

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Odchyly od obecné úpravy řízení o  
přestupcích**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Kristýna VACKOVÁ**  
Osobní číslo: **R17M0349P**  
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**  
Studijní obor: **Právo**  
Téma práce: **Odchyly od obecné úpravy řízení o přestupcích**  
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

### Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Správní řízení
3. Přestupkové právo
4. Podstata odchylek
5. Analýza procesněprávních odchylek od obecné právní úpravy řízení o přestupcích
6. Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

#### Seznam doporučené literatury:

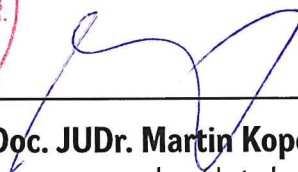
- PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-7502-221-9.
- FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: Správní trestání. Praha: Leges, 2017, 400 s. ISBN 978-80-7502- 250-9.
- KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978- 7400-727-9.
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kolektiv: Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017, 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6.
- BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ V. Zákon o odpovědnosti za pře-  
stupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 700 s. ISBN 978-80-7598-052-6.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **28. června 2020**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**



**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



**Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
vedoucí katedry

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Odchytky od obecné úpravy řízení o přestupcích“ vypracovala samostatně a vyznačila veškeré prameny a literaturu, ze kterých bylo čerpáno, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni, dne

---

Kristýna Vacková

## **Poděkování**

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za jeho odborné vedení, cenné rady a především za jeho ochotu, která ho neopustila po celou dobu mého zpracování diplomové práce, zejména pak při konzultacích. Dále bych chtěla poděkovat celé své rodině a blízkým přátelům za jejich podporu a trpělivost během celého studia.

## Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Řízení o přestupcích</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Základní zásady řízení o přestupcích</b> .....	<b>4</b>
2.1. Ústavněprávní východiska.....	4
2.2. Zásady obecné úpravy řízení o přestupcích.....	6
2.3. Zásady správního řízení.....	7
<b>3. Výchozí právní úprava řízení o přestupcích</b> .....	<b>8</b>
3.1. Subsidiarita správního řádu.....	8
3.2. Zvláštní zákony.....	9
<b>4. Podstata a podoba odchylek v řízení o přestupcích</b> .....	<b>11</b>
<b>5. Obecná úprava vybraných institutů a jejich procesněprávní odchylky podle zvláštní části přestupkového práva</b> .....	<b>14</b>
5.1. Věcná příslušnost.....	14
5.1.1. Odchylky od obecné úpravy věcné příslušnosti.....	16
5.2. Místní příslušnost.....	19
5.2.1. Vybrané odchylky od obecné úpravy místní příslušnosti.....	21
5.2.2. Odchylky v oblasti dopravy.....	26
5.2.3. Odchylky v oblasti sociálního zabezpečení.....	27
5.3. Účastníci řízení.....	30
5.3.1. Odchylky týkající se účastenství.....	32
5.3.1.1. Odchylky související s osobou poškozeného.....	33
5.4. Odložení věci.....	37
5.4.1. Odchylky od obecné úpravy odložení věci.....	37
5.5. Zahájení řízení.....	39
5.5.1. Zásada oportunity jako odchylka.....	40
5.5.1.1. Specifické příklady zásady oportunity v řízení o přestupcích.....	42
5.5.1.2. Zásada oportunity podle zákona o České národní bance.....	43
5.6. Společné řízení.....	45
5.6.1. Odchylky od obecné úpravy společného řízení.....	47
5.7. Příkaz na místě.....	51
5.7.1. Odchylky od obecné úpravy příkazu na místě.....	52
5.7.1.1. Sankční odchylky.....	54
5.8. Lhůta pro vydání rozhodnutí.....	56
5.8.1. Odchylky od obecné lhůty k vydání rozhodnutí.....	58
5.9. Přezkum rozhodnutí o přestupku.....	62
5.9.1. Odchylky týkající se přezkumu rozhodnutí.....	63
<b>Závěr</b> .....	<b>69</b>

<b>Resumé .....</b>	<b>71</b>
<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>72</b>
Odborná literatura.....	72
Odborné články .....	73
Právní předpisy.....	74
Soudní rozhodnutí .....	77
Ostatní .....	77
<b>Seznam zkratk.....</b>	<b>79</b>

## Úvod

Obecný právní předpis pro řízení o přestupcích představuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, konkrétně jeho třetí část, ovšem tato norma není jedinou, která pokládá právní rámec pro rozhodování o přestupcích. Vedle ní nalezneme řadu zákonů, které jsou v poměru speciálním a zakotvují procesní odchylky, které upravují některé postupy a instituty odlišně. Můžeme je nalézt v různých formách a ještě ve více odlišných oblastech správního práva, proto v rámci diplomové práce zabrousím do různých sfér přestupkové agendy. Právě tento aspekt práce spočívající v její různorodosti, byl pro mě jedním z důvodů volby tohoto tématu.

Vzhledem k tomu, že odchylky představují sice specifickou část, ale stále se jedná právní úpravu řízení o přestupcích, je zapotřebí se v úvodu práce zaměřit na řízení o přestupcích jako takové a vymežit jeho základní zásady, na kterých je postaveno celé řízení nebo se následně projevují ve vybraných prostupech a institutech řízení. Pro pochopení postavení odchylek je zapotřebí vymežit základní právní úpravu řízení a především jejich vztahy a provázanost.

Abychom lépe porozuměli vybraným odchylkám, je zapotřebí vylíčit stručně obecnou úpravu určitých postupů a institutů podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, což činí jeden z cílů mé diplomové práce, jelikož bez takového vymezení by odchylky představovaly pouhé útržky řízení o přestupcích na určitých úsecích přestupkové agendy a nebyla by zdůrazněna jejich odlišnost. Odchylky je tedy nutné vykládat v celkovém kontextu s obecnou úpravou, neboť dotváří celkovou podobu řízení o přestupcích.

Specifických procesních odchylek nalezneme mnoho, proto se v práci pokusím vytyčit, v návaznosti na obecnou právní úpravu, a následně analyzovat pouze výrazné odchylky, které se vyskytují ve větším počtu nebo mají dopad na širší oblast přestupkové agendy, či se výrazným způsobem odlišují od klasického postupu v řízení. V práci bude v první řadě pojednáno o odchylkách týkajících se subjektů řízení, odložení věci a zahájení řízení. V druhé části se budu věnovat některým zvláštním druhům řízení a lhostě k vydání rozhodnutí, kterou některé zvláštní zákony ukládají odlišně. V závěru se zaměřím na přezkum rozhodnutí.

V rámci jejich zkoumání je dalším cílem práce pokusit se vyhodnotit jejich aplikaci a účelnost v řízení o přestupcích v konkrétních oblastech. Zaměřit



se na důvody, které zákonodárce vedli nebo mohli vést k jejich právnímu zakotvení, popřípadě k jejich samotné konstrukci nebo zda by nebylo u některých vhodnější využít obecné úpravy či naopak odchylky aplikovat ve větším rozsahu.

## 1. Řízení o přestupcích

Pro účely této diplomové práce je nutné alespoň okrajově specifikovat řízení o přestupcích jako takové. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich neupravuje legální definici tohoto postupu, ovšem odborná literatura jich obsahuje hned několik. Můžeme je nalézt jak v rozsáhlé, tak i ve velmi stručné podobě. Faktem však zůstává, že se definice v určitých charakteristických znacích vždy shodují.

*„Řízení o přestupcích lze charakterizovat jako zákonem upravený postup správních orgánů, jehož cílem je zjistit, zda byl spáchán určitý skutek a kdo jej spáchal, posoudit právní kvalifikaci, uložit pachateli podle zákona správní trest a zajistit jeho výkon.“<sup>1</sup>* Primárně se jedná o část správního práva trestního, jehož prostřednictvím dochází k realizaci procesních postupů a institutů stanovených právními normami přestupkového práva procesního.<sup>2</sup> Rozhodování o společensky škodlivých činech zakotvených v právním řádě jako přestupky, náleží do kompetence správních orgánů, a nikoliv soudů.

O určitých postupech a procesních institutech bude podrobněji projednáno v diplomové práci prostřednictvím komparace odchylek a jejich obecné právní úpravy. Dále je nutné konstatovat, že je zapotřebí pojem řízení o přestupcích vykládat a nahlížet na něj v celkovém kontextu správního trestání, především ve spojení se základními zásadami.

V určitém smyslu má řízení o přestupcích velmi blízko k trestnímu řízení, což dokazuje i úvaha zákonodárců, kteří při kodifikaci zvažovali jako jednu z variant možnost částečné aplikace zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).<sup>3</sup> Dále to mu nasvědčuje výskyt zásady oportunity (viz kapitola 5. 5. 1.), která je typická zejména pro oblast trestního řízení. Stejně tak se jedná v obou případech o řízení veřejnoprávní povahy, kde o společensky škodlivých činech autoritativně rozhodují zástupci veřejné moci.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 276.

<sup>2</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 25-26.

<sup>3</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 53, 276-277.

<sup>4</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 125.

## 2. Základní zásady řízení o přestupcích

Rozhodování a postup správních orgánů v řízení o přestupcích musí být v souladu nejen s jeho právní úpravou (viz kapitola 3.), ale zároveň musí být respektovány a dodržovány základní zásady a principy, a to po celou dobu řízení. Z tohoto hlediska je zapotřebí minimálně jejich rámcové vymezení. Pouze při dodržení procesních zásad můžeme hovořit o zákonném procesu. Následně se budu věnovat pouze základním, z mého pohledu nejvýznamnějším zásadám přestupkového řízení, které ovládají proces a daným způsobem se projevují v rámci vybraných procesních institutů v této diplomové práci.

### 2.1. Ústavněprávní východiska

Obecné zásady řízení o přestupcích zakotvují nepřímo ústavněprávní předpisy především Listina základních práv a svobod. I když se jimi specifikované zásady týkají svou formulací trestního řízení, jejich aplikace na správní právo trestní se ve většině případů předpokládá. Právní úprava přestupkového práva procesního dokonce s nimi počítá, ačkoliv některé principy již dále výslovně neupravuje. Tato aplikace zásad ještě více vypovídá o blízkém vztahu správního právo trestního a trestního řízení.<sup>5</sup>

Jeden ze základních požadavků reflektující celou oblast veřejného trestání je *princip řádného zákonné procesu*, který nalezneme v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Odborná literatura uvádí, že se jedná o párovou zásadu, jejíž protějšek bychom našli v hmotněprávní části.<sup>6</sup> Podle Práškové princip vyjadřuje podmínku, která říká: že proti nikomu „*nesmí být vedeno řízení o správním deliktu jinak než ze zákonných důvodů a pouze způsobem, který stanoví zákon.*“<sup>7</sup> Z čehož vyplývá, že jedině správní orgán, který je příslušný k rozhodování podle zákonné úpravy může obviněnému, a to pouze při zachování jeho procesních práv, uložit správní trest. To vše jen prostřednictvím zákonem podloženého procesu.<sup>8</sup>

Pokud řízení probíhá na základě stanovených právních norem, je nutné poukázat na zásadu *ne bis in idem*. Tento princip je potřebné dodržovat

---

<sup>5</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. s. 24-25.

<sup>6</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. s. 297; FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 53.

<sup>7</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. s. 297.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 297.

při jakémkoliv procesním rozhodování, tedy i správním trestání, což potvrzuje ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud.<sup>9</sup> Z pohledu procesního práva se jedná o nemožnost vést trestní řízení o totožném skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto. Pro uplatnění této zásady v jakémkoliv právním procesu, musí být spatřena shoda v subjektu pachatele určitého skutku a zároveň v předmětu řízení. Zásada má bez pochyby dopad na oblast přestupkového práva procesního, o čemž svědčí výklad čl. 4 Protokolu č. 7 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, který zásadu zakotvuje na evropské úrovni,<sup>10</sup> obdobně jako LZPS.<sup>11</sup> Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ještě užití tohoto principu potvrdil prostřednictvím překážek v řízení v § 77 PřeZ, nebo skrze některé důvody pro odložení věci a zastavení řízení.<sup>12</sup>

Dalším důležitým procesním principem je *presumpce nevinny*, který se pojí s osobou obviněnou. Nalezneme jej zakotvený shodně s předchozí uvedenou zásadou v Listině základních práv a svobod. Konkrétně v článku 40 odst. 2 jako součást práva na soudní a jinou ochranu. Princip klade požadavek na každého, zejména pak na správní orgán, který o skutku rozhoduje, aby na obviněnou osobu nahlížel jako na nevinnou do doby, než je pravomocným rozhodnutím prokázán opak.

S tímto principem souvisí především zásada *nemo tenetur se ipsum accusare*, která bývá překládána tak, že nikdo není povinen žalovat sám sebe, neboť k tomu, aby správní orgán mohl dojít k vydání správního aktu o vině, musí být obviněné osobě vina dostatečně prokázána. V řízení o přestupcích je k obstarávání důkazů a k přesnému zjištění skutkového stavu kompetentní zejména příslušný správní orgán, který nesmí žádným způsobem vyvíjet nátlak na obviněného ke spolupráci,<sup>13</sup> jelikož na obviněnou osobu není právní úpravou kladena povinnost součinnosti se správním orgánem při prověřování skutku.<sup>14</sup>

Ústavní soud konstatoval, že od principu *presumpce nevinny* je následně odvozeno užití zásady zákazu *in dubio pro reo* v oblasti správního trestání,<sup>15</sup> která zakládá pravidlo pro postup správního orgánu, pro případ, že by nebyla vina

---

<sup>9</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, č. j. A 6/2003-44.

<sup>10</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019. s. 245-247.

<sup>11</sup> Čl. 40 odst. 5 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

<sup>12</sup> § 76 odst. 1 písm. i, § 86 odst. 1 písm. j zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>13</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 55.

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I ÚS 1849/08.

<sup>15</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II ÚS 788/02.

obviněné osobě dostatečně nebo bez pochybností prokázána. Správní orgán tak podle tohoto principu má povinnost rozhodnout o nevině obviněného (k jeho dobru).<sup>16</sup>

## 2.2. Zásady obecné úpravy řízení o přestupcích

Ačkoliv procesní zásady určené explicitně právní úpravou řízení o přestupcích či uzákoněné konkrétně pro oblast správního trestání nenalezneme ve velkém počtu, je zapotřebí jim věnovat pozornost, jelikož právě ony vytváří nejzákladnější mantinely pro rozhodování o vině a trestu. Pokud je přece jen nalezneme v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jsou nesystematicky uspořádány, neboť se nacházejí v různých ustanoveních procesní části právního předpisu. Zákon dále zakotvuje i zásady, které již uvádí SpŘ. Ačkoliv u některých zásad dochází v PřeZ k přizpůsobování specifikacím postupu při rozhodování o přestupcích, jeví se mi takto duplicitní úprava nepotřebná.

S ohledem na výše uvedené již víme, že procesní zásady trestního řízení na ústavněprávní rovině zároveň reflektují podmínky kladené na řízení o přestupcích. Některé z nich dále provádí i PřeZ, jak již bylo uvedeno u zásady *ne bis in idem*.

Je nutné tedy vymezit pouze výrazné zásady. V neposlední řadě jsou pro účely této diplomové práce důležitými procesními pravidly: *zásada legality* a *oficiality*. V našem právním řádě dochází k zahájení řízení dvěma způsoby, a to buď na návrh, nebo z úřední povinnosti. Právě druhá varianta je typická pro veřejnoprávní sankční řízení, z čehož řízení o přestupcích nečiní výjimku. K jeho zahájení a veškerým procesním úkonům, které činí správní orgán, dochází *ex officio*.<sup>17</sup> „*Zásada legality znamená, že správní orgán je povinen stíhat každý přestupek, o němž se dozví, pokud zákon nestanoví jinak.*“<sup>18</sup>

Shodně jako v trestním řízení, tak i v řízení o přestupcích může dojít k přezkumu správního aktu, který vydal správní orgán prvním v prvním stupni, a to díky *zásadě dvouinstančnosti*. PřeZ ani v SpŘ ji doslovně neupravuje, nicméně vyplývá ze samotných ustanovení o opravných prostředcích.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 55.

<sup>17</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 32-33.

<sup>18</sup> Tamtéž.

<sup>19</sup> § 96 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Koná-li se odvolací řízení podle PřeZ je nutné při rozhodování dbát na dodržení *zákazu reformace in peius*. K jejímu uplatnění dojde v situaci, kdy obvinění využije práva na odvolání. Díky této zásadě je obviněnému zaručena právní úpravou jistota, že správní orgán v odvolacím řízení nerozhodne o horším správním trestu než doposud. Zásada by měla sloužit jako motivace obviněné osoby pro uplatnění jejího práva na odvolání.<sup>20</sup> Právní rámec zásady pro řízení o přestupcích pokládá PřeZ v § 98 odst. 2.

