti lze uložit taktéž příkazem, popřípadě příkazem na místě v souladu s §92 PřesZ. Tento postup ukládání kauce přichází v úvahu například, je-li tato ukládána v přítomnosti obviněného či podezřelého ze strany Policie ČR nebo obecní policie.⁷² Proti rozhodnutí o uložení záruky za splnění povinnosti může osoba, které bylo složení záruky uloženo, podat odvolání, které podle § 147 odst. 3 SpŘ nemá odkladný účinek.

Přestupkový zákon v § 84 upravuje zvláštní zajišťovací prostředek, který spočívá v možnosti správního orgánu zakázat zrušení, zánik nebo přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu trestu za přestupek, nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Účel tohoto institutu je tak dvojitý, zaprvé zajišťuje, aby případný poškozený mohl svá práva řádně uplatnit a domoci se jich, a zadruhé zajišťuje naplnění zásady legality, podle které každý odhalený přestupek má být stíhán a náležitě potrestán⁷³. Ačkoliv byl tento zajišťovací prostředek nově zaveden až s aktuálním přestupkovým zákonem, v českém právním řádu lze nalézt jeho obdobu v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Předpokladem uplatnění je důvodné podezření správního orgánu, že jednání právnické osoby směřuje ke zrušení, zániku nebo přeměně a že toto jednání je vedeno s cílem mařit přestupkové řízení. Správní orgán je v rozhodování o tomto zajišťovacím institutu limitován povahou a závažností přestupku, jelikož zákaz zrušení, zániku nebo

⁷¹ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.

⁷² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁷³ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.

přeměny právnické osoby nesmí být zjevně nepřiměřený charakteru přestupku, ze kterého je právnická osoba obviněna. Tento požadavek, formulovaný v §84 odst. 1 PřesZ, vyžaduje, aby správní orgán postupoval v souladu se zásadou přiměřenosti, s ohledem na to, že uložený zákaz představuje významný zásah do práv dotyčné právnické osoby a měl by tak být ukládán pouze v případech nezbytně nutných a měl by být zrušen, pominou-li důvody pro jeho vydání. Přestupkový zákon počítá i se situací, kdy by právnická osoba zřízená na dobu určitou, měla zaniknout po zahájení řízení o přestupku, jehož se měla dopustit. Zákon pro tento případ zakládá fikci, když stanoví, že na právnickou osobu se hledí až do pravomocného ukončení řízení, jako by byla založena nebo zřízena na dobu neurčitou. Již z povahy věci vyplývá, že správní orgán o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby rozhoduje správním rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 SpŘ. Rozhodnutí se oznamuje pouze právnické osobě, které se týká, lze se proti němu odvolat, nicméně odvolání nemá odkladný účinek, aby tím nedošlo ke zmaření účelu tohoto institutu.

3.2.5 Přerušeni řízení

Zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje speciální důvody, pro které může správní orgán přerušit řízení v souladu s ustanovením § 64 odst. 1 písm. e) SpŘ. Tyto důvody mohou nastat v řízení o přestupku vedle obecných důvodů pro přerušeni řízení, které stanovuje správní řád v § 64. Přestupkový zákon v § 85 rozlišuje fakultativní a obligatorní přerušeni řízení. Správní orgán je povinen přerušit řízení v případě, že byla v téže věci podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu podle § 102 a násl. SŘS. Přerušeni řízení z tohoto důvodu dochází k předcházení komplikované procesní situace, kdy by krajský soud na základě správní žaloby zrušil napadané rozhodnutí a přikázal by správnímu orgánu ve věci znovu rozhodnout. Správní orgán je v tomto případě vázán právním názorem krajského soudu a to podle ustanovení § 78 odst. 5 SŘS. Pokud by správní orgán v dané věci znovu rozhodl ještě předtím, než byla v téže věci podána kasační stížnost proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, které by Nejvyšší správní soud vyhověl a zrušil by rozhodnutí krajského soudu, tak by správní orgán byl nucen znovu rozhodovat o věci, ve které již rozhodl podle právního názoru krajského soudu. Problematika tohoto jistě neefektivního procesního postupu spočívá především v tom, že dochází k narušení právní jistoty účastníků řízení a především obviněného z přestupku. Jak uvádí důvodová zpráva,

přerušení řízení podle § 85 odst. 1 PřesZ předchází vzniku výše popsané situace tím, že správní orgán přeruší řízení o přestupku a následně vyčká rozhodnutí Nejvyššího soudu o kasační stížnosti.

Důvody přerušení řízení uvedené v § 85 odst. 2 a 3 PřesZ jsou fakultativní. Zaprvé se jedná o možnost přerušit řízení v případě, že obviněný není schopen chápat smysl řízení a řádně v něm uplatňovat svá práva pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání skutku, který je předmětem přestupkového řízení. Určujícím kritériem je zde přechodný charakter duševní poruchy, ze kterého lze usuzovat možné, relativně brzké zlepšení stavu obviněného. Tento postup se použije vedle ustanovení § 32 odst. 2 g) SpŘ, které předpokládá ustanovení opatrovníka osobám stíženým přechodnou duševní poruchou, která jim brání samostatně v řízení jednat, je-li to nezbytné k hájení jejich práv. Správní řád v souvislosti s tím stanoví, že správní orgán o ustanovení opatrovníka v tomto případě rozhoduje na základě lékařského posudku. Přestupkový zákon odborný posudek o duševním stavu obviněného pro účely přerušení řízení explicitně nevyžaduje, nicméně důvodová zpráva k tomuto uvádí: „... *správní orgán bude muset vycházet z odborného lékařského posudku, neboť nebude moci sám odborně posoudit schopnost obviněného samostatně v řízení jednat a vystupovat a chápat jeho smysl.*“⁷⁴ Vhodnost zvolení toho kterého postupu tak bude záležet na závěrech lékařského posudku, přičemž z hlediska hospodárnosti a efektivnosti řízení bude účelné řízení přerušit zejména v případech, kdy lze očekávat zlepšení duševního stavu obviněného v brzké době. Posledním důvodem, pro který může správní orgán přerušit řízení podle § 85 odst. 3 PřesZ, je důvodné očekávání, že obviněnému bude uložen trest v rámci trestního 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. Zákon zde vychází z předpokladu, že tresty ukládané v trestním řízení zasahují do právní sféry odsouzeného mnohem citelněji a paralelní ukládání správního trestu tak postrádá významu a nenaplnuje účel samotného řízení o správním deliktu. Přerušení řízení v tomto případě zpravidla trvá až do právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, zejména soudu. Dojde-li k uložení trestu v rámci trestního řízení, vedle kterého by bylo uložení správního trestu bezvýznamné, správní orgán může řízení

⁷⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

zastavit podle § 86 odst. 5 PřesZ.⁷⁵ Ve všech případech přerušeni řízení se podle § 64 odst. 1 SpŘ jedná o usnesení správního orgánu, kterým se upravuje vedení řízení, proti kterému se podle § 76 odst. 5 SpŘ může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání v tomto případě nemá odkladný účinek a usnesení o přerušeni řízení představuje kompetenční vyluku podle § 70 c) SŘS.