### 2.3. Zásady správního řízení

Chceme-li hovořit o procesních zásadách přestupková práva, je nutné konstatovat i obecné principy správního řízení zakotvené v SpŘ. „*Tyto zásady představují ve své podstatě fundamentální principy, které by měly ovládat veškerý výkon veřejné správy v demokratickém právním státě, tj. i realizaci sankční pravomoci veřejné správy.*“<sup>21</sup>

Aplikace výchozích zásad správního řízení vyplývá ze samotné povahy řízení o přestupcích a k jejich aplikaci dochází především díky principu subsidiarity správního řádu vůči PřeZ,<sup>22</sup> o čemž bude pojednáno v následující kapitole.

Veškeré zásady pro postup správních orgánů nalezneme v hlavě druhé SpŘ. Mezi tyto obecné zásady patří např. požadavek rychlosti správního řízení,<sup>23</sup> kdy každý má nárok, aby o jeho věci bylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů.<sup>24</sup> Na požadavek rychlosti řízení navazuje ustanovení o přesně určené lhůtě k vydání rozhodnutí v PřeZ (viz § 94 PřeZ).

Se zásadou rychlosti úzce souvisí *procesní ekonomie* neboli zásada hospodárnosti, na jejímž základě správní orgán postupuje vždy bez zbytečných nákladů „*a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.*“<sup>25</sup> To se projevuje hned na několika místech řízení o přestupcích, a to např. konáním společného řízení, nebo dožádáním procesního úkonu.

---

<sup>20</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 57-58.

<sup>21</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 50.

<sup>22</sup> Tamtéž, s. 133.

<sup>23</sup> Více viz. tamtéž, s. 49-50.

<sup>24</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>25</sup> § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

### 3. Výchozí právní úprava řízení o přestupcích

Řízení o přestupcích je z určitého pohledu pouhým zhmotněním jeho procesněprávní úpravy. Pro účely procesních odchylek je nutné vymezit především vnitrostátní právní úpravu, kde hraje velkou roli zejména spojitost a vztahy jednotlivých právních předpisů. Ovšem je zapotřebí mít stále na paměti i mezinárodní úpravu, neboť důležitou roli hraje unijní právo. Důležitou roli hraje také judikatura na evropské úrovni, která konstatovala, že na řízení o přestupcích se vztahuje čl. 6 Evropské úmluvy pro lidská práva a svobody, který pojednává o právu na spravedlivý proces.<sup>26</sup> Toto právo je „základním mezinárodním východiskem na úseku projednávání přestupků, resp. všech správních deliktů.“<sup>27</sup>

Výchozí pramen procesněprávní úpravy na vnitrostátní úrovni představuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, konkrétně jeho třetí část, která je rozvržena do deseti hlav, ovšem v doplnění určitých paragrafů čtvrté části.<sup>28</sup> Zákon pokládá právní rámec pro procesní postup a institutům přestupkového řízení a lze ho považovat za obecnou právní normu řízení o přestupcích.<sup>29</sup>

#### 3.1. Subsidiarita správního řádu

Řízení o přestupcích je svou povahou zvláštním druhem správního řízení ve smyslu § 1 odst. 1 SpŘ, který je přizpůsobeno potřebám správního trestání, čemu nasvědčuje i jeho právní úprava. Pokud procesní postup nebo institut PřeZ neupravuje, popřípadě je upraven nedostačujícím způsobem, je doslova žádoucí užití ustanovení správního řádu pro potřeby řízení o přestupcích. Hovoříme o tzv. principu subsidiarity správního řádu. Tento právní předpis tak v případě chybějící právní úpravy řízení doplňuje její mezery.<sup>30</sup>

Vzájemný vztah těchto dvou právních předpisů vychází z ustanovení § 1, kde dochází k vymezení působnosti SpŘ vůči zvláštní úpravě, v našem případě vůči postupu stanoveného v PřeZ. Vedle uvedeného paragrafu je nutné upozornit na ustanovení § 177 odst. 1, jelikož ukládá povinnost podpůrného užití obecných zásad, které nalezneme v úvodu SpŘ, na postup správních orgánů i v situaci,

---

<sup>26</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 42-44.

<sup>27</sup> Tamtéž, s. 42.

<sup>28</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 58.

<sup>29</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II ÚS 788/02.

<sup>30</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 133.

kdy zvláštní úprava vylučuje užití SpŘ. Bez daného ustanovení by scházela právní podklad, o který by bylo možné zásady opřít. Toto pravidlo neplatí, pokud by jiný zákon sám zakotvoval obdobné zásady.

Díky této právní úpravě obsažené v SpŘ není potřeba, aby v ustanovení konstatoval subsidiaritu správního řádu i PřeZ. Nicméně starý přestupkový zákon z roku 1990 tak činil v § 51. Je nutné pamatovat na to, že oblast správního práva trestního není jedinou oblastí veřejné správy, kde budou na postupy výkonu veřejné moci aplikovány ustanovení SpŘ, ačkoliv v jiných oblastech k prosazování této zásady dochází pomalejším tempem.<sup>31</sup>

### 3.2. Zvláštní zákony

Z předchozích dvou kapitol vyplývá, že zákona č. 500/2004 Sb., správní řád spolu s PřeZ tvoří obecnou část přestupkového práva procesního, která je navzájem provázána. Právě tato právní úprava nebývá vždy dostačující, a tak dochází k jejímu doplnění zvláštními zákony, které představují specifickou část řízení o přestupcích. Pro téma této diplomové práce jsou právě nejzásadnějším pramenem tyto zákony, neboť jejich prostřednictvím dochází k zakotvení procesních odchylek přestupkového práva. Představují právní rámec pro specifický úsek správního práva.<sup>32</sup>

Svým způsobem se jedná již o „odchylky od odchylek“ od správního řízení, protože PřeZ je ve vztahu vůči správnímu řádu zvláštní právní úpravou, neboť jak již víme PřeZ řeší pouze jednotlivé zvláštnosti přestupkové agendy a pro jeho úplnost úpravy procesu platí subsidiarita SpŘ.<sup>33</sup>

V situaci, kdy je určitá věc upravena dvěma právními normami stejné právní síly tzn. zákony shodně, není pro řešení této kolize možné využít právního principu pro přednostní určení jedné z nich dle právní síly. Je zapotřebí postupovat pomocí principu *lex specialis derogat generali*, který udává předností uplatnění zvláštním zákonům, a to díky poměru speciality vůči jiné právní normě. V našem případě jsou zvláštní zákony vůči PřeZ speciální úpravou.<sup>34</sup> Z výše uvedeného vztahu zvláštních zákonů, které obsahují procesní odchylky, a PřeZ vyplývá, že k aplikaci odchylek

---

<sup>31</sup> RAJCHL, J. a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, 2016. s. 59, 63-65.

<sup>32</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 52.

<sup>33</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 133.

<sup>34</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 2.



dochází přednostně před uplatnění obecné úpravy. Zvláštní zákony upravují problematiku úžeji.

Mimo odchylek mají zvláštní zákony velký význam i z pohledu hmotněprávní části přestupkového práva, protože obsahují znaky skutkových podstaty dílčích přestupků, které jsou rozhodné pro uplatnění zásady *nullum crimen sine lege* a jsou významné pro celé přestupkové právo, neboť bez jejich zakotvení v právním řádě by nebylo možné konat žádné řízení o přestupcích.<sup>35</sup>

Správní orgán je povinen rozhodovat v řízení o přestupcích podle PřeZ a speciální úpravy, popřípadě SpŘ, proto je zapotřebí „*postupovat procesně vždy velice pečlivě a identifikovat všechny relevantní právní předpisy, které se budou na projednání přestupku aplikovat, a následně pak určit i jejich vztahy a vazby a rozsah, v jakém se ten, který zákon*“<sup>36</sup> užiije na jednotlivá řízení o přestupcích.

---

<sup>35</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 59.

<sup>36</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 134.

#### 4. Podstata a podoba odchylek v řízení o přestupcích

Slovo odchylka neboli spojení odchýlit se všeobecně představuje něco, co se odlišuje od standardu, představuje specifickou anomálii. Procesní odchylky, o nichž bude pojednáno, ozvláštňují klasické řízení o přestupcích v určitých oblastech nebo pouze o určitých přestupcích.

K právnímu zakotvení všech odchylek od obecné úpravy řízení o přestupcích nedošlo najednou. V některých případech k tomu docházelo v důsledku postupné praxe, která si vyžadovala zohlednění určitých individualit, či v důsledku vzniku nových oblastí přestupkové agendy, kde bylo taktéž zapotřebí zakotvení odchylek. Určité odchylky se v našem právním řádu vyskytovaly již před samotnou reformou správního trestání, jelikož do té doby neexistoval obecný předpis, který by dostačujícím způsobem upravoval celé řízení o přestupcích. Do účinnosti PřeZ správní orgány postupovaly podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, SpŘ a dílčích zvláštních předpisů, které zakotvovali specifické procesní postupy.

Ovšem k zavedení většiny odchylek došlo až legislativními změnami souvisejících právě se zmíněnou reformou správního práva trestního,<sup>37</sup> ačkoliv jedním z cílů reformy bylo sjednocení právní úpravy správního práva trestního. Tyto změny zákonodárci uzákonili prostřednictvím tzv. změnového zákona, který mimo vymezení odchylek v různých oblastech přestupkového řízení, také subsumoval jednotlivé skutkové podstaty do právních předpisů vymezujících konkrétní část veřejné správy. Zákon o přestupcích tak s ohledem na specifické odchylky vytvořil pouze zdánlivou komplexní úpravu přestupkového řízení, neboť přes veškerou snahu není možné, aby obecný kodex obsahoval veškerá specifika řízení o přestupcích, které vyžadují odlišné oblasti správního trestání.<sup>38</sup>

V takovém smyslu odchylky upravují věc odlišně, než jak tomu ukládá přestupkový zákon, popřípadě správní řád. Právní úpravou ve formě odchylek dochází k uzákonění potřebných ale i nepotřebných rozdílů v tomto veřejnoprávním sankčním řízení a v celkovém kontextu dotvářejí celkovou podobu přestupkového

---

<sup>37</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v řízení o přestupcích*. Dny práva 2018, část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova Univerzita, s. 248-249. [online]. [cit. 19.3.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

<sup>38</sup> LEGS. *Dokončená reforma správního trestání*. Právní rozhledy. 2017, č. 11. [online]. [cit. 16.3.2021]. Dostupné v systému Beck-online.

řízení. Důvodné odchylky od procesního ustanovení PřeZ se tedy ve zvláštní části přestupkového práva vyskytují v určitých podobách.

V první řadě může zvláštní zákon vylučovat aplikaci určitého procesního prostupu nebo institutu. Speciální zvláštní úprava takto stanovuje velké množství ustanovení PřeZ, které se v řízení o některých přestupcích nepoužijí, a to nejčastěji v podobě výčtu jednotlivých paragrafů. Jelikož se odchylky stanovené v této formě vyskytují ve velké míře, je vyloučení právní normy pouhým číselným označením paragrafu nejefektivnějším způsobem jak pro zákonodárce, tak i pro adresáty právní normy. Tento způsob ulehčuje přestupkové agendě do rozsáhlosti právních předpisů v rámci již značně rozsáhlé oblasti.

K odchylce ve formě vyloučení postupu nebo procesního institutu dochází např. § 270 odst. 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek nebo zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, který ve svém § 22b odst. 8 vylučuje celkem devatenáct procesních ustanovení PřeZ. Jedním z nich je ku příkladu vyloučení možnosti konání ústního jednání, ačkoliv řízení o přestupcích probíhá v ústní podobě jen sporadicky, je obecně dle PřeZ § 80 možné ústní jednání nařídit. O dalších vybraných odchylkách bude pojednáno v jednotlivých kapitolách, neboť v jejich výčtu by bylo možné pokračovat i na několik stránek.

Dalším způsobem, jak může dojít k vyloučení obecné úpravy v ustanovení je slovním vyličením úkonu, jejíž užití zákon eliminuje. Odchylka může zakázat aplikovat obecné ustanovení v řízení o veškerých přestupcích, které jsou v dané zvláštní úpravě zakotveny nebo jen u dílčích, popřípadě skupin. Pro ilustraci lze uvést § 125c odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (viz kapitola 5. 7. 1.), jehož prostřednictvím dochází k vyloučení obecného ustanovení PřeZ slovní interpretací.

Tyto odchylky určitým způsobem nabourávají klasické řízení o přestupcích, jelikož zvláštní úprava zároveň nestanovuje náhradní podobu ustanovení, ale pouze bez dalšího vylučuje užití obecných norem. Na druhou stranu je k tomu nutno říci, že se jedná o druh odchylek, které jsou pro správní praxi zpravidla nejjednodušejí aplikovatelné.

Speciální zákon může určitý postup nebo procesní institut řízení zakotvit jinak než PřeZ, čímž dochází k zakotvení naprosto rozdílné právní úpravě.<sup>39</sup> Pokud

---

<sup>39</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 280.

je věc zakotvena ve zvláštním předpise, pak dochází automaticky k vyloučení obecné úpravy i bez vylučujícího ustanovení, a to díky koliznímu pravidlu *lex specialis derogat generali*. Nejčastěji dochází k odlišné úpravě ve spojitosti s místní příslušností správních orgánů (viz kapitola 5. 2. 1.). V dalším případě dochází k zakotvení zásady oportunity, kdy ku příkladu zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, podle kterého není příslušný orgán povinen za určitých podmínek zahájit řízení, ačkoliv by dle § 78 PřeZ povinen byl (viz kapitola 5. 5. 1. 1.).<sup>40</sup>

Nad rámec obecné úpravy řízení o přestupcích může zákon *lex specialis* blíže konkretizovat právní normu PřeZ pro účely řízení na daném úseku správy. Jedná se o situaci, kdy zvláštní právní předpis s obecným rámcem počítá a pouze ho upřesňuje, doplňuje nebo např. zakotvuje další podmínku, která musí být splněna. Odchytky se mohou nacházet i ve formě, kdy rozšiřují obecné ustanovení, např. okruh účastníků řízení (viz kapitola 5. 3. 1.).<sup>41</sup>

Smysl odchylek spatřuji zejména ve vytváření flexibilnějšího procesu v různých částech přestupkové agendy, ať již odůvodněně či nikoliv. Vytvářejí vhodnější postup, a tím řízení o přestupcích přizpůsobují specifikacím, které vyžadují jednotlivé oblasti. Ovšem ne ve všech případech, se jim daří přizpůsobovat řízení tak, aby bylo účelnější.

Přestože je práce zaměřena na procesní odchylky je potřeba uvést, že vedle nich nalezneme i zvláštní úpravu hmotné části přestupkového práva. Nad rámec obecné úpravy dochází k úpravě např. odlišné promlčecí lhůty nebo různých specifik správních trestů.<sup>42</sup> Pro úplnost je nutné ještě dodat, že odchylky se nenachází pouze ve správním právu, které by v počtu stálo v pomyslné pyramidě na samotném vrcholu, což je dáno povahou této oblasti, ale našly bychom je i v jiných právních odvětvích.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>41</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 279-280.

<sup>42</sup> Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 190-191.

<sup>43</sup> Srov. pokud zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže upravuje věc nebo procesní postup odlišně než ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, jedná se taktéž o odchylku.

## 5. Obecná úprava vybraných institutů a jejich procesněprávní odchylky podle zvláštní části přestupkového práva

Pro úplnost a snadnější vymezení vybraných odchylek je nezbytný výklad obecné úpravy. Především u odklonů, které nevylučují ustanovení PřeZ, ale pouze ho doplňují. Podíváme-li se na to z pohledu odchylek, která vymezují rozdílný postup správních orgánů nebo procesní instituty, tak obecná úprava nám často pomáhá k pochopení zavedení konkrétní odchylky, neboť její aplikace na danou přestupkovou agendu či konkrétní přestupky není vhodná, a proto zákonodárce přistoupil k její rozdílné úpravě. Výklad samotných odchylek je nutné provádět i v celkovém kontextu dané přestupkové agendy, jelikož právě specifika dané oblasti ve většině příkladů zdůvodňují jejich místo v právním řádu.

### 5.1. Věcná příslušnost

Jak již víme z definice řízení o přestupcích, rozhodování o přestupcích náleží do působnosti správních orgánů, skrze než dochází k výkonu státní správy. Zákon o přestupcích modifikuje otázku věcné příslušnosti ve svém ustanovení § 60. Věcná příslušnost určuje orgán, který je ze zákona legitimován k projednání přestupků na určitém úseku správy a k vydání sankčního rozhodnutí.<sup>44</sup>

V konkrétních případech stanovuje PřeZ věcnou příslušnost pouze v odstavci 2, kde je přiznána obecnímu úřadu. Zákon mu taxativně stanoveným výčtem svěřuje přestupky rozdělené do 4 skupin, jejichž skutkové podstaty definuje zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Každému obecnímu úřadu je přiznán výkon přenesená působnost k projednání přestupků proti pořádku v územní samosprávě, které mohou vycházet z porušení povinnosti uložené obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje. Dalším okruhem přestupků, jejichž řešení bude v jeho kompetenci, jsou přestupky proti veřejnému pořádku specifikovaný v § 5 zákona o některých přestupcích. Třetí skupinu představují přestupky proti občanskému soužití. Může se jednat například o situaci, kdy fyzická osoba jinou osobu zesměšní, a tím jí ublíží na cti (§ 7 odst. 1 písm. a zákona o některých přestupcích). V poslední řadě jde o protiprávní jednání spáchané proti majetku (viz § 8 téhož zákona).