3.2.6 Zvláštní řízení

Zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje v části třetí, hlavě VI., dílu 3 tzv. zvláštní řízení, která se více či méně odchyľují od standardního řízení o správním deliktu. Tato řízení jsou obecně upravena v části třetí správního řádu, přičemž přestupkový zákon obsahuje úpravu přednostně použitelnou. Jedná se o společné řízení, řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohaceni, příkaz a ukládání pokuty příkazem na místě.

Obecná úprava společného řízení je obsažena v § 140 SpŘ, § 88 PřesZ upravuje pouze dílčí odlišnosti a konkretizuje některé pojmy. Správní řád již v § 140 odst. 1 stanoví, že správní orgán může spojit více řízení, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků. Tato souvislost je konkretizována v přestupkovém zákoně, který v ustanovení § 88 odst. 1 a 2 obsahuje důvody pro spojení věcí a vedení společného řízení. Jedná se o situaci, kdy se podezřelý dopustil více přestupků nebo kdy se přestupků, které spolu souvisejí, dopustilo více podezřelých. Zákon v obou případech vyžaduje, aby se jednalo o přestupky, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a aby k projednání byl příslušný tentýž věcně i místně příslušný správní orgán. Dle komentářové literatury lze ovšem vést společné řízení nejen z důvodů, které uvádí přestupkový zákon, ale i obecně podle § 140 SpŘ, tedy správní orgán bude například oprávněn spojit řízení o přestupcích, které nespádají do stejné oblasti veřejné správy.⁷⁶ Z gramatického výkladu ustanovení § 88 odst. 1 a odst. 2 PřesZ vyplývá, že pokud k tomu nastanou důvody, správní orgán musí vést společné řízení obligatorně. Tato interpretace je i obecně přijímaná, nicméně

⁷⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁷⁶ JEMELKA, Luboš. § 88 [Společné řízení]. In: JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

důvodová zpráva k přestupkovému zákonu k § 88 odst. 2 uvádí, že „*vhodné, nikoliv obligatorní, však může být rovněž společné projednání přestupku či přestupků, jichž se dopustilo více podezřelých*“⁷⁷, což vzhledem ke znění zákona (zákon používá výraz „*se projednají*“) lze považovat za rozporuplné. Správní řád naopak v § 140 obsahuje pouze možnost správního orgánu věci sloučit do společného řízení. Přestupkový zákon umožňuje jednotlivý skutek ze společného řízení vyloučit z důvodu rychlosti, hospodárnosti nebo jiného důležitého důvodu. Dalším rozdílem oproti úpravě společného řízení ve správním řádu je, že společné řízení dle přestupkového zákona lze vést pouze o těch přestupcích, které byly spáchány před zahájením řízení. Pro úplnost lze dodat, že toto pravidlo nebylo obsaženo v předchozím přestupkovém zákoně a bylo dovozováno judikaturou.⁷⁸

Mezi zvláštní řízení řadí přestupkový zákon také řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení, neboli adhezní řízení, jehož obecnou úpravu správní řád z logiky věci neobsahuje. Adhezní řízení je přitom svou povahou řízení fakultativní, jehož vedení přichází v úvahu za kumulativního splnění dvou podmínek. Jednak musí spácháním přestupku dojít k faktickému vzniku škody v majetkové sféře poškozeného nebo k bezdůvodnému obohacení pachatele, z čehož plyne, že toto řízení je vyloučeno u těch přestupků, jejichž spácháním nemůže být způsobena škoda nebo bezdůvodné obohacení, a jednak musí oprávněný svůj nárok řádně uplatnit tak, jak to požaduje přestupkový zákon v § 70 odst. 1. Nutno ovšem doplnit, že ani za splnění těchto kritérií nemusí správní orgán o nároku poškozeného v řízení o přestupku rozhodnout a to zejména za situace, kdy výše škody nebyla spolehlivě zjištěna, případně by její zjišťování vedlo ke značným průtahům. Poškozený by byl poté správním orgánem odkázán na civilní soud nebo případně jiný orgán veřejné moci. Obdobnou úpravu řízení o nároku poškozeného obsahuje také trestní řád v ustanovení § 43 respektive §228. Úprava v rámci přestupkového zákona ovšem na rozdíl od úpravy trestního práva procesního nedopadá na případy náhrady nemajetkové újmy.

Zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje v ustanovení § 90 příkaz, jakožto zvláštní druh rozhodnutí ve věci samé, o kterém se vede příkazní řízení. Obecná úprava tohoto institutu je obsažena v § 150 správního řádu a přestupkový

⁷⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62.

zákon se omezuje pouze na vymezení odchylek. I zde se projevuje sblížení přestupkového práva s trestním právem procesním, jelikož omezení, která stanoví přestupkový zákon, do jisté míry odpovídají omezení užití trestního příkazu podle § 314e trestního řádu. Zákon taxativně stanovuje druhy správních trestů, které je správní orgán oprávněn příkazem uložit. V § 90 odst. 2 přestupkový zákon omezuje použití příkazu v rámci projednávání přestupků obdobně, jako to činí trestní řád. Příkazem tak nelze rozhodnout v řízení zahájeném na základě souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku, o nároku na náhradu škody nebo o nároku na vydání bezdůvodného obohacení anebo v řízení vedeném proti obviněnému mladistvému (výjimkou je uložení pokuty příkazem na místě) nebo osobě omezené ve svéprávnosti. Zásadní odlišnost vůči trestnímu příkazu lze nalézt v odst. 3 zmiňovaného ustanovení. Přestupkový zákon v tomto ustanovení výslovně zakotvuje zákaz reformace *in peius*. V případě, že proti vydanému příkazu podá oprávněná osoba odpor, v navazujícím řízení jí za shodné právní kvalifikace skutku nemůže být uložen jiný druh trestu nebo trest co do výměry přísnější. Ze zákonného znění tak vyplývá, že zákaz reformace *in peius* neplatí absolutně. „*Jako zásadní nedostatek právní úpravy lze spatřovat skutečnost, že prolomení zákazu změny k horšímu neváže přestupkový zákon pouze na změnu právní kvalifikace na přísněji trestný přestupek. Zákon bohužel dopadá na jakoukoliv změnu právní kvalifikace skutku. Lze si tedy představit situaci, kdy sice po vydání příkazu dojde ke změně právní kvalifikace skutku, avšak ze skutkové podstaty kvalifikované na skutkovou podstatu základní, či dokonce privilegovanou, kterou zákon umožňuje sankcionovat mírněji. Přesto se v tomto případě zákaz reformace in peius dle dikce zákona neuplatní, a teoreticky by bylo možné takové osobě přesto uložit správní trest ve vyšší výměře oproti příkazu.*“⁷⁹