Přestupkovou agendu obecního úřadu je možné, a u malých obcí k tomu v praxi dochází velmi často, převést veřejnoprávní smlouvou do kompetence

---

<sup>44</sup> BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 359.

obecního úřadu trojkové obce, ovšem za zákonem vymezených podmínek.<sup>45</sup> Důvodem převedení příslušnosti je nevyhovující odborná vybavenost základních obecních úřadů, což způsobuje nedostatek finančních prostředků k zajištění kvalifikovaných osob k projednávání a rozhodování o přestupcích.<sup>46</sup>

V první větě § 60 odstavce 1 zvolil zákonodárce modifikaci právního textu: „*nestanoví-li zákona jinak*“.<sup>47</sup> Výchozí věcná příslušnost je ta, která je vymezena zvláštním zákonem. Právní předpisy, které obsahují skutkové podstaty přestupků, ve většině případů možnost využívají a určují příslušný orgán k „obrazu svému.“<sup>48</sup> K projednání přestupků je příslušná celá řada správních orgánů, což způsobuje značnou roztržičnost rozhodování. Odhaduji jejich počet na několik desítek odlišných subjektů. Může se jednat o specializované úřady, popřípadě útvary přímo zřízené pro přestupkovou agendu. Na druhé straně i orgány jejichž primární činnost je spatřována v jiné funkci.<sup>49</sup> Pravomoc mnoha správních orgánů rozhodovat o přestupcích, byla dána ještě před účinností PřeZ, a tak jim byla ponechána i nadále. Jiným správním orgánům byla naopak určena prostřednictvím změnového zákona, a to zejména orgánům, které před reformou projednávaly jiné správní delikty.<sup>50</sup> Otázkou k zamyšlení zůstává, zda tato nejednotné určení věcně příslušného orgánu je efektivní a zaručuje dostačující odborné projednání společensky škodlivých činů. I když odbornost stejně nejvíce mohou zaručit ty orgány, které se na konkrétním úseku veřejné správy pohybují. Jen ztěžka by obecní úřad rozhodoval o přestupku proti řádnému označení tabákových výrobků, kde je zapotřebí určitá odbornost na úseku spotřebních daní a orientace v právních předpisech souvisejících s touto problematikou.

V případě, že není možné věcnou příslušnost určit na základě předchozích dvou podmínek, o nichž je pojednáno výše, je vymezena tzv. zbytková příslušnost. Tento pojem v PřeZ nenalezneme, nicméně s ním pracuje veškerá literatura a vychází ze smyslu samotného ustanovení § 60 PřeZ. Zbytková agenda přestupků

---

<sup>45</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 449-451.

<sup>46</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 282.

<sup>47</sup> § 60 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>48</sup> BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 359.

<sup>49</sup> POMAHAČ, Richard. *Proměna přestupkového práva*. Právní rozhledy. 2017, č. 15-16, s. 530-538. [online]. [cit. 17.3.2021]. Dostupné v systému Beck-online.

<sup>50</sup> KOPECKÝ, Martin. *Příslušnost v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. 2017, č. 6, s. 301. [online]. [cit.16.3.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/kopeccky-pdf.aspx>.

spadá do příslušnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností (ty stanovuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem). Není tedy možné, aby nastala situace, že k řízení o přestupku nebude věcně příslušný žádný správní orgán. Tento fakt považuji za kladnou stránku celkové neucelenosti orgánů kompetentních k rozhodování o přestupcích a vydání sankčního aktu.<sup>51</sup> Ke sporům o věcnou příslušnost může nepochybně dojít i přes pravidlo obecné příslušnosti obecního úřadu trojkové obce.

I přes ustanovení § 60 odst. 1 PřeZ zvláštní zákony samy přiznávají příslušnost obecnímu úřadu s rozšířenou působností.<sup>52</sup> Příkladem je zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, který tak ukládá v §36 odst. 1 písm. a), kde obecní úřad s rozšířenou působností vykonává řízení o přestupcích jen v určitých případech, dále zákon č. 64/1986 Sb., o české obchodní inspekci v ustanovení § 36 odst. 1 písm. a), u činů zakotvených v § 39 odst. 2 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách.<sup>53</sup> Ve výčtu těchto zákonů bych mohla pokračovat na několik řádek. Důvod duplicitní úpravy spočívá v datu účinnosti těchto zákonů, jelikož k zakotvení věcné příslušnosti ve zmíněné právní úpravě došlo mnohem dříve, než k účinnosti přestupkového zákona, který jí přiznává taktéž obecnímu úřadu trojkové obce.

### **5.1.1. Odchyly od obecné úpravy věcné příslušnosti**

Slovní spojení podmínky o přednostní aplikace zvláštní úpravy v ustavení o věcné příslušnosti v § 60 odst. 1 se mi jeví naprosto nadbytečné, neboť tato podmínka platí v rámci celého zákona o přestupcích. Pokud by ustanovení neobsahovalo větu první, vůbec nic by se na určování věcné příslušnosti neměnilo. Smysl této formulace je spatřován v informačním významu a zdůraznění aplikace principu *lex specialis derogat legi generali*.<sup>54</sup> Pokud tedy *lex specialis* zakládá věcnou příslušnost určitému správnímu orgánu, mělo by se podle kolizních pravidel právních norem postupovat podle něho.

Většina literatury, dokonce i některé komentáře se shodují a dovozují, že ustanovení zvláštních zákonů o věcně příslušného orgánu nepředstavuje odchylku

---

<sup>51</sup> BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 358-359.

<sup>52</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 447.

<sup>53</sup> § 40 odst. 6 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 179. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

od obecného řízení o přestupcích. Komentář k zákonu č. 21/1992 Sb., o bankách, kde se autoři vyjadřují k věcné příslušnosti tak, že: „*ustanovení obsažená v komentovaném ustanovení (§ 36j) nelze považovat za odchylky samotného řízení o přestupcích.*“<sup>55</sup> V § 36j odst. 1 zákona o bankách je zakotvena příslušnost České národní banky k řešení přestupků, stanovených tímto právním předpisem.<sup>56</sup> Naopak určitá důvodová zpráva k návrhu zákona, považuje své ustanovení o věcné příslušnosti za speciální vůči podmínkám k určení příslušnosti starého přestupkového zákona z roku 1990, z čeho je možné dovodit i vztah vůči aktuálnímu PřeZ. Obdobně se vyjadřuje i k podmínce zakotvující speciální místní příslušnost, která představuje typickou odchylku.<sup>57</sup>

Proč by se tedy nemělo jednat o odchylku, jako v jiném případě? Možným argumentem je užití slovíčka *zásadně* v důvodové zprávě k PřeZ.<sup>58</sup> Určení věcné příslušnosti speciální úpravou je o poznání mnohem častější než užití zbytkové příslušnosti podle PřeZ. Z toho je možné odvodit, že se nebude jednat o odklon od obecné úpravy, jako ve smyslu jiných odchylek, kde úprava procesního institutu je spíše otázkou jednotlivostí. Odchylky v obecné rovině představují něco, co se odlišuje od normální situace. Stanovení věcné příslušnosti zvláštním právním předpisem je naopak spíše standardní úpravou. Tím, že každý nakládá se zákonnou konstrukcí jinak, dochází k prohlubování roztržitosti přestupkového práva obecně. Ačkoliv jsou výše uvedené argumenty spíše proti tomu, že zakotvení věcné příslušnosti speciální úpravou představuje odchylku, z mého pohledu se o odchylku jedná. Právě z důvodu principu *lex specialis derogat legi generali*, na jehož aplikaci stojí uplatnění všech zvláštních zákonů a tím pádem i veškerých procesních odchylek.

Ve spoustě právních předpisů je k vydání sankčního rozhodnutí zmocněn ústřední orgán státní správy, ať už se jedná o jednotlivá ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady.<sup>59</sup> Věcně příslušné je ku příkladu ministerstvo kultury podle

---

<sup>55</sup> SMUTNÝ, Aleš. *Zákon o bankách: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. s. 732.

<sup>56</sup> Tamtéž, s. 732.

<sup>57</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o evidenci tržeb. Sněmovní tisk č. 513/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 60-61. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=513&CT1=0>.

<sup>58</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupku a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 179. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

<sup>59</sup> KOPECKÝ, M. *Příslušnost v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. 2017, č. 6, s. 305-306. [online]. [cit. 16.3.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/kopeccky-pdf.aspx>.



zákona č.257/2001 Sb., knihovní zákon,<sup>60</sup> podle § 164 odst. 1 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním pojištění k určitým přestupkům ministerstvo financí nebo ministerstvo dopravy k přestupkům na úseku dopravy.<sup>61</sup> Některá ministerstva jsou zmocněna k řešení závažnějších přestupků vůči státní správě, kdy bagatelní činy jsou ponechány k projednání orgánům s omezenou územní působností.

Z ministerstev bych ještě zmínila nově uzákoněnou příslušnost ministerstva spravedlnosti podle nového zákona o znalcích.<sup>62</sup> Podle předchozí právní úpravy byl rozhodováním o přestupku pověřen předseda krajského soudu a pouze v určitých situacích rozhodovalo ministerstvo. Situaci, kde projednává přestupek přímo předseda senátu krajského soudu, bychom v jiném zákoně hledali marně. Prvostupňová rozhodnutí o přestupku jsou obecně vyňata ze soudní jurisdikce, a tak se jednalo o velmi specifické zákonné zmocnění.<sup>63</sup>

Okruh zákonů zakládající věcnou příslušnost jiným ústředním správním úřadům jsou rozmanité.<sup>64</sup> Příkladem můžeme uvést Úřad pro ochranu hospodářské soutěže na základě § 22b zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tyto úřady může stanovovat hned několik jednotlivých předpisů. Variantou je i jakýkoliv správní úřad s celostátní působností, který vykonává státní správu. U těchto úřadů, do jejichž kompetence náleží stanovené přestupky na celém území České republiky, není potřeba dále vymezovat nebo aplikovat pravidla pro určování místní příslušnosti. Častou rozhodovací praxí je, že v prvním stupni rozhoduje nějaký odbor, pracoviště nebo popřípadě pobočka, které má omezenou územní působnost a o jeho rozhodnutí následně rozhoduje podle zásady dvouinstančnosti nadřízený správní orgán, který nemá omezenou územní působnost (např. vztah mezi inspektorátem a státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí). Sporadicky se toto určení pojí s funkční příslušností.

Orgán vykonávající dohled na určitém úseku státní správy je ve většině zákonů taktéž věcně příslušný k rozhodování o přestupcích. Jde např. o již zmíněný zákon č. 21/1991 Sb., o bankách a zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření, kteří ukládají věcnou příslušnost České národní bance, ať už explicitně

---

<sup>60</sup> § 20 odst. 3 zákona č. 257/2001 Sb., knihovní zákon.

<sup>61</sup> Srov. např. § 43 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

<sup>62</sup> § 42 odst. 1 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech.

<sup>63</sup> § 25c odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnicích.

<sup>64</sup> Co se považuje za jiný ústřední správní úřad vymezuje v § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

nebo odvozením z její jiné pravomoci stanovené zákonem.<sup>65</sup> ČNB jsou přiznány oprávnění jako správnímu úřadu v oblasti finančního trhu, ačkoliv jim není.<sup>66</sup>

Případně zvláštní zákon ani nemusí ve svém ustanovení konkretizovat příslušný správní orgán, ale pouze odkázat na jiné ustanovení či dokonce na jinou právní normu. V minulosti šlo o odkazující ustanovení zejména na orgán dozoru nad oblastí tohoto zákona.<sup>67</sup> Ojedinele jsou oprávněny ty orgány, jejichž vůli tvoří více osob, ovšem o kolegiálních orgánech bude pojednáno v rámci kapitoly 5.8.1.

Stejně jako zvláštní zákon zakládá odchylky od PřeZ může správnímu orgánu, který je příslušný k projednání přestupků dle obecné úpravy, pravomoc rozšířit. Děje se tak v případě zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů. Lázeňský zákon k určeným skutkovým podstatám přestupků zakládá příslušnost obecního úřadu (§ 41a odst. 1 písm. a)), kterému je již určitý okruh přestupků vymezen PřeZ.

Přestupkový zákon zakládá pravomoc k projednání přestupků obecnímu úřadu a obecnímu úřadu trojkových obcí, nicméně *lex specialis* může ve výjimečných případech vytyčit odchylku ve formě příslušnosti pověřeného obecního úřadu. Děje se tak § 5 odst. 3 zákonem č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech. Možností je i příslušnost krajského úřadu.<sup>68</sup>

Snažit se vyjmenovat a analyzovat veškeré odchylky věcné příslušnosti podle současné právní úpravy by bylo pošetilé<sup>69</sup> a nevhodné k celkovému tématu práce. Pravděpodobně časem bude stále více přestupků přibývat, zejména díky potřebě regulace některých nových oblastí práva. Můžeme tedy předpokládat další rozšíření okruhu správních deliktů a tím i počet věcně příslušných správních orgánů.

## 5.2. Místní příslušnost

Aby bylo možné správně určit příslušný orgán k řízení o přestupcích, je zapotřebí mimo určení věcné příslušnosti orgánu stanovit i příslušnost místní.

---

<sup>65</sup> KOPECKÝ, M. *Příslušnost v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. 2017, č. 6, s. 306-307. [online]. [cit. 16.3.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/kopeccky-pdf.aspx>.

<sup>66</sup> § 1 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>67</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 283.

<sup>68</sup> KOPECKÝ, M. *Příslušnost v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. 2017, č. 6, s. 307-308. [online]. [cit. 16.3.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/kopeccky-pdf.aspx>.

<sup>69</sup> Tamtéž. s. 305.

Všeobecně se určuje podle území, které je specifikovaným způsobem spjato s přestupkem. Odkazuje na projednání určitým orgánem, který vykonává kompetence na určitém území. Hledisko místní příslušnost není zapotřebí řešit, pokud je věcně příslušný správní orgán s celostátní působností, jako jsou ku příkladu ministerstva. Obecně okruh otázek místní příslušnosti řeší přestupkový zákon v § 62 odst. 1 až 4.<sup>70</sup> Jedná se o rozdílnou úpravu od ustanovení SpŘ (srov. § 11 odst. 1 SpŘ). I když některé odstavce jsou pouze přizpůsobena povaze řízení o přestupcích.<sup>71</sup>

Pro určení místní příslušnosti je generálním kritériem u přestupků spáchaných fyzickou osobou místo spáchání takového jednání. Jedná se o místo, kde došlo k naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupků stanovených zákonem nebo tam, kde bylo páchaní přestupku dokončeno. Pravomoc rozhodovat o přestupcích náleží správnímu orgánu, do jehož obvodu spadá místo spáchání společensky škodlivého činu. Příčinou určení místní příslušnosti místem spáchání přestupku je především souvislost v následném provedení dalších procesních úkonů, zejména praktického dokazování, ke kterému v takovém případě dochází snadněji. Komentář argumentuje potřebou provedením ohledání místa činu, což by prostřednictvím jiného příslušného správního orgánu bylo rozhodně komplikovanější a zejména proti zásadě hospodárnosti řízení.

Odstavce § 62 PřeZ nejsou v tomto pořadí náhodou, neboť užití jednoho odstavce přichází v úvahu, až po nemožnosti určení rozhodné informace podle předchozího, proto platí, že jakékoliv pochybnosti v přesném vymezení nebo v nemožnosti určení místa spáchání přestupků, vedou k aplikaci následujících kritérií.

Ve vyšších odstavcích paragraf pamatuje na přestupky, jejichž místní příslušnost nelze určit dle kritéria v prvním odstavci nebo jeho aplikace je na takový skutek nevhodná. Pomocným pravidlem je místo trvalého pobytu podezřelého, popřípadě jeho poslední takové místo. Odstavec dva se s uvedenou skutečností užije na přestupky, kterých se dopustí státní občan České republiky nebo osoba s trvalým pobytem na našem území, která postrádá státní příslušnosti, mimo území České

---

<sup>70</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 457-458.

<sup>71</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 180-181. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

republiky. Zákonná úprava této příslušnosti přímo souvisí s ustanovením (§ 3) o územní působnosti PřeZ<sup>72</sup>

Dopustí-li se přestupku právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která je dle zákona za svůj čin odpovědná a není možné určit příslušnost na základě generálního kritéria odst. 1, je rozhodným místem sídlo (poslední), nebo místo podnikání, popřípadě sídlo jejího nemovitého majetku (bývalého majetku). To platí i v případě, že došlo ke spáchání přestupku v cizině, ale pouze za podmínky, že osoba na území České republiky má sídlo nebo zde vykonává svou činnost, popřípadě má na území republiky nemovitý majetek. Z výše uvedeného vyplývá, že aplikace odstavce 2 a 3 § 62 PřeZ je analogická. Jediný rozdíl nalezneme v osobě podezřelého, respektive v osobě obviněného.

Nebylo by možné určit místně příslušný orgán podle předchozích stanovisek, upravuje zákon o přestupcích poslední alternativu. Jedná se o správní obvod, u kterého vyšel přestupek najevo jako první, jelikož právě na tom místě došlo k projevení následků způsobených škodlivým jednáním. Z logiky věci vyplývá, že v praxi se přestupek ukáže vždy, jinak by k řešení otázky příslušnosti správního orgánu vůbec nedošlo. Druhé situace užití tohoto pravidla je přípustná, jestliže po aplikaci předchozího ustanovení je místně příslušných více správních orgánů. Taková situace nastává spíše u právnických a podnikajících osob, ale pouze sporadicky.<sup>73</sup>

### **5.2.1. Vybrané odchylky od obecné úpravy místní příslušnosti**

Aplikační přednost mají veškeré ustanovení o místní příslušnosti zakotvena jakýmkoliv právním předpisem, který je vůči PřeZ ve speciálním poměru. Pokud takové pravidlo obsahují, vylučují tím aplikaci ustanovení § 62 PřeZ. Odlišné určení této příslušnosti lze charakterizovat jako náhradní ustanovení. Dále je nutné konstatovat, že rozdílné určení místní příslušnosti je jednou z nejčastějších odchylek, které můžeme ve zvláštních zákonech naléznout, o čemž svědčí i jejich počet v následujících kapitolách.

Přednostně použitelnou pozitivně právní úpravu místní příslušnosti předpokládá i důvodová zpráva k PřeZ, a to následovně: *„obecná úprava nevylučuje úpravu speciálních kritérií místní příslušnosti v jiných zákonech (například úprava Státní zemědělské a potravinářské inspekce nebo právní úprava*

---

<sup>72</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 457-460.

<sup>73</sup> Tamtéž, s. 460-461.

v oblasti dopravy).“<sup>74</sup> Z odůvodnění paragrafu vychází přímo příklady oblasti přestupků, které tento odklon od obecné právní úpravy obsahují. Vymezení odlišného kritéria ve formě odchylky může být postaveno na základě libovolné skutečnosti, která bude spojovat spáchaný přestupek a příslušný správní orgán.

Odklon od obecné místní příslušnosti je častokrát zákonem upraven jako odkazující ustanovení na správní orgán, který je na daném úseku státní správy zákonem zmocněn i k jiné pravomoci nebo subjekt, který o předmětu řízení nějakým způsobem na určitém území již rozhodoval. Může se jednat o situaci, kdy vydal určité povolení/oprávnění nebo provedl kontrolu.

Takovým dotyčným právním předpisem vymezující kritérium pro určení místní příslušnosti je zákon č. 285/2002 Sb. o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů.<sup>75</sup> Transplantační právní předpis zakládá místní příslušnost k řízení o některých přestupcích krajskému úřadu, který poskytovateli zdravotních služeb udělil pravomoc k poskytování zdravotních služeb<sup>76</sup> podle zákona o zdravotních službách (§ 30 odst. 1). Stanovená příslušnost je shodná jako k vydání rozhodnutí, které opravňuje subjekt poskytovat zdravotnické služby. V obou řízeních o rozhodnutí rozhoduje krajský úřad, na jehož území se nachází zdravotnické zařízení, které má určité zdravotní služby poskytovat.<sup>77</sup>

Odchylná úprava platí pouze u protiprávního jednání, kterého se lze dopustit porušením či nesplněním povinností uloženou transplantačním zákonem, k jejichž vyjmenování dochází v ustanovení § 29 odst. 2 písm. a) a c) nebo nedodržení pravidel týkajících se vývozního povolení podle písm. d) a f).<sup>78</sup> Takové vymezení specifické příslušnosti je zcela na místě, neboť úřad, který bude rozhodovat o vydání rozhodnutí o přestupku je správním orgánem, který již o pachateli, tedy poskytovateli zdravotních služeb, rozhodoval v jiném řízení a je obeznámen s jeho povinnostmi, a tím je zajištěna větší odbornost. K projednání přestupků,

---

<sup>74</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupku a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 180. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

<sup>75</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 132.

<sup>76</sup> § 30 odst. 1 zákona č. 285/2002 Sb., transplantační zákon.

<sup>77</sup> § 15 odst. 1 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

<sup>78</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 132.

jejichž skutkové podstaty vymezuje transplantační zákon, dochází jen sporadicky, neboť se jedná o nevšední oblast přestupkového práva.

Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb vymezuje další odchylku. K vydání rozhodnutí o přestupku podle tohoto zákona je místně příslušný ten správní orgán, který provedl nebo stále provádí prověřování dodržování povinností uložených tímto zákonem.<sup>79</sup> Úřadem do jejichž působnosti spadá provádění dohledu nad dodržování povinností je finanční (ve smyslu zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky) nebo celní úřad (dle zákona č. 17/2012 Sb., o celní správě ČR).<sup>80</sup> Aby vykonávaly jim svěřenou pravomoc, jsou tyto orgány oprávněny podle § 24 zákona o evidenci tržeb provádět kontrolní nákupy, kterým může dojít právě k odhalení spáchání přestupku. S tím souvisí určení speciální místní příslušnosti, neboť k projednání přestupku je příslušný orgán, který zjistil, respektive mohl být přítomen protiprávního jednání. Praktické užití odchylky by se mohlo zdát značně omezeno, protože zákon o evidenci tržeb obsahu pouze pár (šest) skutkových podstat přestupků. Opak je pravdou, protože u společensky škodlivých činů spáchaných FO, předmětná úprava EET ponechává dostatečný prostor po subsumování více situací pod jednotlivé skutkové podstaty.<sup>81</sup> V praxi ve většině případů dochází k rozhodnutí o přestupku okamžitě po zjištění finanční/celního úřadu o nedodržení určité povinnosti, a to formou příkazu nebo příkazem na místě.

Odchylky od místní příslušnosti jsou velmi často ovlivněny kritériem, které je spjato s osobou pachatele, zejména s informací o jeho pobytu. Prostřednictvím takové skutečnosti je vyjádřena v ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 242/2016 Sb. celní zákon. Je nezbytné konstatovat, že výchozí ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) uvedeného právního předpisu ukládá orgánům postupovat v rozhodování o přestupcích podle správního řádu, pokud sám nestanoví jinak, čemuž se tak děje v ustanovení o místní příslušnosti orgánu.<sup>82</sup> Modifikace místní příslušnosti v daném případě je v celku novou záležitostí, protože k jejímu zakotvení došlo novelizací teprve nedávno.<sup>83</sup>

Dle celního zákona je příslušný k vydání sankčního rozhodnutí správce cla, jestliže do jeho působnosti spadá území, na kterém má podezřelý sídlo. Nicméně

---

<sup>79</sup> § 30 odst. 2 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

<sup>80</sup> § 2 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

<sup>81</sup> § 28 odst. 1 a odst. 2, § 29 odst. 1 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

<sup>82</sup> FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 286.

<sup>83</sup> Srov. k zakotvení došlo prostřednictvím zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, kterým nabyl účinnosti 1.2.2021.

je nutné říci, že se jedná o zvláštní úpravu týkající se pouze právnických a podnikajících fyzických osob, nikoliv fyzických.<sup>84</sup> Zakotvení ustanovení místní příslušnost celního zákona je jednou z efektivních odchylek, neboť jinak by na prvním místě podle obecné úpravy (viz kapitola 5.2.) přicházel v úvahu správní orgán, v jehož obvodu se nachází místo spáchání přestupku, které by vylučovalo projednání specializovaného úřadu zaměřeného na konkrétní okruh případů. Je-li sídlo pachatele mimo území České republiky, bude o přestupku v celní problematice rozhodovat tentýž správce cla, který by byl místně příslušný, pokud by nedošlo k zakotvení odchylky. Jedná se o správní orgán, v jehož obvodu došlo ke spáchání přestupku.<sup>85</sup>

V situaci, kdy se přestupku podle celního zákon dopustí fyzická osoba, se užije obecná úprava PřeZ. I když by mohl přicházet v úvahu výklad § 51 celního zákona, popřípadě aplikace uvedeného ustanovení na podezřelou fyzickou osobu. Tím by došlo k určení místní příslušnost správce cla podle bydliště podezřelé fyzické osoby. Jelikož sídlo právnické osoby je možné v jisté míře ztotožňovat s bydlištěm fyzické osoby, neboť taková osoba se také na dané adrese nachází stejně jako právnická osoba na adrese jejího sídla, přesto takový výklad není pro právní praxi vhodný. Účelnější varianta pro zvolení místně příslušného orgánu u přestupků spáchaných FO, bude stanovení k projednání přestupku kompetentního správního orgánu v místě spáchání přestupku.<sup>86</sup>

Na adresu pobytu se váže určení místní příslušnosti k řízení o přestupcích zakotvené v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.<sup>87</sup> Předmětem úpravy daného právního předpisu jsou především uložené povinnosti, určitá omezení nebo odpovědnost veřejných funkcionářů,<sup>88</sup> kteří jsou taxativně vymezeny v § 2 daného zákona.

Příslušnost je subsumována do tří skupin, přičemž poslední skupinu tvoří okruh přestupků náležejících do kompetence Úřadu pro ochranu osobních údajů, a tak není potřeba určovat nic dalšího. Naopak k přestupkům z první skupiny, kterých se může dopustit veřejný funkcionář (vyjma soudce nebo státního

---

<sup>84</sup> § 51 odst. 1 zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon.

<sup>85</sup> § 51 odst. 2 zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon.

<sup>86</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Sněmovní tisk č. 910/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020. s. 137. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=910&CT1=0>.

<sup>87</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 132.

<sup>88</sup> § 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

zástupce), je místně příslušný úřad, na jehož území má veřejný funkcionář trvalý pobyt. Jedná-li se o přešupek, ze kterého je podezřelá fyzická osoba, která dříve vykonávala funkci veřejného funkcionáře, je k projednání určen taktěž obecní úřad trojkové obce podle trvalého pobytu.<sup>89</sup> Je potřeba si uvědomovat, že některé povinnosti je nutné dodržovat ve stanovené lhůtě i po skončení funkce.<sup>90</sup>

K substitučnímu pravidlu vedou zcela racionální důvody, protože předmětná úprava pojednává o přešupcích, o nichž jen s obtíží zjistíme místo, kde ke spáchání společensky škodlivého jednání došlo. Nelze s jasnou přesností zjistit místo ku příkladu u činnosti vykonávané v rozporu s funkcí nebo dojde-li k neučinění oznámení ve stanovené lhůtě podle § 12 odst. 1 a u dalších skutkový podstat. V takových případech nepřichází v úvahu určení místní příslušnosti podle § 61 odst. 1 PřeZ, jelikož zákon klade důraz na podmínku bezpochybnosti zjištěného místa.

Jak bylo zmíněno v úvodu této kapitoly i důvodová zpráva k PřeZ se zmiňuje o odlišné místní příslušnosti k vydání rozhodnutí o přešupcích, a to konkrétně o příslušnosti podle zákona č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci. Zajímavostí je její neobvyklé začlenění v části zákona, a to hned v úvodu v § 1 odst. 7. Dovolím si tvrdit, že ve většině právních předpisech se ustanovení o místní příslušnosti nachází v návaznosti na skutkové podstaty přešupků a spíše v samotném závěru právního předpisu.

O přešupku bude jednat inspektorát, pod který spadá inspektor, který vykonával kontrolu v souladu s § 4 odst. 2 StZPI. V tomto případě dochází k uplatnění pravomocí inspektora za hranice své působnosti stanovené § 1 odst. 2 StZPI (územní působnosti inspektorátu), proto je nutné vymezení této specifické místní příslušnosti. Ke zjištění těchto přešupků dochází při kontrole provedené inspektorem.

Takto určená místní příslušnost se uplatí taktěž v situaci, kdy dojde k porušení povinnosti dané opatřením, která byla uložena na základě § 5 odst. 3 StZPI. Zde je příslušný inspektorát, jehož inspektor vydal povinnost, která byla porušena.<sup>91</sup> Pokud by tato kompetence konkrétního správního orgánu v zákoně stanovena nebyla, pak by k řízení byl příslušný inspektorát v místě, kde došlo ke spáchání přešupku. Jednalo by se o jiný orgán, než pod který spadá inspektor,

---

<sup>89</sup> § 23 a § 25 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

<sup>90</sup> § 6 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

<sup>91</sup> § 4 odst. 2 a § 1 odst. 7 zákona č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci.



který provedl kontrolu mimo svou působnost z důvodu účelnosti nebo uložil opatření, které nebylo dodrženo.

Zavedení této odchylky, která určuje místní příslušnost, je v celku logické, neboť nejvíce informací bude mít právě inspektor, který uložil opatření, k jehož porušení došlo nebo ten, který při kontrole přestupek odhalil. Na druhou stranu se domnívám, že by určení podle obecné úpravy nebylo na škodu, neboť odbornost na úrovni inspektorátu by byla stále zachována.

### 5.2.2. Odchylky v oblasti dopravy

Odchylky od obecné úpravy místní příslušnost se ve větší míře nacházejí na úseku dopravy. O přestupcích v této oblasti rozhoduje orgán státní správy, v jehož obvodu bylo na základě kontroly zjištěno spáchání přestupku. Jedná se dopravní úřad zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Pozitivně právní úprava tak nepřímou zakládá jak místní, tak i věcnou příslušnost k projednání přestupků. Zákon ji však ve stejném ustanovení vylučuje v řízení o určitých přestupcích a zároveň jim stanoví v tom samém paragrafu příslušnost odlišnou. Zajímavým určením je např. místní příslušnost dopravního úřadu podle sídla provozovatele terminálu,<sup>92</sup> který se stává podezřelým ze spáchání přestupku podle § 34f odst. 2 téhož zákona.

V oblasti dopravy zůstaneme, neboť následující specifickou odchylku vymezuje zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů. Právní předpis zakládá provozovateli povinnost pojištění vozidla, neboť svým provozem na pozemních komunikacích může způsobit újmu, jejíž následky je povinen nahradit.<sup>93</sup> Komentář uvádí, že: „*předmětem pojištění není vozidlo, ale povinnost nahradit újmu jakožto závazkový vztah, byť je spojena s konkrétním vozidlem*“.<sup>94</sup> Nesplněním této povinnosti se osoba dopouští přestupku podle § 16 odst. 1 uvedeného zákona, ke kterému je místně příslušný obecní úřad trojkové obce (stejně, jako u tzv. zbytkové věcné příslušnosti), nebo jednotlivá městská část Prahy, na jehož území má podezřelý, jimž je fyzická osoba, své bydliště. U

---

<sup>92</sup> § 36 odst. 5 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě.

<sup>93</sup> § 1 odst. 2 písm. b) zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla.

<sup>94</sup> JANDOVÁ, L., VOJTEK, P. *Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. s. 10.

právnícké osoby nebo podnikající fyzické osoby je určena v § 16b odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla podle sídla jejich podnikání.<sup>95</sup>

Zde by nepřipadalo v úvahu určení místní příslušnosti u podezřelých fyzických osob z uvedeného přestupku podle obecného kritéria Přez. Místo spáchání přestupku se u přestupku vymezeného § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, kterým dochází k porušení povinnosti sjednání pojištění, není možné stanovit, a tak by podle Přez přicházela v potaz příslušnost určená místem trvalého pobytu podezřelé osoby podle § 62 odst. 2. Nicméně zvláštní úprava zakládá místní příslušnost podle bydliště. Adresa trvalého pobytu a bydliště může i nemusí být totožná. To dle mého uvážení vedlo k uzákonění této speciální místní příslušnosti do právní úpravy. Ačkoliv dle mého názoru zbytečně, jelikož adresa trvalého bydliště je adresa zvolená občanem (především v místě, kde má osoba rodiče nebo nemovitost), a tak by na této adrese měl být podezřelý k zastížení.<sup>96</sup>

Možná komplikace přichází, pokud by podezřelý ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla měl například trvalý pobyt v Plzni, ale bydliště na druhé straně ČR. Podle obecné úpravy by byl místně příslušný správní orgán v místě trvalého pobytu, ale zde by se podezřelý fakticky nenacházel. Tím ovšem nevzniká žádný problém v komunikaci v rámci dokazování, jelikož řízení o přestupcích probíhá ve většině případů písemnou formou. Nepovažuji tedy za významné vzdálenost mezi příslušným správním orgánem a podezřelým ze spáchání přestupku.