V odůvodněných případech může přestupek správní orgán vyřešit také příkazem na místě. Poměrně obsáhlé ustanovení § 91 PřesZ konkretizuje obecnou úpravu příkazu na místě podle správního řádu. Podmínkou uložení příkazu na místě je jednak souhlas obviněného s právní kvalifikací skutku a se zjištěným stavem věci, a jednak s uložení pokuty konkrétní výše, což *de facto* naplňuje premisu podle správního řádu, který požaduje přítomnost účastníka, který plně uzná důvody vydání příkazu na místě. Naopak příkazem na místě dle

⁷⁹ KOLMAN, Petr, GRYGAR, Tomáš. *Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním*. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2020, č. 11, s. 37-40. ISSN 1805-8280.

přestupkového zákona lze uložit pouze pokutu a nikoliv jinou povinnost nepeněžité povahy, jak to předpokládá správní řád. Výše pokuty je navíc zákonem omezená na 10 000 Kč, respektive 2 500 Kč v případě obviněného mladistvého. Ze závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 162/2018 vyplývá, že obviněnému mladistvému lze uložit příkazem na místě i napomenutí, byť znění zákona tak výslovně nestanoví. Ze znění § 91 odst. 1 *in fine* vyplývá, že správní orgán by před uložením pokuty příkazem na místě měl zvážit, zda daný přestupek nelze vyřešit pouze domluvou vzhledem k jeho závažnosti a osobě pachatele. Domluvou tak zpravidla bude řešen takový přestupek, jehož společenská škodlivost je zanedbatelná a za jehož spáchání by bylo uložení pokuty nepřiměřené. Domluva v tomto smyslu není správním trestem, nelze slučovat s napomenutím a představuje tak pouhé neformální, ústní vyřešení daného protiprávního jednání, o kterém se navíc nevede žádný záznam.⁸⁰ Příkaz na místě slouží především k rychlému a efektivnímu ukládání správního trestu v situacích, kdy o spáchání přestupku není pochyb, čímž je významně snižována administrativní zátěž příslušných správních orgánů, které by jinak vedly standardní řízení o přestupcích. Přestupkový zákon v § 91 odst. 2 zakládá zvláštní věcnou příslušnost správních orgánů, které jsou oprávněny příkazem na místě vydat. Tato věcná příslušnost je přitom vázána na konkrétní přestupky, které zákon v ustanovení uvádí. Četnost využití příkazu na místě v praxi dokládá statistika dostupná z webových stránek Policie České republiky, ze které vyplývá, že například v roce 2018 řešila Policie České republiky příkazem na místě celkem 499 639 přestupků.⁸¹ V ustanovení § 92 PřesZ konkretizuje zejména formu, kterou je příkaz na místě vydáván, tedy příkazový blok a zejména stanovuje okamžik, kterým příkaz na místě nabývá právní moci a vykonatelnosti, kterým je okamžik podpisu obviněným. Proti příkazu uloženým na místě není možné, jak plyne z ustanovení § 150 odst. 5 SpŘ, podat žádný opravný prostředek, nicméně je přezkoumatelný v přezkumném řízení podle § 101 PřesZ. Zákon o odpovědnosti tak stanovuje zvláštní pravidla přezkumného řízení pro tento druh rozhodnutí o přestupku. Zejména se jedná o zásadní zkrácení objektivní lhůty, ve které může být přezkumné řízení zahájeno, oproti lhůtě uvedené v § 100 PřesZ

⁸⁰ JEMELKA, Luboš. § 91 [Ukládání pokuty příkazem na místě]. In: JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁸¹ SCHIMMER, David. Počty přestupků. Policie ČR: Zveřejněné informace 2019 [online]. 17. 5. 2019 [cit. 2021-02-04]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/zverejnene-informace-2019-pocty-prestupku.aspx>.

a obecné lhůtě podle § 96 odst. 1 SpŘ. Objektivní lhůta k přezkumu příkazu na místě činí pouze 6 měsíců od právní moci příkazu na místě, což je odůvodněno především zachováním právní jistoty, respektive jejím dřívějším dosažením.⁸² Přezkum příkazu na místě ve správním soudnictví je vyloučen, jak dovozuje Nejvyšší správní soud například v rozsudku 6 As 49/2003-46 ze dne 29. 12. 2004.

3.3 Ukončení přestupkového řízení v I. stupni

Řízení o přestupku může být před prvoinstančním orgánem ukončeno zásadně třemi způsoby a to zastavením řízení, schválením dohody o narovnání a rozhodnutím o přestupku, kterým se obviněný uznává vinným, pod které lze zařadit také příkaz a jeho specifickou formu příkaz na místě.

Přestupkový zákon v § 86 obsahuje zvláštní úpravu zastavení řízení, která jednak subsumuje důvody pro zastavení řízení vedeného z moci úřední podle správního řádu, a jednak stanovuje důvody další. Důvody pro zastavení řízení se do značné míry shodují s důvody pro odložení věci podle §76 PřesZ s tím, že odlišujícím kritériem je zde časové určení, tedy zda k němu dochází před či po zahájení řízení. Přestupkový zákon rozlišuje důvody, pro které správní orgán obligatorně řízení zastavuje (§86 odst. 1 a 4 PřesZ), a důvod podle § 86 odst. 5 PřesZ, pro který správní orgán může řízení zastavit na základě svého správního uvážení. Zákon také striktně rozlišuje, jakou formou správní orgán o zastavení řízení rozhoduje, což se následně projevuje v možnosti podání opravných prostředků.

Přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich došlo k zakotvení nového způsobu, kterým může být zakončeno řízení o přestupku před orgánem I. stupně. Jedná se o institut narovnání, který je obdobně upraven i v trestním řádu, kde působí jako prvek tzv. restorativní funkce justice, kdy jeho primárním účelem je napravit vztahy ve společnosti a dosáhnout jisté míry odpuštění obviněnému ze strany poškozeného. Mezi stěžejní výhody tohoto institutu je především rychlost a hospodárnost vyřízení věci za současné ochrany práv poškozené osoby. Narovnání lze také považovat za naplnění zásady smírného odstranění sporů. I v přestupkovém právu lze hovořit o tzv. odklonu,

⁸² JEMELKA, Luboš. § 101 [Přezkum příkazu na místě]. In: JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

kdy schválení dohody o narovnání, kterou uzavírá obviněný s poškozeným, představuje alternativní možnost rozhodnutí o přestupku a nedochází k formálnímu vyslovení viny obviněného a s tím spojených negativních následků za současného působení na obviněného obdobnými účinky, které by mělo rozhodnutí správního orgánu o vině a správním trestu.⁸³ Správní orgán schvaluje dohodu o narovnání formou správního rozhodnutí, které kromě obecných náležitostí podle správního řádu obsahuje také náležitosti podle § 93 odst. 3 PřesZ. I v případě, že dojde k naplnění předpokladů, které zákon vyžaduje pro schválení narovnání, správní orgán tak není povinen učinit, jinými slovy účastníkům nevzniká automaticky právní nárok na schválení dohody o narovnání, nýbrž správní orgán tak činí na základě svého uvážení.⁸⁴ To lze dovodit především ze znění § 87 odst. 1 písm. a), který obsahuje požadavek souladu schválení narovnání s veřejným zájmem, jakožto dostatečnost takového řešení přestupku vzhledem k jeho povaze a závažnosti, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a k osobě obviněného a jeho osobním poměrům. Veřejný zájem, jakožto neurčitý právní pojem, tak musí být správním orgánem shledáván v každém konkrétním případě, stejně tak jako míra dotčení tohoto veřejného zájmu. Dalšími předpoklady pro schválení dohody o narovnání je svobodné, vážné a určité prohlášení obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán, uhrazení škody nebo vydání bezdůvodného obohacení a složení peněžní částky na účet správního orgánu určenou k veřejně prospěšným účelům obviněným. Ze zákonného ustanovení taktéž vyplývá, že s dohodou musí souhlasit poškozený a bez jeho souhlasu není možné o narovnání rozhodnout, i kdyby ostatní podmínky byly naplněny. Přestupkový zákon stanovuje povinnost správnímu orgánu před schválením dohody o narovnání vyslechnout obviněného a poškozeného ohledně okolností uzavření dohody o narovnání a poučit obviněného o právních důsledcích schválení dohody o narovnání.

Posledním ze způsobů, kterým může dojít k ukončení řízení před správním orgánem I. stupně, je rozhodnutí o vině a správním trestu. Toto rozhodnutí přitom obsahuje několik samostatných výroků, které mají odlišnou povahu. Výrok o vyslovení viny obviněného je svou povahou výrok deklaratorní, naopak výroky

⁸³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

⁸⁴ ONDRUŠOVÁ, Marta. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-212-7.

o správním trestu, uložení ochranného opatření nebo o náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení jsou konstitutivní. Kromě obecných náležitostí podle správního řádu musí rozhodnutí o vině a správním trestu obsahovat náležitosti uvedené v § 93 odst. 1 a 2 PřesZ. Zákon zde upravuje pouze specifika rozhodnutí přestupku, co se týče formálních náležitostí, způsobů vydání rozhodnutí nebo jeho oznámení, na ty se plně uplatní úprava ve správním řádu. Přestupkový zákon v § 94 obsahuje speciální úpravu lhůty pro vydání rozhodnutí o přestupku. Primárním pravidlem, které je totožné s úpravou podle § 71 odst. 1 správního řádu, je vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Odlišně je ovšem stanovená délka lhůty pro vydání rozhodnutí, pokud toto nelze vydat bezodkladně. Zatímco správní řád počítá s lhůtou 30 dní, přestupkový zákon stanovuje, že tato lhůta činí 60 dní. Specialita tohoto ustanovení přitom spočívá pouze v odlišné délce této lhůty a §94 PřesZ nevyklučuje úpravu případného prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí podle ustanovení § 71 odst. 3 SpŘ. Shodně je tak interpretováno v důvodové zprávě: „*Navržené ustanovení pouze doplňuje § 71 správního řádu. Toto ustanovení se použije i v řízení o přestupku. Ve své podstatě jde jen o specialitu ke lhůtě stanovené v návěti § 71 odst. 3 správního řádu.*“⁸⁵ Prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí lze odůvodnit tím, že správním orgánům vedoucím řízení o přestupku musí být dán dostatečný prostor pro provedení dokazování, které zejména u některých typů správních deliktů může být rozsáhlé a časově náročné.

3.4 Opravné a dozorčí prostředky v rámci přestupkového řízení

Pro přestupkové řízení platí zásada dvojinstančnosti řízení vyjádřená v § 81 odst. 1 SpŘ, která je navíc posílena povahou účelu řízení o přestupcích, kterým je odhalení a následné potrestání pachatelů protiprávních činů označovaných jako přestupky. V rámci tohoto řízení rozhodují správní orgány o zásadních otázkách, jakými jsou vina a správní trest, na možnost přezkumu rozhodnutí o přestupku je tak kladen vyšší důraz. Jak bylo dovozeno judikaturou, zásada dvojinstančnosti v rámci správního řízení není absolutní.⁸⁶ Přestupkový zákon v hlavě IX. a hlavě X. upravuje některé odlišnosti oproti správnímu řádu pouze u odvolání, jakožto opravného prostředku, a u přezkumného řízení, jakožto

⁸⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

⁸⁶ např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, č. j. 5 A 69/2001-80, Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS623/02

prostředku dozorčího. Na ostatní opravné prostředky a dozorčí prostředky, které přestupkový zákon neupravuje, se uplatní úprava obsažená ve správním řádu.