Rozdílné určení místní příslušnosti je také nepotřebné u PO a podnikajících fyzických osob podle zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, protože obecná právní úprava řízení zakládá na druhém místě po místě dokonání protiprávního jednání alternativní určení místní příslušnosti, a to sídlo podnikajících osob (viz. kapitola 5.2.).

### **5.2.3. Odchytky v oblasti sociálního zabezpečení**

Bezesporně nejkomplikovanější a nejrozsáhlejší úpravu místní příslušnosti nalezneme v oblasti práva sociálního zabezpečení, nicméně nejedná se o jedinou odchylku v řízení o přestupcích, kterou tento úsek přestupkové agendy obsahuje.

---

<sup>95</sup> § 16b odst. 1 a odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla.

<sup>96</sup> MÁRTON, M., GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. s. 145.

Velkou skupinu skutkových podstat správních deliktů obsahuje zákon o nemocenském pojištění a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dalšími jsou např. zákon o státní sociální podpoře, zákon o pomoci v hmotné nouzi).<sup>97</sup> Právě oba zmíněné právní předpisy upravují odlišnou místní příslušnost okresní správy sociálního zabezpečení k řízení o přestupcích.

Zvláštní příslušnost k projednání přestupků na úrovni nemocenského pojištění není žádnou novinkou. Byla součástí zákona, ještě před účinností změnového zákona, který ustanovení změnil pouze ve slovech tím, že nahradil správních delikty za přestupky.<sup>98</sup> Projednávat přestupky, které se opírají zejména o nesplnění uložené povinnosti tímto právním předpisem,<sup>99</sup> mohou v oborech své působnosti správní úřady příslušné podle § 83 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění.<sup>100</sup>

Významnou roli v určení místní příslušnosti má osoba pachatele. Jinak místní příslušnost zákon stanovuje, pokud se přestupku dopustí zaměstnavatel nebo pojištěnec, který je v pracovním poměru a odlišně ji ukládá, pokud spáchal přestupek pojištěnec, kterým je osoba samostatně výdělečně činná. V situaci, kdy je spáchán přestupek zaměstnavatel nebo zaměstnanou osobou, je místně příslušný OSSZ, v jehož obvodu se nachází jeho sídlo zaměstnavatele, popřípadě podle místa jeho mzdové účtárny. Dopustí-li se přestupku pojištěnec, který vykonává činnosti jako OSVČ, je primárně příslušná OSSZ v místě jeho trvalého pobytu.

Zákon pamatuje i na určité alternativy. Ukládá hned několik dalších míst, podle nichž dochází ke svěřeni kompetence projednání přestupků konkrétní OSSZ. Písmeny c), d) odst. 4 § 83 zákon o nemocenském pojištění vymezuje náhradní pravidla pro určení příslušnosti, pokud k ní nelze dojít prostřednictvím výše uvedené skutečnosti. Jde o místo trvalého pobytu u přestupků spáchaných FO. Je-li z přestupku podezřelým poskytovatel zdravotních služeb určí se OSSZ v jehož obvodu se nachází sídlo tohoto poskytovatele. Pokud nelze místní příslušnost stanovit podle žádného předchozího písmene a pachatelem je právnická osoba, dojde k aplikaci posledního písmene, který je až poslední možností k určení konkrétního OSSZ, a to podle sídla právnické osoby.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 364-366.

<sup>98</sup> Čl. 180 bod 11 zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

<sup>99</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 364.

<sup>100</sup> § 142 odst. 5 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

<sup>101</sup> § 83 odst. 1 písm. a) a b), § 83 odst. 4 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

Analogickou úpravu místní příslušnosti OSSZ obsahuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v § 54a odst. 3. Zákon stanovuje odchylky obdobně jako je tomu v zákoně o nemocenském pojištění. Místní příslušnost určuje podle rozdílných kritérií, jako je např. místo trvalého bydliště, místo útvaru evidence mezd, místo výkonu samostatně výdělečné činnosti nebo sídlo. Tyto skutečnosti určující místa se aplikují rozdílně, podle toho, jaká osoba se dopustila konkrétního přestupku. Rozčlenění přestupků na pomyslné skupiny podle podezřelých se užívá zejména k třídění skutkových podstat napříč agendou přestupkového práva.<sup>102</sup>

Důvodová zpráva ke změnovému zákonu uvádí, že jde o určení příslušnosti „*orgánů oprávněných k projednání přestupku, a to stejně jako v jiných případech řízení ve věcech důchodového pojištění a pojistného na sociální zabezpečení.*“<sup>103</sup> Zavedení těchto odchylek v oblasti sociálního zabezpečení je naprosto logické. Cílem je zkvalitnění celého jeho provádění, neboť OSSZ představují základní jednotku celé organizační struktury orgánů sociálního zabezpečení a náleží jim rozsáhlé kompetence nad přiděleným územím. Tím je zajištěna absolutní odbornost k projednání a následně k vydání rozhodnutí o přestupku. Právě např. OSSZ je v oborech své působnosti příslušná k řízení o dávkách nemocenského pojištění, a tak je naprosto žádoucí, aby ta samá místně příslušná OSSZ rozhodovala o vině a trestu za přestupek na stejném úseku, který rozhoduje o pojištění obecně.<sup>104</sup> Často dochází k situaci, že projednává přestupek místně příslušná OSSZ, která již předtím stanovila podezřelému něco učinit nebo určitou povinnost, a tím pádem již má potřebné informace jak o podezřelém, tak o skutkových okolnostech daného případu.

Na posledním místě by za zmínku stály odchylky z oblasti tiskového práva, které zakotvuje zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon v ustanovení § 17 odst. 4 a § 5 odst. 4 zakládá místní příslušnost zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích.

---

<sup>102</sup> § 54, § 54a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

<sup>103</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 368. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>104</sup> ČERNÁ, J., TRINNEROVÁ D., VACÍK, A. *Právo sociálního zabezpečení*. 2. rozšířené. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 225.

### 5.3. Účastníci řízení

Jedním z primárních úkolů správního orgánu v rámci řízení o přestupcích je zjistit, kdo je potenciálním pachatelem konkrétního protiprávního jednání a rozhodnout o jeho vině či nevině. Součástí procesu může být i rozhodování o jiných právech a povinnostech, jedná se např. náhrada škody. Problematice vymezení účastníků řízení o přestupcích se věnuje § 68 PřeZ.<sup>105</sup> Podle tohoto ustanovení jsou jimi:

- a) obviněný,
- b) poškozený a
- c) vlastník určité věci.

Poslední dva zmíněný pouze jen v určité části řízení, o čemž bude pojednáno níže. Enumerace účastníků je na první pohled taxativní, a proto není obecně možné okruh účastníků v řízení o přestupcích více rozšiřovat, což je prolomeno aplikací zvláštních zákonů, které vůči PřeZ působí jako *lex specialis*, ačkoliv se jedná o spornou otázku napříč literaturou. Pokud by se jednalo o konečný výčet, nebylo by možné okruh účastníků bez výjimky rozšířit prostřednictvím odchylek ustanovených ve zvláštních zákonech a docházelo by k neaplikování ustanovení, které tak ukládají. Tím by docházelo k potlačení principu *lex specialis derogat generali*.<sup>106</sup>

Príslušný správní orgán je „povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí.“<sup>107</sup> Zároveň je rovněž možné užití ustanovení § 28 SpŘ, které zakládá účastenství každému, kdo tak tvrdí. I když jsou o takové osobě pochybnosti, je s ní nakládáno jako by účastníkem byla, a to do té doby, než je jeho procesní postavení řádně vyloučeno.<sup>108</sup>

Z literatury a hmotného ustanovení o odpovědnosti za přestupek vyplývá,<sup>109</sup> že účastníkem řízení se může stát jak fyzická, tak právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající. Stejně jako v jiných řízení musí i účastníci v řízení o přestupcích splňovat určitá obecná kritéria neboli být nositeli některých práv

<sup>105</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 296.

<sup>106</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 521-522.

<sup>107</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007 5 č. j. 5 As 57/2006–54.

<sup>108</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 146.

<sup>109</sup> § 13, § 20, § 22 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupek a řízení o nich.

a povinností. Procesní způsobilost pro řízení o přestupcích primárně formuluje SpŘ (§ 29) v doplnění zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 15 odst. 2 a § 30 odst. 1), ovšem při řízení je nezbytné vyjít a priori z ustanovení § 18 PřeZ, který zakládá hranici odpovědnosti za spáchání přestupku patnáct let věku.<sup>110</sup> Obvinění v rámci řízení disponuje plnou procesní způsobilostí od okamžiku dosáhnutí hranice věku pro odpovědnost za spáchání přestupku.<sup>111</sup>

Uspořádání ustanovení vypovídá o nepostradatelnosti obviněné osoby jako účastníka řízení. Bez jeho účastenství by nebylo možné konat žádné řízení o přestupcích. Bližší specifikaci obsahuje § 69 PřeZ, a který zároveň stanovuje okamžik, od kterého se podezřelý stává obviněným. K osobě obviněného se vztahuje *princip presumpe nevinny* a zásada *in dubio pro reo* (viz kapitola 2.). Z okruhu účastníků řízení bezesporu disponuje nejrozsáhlejšími procesními právy a povinnostmi obviněný. Mezi ně patří například vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy, právo požadovat veřejné ústní jednání a další.<sup>112</sup> Jako jedinému z účastníků řízení mu náleží právo k podání dovolání proti rozhodnutí o vině a trestu v celém rozsahu, neboť poškozený a vlastník věci nejsou oprávněny k podání odvolání proti výroku, který se jich netýká.<sup>113</sup>

Vzhledem k velkému počtu odchylek týkajících se osoby poškozené je zapotřebí se na toho to účastníka podívat blíže. Zákon o přestupcích upravuje osobu poškozeného v § 70 v návaznosti na ustanovení o účastnících řízení. Smyslem účastenství poškozeného je na rozdíl od obviněného, získat náhradu škody, jejímž prostřednictvím dojde ke kompenzaci újmy, ke které došlo spácháním přestupku, ať už vznikla neoprávněným obohacením pachatele, nebo jiným způsobem. Poškozený je považován za účastníka řízení jen v části řízení, ve kterém bude příslušný správní orgán rozhodovat o nároku náhrady škody nebo o vrácení bezdůvodného obohacení. Tato část řízení se nazývá adhezní řízení (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.06.2009, č. j. 9 As 61/2008-46). Vždy ale musí existovat příčinná souvislost mezi spáchaným přestupkem a způsobenou škodou. Vzhledem k této skutečnosti disponuje poškozená osoba

---

<sup>110</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 147-148.

<sup>111</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2010 č. j. 5 As 65/2009-39.

<sup>112</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 151-152.

<sup>113</sup> § 96 odst. 1 písm. a), b) a odst. 2. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízeních o nich.

pouze s určitými právy a povinnostmi.<sup>114</sup> Vsazením adhezního řízení do řízení o přestupcích dochází k efektivnějšímu a jednoduššímu způsobu rozhodnutí o nárocích poškozeného.<sup>115</sup>

„Jako dalšího možného účastníka řízení o přestupcích právní úprava výslovně ještě vymezuje vlastníka věci, která může být nebo byla zabráná.“<sup>116</sup> Stejně jako osoba poškozeného je tato osoba účastníkem řízení jen v určité jeho části.

### 5.3.1. Odchytky týkající se účastenství

Odchytkami často dochází k úpravě okruhu účastníků formou vyloučení obecného ustanovení PřeZ daného účastníka, a to zapříčiňuje zúžení okruhu účastníků řízení o přestupcích.<sup>117</sup> V celkovém kontextu se nejedná o výrazné odchytky, neboť na postupu nic zásadního nemění na rozdíl od jiných odchylek od řízení, jako je např. stanovení delší lhůta k vydání rozhodnutí. Tyto odchytky ovšem mají vliv na další práva a povinnosti spojené s účastenstvím.

Odchytky v souvislosti s obviněným bychom ve zvláštních zákonech hledali marně. Z povahy postavení obviněné osoby vyplývá, že nemůže být v žádném případě speciální pozitivně právní úpravou vyloučena z okruhu účastníků řízení. Ovšem některé zákony mohou prostřednictvím označení obviněného za jediného účastníka řízení vyloučit ostatní účastníky řízení.

Děje se tomu tak v rámci společných ustanovení o přestupcích zákona č. 93/2009Sb., o auditorech a v § 256 zákona o zadávání veřejných zakázek, který kromě ustanovení o účastenství obviněného vylučuje celkovou aplikaci § 68 PřeZ v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.<sup>118</sup> V řízení o přestupcích, jejichž skutkové podstaty formulují právě tyto zákony, nemůže být účastníkem řízení žádná jiná osoba než obviněná.<sup>119</sup> Přestupku na úseku zadávání veřejných zakázek se může dopustit pouze zadavatel, z toho plyne, že jedině on se může stát obviněným.<sup>120</sup> Formulace těchto ustanovení plní stejný význam, jako kdyby vylučovalo z okruhu účastníků řízení poškozeného a vlastníka věci obdobně jako tomu je v právních předpisech stanovených v následujícím odstavci a kapitole.

<sup>114</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 525, 543-544.

<sup>115</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10. 2007 č. j. 2 As 46/2006-100.

<sup>116</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 398.

<sup>117</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 137.

<sup>118</sup> § 270 odst. 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

<sup>119</sup> § 49e odst. 1 zákona č. 93/2009Sb., o auditorech; § 256 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

<sup>120</sup> § 268 a § 269 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

K vylučování účastnictví vlastníka věci dochází taktéž prostřednictvím odchylek ve zvláštní úpravě. Stanovují tak zákony, které jsou již vymezeny jako *lex specialis* a zakládají účastnictví pouze obviněnému. Dalším takovým právním předpisem je<sup>121</sup> zákon o ochraně hospodářské soutěže,<sup>122</sup> který tak činní i v případě osoby poškozené a obdobně i zákon o významné tržní síle.<sup>123</sup>

Druhá forma odchylek demonstruje situaci v návaznosti na domnělé taxativní vymezení účastníků. Zvláštní zákon naopak určitým osobám přiznává postavení účastníka řízení a tím rozšiřuje ustanovení PřeZ. Okruh účastníků by teoreticky mohla rozšířit obec podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to za podmínek stanovených v § 71 odst. 3 tohoto zákona. Obec neboli obecní úřad s rozšířenou působností, aby mohl být účastníkem řízení, nesmí být příslušným orgánem k rozhodování podle § 77 odst. 1 písm. p) OchPřKr. Orgán ochrany přírody jako obecní úřad trojkové obce je příslušný k projednání přestupků specifikovaných v § 87 a § 88 téhož zákona jen v případě, že se nejedná o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma (§77 odst. 1 OchPřKr).<sup>124</sup> Jiným příslušným orgánem k rozhodnutí o vině a trestu může být např. správa národního parku.<sup>125</sup> Z výše uvedeného usuzuji, že v takovém případě by se obec mohla stát účastníkem řízení v řízení o určitém přestupku podle zákona o OchPřKr, neboť užití tohoto zákon by mělo aplikační přednost před ustanovení PřeZ.<sup>126</sup>

### **5.3.1.1. Odchytky související s osobou poškozeného**

Nejvíce odchylek týkající se účastníků řízení o přestupcích podle PřeZ vzniká vyloučením osoby poškozené. V první řadě bych navázala na poslední skupinu odchylek od obecné místní příslušnosti a zůstala v oblasti sociálního zabezpečení, neboť právě zákony z této oblasti vylučují z řízení poškozeného. Takovým právním předpisem je zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku (§ 25e odst. 3), zákon o organizaci

---

<sup>121</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 137.

<sup>122</sup> § 22b odst. 8 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

<sup>123</sup> § 9 odst. 8 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejich zneužití.

<sup>124</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 522.

<sup>125</sup> JELÍNKOVÁ, J., HAVELKOVÁ, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 140.

<sup>126</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 522.



a provádění sociálního zabezpečení (§ 54a odst. 5) a zákon o nemocenském pojištění, který tak stanovuje v ustanovení § 142 odst. 7.

Ačkoliv ke škodě v oblasti sociálního zabezpečení může dojít v případě spáchání přestupku zaměstnavatelem, zákonodárci neshledali za účelné konat tzv. adhezní řízení v rámci rozhodování o vině a trestu za přestupek. Takové rozhodování o nárocích o náhradě škody by bylo naprosto protichůdné vůči smyslu řízení o přestupku v dané oblasti. Poškozený nemůže být účastníkem řízení o přestupcích, jelikož se zde o jeho nárocích rozhodovat vůbec nebude. Jedinou cestou, kterou může osoba dosáhnout náhrady škody způsobenou přestupkem, je prostřednictvím soukromoprávního sporu, respektive občanského práva. Pro takové uplatnění nároku bude osoba od subjektů řízení požadovat potvrzení a doložení veškerých potřebných důkazů, které prokážou, že ke vzniku škody došlo následkem spáchání konkrétního přestupku.<sup>127</sup>

Dalším zákonem, který vůči ustanovení o účastnících řízení podle PřeZ působí jako *lex specialis*, je zákon o České národní bance, ve kterém je okruh účastníků také zúžen o účastenství poškozené osoby. Přičemž se tato odchylka vztahuje i na řízení o přestupcích podle jiné právní úpravy (např. zákon o bankách), pokud je k rozhodování o vině a trestu věcně příslušná ČNB.<sup>128</sup>

Vyloučené účastenství poškozeného důvodová zpráva k návrhu změnového zákona odůvodňuje skutečností: „že u poškozených, by bylo problematické, resp. odporující účelu, rozhodovat v řízení o přestupku současně o náhradě škody“.<sup>129</sup> Obtížně by správní orgán rozhodoval o nároku náhrady škody v řízení týkajícího se finančního trhu, kde hrají roli miliónové částky, což vede ke vzniku velké finanční škody. Dále by nebylo možné, aby Úřad posuzoval náhradu škody u stovek až tisíce poškozených kvůli jeho kapacitě. V řízení, které by bylo takto

---

<sup>127</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 368. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>128</sup> § 46e odst. 5 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>129</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 373. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

komplikované, by rozhodování o náhradě škodě převažovalo<sup>130</sup> nad rozhodováním o vině a trestu obviněného, které je primárním úkolem přestupkového řízení.<sup>131</sup>

Přes všechny uvedené důvody není možné, aby poškozené osobě bylo odepřeno právo na uplatnění svého nároku na náhradu škody nebo bezdůvodné obohacení, a tak v našem právním státě existuje jednoduché mimosoudní řešení před finančním arbitrem.<sup>132</sup> Řízení před finančním arbitrem je bezpochyby nejjednodušším nástrojem pro řešení sporů o náhradě škody z finančního trhu, poněvadž se jedná o bezplatné řízení a bez nutnosti právního zastoupení. I když se to z pohledu poškozené osoby na první pohled jevit nemusí, je nahrazení adhezního řízení rozhodováním před finančním arbitrem účinnějším způsobem, jak dosáhnout škody zapříčiněné přestupkem, než uplatněním nárok na náhradu škody nebo bezdůvodného obohacení prostřednictvím soukromoprávního sporu. To, že se jedná o jednodušší formu uplatnění nároku, vyplývá již ze samotné povahy finančního arbitru, kde se jedná o mimosoudní spor a tím je možné dosáhnout vypořádání ve značně kratší době.<sup>133</sup>

Účastenství osoby poškozené taktéž eliminuje zákon o ochraně hospodářské soutěže. Ustanovení § 68 písm. b) PřeZ je jedním z mnoha ustanovení PřeZ, jejichž aplikaci zákon výslovně vylučuje a přizpůsobuje řízení specifikacím, které vyžaduje postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v řízení o přestupcích.<sup>134</sup>

V dané oblasti není hlavním důvodem zavedení odchylky převážení rozhodování o škodě v řízení o přestupcích jako v předchozím případě, ale především nejasný okruh osob, kterým byla protiprávním jednáním škoda způsobena. Dokonáním přestupku je zasažena hospodářská soutěž jako celek, a tím i ostatní soutěžitelé, kteří museli na trhu účinkovat vedle nekalé konkurence, což jim způsobilo nejasný rozsah škody. U všech subjektů, které byly poškozeny

---

<sup>130</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 373. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>131</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v řízení o přestupcích*. Dny práva 2018, část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova Univerzita. s. 256-257. [online]. [cit. 19.3.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

<sup>132</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s.373. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>133</sup> JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 2 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. s. 168.

<sup>134</sup> § 22b odst. 8 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů.

protisoutěžním jednáním, není možné určit jejich totožnost ani přesný rozsah jejich škody, proto vést adhezní řízení v rámci rozhodování o přestupku.

Dalším potenciální poškozenou osobou může být i spotřebitel, který většinou ani neví, že se stal obětí spáchaného přestupku v této oblasti, a tak ani jeho prostřednictvím nedojde k uplatnění nároků na náhradu škody, jehož uplatnění je podmínkou pro rozhodování v řízení.<sup>135</sup>

Osobám poškozeným dohodou narušující soutěže nezbyvá nic jiného, než vzít iniciativu do vlastních rukou a uplatnit nárok na náhradu škody podle zákona č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže, který implementuje směrnici Evropské unie.<sup>136</sup> Díky němu dochází ke snadnějšímu uplatnění nároku poškozeným, a to i přes jejich vyloučení z okruhu účastníků. I bez účastenství poškozených osob jsou velmi často řízení o přestupcích v této oblasti specifická velký počtem účastníků řízení, zejména jede-li kartelové dohody.<sup>137</sup>

Analogicky vylučuje účastenství poškozeného i zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejich zneužití,<sup>138</sup> který má k zákonu o ochraně hospodářské soutěže velmi blízko. I když by ustanovení o vyloučení poškozeného z okruhu účastníků řízení daný zákon neobsahoval, mohlo by k jeho vyloučení dojít pomocí analogie. Jelikož podle § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle se na řízení vedená Úřadem pro OHS, který je taktéž příslušný k rozhodování o přestupcích dle zákona o významné tržní síle, užijí ustanovení ZOHS, který jak již víme, danou odchylku obsahuje.<sup>139</sup>

Poslední tři odchylky, o kterých bylo pojednáno, jsou naprosto racionální a zákonodárci řádně odůvodněna. Naopak pokud by řízení o přestupcích v těchto oblastech zahrnovalo mezi účastníky řízení i poškozeného, šlo by rozhodování o nároku náhrady škody nebo bezdůvodného obohacení zcela proti smyslu řízení

---

<sup>135</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 391. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>136</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. 11. 2014.

<sup>137</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 391. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>138</sup> § 9 odst. 8 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejich zneužití.

<sup>139</sup> KINDL, J. KOUDELKA, M. *Zákon o významné tržní síle: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 213.

o přestupcích, neboť rozhodování o těchto nárocích by v celkovém výsledku mohlo převažovat nad rozhodováním o vině a trestu.<sup>140</sup>

## 5.4. Odložení věci

Správní orgán může činit některé procesní úkony ještě před zahájením řízení, a to zejména vyžadovat podání vysvětlení dle § 137 SpŘ, požadovat součinnost orgánů Policie ČR podle § 75 PřeZ, nebo věc odložit (§ 76 PřeZ). Pokud správní orgán věc odloží, nemůže k zahájení řízení dojít z různých důvodů. Správní orgán tak koná z obligatorních důvodů, které jsou v některých případech shodné s důvody pro zastavení řízení. Druhou skupinu důvodů pro odložení věci tvoří ty, které ponechávají prostor pro uvážení každého věcně a místně příslušného orgánu. Neshledá-li správní orgán v rámci postupu před zahájením řízení žádný z důvodů obsažených v § 76 PřeZ, bezodkladně o věci zahájí řízení.<sup>141</sup> Vzhledem k tomu, že důvodů pro odložení věci nalezneme mnoho, budu se věnovat jen určitým důvodům v rámci analýzy odchylek.

### 5.4.1. Odchyly od obecné úpravy odložení věci

Ovšem, jak už bývá spíše pravidlem než výjimkou ZOHS<sup>142</sup> společně se zákonem o významné tržní síle, rovněž vylučují odložení věci z některých obligatorních a fakultativních důvodů.<sup>143</sup> Záměrně uvádím tyto dva zákony, neboť jak již víme k přestupkům podle těchto právních předpisů je příslušný tentýž správní orgán, a to Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Vyloučení těchto ustanovení, které zakládají odchylky od obecné úpravy, je jedním ze sjednocujících faktorů pro řízení před tímto úřadem. Oba zákony vylučují shodná ustanovení o odložení věci.<sup>144</sup>

Podle § 22b odst. 8 ZOHS a § 9 odst. 8 zákona o významné tržní síle nemá dojít k odložení věci v právě v případech, kdy k takovém postupu má správní orgán podle PřeZ diskreční pravomoc, což může nastat jestliže:

---

<sup>140</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v řízení o přestupcích*. Dny práva 2018, část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova Univerzita. s. 256-267. [online]. [cit. 19.3.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

<sup>141</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 144-145.

<sup>142</sup> § 22b odst. 8 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

<sup>143</sup> § 9 odst. 8 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

<sup>144</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 421. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

- a) delikvent spáchá více přestupků, o kterých se společné řízení nekoná a za jeden ze spáchaných přestupků, o kterém již bylo rozhodnuto, byl uložen dostačující správní trest, nebo
- b) v situaci, kdy se osoba dopustí přestupku, ale již jí byl uložen trest za spáchání trestného činu, který je mnohem přísnější než ten, který by jí hrozil za protiprávní jednání v řízení o přestupcích.<sup>145</sup>

Důvodová zpráva k návrhu změnového zákona u ZOHS uvádí, že je vyloučeno odložení věci, „*které by neumožnilo Úřadu deklarovat spáchání dalšího deliktu; bez deklarace deliktu by pak Úřad nemohl zajistit nápravu porušených soutěžních podmínek ani uložit nápravné opatření, bylo-li by k obnovení hospodářské soutěže potřebné. V případě přestupků dle zákona o ochraně hospodářské soutěže není dán veřejný zájem na takovém postupu.*“<sup>146</sup>

Tyto odchylky jdou shodně se smyslem trestání protiprávního jednání v oblasti hospodářské soutěže, protože pokud by byl např. osobě uložen nepodmíněný trest odnětí svobody a zároveň ve věci porušení povinnosti podle ZOHS došlo k odložení věci podle § 76 odst. 5 písm. b), tak trest, který byl uložen v trestním řízení, by nenaplňoval potřeby správního trestání v této oblasti, kterým je zejména prohlášení jednání za škodlivé.

Uvedené zákony taktéž vylučují odložení věci<sup>147</sup> u přestupků spáchaných PO, která později zanikla, i když její odpovědnost nepřešla na jiný subjekt. Otázka zániku a přechodu PO je otázkou hmotněprávní části přestupkového práva.

Další argumentem pro odložení věci, který nesmí být Úřadem pro OHS využit, je v PřeZ zakotven jako poslední obligatorní důvod. Jedná se o časovou podmínku, která činní 60 dní, kladenou na prověřování skutečností, které nasvědčují spáchání přestupku.<sup>148</sup> Pokud Úřad pro OHS nezjistí do stanovené doby potřebné informace pro zahájení řízení není povinen věc odložit. Zákonodárce se k zavedení těchto odchylek konkrétně nevyjadřuje, přesto je zřejmé, že jejich ustanovení vyplývá především ze složitosti přestupků v těchto oblastí.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> § 76 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>146</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 392. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>147</sup> § 22b odst. 8 ZOHS; § 9 odst. 8 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

<sup>148</sup> BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 440-441.

<sup>149</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

Určitou odchylku od standartního postupu odložení věci obsahuje také zákon o nemocenském pojištění, ovšem ne ve smyslu zúžení okolností, za kterých je možné věc odložit. Zákon ukládá povinnost orgánu sociálního zabezpečení, usnesení o odložení věci oznámit pouze podezřelému. Jedná o rozdílnou úpravu oproti § 76 PřeZ, který ukládá u fakultativních důvodů odložení věci doručovat usnesení i osobě specifikované § 79 PřeZ.<sup>150</sup> Povinností oznámit odložení věci osobě přímo postižené by docházelo k nežádoucímu zahlcení příslušného správního orgánu, jelikož následky přestupků z oblasti nemocenského pojištění fakticky dopadají na jiné osoby než charakterizované v § 79 PřeZ. Jedná se o velmi zajímavou konstrukci, neboť zákon nezakotvuje vyloučení samotného ustanovení o odložení věci, ba naopak zakládá zásadu oportunity (viz kapitola 5. 5. 1.).<sup>151</sup>

## 5.5. Zahájení řízení

Příslušný správní orgán je dle právní úpravy přestupkového práva povinen zahájit řízení o všech společensky škodlivých činech, o kterých zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že došlo ke spáchání přestupku. V rozsahu svých kompetencí je orgán povinen odhalovat všechny spáchané přestupky a následně rozhodovat o jejich vině a trestu za ně. Správní právo trestní v takovém postupu uplatňuje zásadu legality, a tak společně se zásadou oficiality specifikují celé zahájení řízení o přestupcích. Zásady ovšem nevylučují možnost přijímání oznámení o podezření spáchání přestupku od správních orgánů, zejména od orgánů Policie ČR podle § 73 PřeZ.<sup>152</sup>

Pokud by věcně a místně příslušný správní orgán neshledal důvodné skutečnosti za nasvědčující tomu, že ke spáchání přestupku opravdu došlo. Není v našem právním řádu zakotveno žádné subjektivní právo jedince na jedné straně a aby došlo k zahájení řízení o přestupku spáchaného jinou osobou na straně druhé, neboť zahájení řízení je pouze „v rukách“ správního orgánu.<sup>153</sup> Není možné k zahájení orgán některak nutit. Za jediný nástroj k vymožení by se mohlo

---

Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 391-392. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>150</sup> § 142 odst. 9 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

<sup>151</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 415 Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>152</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 164-165.

<sup>153</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26.6.2001, sp. zn. II. ÚS 345/01.

považovat opatření podle § 80 SpŘ. Ovšem pokud tu máme jasná fakta, která nasvědčují spáchání přestupku, správní orgán musí bez jiného řízení zahájit a není mu ponechána dle PřeZ diskreční pravomoc.<sup>154</sup>

### 5.5.1. Zásada oportunity jako odchylka

Jak už víme z předcházejícího textu, k zahájení řízení dochází pouze z moci úřední, neboť řízení o přestupcích vychází ze zásady legality a oficiality, na rozdíl od staré právní úpravy přestupkového řízení.<sup>155</sup>

Z povinnosti správního orgánu zahájit řízení ex offo, pokud se dozví o skutečnosti nasvědčující spáchání přestupku a o potenciálním pachateli, existují výjimky ve formě zásady oportunity stanovené speciální právní úpravou. Určité zvláštní zákony upravují možnost řízení nezahájit i přesto, že podmínky k zahájení řízení podle § 78 PřeZ jsou splněny.

Správní orgán může tak konat jen v zákonem stanovených případech a za určitých podmínek. Zda okolnosti nasvědčují k uplatnění zásady oportunity a jsou splněny dané požadavky pro její užití, posoudí orgán v rámci předběžného prošetření.<sup>156</sup> V případě, že dospěje k názoru, že jsou podmínky splněny, je mu ponechán prostor pro jeho uvážení a naleznutí účelnějšího řešení. V rámci těchto postupů by měl být kladen zejména důraz na dodržování základních zákonných požadavků na správní řízení, zejména na zásadu legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 SpŘ), která ukládá, aby u shodných nebo obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Zásada oportunity souvisí s materiálním korektivem přestupku, který řeší, do jaké míry došlo společensky škodlivým jednáním k poruše nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem.<sup>157</sup> U případů, kde dojde k užití zásady oportunity není dostatečně naplněn právě materiální znak přestupku, a proto dochází k jejímu využití. Díky tomu jednání nenaplnuje do potřebné míry všechny znaky přestupku, ačkoliv se o přestupek formálně jedná. Trestání takového přestupku není efektivní

---

<sup>154</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 606.

<sup>155</sup> § 68 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>156</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v řízení o přestupcích*. Dny práva 2018, část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova Univerzita. s. 257. [online]. [cit. 19.3.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

<sup>157</sup> SLANINA, J., JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., WACHTLOVÁ, L., FLÍDR, J. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 760-762.

a účelné, proto oportunitu nazývá také jako zásadu účelnosti, neboť je vhodnější nepostupovat a řízení vůbec nezahájit.<sup>158</sup>

Pro uplatnění oportunitity je přikládána váha k chování podezřelé osoby následně po dokonání protiprávního jednání zejména, pokud dojde k nahrazení způsobené škody, ke spolupráci podezřelé osoby nebo k odstranění či odčinění škodlivých následků způsobené přestupkem. Takovým chováním dojde k dosažení účelu, ke kterému by jinak konání řízení o přestupku směřovalo. V případě, že je správnímu orgánu zvláštním zákonem umožněno uložení této zásady a dospěje ke vhodnosti její aplikace, věc usnesením odloží, čímž k zahájení řízení vůbec nedojde. Ovšem k odložení věci může dojít i podle obecné úpravy (viz kapitola 5. 4.). Jedním z důvodů užití této zásady může být odlehčení správním orgánům s přestupkovou agendou, kterou mají v kompetencích.