Odvolání proti rozhodnutí o přestupku se řídí obecnými ustanoveními o odvolacím řízení podle hlavy VIII. správního řádu s odlišnostmi, které stanovuje přestupkový zákon v § 96, § 97 a § 98 a které jsou odrazem zvláštního charakteru přestupkového řízení.⁸⁷ Na přestupkové řízení se v plném rozsahu vztahují ustanovení správního řádu ohledně odvolací lhůty, vzdání se nebo zpětvzetí odvolání nebo samotného procesu podání odvolání. Správní řád v ustanovení § 81 odst. 1 stanoví, že k podání odvolání je oprávněn účastník řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje. Přestupkový zákon naopak v ustanovení §96 nehovoří o účastnících, ale taxativně vypočítává osoby legitimované k podání a rozdílně určuje rozsah, ve kterém mohou rozhodnutí o přestupku napadnout. Tento nerovný rozsah odvolacího práva ovšem není projevem nerovnosti ve smyslu článku 37 odst. 2 LZPS, jak dokazuje konstantní judikatura Ústavní soudu ČR. Nejsilnější pozici v odvolacím řízení má obviněný, jelikož pouze on je legitimován k podání odvolání v plném rozsahu. Naopak poškozený nebo vlastník zabrané věci nebo náhradní hodnoty se mohou odvolat jen proti tomu výroku rozhodnutí, kterým je rozhodováno o náhradě škody, vydání bezdůvodného obohacení, případně o nákladech spojených s uplatněním nároku, a v případě vlastníka věci pouze proti výroku o zabránění věci nebo náhradní hodnoty. Právo podat odvolání dále přísluší i některým osobám, které nejsou účastníky řízení a to zákonnému zástupci, opatrovníku a orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Odvolání jsou oprávněny podat výlučně ve prospěch obviněného mladistvého, čímž je osobám mladistvým poskytována zvláštní zvýšená ochrana v souladu s ústavním požadavkem. V případě rozhodnutí, kterým došlo ke schválení dohody o narovnání, mohou odvolání podat pouze účastníci této dohody, tedy poškozený a obviněný, případně zákonný zástupce nebo opatrovník obviněného mladistvého anebo orgán sociálně-právní ochrany dětí. Zákon v případě těchto zvláštních subjektů nestanovuje podmínku, že odvolání musí být podáno pouze ve prospěch obviněného mladistvého. Z povahy dohody o narovnání jakožto odklonu plyne, že by pro obviněného mladistvého měla být výhodnější, nicméně je třeba brát v potaz, že tuto dohodu sjednává sám mladistvý. Zákonný zástupce, opatrovník nebo orgán sociálně-

⁸⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.

právní ochrany dětí tak musí mít k dispozici prostředky ochrany mladistvého v případě, že okolnosti daného případu budou v nepoměru k právům a povinnostem, ke kterým se v dohodě mladistvý zavázal.⁸⁸

Zcela zásadní odlišnost oproti odvolacímu řízení podle správního řízení představuje výslovné zakotvení zákazu koncentrace řízení v ustanovení § 97 odst. 1 PřesZ, který stanoví, že obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Nedochozí tak k uplatnění nepravé koncentrace řízení upravené v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Současné pojetí zákazu koncentrace řízení v rámci odvolacího řízení vychází z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, který již v roce 2009, tedy za účinnosti předchozí úpravy řízení o přestupcích, konstatoval v rozsudku 1 As 96/2008-115: „*Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.*“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, zejména na jeho materiální pojetí pojmu trestní obvinění, které v sobě zahrnuje jak trestné činy, tak správní delikty. Z tohoto důvodu musí být obviněným z přestupků poskytovány v zásadě totožné prostředky k hájení svých práv, jako obviněným v rámci trestního řízení, mezi které spadá mimo jiné právo v rámci odvolání tvrdit nové skutečnosti a předkládat důkazy (§ 249 odst. 3 TŘ). Soud dále v rozsudku považuje za zcela legitimní postup obviněného z přestupku, pokud zůstává po celou dobu nalézacího řízení pasivní a svého práva na obhajobu využije až před odvolacím orgánem, což mu musí být ze strany správního orgánu umožněno. Obdobný závěr pak přinesl rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 136/2012-23, který dopadá na celou oblast správního trestání. Lze tedy konstatovat, že v rámci přestupkového řízení převažuje zájem na zachování práva na spravedlivý proces, respektive práva na obhajobu obviněného před zájmem na efektivitu a rychlost řízení, který je upřednostňován koncentračním pravidlem podle správního řádu. Zákaz koncentrace řízení se dle znění zákona vztahuje pouze na obviněného, na další osoby vystupující v řízení dopadá pouze ve vztahu k těm tvrzením a důkazům, které předloží obviněný. Jinými slovy, tyto osoby

⁸⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

mohou uvádět nové skutečnosti nebo důkazy ve svých vyjádřeních jako reakce na nové skutečnosti nebo důkazy, které obviněný uvede v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení. Zajištěním kontradiktornosti je tak zabráněno nerovnému procesnímu postavení těchto osob, které by nemohly na novoty tvrzené obviněným adekvátně reagovat. Jak uvádí důvodová zpráva, koncentrace řízení podle § 82 odst. 5 správního řádu zůstává zachována v případě odvolání proti rozhodnutí o přestupku podanými ostatními oprávněnými osobami podle § 96 PřesZ.⁸⁹

Přestupkový zákon v § 97 odst. 2 stanoví, že řádně podané odvolání proti rozhodnutí o přestupku vždy působí co do účinků suspenzivně. Toto ustanovení představuje *lex specialis* vůči § 85 odst. 2 SpŘ, odkladný účinek odvolání nelze vyloučit. Podané odvolání přezkoumává odvolací orgán v plném rozsahu, neuplatní se tak pravidlo omezeného revizního principu obsažené v § 89 odst. 2 SpŘ. Zachováno naopak zůstává použití § 82 odst. 3 SpŘ, podle kterého může rozhodnutí o přestupku nabýt částečné právní moci v těch výrocích, proti kterým nebylo odvolání podáno, které netvoří nedílný celek s ostatními a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků. Rozhodování odvolacího orgánu se řídí obecnou úpravou podle § 90 SpŘ s odchylkami uvedenými v § 98 odst. 2 a 3 PřesZ. Předně se omezuje užití apelačního principu, odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného, rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného. Současně je tak v ustanovení § 98 odst. 2 PřesZ zakotven zákaz *reformace in peius* ovšem pouze ve vztahu k obviněnému. Alternativou k tomuto postupu by teoreticky mohla být úprava částečně převzatá z trestního řádu a to především z hlediska hospodárnosti a rychlosti řízení. O odvolání podaném v neprospěch obviněného, které připadá v úvahu zejména ze strany poškozeného co do výroku o náhradě škody, by odvolací správní orgán byl oprávněn rozhodnout, pouze pokud by znovu provedl dokazování, případně pokud by provedl důkazy nové. Zákon o odpovědnosti výslovně uvádí zákaz změny k horšímu pouze u výroku o správním trestu, z jazykového výkladu § 98 odst. 2 tak vyplývá, že odvolací správní orgán, uzná-li to za vhodné, může změnit výrok o uloženém ochranném opatření i v neprospěch obviněného. V rámci odborné veřejnosti se jako sporná jeví otázka, zda zákaz *reformace in peius* je třeba