Je nutné zdůraznit, že pozitivně právní úprava správního trestání v našem právním řádu zakotvuje procesní zásadu oportunitity (účelnosti), stejně jako v právu trestním (srov. § 159a odst. 4 a § 172 odst. 2 písm. c) trestního řádu).<sup>159</sup> V trestním řízení je zásadu nutné vykládat ve spojitosti s hmotněprávní zásadou subsidiarity trestní represe. Zde je oportunita postavena na absenci veřejného zájmu na konání trestního řízení a potrestání pachatele trestného činu, jelikož k dosažení účelu trestního řízení může dojít i jiným způsobem, než trestním stíháním, popřípadě jeho dokončením a uložením trestu. Právě poznatky o zásadě oportunitity v trestním právu je možné aplikovat do oblasti správního trestání.<sup>160</sup>

V PřeZ nalezneme také zásadu oportunitity, ovšem v úplně jiné souvislosti, než jak tomu je u zahájení řízení o přestupcích dle zvláštní úpravy. Je zapotřebí se podívat do zákona trocha hlouběji, abychom zásadu našli, jelikož se objevuje jako fakultativní důvod pro zastavení řízení.<sup>161</sup> K zamyšlení je potřeba uvést, zda i odložení věci podle § 76 odst. 5 písm. b) je projevem této zásady. Podle mého uvážení ano, jelikož se tak děje ze stejného důvodu jako v případě zastavení řízení. Příčinou takového postupu je, že osobě podezřelé/obviněné byl již za trestný čin uložen trest, který se jeví jako dostačující i za spáchaný přestupek, čím dochází ke značnému odstraňování tvrdosti správního trestání.<sup>162</sup>

---

<sup>158</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 64-65.

<sup>159</sup> SLANINA, J., JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., WACHTLOVÁ, L., FLÍDR, J. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 759-762.

<sup>160</sup> Stanovisko Nejvyššího soudu ČR ze dne 30.1.2013, č. j. Tpjn 301/2012.

<sup>161</sup> § 86 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>162</sup> § 76 odst. 5 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.



### 5.5.1.1. Specifické příklady zásady oportunitity v řízení o přestupcích

Jak již víme z předchozí kapitoly, ve zvláštní právní úpravě nalezneme odchylky ve formě zásady oportunit. Podle nich je příslušný správní orgán oprávněn, pokud dospěje k názoru, že jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku, není toliko závažný (vykazuje nižší míru škodlivosti), není povinen řízení o přestupcích zahájit.

Takto je možné postupovat podle zákon o nemocenském pojištění, ovšem správní orgán je povinen jednání pachatele důkladně před odložením věci důkladně posoudit.<sup>163</sup> Další příklad odchylky v oblasti sociálního zabezpečení můžeme hledat v zákoně o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který tak činí v § 25e odst. 2 a v § 54a odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Právě v téhle oblasti státní správy nemusí v některých případech dojít k nápravě pachatele pouze formou represivní výchovy, ale pouhým zjištěním a zabýváním se jeho protiprávního jednání příslušným správním orgánem.<sup>164</sup>

V neposlední řadě je tato odchylka zakotvena v zákoně o významné tržní síle.<sup>165</sup> Možnost Úřadu pro OHS aplikovat zásadu oportunitity je inspirována ustanovení §21 odst. 2 ZOHS.<sup>166</sup> „*Proces prioritizace má Úřadu umožnit bez věcného posouzení uzavřít (odložit) případy, které s ohledem na omezené zdroje Úřadu a priority jeho činnosti nebudou zasluhovat formální šetření a řízení, a to případně i kdyby se jinak jednalo o jednání zákonem reprobovaná.*“<sup>167</sup> Z tohoto důvodu je Úřadu ponechána pravomoc diskrece v zahájení řízení o konkrétním skutku, pokud „*na jeho vedení není veřejný zájem s ohledem na míru závažnosti posuzovaného jednání; přitom přihlíží zejména k povaze jednání, způsobu jeho provedení a počtu dotčených subjektů.*“<sup>168</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že výjimky ze zásady legality jsou téměř všechny postaveny na obdobném principu, neboť správní orgán, tak může učinit,

<sup>163</sup> § 142 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

<sup>164</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 369. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>165</sup> § 9 odst. 5 zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

<sup>166</sup> KINDL, J. KOUDELKA, M. *Zákon o významné tržní síle: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. s. 208.

<sup>167</sup> Tamtéž.

<sup>168</sup> KINDL, J. KOUDELKA, M. *Zákon o významné tržní síle: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. s. 208.

pokud spáchaný přestupek vykazuje nižší míru závažnosti jednání a je dána absence veřejného zájmu na konání řízení. V neposlední řadě nemusí dojít k zahájení řízení, pokud pachatel nějakým způsobem odčiní následek způsobený svým jednáním, k čemuž není nucen žádnou veřejnou autoritou, ale koná tak pouze z jeho vlastní iniciativy a tím dojde k naplnění účelu, ke kterému by řízení o přestupcích v případě jeho konání směřovalo.<sup>169</sup>

I přesto, že zákonodárci v různých právních předpisech zvolili jinou formulaci právní normy, tak uplatnění a výsledek zásady oportunity je vždy stejný, protože pachatel přestupku zůstane vždy nepotrestán i přesto, že dojde ke spáchání přestupku.

Možná by bylo vhodné uvažovat nad zavedení zásady oportunity v obecné části řízení o přestupcích, jelikož má ve svém výsledku stejný dopad na zájem společnosti jako např. upuštění od potrestání dle PřeZ. Tím, že by k zahájení řízení vůbec nedošlo, by mnohdy ulehčilo správním orgánům, protože často dochází k jejich přehlacení právě rozhodováním o bagatelních přestupcích. Ovšem taková úprava řízení obecně by mohla vykazovat již velkou benevolenci veřejné moci a „přivírání očí“ nad protiprávním jednáním, které by vedlo k podryvání vrchnostenské pravomoci státní správy a nižší míru ochrany společnosti před společensky škodlivými činy.

#### **5.5.1.2. Zásada oportunity podle zákona o České národní bance**

Nejzásadnější odchylka ve formě aplikace zásady oportunity v řízení o přestupcích se nachází v oblasti působnosti ČNB.<sup>170</sup> Jak už víme z předchozího pojednání, zákon o České národní bance je jedním z premiantů ve stanovení odchylné úpravy, neboť v řízení, ve kterém má být rozhodováno o vině a trestu osoby podezřelé působnost a pravomoc ČNB se od klasického řízení odlišuje v několika ohledech.

Možnost odložení věci prostřednictvím upuštění od zahájení řízení zakotvuje zákon o ČNB v § 46e odst. 1. Usnesení o odložení věci, které přichází v úvahu jen za určitých předpokladů, se pouze poznamená do příslušného spisu a není ho třeba dále nikomu doručovat. K užití odchylky může správní orgán dospět jestliže:

- a) je vzhledem ke způsobu spáchání přestupku,

---

<sup>169</sup> SLANINA, J., JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., WACHTLOVÁ, L., FLÍDR, J. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 760.

<sup>170</sup> § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

- b) rozsahu a hodnotě zájmu chráněného zákonem, který byl napaden nebo ohrožen,
- c) k vyvolanému následku,
- d) veškerým skutečnostem souvisejících s jeho provedením přestupku zjevné, že účelu přestupkového řízení je možné dosáhnout jinak nebo eventuálně účelu již bylo docíleno.

Druhou možností, za které může ČNB ustanovení aplikovat je, když pachatel učinil určité kroky k nápravě po spáchání protiprávního jednání a opět ve spojení s podmínkou o dosažení účelu přestupkového řízení.<sup>171</sup>

Prolomení zásady legality je odůvodňováno velkým množstvím neurčitých pojmů v oblasti působnosti ČNB. To dle mého názoru není pádným argumentem, neboť v celém správním právu, de facto v celém právu obecně se nacházejí nespočet neurčitých pojmů. Dalším argumentem je, že u některých přestupků v oblasti finančního trhu by uložení trestu působilo méně účelně než jiná forma nápravy, která by daného účelu mohla dosáhnout daleko efektivněji. Dojde-li ke spáchání přestupku nedbalostním jednáním a zároveň k přijetím preventivního opatření proti opakování protiprávního jednání v budoucnosti, pak takové jednání nenaplňuje potřebnou míru společenské škodlivosti.<sup>172</sup>

Rozhodování správního orgánu o užití zásada oportunity na konkrétní přestupek, je bez pochyby složitým procesem, který tak k celkovému projednávání přestupkové agendy z časového hlediska nijak neprospívá a rozhodně tím nedochází k urychlení celého řízení. Z formulace ustanovení § 46e odst. 1 je možné dedukovat možnost odložení věci i na základě důvodů podle obecného předpisu přestupkového práva procesního (§ 76 PřeZ).<sup>173</sup>

Ustanovení zakotvující zásadu oportunity podle zákona o ČNB se vztahuje i na projednávání přestupků, které zakotvují jiné právní předpisy než zákon o ČNB, pokud je k rozhodování věcně příslušná ČNB, což zahrnuje velkou část finančního trhu, neboť jde o společné ustanovení k řízení před ČNB. Jedná se např. o přestupky podle zákona o spotřebitelském úvěru,<sup>174</sup> zákona o bankách<sup>175</sup> nebo zákona

---

<sup>171</sup> § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>172</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 374. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>173</sup> FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 188-189.

<sup>174</sup> § 158 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

<sup>175</sup> § 36j odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

o podnikání na kapitálovém trhu,<sup>176</sup> a tak princip oportunity najde širší uplatnění, než se na první pohled může zdát. Rovněž některé takové zákony (srov. zákon ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu v § 238) dříve zakotvovaly zásadu oportunity, a proto účinností tzv. změnového zákona došlo k odstranění těchto duplicit a tím k upevnění pojednávané procesní odchylky podle zákona o ČNB.<sup>177</sup>

ČNB je v první řadě dle Ústavy ČR centrální bankou státu.<sup>178</sup> Obligatorně musí dodržovat Ústavou a jinými právními předpisy stanovená poslání, a tak použití ustanovení § 46e odst. 1 zákona o ČNB musí být vždy primárně v souladu s jejími cíli, kterých je třeba dbát i při aplikaci dané odchylky. Jednou z funkcí ČNB je péče o finančního trhu jako takový. Vzhledem k této funkci může dojít k situaci, že přestože by přicházelo v úvahu užití zásady oportunity, bude ČNB povinna zahájit řízení o přestupku.

Vyvolaný dojem, že některé přestupky zůstávají bez potrestání, díky právě dané odchylce, by mohl mít za následek zmenšení důvěry v bezpečnost finančního trhu, i když by přestupek tuto oblast nepoškozoval.<sup>179</sup> Ačkoliv některé důvody zavedení oportunity v oblasti finančního trhu jsou racionální a naopak některé naprosto nemístné, jeví se mi odchylka na tomto místě žádoucí, a to vzhledem k zásadě subsidiarity trestní represe, která platí i v rámci správního trestání. V dané oblasti často dochází ke komplikovaným řízením o přestupcích a díky zavedené odchylné úpravě, která dává možnost ČNB řízení nezahájit, dochází k odlehčení přestupkové agendy od bagatelních přestupků. Ovšem nesmí se tak dít na úkor ignorování protiprávního jednání.<sup>180</sup>

## 5.6. Společné řízení

Společné řízení můžeme specifikovat jako zvláštní druh řízení, jelikož jde o postup, který není využíván v rámci každého rozhodování. Vedení společného řízení zakotvuje v první řadě SpŘ, který pokládá základní podmínky pro jeho konání. Tento právní rámec je dále doplněn specifikacemi v ustanovení

---

<sup>176</sup> § 192 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

<sup>177</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupech. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 369 a s. 374. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>178</sup> Čl. 98 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>179</sup> SMUTNÝ, A. *Zákon o bankách: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. s. 731-733.

<sup>180</sup> FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 189.

§ 88 PřeZ pro rozhodování o přestupkové agendě, který určuje dodatečné podmínky pro zahájení takového řízení.<sup>181</sup>

Společné řízení je vedeno obdobným způsobem jako klasické řízení s výjimkou způsobu ukládání trestů. Pokud je obviněný uznán vinným, je nutné ukládat trest pokuty za podmínek zásady absorpce, popř. asperace, což nevylučuje možnost uložení jiného správního trestu. Aplikaci těchto zásad ve správním trestání je nutné konstatovat jako další aspekt potvrzující blízkou spojitost s trestním právem.

Přestupkové právo specifikuje de facto dva druhy společného řízení. V obou situacích je, ale řízení možné vést jen o skutcích, které byly spáchány před zahájením přestupkového řízení. Z toho plyne kritérium časové souvislosti, a proto je nutné přesné určení okamžiku zahájení společného řízení, který dle obecné úpravy nastává, pokud je oznámení doručeno všem podezřelým (§ 78 odst. 2). Časové hledisko bylo v minulosti častým předmětem sporu (např. rozhodnutí NSS ze dne 18.6.2009 č. j. 1 As 28/2009-62). Ačkoliv pravidlo pro určení okamžiku zahájení řízení, není žádnou novinkou, v předchozí právní úpravě bylo v určitých situacích stanoveno již i přesnějším kritériem. Společné řízení se konalo jen o přestupcích, které byly spáchány v rozmezí nejdéle tří měsíců. Jednalo se o podmínku, která se vztahovala pouze na stanovený okruh přestupků podle zvláštní úpravy.<sup>182</sup>

V prvním situaci se řízení koná, pokud se osoba podezřelá svým jednáním dopustila více přestupků, ať už jedním či více skutky. Takové činy vykazují shodu v konkrétním subjektu skutkové podstaty spáchaných přestupků, kterým je jediný podezřelý posléze nazýván jako obviněný. Specifické řízení je možné vést jen, pokud se přestupky nacházejí na stejném úseku veřejné správy. Dále již není potřeba určovat příslušný orgán k takovému řízení žádným kritériem, neboť pro konání společného řízení musí být splněna další podmínka, která ukládá příslušnost stejného správního orgánu, což zajišťuje dostatečnou odbornost i k rozhodování ve společném řízení o více přestupcích. Tento požadavek je nezbytně nutný, neboť v rámci jedné oblasti veřejné správy o protiprávních činech je často kompetentních více správních orgánů.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 718.

<sup>182</sup> Tamtéž, s. 721-724.

<sup>183</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 718-719.

Ustanovená podmínka shodné oblasti veřejné správy by se mohla jevit jako neurčitý právní pojem, a tím by se jednalo o celkem benevolentní pravidlo, proto je zapotřebí při jeho užití restriktivního výkladu.<sup>184</sup> Právě z toho důvodu si daná podmínka zasloužila i značnou pozornost důvodové zprávy, která se v závěru vyjadřuje následovně: „*Veřejný zájem je třeba v tomto kontextu definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků. Tím se i obsah použité obecné formulace zúží zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem případně více právními předpisy upravujícími oblast veřejné správy ve výše uvedeném smyslu.*“<sup>185</sup> Takové vysvětlení není jednoznačné a v praxi vznikají patrné rozdíly, nicméně v kombinaci s ostatními podmínky pro konání společného řízení jde o dostačující kritérium.<sup>186</sup>

Druhá situace konání společného řízení nastává, pokud se více podezřelých dopustí přestupků, které spolu souvisejí v podstatných rysech a splňují stejné podmínky jako v předchozím případě. Zde se nenachází shoda v osobě, ale souvislost musí být spatřována v projednávaných skutcích, a to nejen ve stejné oblasti veřejné správy, ovšem tato podmínka musí být rovněž splněna.

Z interpretace ustanovení o společném řízení vyplývá, že příslušný správní orgán, pokud po předběžném šetření zjistí splněný zákonných podmínek, musí věci projednat vždy ve společném řízení, aniž by se sám mohl rozhodnout, zda tak učiní či nikoliv. Takové znění zákona neumožňuje individuální posouzení každého případu, ale přesto je orgánu ponechán prostor k případnému vydání usnesení o vyloučení dílčího skutku do samotného řízení. V takovém případě již rozhodnutí závisí na každém správním orgánu, ale jen pokud jsou pro takový postup dány důvody a orgánu připadá rozhodování v samostatné řízení vhodnější z důvodu urychlení vydání rozhodnutí o vině.<sup>187</sup>

### **5.6.1. Odchyly od obecné úpravy společného řízení**

Výraznou odchylku od vedení společného řízení vyžaduje rozhodování vedené Úřadem pro OHS o přestupcích podle zákona o OHS, který zakotvuje

---

<sup>184</sup> MATES, P. *Nad procesní úpravou správního trestání*. Trestněprávní revue. Praha, 2019, č. 10. [online]. [cit. 16.3.2021]. Dostupné v systému Beck-online.