⁸⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

uplatňovat za situace, kdy odvolací soud zruší napadené rozhodnutí a vrátí věc k řízení před správním orgánem prvního stupně. Převažuje názor podporovaný judikaturou, že zákaz reformace *in peius* v rámci správního trestání je spojen toliko s odvolacím řízením a na nové projednání věci po zrušení napadeného rozhodnutí se nevztahuje.⁹⁰ Pro názor opačný svědčí například argument doc. JUDr. Pavla Matese, CSc., podle něhož „*by přijetím této konstrukce však ztratil zákaz reformace in peius svůj vlastní význam, spočívající v ochraně práva obviněného na využití práva podat odvolání.*“⁹¹ Ve prospěch tohoto argumentu také svědčí výklad *per analogiam* s trestním řádem, který v ustanovení § 264 odst. 2 zakazuje, aby v novém řízení navazujícím na odvolací instancí zrušený rozsudek bylo rozhodnutí změněno v neprospěch obviněného.

V souvislosti s odvolacím řízením zavedl zákon o odpovědnosti za přestupky zvláštní zásadu, která se typicky vyskytuje v trestním řízení a to zásadu dobrodiní záležející v podobnosti, neboli *beneficium cohaesionis*. Rozsah uplatnění této zásady v přestupkovém řízení je užší než v trestním řízení, kde působí i v rámci mimořádných opravných prostředků. Tato zásada, na rozdíl od zásady zákazu změn k horšímu, chrání pozici toho, kdo odvolání proti rozhodnutí sice nepodal, ale komu prospívá stejný důvod, pro který odvolací orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení.⁹² Odlišně od trestního řádu se tato zásada v rámci přestupkového řízení uplatní nikoliv pouze na obviněné, ale obecně na všechny účastníky řízení. „*Důvod, pro který odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch jednoho účastníka řízení, však musí nastat před nabytím právní moci výroku ve vztahu k jinému účastníku. Znamená to, že uvedený důvod zde musel existovat již v řízení v prvním stupni a prvoinstanční orgán k němu chybným postupem nepřihlédl, nebo alespoň nastal do doby nabytí právní moci výroku týkajícího se osoby, která odvolání nepodala. Důvodem rozhodnutí ve prospěch účastníka, který podal odvolání, může být např. změna právní úpravy, která příznivěji pro obviněné stanovila podmínky trestnosti jejich činu. Jestliže ale nabyla účinnosti až poté, co nabyl právní moci výrok rozhodnutí prvoinstančního orgánu ve vztahu k účastníku, který se neodvolal, nemůže*

⁹⁰ např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42

⁹¹ MATES, Pavel. Nad procesní úpravou správního trestání. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, 2019(10), 207. ISSN 1213-5313.

⁹² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, LI(7), s. 401-413. ISSN 0139-6005.

*odvolací správní orgán na něj takový prospívající důvod aplikovat.*⁹³ Ze znění přestupkového zákona vyplývá, že jsou-li splněny podmínky použití *beneficia cohaesionis*, odvolací správní orgán musí postupovat z moci úřední a rozhodnout též ve prospěch účastníka řízení, kterému prospívá společný důvod jako odvolateli. Komplikovaná procesní situace může nastat v případě, kdy odvolací správní orgán postupoval v rozporu se zákonem a nerozhodl ve prospěch účastníka řízení, kterému prospívá stejný důvod jako osobě, která podala odvolání. Tento účastník se kromě podnětu k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 SpŘ nemůže domáhat ochrany proti tomuto nezákonnému postupu a to ani žalobou proti rozhodnutí ve správním soudnictví, jelikož nesplnil podmínku v ustanovení § 68 písm. a) SŘS, kterou je vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení. Na tuto situaci nelze aplikovat ani větu druhou zmíněného ustanovení, jelikož rozhodnutí odvolacího orgánu nebylo změněno k jeho tíži, ale k újmě na jeho právech došlo nezákonným postupem správního orgánu. Byť lze předpokládat, že tento vadný postup by v přezkumném řízení byl napraven, nemožnost účastníka řízení domoci se soudní ochrany svého veřejného subjektivního práva na správný a zákonný postup správního orgánu, představuje potenciálně závažnou mezeru v zákoně. Za nedostatek právní úpravy lze považovat fakt, že tento princip nemůže být aplikován ani v rámci autoremedury podle § 87 SpŘ, neboť se vztahuje výlučně k rozhodování odvolacího orgánu.

Na přezkumné řízení se uplatní obecná úprava dle správního řádu s tím, že přestupkový zákon upravuje v § 100 odst. 1 zvláštní důvody, na základě kterých dochází *ex lege* k zahájení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o správním deliktu, aby nedocházelo k porušení zásady *ne bis in idem* ve vztahu k trestnímu řízení. Důvodová zpráva k tomuto dodává: „*Díky tomuto ustanovení tak je vlastně upřednostněno rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení před rozhodnutím správního orgánu a je jisté, že by v případě dvojího rozhodnutí v jedné věci nemělo docházet k rušení rozhodnutí v trestním řízení.*“⁹⁴ Z povahy věci vyplývá, že se jedná o meritorní rozhodnutí, zejména rozhodnutí, kterým se

⁹³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, LI(7), s. 401-413. ISSN 0139-6005.

⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz

obviněný uznává vinným nebo kterým se schvaluje dohoda o narovnání.⁹⁵ První důvod řeší nastalou situaci, kdy vyjdou najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu. Podnět k takovému postupu správního orgánu je předpokládán v § 159b odst. 4 TŘ a činí ho policejní orgán, který předtím rozhodne o dočasném odložení trestní stíhání, jelikož existence pravomocného rozhodnutí o přestupku o totožném skutku brání v zahájení trestního stíhání. Pokud již došlo k uplynutí lhůty podle § 100 odst. 2 PřesZ a rozhodnutí o přestupku nemůže být v přezkumném řízení zrušeno, jedná se o důvod nepřipustnosti trestního stíhání podle § 11 odst. 1 písm. k) TŘ. Druhý důvod zrušení rozhodnutí o přestupku v rámci přezkumného řízení odstraňuje překážku věci pravomocně rozhodnuté. Správní orgán zruší rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení v případě, že bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. Přestupkový zákon stanovuje speciální lhůty pro zahájení přezkumného řízení podle přestupkového zákona, které jsou vůči lhůtám uvedeným ve správním řádu prodloužené. Úmyslem zákonodárce tak zřejmě bylo akcentovat zájem na eliminaci obecně nežádoucího zákazu dvojího trestání před dřívějším nabytím materiální právní moci rozhodnutí o přestupku⁹⁶. Přezkumné řízení lze zahájit v subjektivní lhůtě do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, nejčastěji z podnětu účastníka řízení nebo orgánu činného v trestním řízení. Důvodová zpráva zde vytyká absenci komplexní evidence přestupků, která by zejména postup ze strany orgánů činných v trestním řízení zásadně usnadňovala. V objektivní lhůtě lze přezkumné řízení zahájit nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání nebo ode dne nabytí právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení o tom, že se skutek nestal, skutek nespáchal obviněný, že spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní

⁹⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁹⁶ tamtéž

stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. Závěrem nutno podotknout, že na přezkumné řízení vedené nikoliv podle těchto zvláštních důvodů uvedených v § 100 PřesZ, ale podle správního řádu, se plně uplatní úprava subjektivní a objektivní lhůty v § 96 odst. 1 SpŘ.

3.5 Nové rozhodnutí

Zákon o odpovědnosti za přestupky v návaznosti na § 101 písm. e) SpŘ, upravuje důvody pro vydání nového rozhodnutí ve věci, které se uplatní vedle důvodů podle správního řádu. V rámci přestupkového řízení je tohoto institutu prolamujícího právní moc rozhodnutí využito v případě, kdy správní orgán na základě svého uvážení může upustit od zbytku výkonu správního trestu zákazu činnosti za podmínek stanovených v § 47 odst. 4 PřesZ, přičemž tak činí výhradně na návrh pachatele, jeho zákonného zástupce, opatrovníka nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Naopak obligatorně vydá správní orgán nové rozhodnutí, ve kterém zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu podle § 42 PřesZ a uloží pachateli správní trest, jestliže pachatel ve lhůtě stanovené správním orgánem neuhradí škodu způsobenou přestupkem nebo nevydá bezdůvodné obohacení. V posledním případě vydá správní orgán nové rozhodnutí, pokud rozhoduje o účasti pachatele na amnestii, jejíž podmínky jsou stanovené v § 104 PřesZ. Úprava postupu vydávání nového rozhodnutí, příslušnosti správního orgánu jakožto podmínek vydání a účinků nového rozhodnutí se řídí příslušnými ustanoveními správního řádu.

ZÁVĚR

Řízení o přestupcích představuje specifický druh správního řízení, v rámci kterého příslušné správní orgány autoritativně rozhodují o vině a správním trestu, případně o ochranném opatření za spáchaný přestupek. Vzhledem ke značnému množství skutkových podstat přestupků, které správní právo aktuálně upravuje, se jedná o podstatnou část agendy správních orgánů. Lze navíc pozorovat vzrůstající tendenci upravovat nové skutkové podstaty přestupků z různých sfér správního práva, tudíž lze očekávat, že přestupková agenda bude do budoucna narůstat.

V řízení o přestupcích správní orgány projednávají trestní obvinění, která jsou svojí povahou mírnější a společensky méně nebezpečné, než je tomu u trestných činů. Menší závažnost správních deliktů je v určitém ohledu reflektována i v procesní úpravě, zejména v porovnání s úpravou trestního řízení. Na druhou stranu řízení o přestupcích je charakteristické většími či menšími odchylkami od obecné úpravy správního řízení podle správního řádu. Účelem této speciální úpravy, která je obsažena především v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je především zajistit správním orgánům vhodné a nezbytné procesní instituty k tomu, aby mohly řádně rozhodnout.

V diplomové práci jsem se zaměřil na jednotlivé odlišnosti řízení o přestupcích od standardního správního řízení podle správního řádu, na jejich souvislost s trestním řízením a na jejich důsledky pro následný postup správních orgánů. Úvodní dvě kapitoly představují obecnou část diplomové práci, ve které se snažím představit samotnou podstatu přestupkového řízení a zasadit jej do kontextu českého právního řádu. V první kapitole se zabývám vztahem správního trestání a soudního trestání, ze kterého v souladu s judikaturou zejména Evropského soudu pro lidská práva, vyvozují společné, nebo naopak specifické zásady přestupkového práva procesního. Větší pozornost pak věnuji právu na spravedlivý proces, jakožto stěžejní zásadě, která musí být dodržena, je-li projednáváno jakékoliv trestní obvinění ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V kapitole druhé se zabývám vztahem přestupkového zákona a správního řádu a tento vztah zasazuji do historického kontextu, jelikož právě historický vývoj úpravy řízení o přestupcích a přestupkového práva jako

takového, dle mého názoru, do značné míry ovlivnil současné pojetí přestupkového řízení.

Třetí kapitola je již věnována jednotlivým odlišnostem obecného přestupkového řízení podle přestupkového zákona od správního řízení dle správního řádu. V této části diplomové práce jsem zvolil komparativní metodu a postupoval jsem systematicky podle jednotlivých ustanovení části třetí přestupkového zákona, která jsem následně srovnával s odpovídajícími ustanoveními správního řádu. Podrobně jsem analyzoval účel jednotlivých odchylek a jejich širší souvislosti, zabýval jsem se taktéž korespondující úpravou v trestním řádu. Postupně jsem se tedy zabýval subjekty řízení o přestupcích, následně řízením před prvostupňovým správním orgánem, odlišnostmi rozhodnutí o přestupku a opravným nebo dozorčím řízením. V několika případech v mé práci narážím na mezery nebo nedostatky v zákoně a snažím se najít možná východiska z procesních situací, které mohou, zejména v teoretické rovině, vzniknout. K tomu opět využívám zejména blízkost správního trestání a soudního trestání.

Část třetí přestupkového zákona s názvem *řízení o přestupcích* čítá celkem 42 paragrafů, což by se na první pohled mohlo zdát jako malé množství ve vztahu k významné roli, kterou přestupkové řízení zastává v rámci správních procesů. Z poměru přestupkového zákona vůči správnímu řádu, kterým se v diplomové práci zabývám v kapitole 2.2, vyplývá, že přestupkový zákon se omezil výhradně na úpravu odlišností a specifik přestupkového řízení. Jak jsem již naznačil výše, tyto odlišnosti jsou různého charakteru a různého významu. V diplomové práci jsem si dal za cíl nejen izolovaně rozebrat tyto odchylky, ale zejména podat ucelený výklad o řízení o přestupcích, které je po právu označováno „malé řízení trestní“ a má tak v systému správního práva zvláštní postavení. Tato práce tak může sloužit zejména jako průvodce přestupkovým řízením a to jak ze strany správních orgánů nebo účastníků řízení.

RESUMÉ

This diploma thesis deals with differences between the general legislation of the offence proceedings and the general legislation of the administrative proceedings. Offences are, according to the practice of the European Court of Human Rights, classified as punitive allegations. That implies that the offence proceeding is a very unique type of administrative proceeding that needs to follow some special rules and principles. These special rules are provided by the Act No. 250/2016 Coll., on Liability for Administrative Violations and Relating Proceedings. Also, the offence proceedings form a significant part of the agenda of administrative authorities. The thesis analyses the differences between the two proceedings, and tries to explain the main reasons for them and their consequences. The objective of this diploma thesis is to provide a comprehensive analysis of those differences not only within the administrative law but also in the context of Czech legal system.

The thesis is divided into three chapters. The first two chapters deal with general questions such as the term „offence proceeding“ and provide insight into the relation between the offence proceeding and criminal proceeding. The first chapter explains the specific principles which are found within the offence proceeding in Czech administrative law. The second chapter focuses on the relation between the Act No. 250/2016 Coll., on Liability for Administrative Violations and Relating Proceedings and Act. No. 500/2004 Coll., Code of Administrative Procedure. The first mentioned law contains special legislation, which is analyzed in detail in the third chapter. A brief summary of the history of Czech offence proceeding is also attached for its significance regarding the understanding of the actual legislation.

The third chapter can be described as the main part of the thesis and includes particular special provisions. A comparative method was used to find, interpret and compare provisions of the Act on Liability for Administrative Violations and Relating Proceedings with the provisions of the second and third part of the Code of Administrative Procedure. All parts of the offence proceeding are successively in detail compared with the corresponding provisions of the general legislation of the administrative proceedings. The thesis brings a complex

interpretation of the offence proceedings and could serve as a guide not only for the administrative authorities but also for participants in proceedings.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Odborná literatura

1. CHVÁTALOVÁ, Iva. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy: soubor vědeckých statí*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. 219 s. ISBN 978-80-86855-34-9.
2. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017. 239 s. ISBN 978-80-7400-680-7.
3. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
4. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). 400s. ISBN 978-80-7502-219-6.
5. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
6. ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. V Praze, 1888. 303 s.
7. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). 400 s. ISBN 978-80-7502-365-0.
8. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. 838 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
9. HENDRYCH, Dušan. *Právnický slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

Komentářová literatura

1. JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. 1050 s. ISBN 978-80-7400-772-9.
2. KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vyd.* Praha: C.H. Beck, 2012. 1696 s. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.
3. JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář. Vyd. 2.* V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
4. ONDRUŠOVÁ, Marta. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou.* Praha: Leges, 2017. Komentátor. 776 s. ISBN 978-80-7502-212-7.
5. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář. 6. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. 1048 s. ISBN 978-80-7400-751-4.

Judikatura

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 6 A 126/2002-7
2. Rozsudek ESLP ve věci Lauko vs. Slovensko č. 26138/95.
3. Rozsudek ESLP ve věci Kadubec vs. Slovensko č. 27061/95.
4. Rozsudek ESLP Weber vs. Švýcarsko č. 11034/84.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č.j. A 6/2003 – 44.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I ÚS 1849/08.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01.
8. Nález Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13.
9. Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 8 As 13/2006-115.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 8 As 1/2006-136.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č.j. 2 As 73/2006.
13. Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 162/2012-44.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008-111.
16. Nález Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 671/13.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č.j. 1 As 345/2016.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č.j. 7 As 34/2007.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č.j. 3 As 140/2015.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, č. j. 5 A 69/2001-80.
22. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS623/02.
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115.
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č.j. 1 As 136/2012-23.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42.

Odborné články

1. MUSIL, J.: *Teoretická a ústavní východiska správního trestání*. O veřejné správě. V Praze: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1788-6.

2. KOPECKÝ, M. *Význam materiální právní moci a rei iudicatae v právu správním*. Právník, 2016, roč. 2016, č. 10, ISSN 0231-6625.
3. MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel. *Reforma správního trestání*. Právní rozhledy. 2012, č. 23-24. ISSN 1210-6410.
4. POMAHAČ, Richard. *Proměna přestupkového práva*. Právní rozhledy. 2017, č. 15-16. ISSN 1210-6410.
5. MATES, Pavel. *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2017, č. 3. ISSN 1210-6410.
6. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a Lenka MIČKALOVÁ. *Tvrzený účastník – poškozený v řízení o správním deliktu s bližším zaměřením na řízení o přestupku*. Správní právo. Ministerstvo vnitra ČR, 2016, XLIX(7). ISSN 0139-6005.
7. MATES, Pavel. *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2017, 2016, č. 12. ISSN 1805-8280.
8. POTĚŠIL, Lukáš. *Narižení ústního jednání o přestupku*. Právní rozhledy. Praha, 2017, č. 23-24. ISSN 1210-6410.
9. MATES, Pavel. *Dokazování v řízení o přestupcích*. Trestněprávní revue. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, č. 3. ISSN 1213-5313.
10. KOLMAN, Petr, GRYGAR, Tomáš. *Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním*. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2020, č. 11. ISSN 1805-8280.
11. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, LI(7). ISSN 0139-6005.

Ostatní

1. SCHIMMER, David. Počty přestupků. Policie ČR: Zveřejněné informace 2019 [online]. 17. 5. 2019 [cit. 2020-10-14]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/zverejnene-informace-2019-pocty-prestupku.aspx>.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

3. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád,
č. 500/2004 Dz.