<sup>185</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupku a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 206. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

<sup>186</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 384.

<sup>187</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 720-721.

odklony od standardního společného řízení rovnou dvě.<sup>188</sup> Rozhodování o více spáchaných přestupcích v jednom řízení je v této oblasti velmi častým typem řízení, zejména vzhledem k povaze některých protiprávních jednání jako je např. uzavření tzv. zakázaných dohod, které jsou uzavřeny v rozporu § 3 odst. 1 ZOHS.<sup>189</sup>

Zákon nevylučuje ustanovení Přez o konání společného řízení, jako je tomu v případě zákona o významné tržní síle<sup>190</sup> nebo zákona o zadávání veřejných zakázek,<sup>191</sup> podle nichž je k projednání přestupků příslušný taktéž Úřad pro OHS.<sup>192</sup> ZOHS umožňuje Úřadu, i přes splnění zákonných podmínek pro konání společného řízení, zvláštní typ řízení nevyužít.<sup>193</sup> Z čeho mu plyne možnost o přestupcích rozhodovat v samotném řízení, aniž by k tomu došlo usnesením o vyloučení skutku až po zahájení společného řízení. Ze zakotvení této odchylky vyplývá obligatornost konání společného řízení podle Přez. Pokud by konání toho to zvláštního druhu řízení bylo v diskreci správního orgánu obecně, zákon o OHS by takové ustanovení nemusel obsahovat. Možnost a ne povinnost správního orgánu (samozřejmě za splnění stanovených podmínek) společně řízení zahájit, by ulehčila přestupkové agendě, neboť konat rovnou jednotlivá klasická řízení o přestupcích je efektivnější cesta, než následně případy vylučovat usnesením ze společného řízení

Užití odchylky je možné pouze, pokud správní orgán při ukládání trestů „přihlédne k správním trestům uloženým za tyto přestupky v samostatných řízeních.“<sup>194</sup> Formulace této podmínky není úplně nejvhodnější, neboť záměr zákonodárců není jasně vyjádřen. Ustanovení by bylo možné interpretovat tak, že má být uložen každému pachateli trest, který mu za jeho spáchané činy náleží, a to bez dalšího, což by nebylo třeba vůbec v zákoně uvádět. Na druhý pohled je ale jasné, že zákonodárce měl na mysli zohlednění správních trestů, které mohou být uloženy za jiné přestupky, se kterými by bez uplatnění speciální úpravy bylo rozhodováno v rámci společného řízení. K uložení správních trestů má dojít

---

<sup>188</sup> § 22b odst. 5 a 6 ZOHS.

<sup>189</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 392. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>190</sup> § 9 odst. 8 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejich zneužití.

<sup>191</sup> § 270 odst. 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

<sup>192</sup> Srov. § 9 odst. 3 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejich zneužití; § 270 odst. 9 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

<sup>193</sup> § 22b odst. 5 a 6 ZOHS.

<sup>194</sup> § 22b odst. 6 ZOHS.

prostřednictvím modifikace zásady absorpční,<sup>195</sup> čemu nasvědčuje i judikatura NSS.<sup>196</sup>

V případě konání řízení o více přestupcích podle ZOHS, je společné řízení zahájeno doručením oznámení prvním podezřelému. Jedná se úplně opačný rozhodný okamžik zahájení řízení oproti ustanovení § 78 odst. 2 PřeZ, kde dochází k zahájení po doručení všem podezřelým. Odchylna může mít různé dopady, jimiž mohou vznikat rozdíly mezi jednotlivými podezřelými, protože ne proti všem doje k zahájení řízení, se kterým jsou spojena určitá práva a povinnosti, ve stejný okamžik.

Odsklon může mít i své opodstatnění, a to využití momentu překvapení správním orgánem u nic netušícího podezřelého při provádění místního šetření, ať už obchodních či jiných prostor, kterou jsou soutěžitelé povinni strpět dle ZOHS. V takovém případě se bude jednat o první úkon v řízení a s ním bude podezřelému současně doručeno oznámení o zahájení řízení. Místní šetření by po předchozím doručení oznámení o zahájení řízení nemuselo přinést potřebné důkazy, jejichž získání je cílem místního šetření, proto mi zavedení daná odchylna oblasti OHS připadá velmi užitečné.<sup>197</sup>

Nad rámce úpravy SpŘ a PřeZ upravuje společné řízení také zákon o nemocenském pojištění v ustanovení § 142 odst. 8. Speciální úprava umožňuje konat společné řízení pouze o přestupcích ve věcech pojistného na sociální zabezpečení. Konkrétně o společensky škodlivých činech, jejichž skutkovou podstatu zakotvují mimo zákona o nemocenském pojištění, který odchylnu zakládá, i další zákony, jako je např. zákon o provádění a organizaci sociálního zabezpečení, zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku.<sup>198</sup> Tento daný rozptyl vypovídá o daleko větším dosahu dané odchylny, jelikož z logiky věci vyplývá, že společné řízení charakterizované zákonem o NemPoj je možné vést o porušení právních povinností, které jsou za přestupek označeni v rámci celé oblasti pojištění na sociální zabezpečení. Zákonodárci v § 142 odst. 8 NemPoj ne zvolili zdaleka nejjednodušší konstrukci ustanovení, protože místo vymezení oblasti veřejné správy třemi úseky, mohli zvolit pouze oblast pojistného

---

<sup>195</sup> RAUS, D. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 515.

<sup>196</sup> Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009 č. j. 1 As 28/2009-62.

<sup>197</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 392. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>198</sup> Tamtéž. s. 415–416.



na sociální zabezpečení, která v sobě již zahrnuje oblast nemocenského i důchodového pojištění.

Aby se společné řízení mohlo konat, musí se podezřelá osoba dopustit porušení všech právních povinností ve stejném postavení.<sup>199</sup> To znamená, že je nutné, aby osoba spáchala všechny přestupky ve stejné pozici např. jako zaměstnavatel nebo podnikající FO. Z této podmínky vyplývá, že konání společného řízení není přípustné, pokud by např. osoba spáchala jeden přestupek v oblasti nemocenského pojištění jako fyzická osoba a druhý podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku v postavení zaměstnavatele. V takovém případě by OSSZ nemohla zahájit společné řízení o těchto přestupcích, neboť konání takového řízení by vedlo ke značné roztržitosti, což ovšem by nevyklučovalo možné spojení věci v jedno řízení podle SpŘ.<sup>200</sup>

Odchytkou v zákoně o NemPoj je vyloučeno konání společného řízení za splnění podmínek PřeZ v rámci specifikované přestupkové agendy, pokud by ovšem v zákoně o NemPoj právní norma neobsahovala slovní spojení: *pouze v případě*, bylo by možné jej vykládat jen jako uložení přísnějších podmiňujících podmínek pro konání zvláštního typu společného řízení. Jednalo by se o specifikování podmínky, která by blíže určovala konkrétní oblast veřejné správy. Tím, že se bude jednat o přestupcích spáchaných jedinou podezřelou osobou, má ustanovení o společném řízení podle lex specialis velmi blízko ke společnému řízení podle § 88 odst. 1 PřeZ. V obou situacích jde o řízení, ve kterém nalezneme pouze jednu osobu obviněnou a správní orgán v něm rozhoduje o více přestupcích.<sup>201</sup>

Zakotvení této odchylné úpravy společného řízení shledávám za velmi efektivní způsob rozhodování v dané oblasti, neboť celková oblast pojistného na sociální zabezpečení je navzájem provázána. Právní předpisy z oblasti sociální zabezpečení obsahují i několik odchylek od rozhodování klasického správního řízení, o některých vybraných bylo již pojednáno v rámci jiných kapitol.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> § 142 odst. 8 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

<sup>200</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s.415-416. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>201</sup> § 142 odst. 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

<sup>202</sup> KOLDINSKÁ, K., TROSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. s. 88.

## 5.7. Příkaz na místě

Jednou z možných alternativních forem rozhodování o vině a trestu ve správním právu je vydání příkazu na místě, o kterém se vydá příkazový blok. Takové rozhodnutí je ve srovnání s klasickým rozhodnutím o přestupku značně jednodušší a k jeho vydání dochází méně formálnějším postupem správního orgánu. Z toho důvodu je jeho prostřednictvím rozhodováno o přestupcích vykazujících nižší míru společenské škodlivosti. Příkaz na místě umožňuje pružnější a okamžitou reakci na porušení právních povinností. Tím dochází k efektivnějšímu plnění represivní a výchovné funkce správního trestání. Příkaz na místě není žádným novým institutem, ale jedná se pouze o jednu z terminologických změn, kterou přinesla reforma správního práva trestního.

Oprávněný správní orgán má možnost postihnout obviněného prostřednictvím příkazu na místě správním trestem pokutou v případě, že by domluva k vyřízení věci byla nedostatečná. Z ustanovení § 91 PřeZ vyplývá, že v rámci tohoto procesního institutu zákon připouští uložení pouze jediného správního trestu, čemuž tak nebylo vždy. V minulosti byl zakotven i správní trest ve formě napomenutí. Aktuální právní úprava nahradila napomenutí ústní domluvou, protože pokud orgán v minulosti uložil trest napomenutí, v praxi to neznamenovalo vydání příkazního bloku, ale vystavění specifického formuláře. Pro rozhodování příkazem na místě, tak možnost domluvy bezpochyby představuje efektivnější alternativu vzhledem ke smyslu daného institutu.<sup>203</sup>

Souhlas osoby obviněné se zjištěními okolnostmi, s právním kvalifikací činu, obecně s celkovým procesním postupem správního orgánu, tedy i s výší pokuty, je jednou z podmínek pro vydání rozhodnutí v této podobě. Obviněného souhlasná vůle je popřípadě vyjádřena podpisem na příkazovém bloku. Přičemž podle obecné úpravy PřeZ nesmí orgán uložit pokutu přesahující výši 10 000 Kč, pokud *lex specialis* nestanoví jinak, o čemž bude pojednáno v následující kapitole.<sup>204</sup>

Důležitou otázkou zůstává. Kdo je oprávněn rozhodovat v tomto zkráceném řízení? Na danou otázku odpovídá v první řadě PřeZ ve svém ustanovení § 91 odst. 2, kde stanovuje možnost rozhodnout o přestupku příkazem na místě správnímu orgánu, který je věcně příslušný podle § 60 PřeZ. Dále je tato pravomoc svěřena

---

<sup>203</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 748-750.

<sup>204</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 196.

orgánu Policie České republiky, Vojenské policii, orgánu státní báňské správě, inspekci práce a strážníkovi obecní policie. Každý tento subjekt má do své kompetence svěřen jen určitý okruh skutkových podstat přestupků, o kterých může rozhodovat příkazem na místě, což ale nevyklučuje rozšíření zvláštní úpravou. Např. do příslušnosti orgánu Policie ČR patří skutkové podstaty zakotvené v § 5 zákona o některých přestupcích, které obsahují shodný skupinový objekt činu, a to veřejný pořádek a k dalším přestupkům. V praxi spíše dochází k využití příkazu na místě prostřednictvím jiných, než obecně věcně příslušných správních orgánů podle § 60 PřeZ, zejména prostřednictvím orgánu Policie ČR a strážníků obecní policie.<sup>205</sup> V neposlední řadě je nutné opět konstatovat subsidiární užití SpŘ a to především § 150 SpŘ.

### **5.7.1. Odchyly od obecné úpravy příkazu na místě**

Zvláštní právní úprava zakotvuje procesní odchylky od rozhodování o přestupcích prostřednictvím příkazu na místě podle PřeZ. Mohlo by se jevit, že je nejedná o zvlášť výrazné odklony, neboť nejsou výrazným zásahem a změnou, která by ovlivňoval celé, standardního řízení o přestupcích, ovšem vzhledem k jejich častému zakotvení a užití jsem přesvědčená o opaku.

První skupina odchylek vzniká absolutním vyloučením aplikace příkazu na místě na určité přestupky. Velmi specifickým, ale naprosto racionálním důvodem takové odchylné úpravy je možná podjatost osoby, kterým je svěřena věcná příslušnost k vydání příkazu na místě.<sup>206</sup> Takovou odchylku zakotvuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, který vylučuje projednání příkazem na místě,<sup>207</sup> pokud by došlo ke spáchání přestupku strážníkem obecní policie. Ustanovení se vztahuje na okruh skutků, který jsou koncipováni tak, že se přestupku může dopustit i jiná osoba, která nemá postavení strážníka obecní policie, přesto není možné její protiprávní jednání projednat příkazem na místě.<sup>208</sup> Argument zakotvení odchylky je naprosto pádný, ovšem pro větší účelnost vyloučení aplikace příkazu na místě, by byl obsah právní norma následující dikce: dopustí-li se strážník obecní policie přestupku podle odstavců 1 a 2, nelze je projednat příkazem na místě. Díky takové formulaci by mohlo dojít k rozhodnutí ve formě příkazu na místě

<sup>205</sup> § 91 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>206</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 367. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>207</sup> § 28 odst. 5 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

<sup>208</sup> § 28 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

o přestupcích spáchanými ostatními osobami, které nejsou v postavení strážníka obecné policie.

Rozhodování o přestupcích prostřednictvím příkazu na místě rovněž popírá zákon o ochraně hospodářské soutěže, neboť přestupky obsažené v tomto zákoně vykazují vyšší míru škodlivosti. I kdyby právní úprava nevyklučovala konání tohoto zvláštního druhu zkrácené řízení, ve většině případů by o porušení právních povinností v oblasti soutěžního práva nebylo vhodné v této formě rozhodovat, a to z více důvodů. Zejména s ohledem na potřebu uložení jiného správního trestu, než je pokuta,<sup>209</sup> což je odůvodněním i pro zákony z jiné sféry přestupkové agendy, který užití příkazu na místě eliminují. Pro ilustraci lze uvést, že přestupky dle zákona o silniční dopravě, u kterých zákon umožňuje uložení správního trestu zákazu činnosti, nelze rozhodnout příkazem na místě.<sup>210</sup> V neposlední řadě je vyloučení ustanovení § 91 a § 92 PřeZ podloženo složitostí dokazování spáchání přestupků v dané oblasti a jedním z faktorů by mohla být i jeho úzká propojenost s unijním právem.<sup>211</sup>

Některé závažnější přestupky, které nelze projednat taktéž příkazem na místě zakotvuje i zákon č. 146/2001 Sb., lázeňský zákon. Vyloučení vydání rozhodnutí příkazem na místě v daném zákoně není výraznou odchylkou, neboť se týká pouze dvou přestupků spáchaných fyzickou osobou.<sup>212</sup>

Další odchylku nalezneme v případě, že se osoba dopustí přestupku v souvislosti s užíváním patentu, jehož znaky skutkové podstaty vymezuje patentový zákon v ustanovení § 74a odst. 1. Není možné, aby příslušný správní orgán, v této situaci obecní úřad trojkové obce, rozhodoval o správním trestu příkazem na místě, neboť jeho užití zvláštní právní úprava vylučuje.<sup>213</sup>

Pokud připustíme, že stanovení věcné příslušnosti speciální úpravou je odchylkou (viz kapitola 5. 1. 1.) nalezneme jich několik i k ustanovení § 92 odst. 2 PřeZ. Stejně jako příslušnost správního orgánu ke standardnímu přestupkovému řízení, tak i v případě příkazu na místě se okruh orgánů vyznačuje

---

<sup>209</sup> FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 193.

<sup>210</sup> § 125c odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů.

<sup>211</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 391. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>212</sup> § 41 odst. 1 písm. b) a h), § 41a odst. 3 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon.

<sup>213</sup> § 74a odst. 1, odst. 4 a odst. 5 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích.

značnou různorodostí. Většina zákonů v dílčím ustanovení zmocňují k vydání příkazu na místě správní orgán, který již podle přestupkového zákona může rozhodovat o některých oblastech přestupkové agendy (např. orgán Policie ČR podle § 124 odst. 11 písm. d) zákona o silničním provozu). V jiném případě pověřují osobu, která se nachází v určitém postavení nebo funkci ve spojitosti s přestupky, jejichž skutkové podstaty určují ty samé zákony. Jednou z oprávněných osob k vydání příkazu na místě je lesní stráž, která je oprávněna takto rozhodnout o přestupcích v zákoně o myslivosti a dále o skutcích zakotvených v § 53 lesního zákona.<sup>214</sup> Výjimkou je zákon o některých přestupcích, který nezakládá věcnou příslušnost k příkazu na místě, protože příslušnost k přestupkům v něm vymezených zakládá samotný Přez.<sup>215</sup>

#### **5.7.1.1. Sankční odchylky**

Pro nalezení další odchylky od Přez, která budou přednostně aplikovány, je zapotřebí zaměřit pozornost na stanovení výše horní hranici pokuty, kterou v určitých případech zvláštní zákon ukládá odlišnou. Ačkoliv se jedná se o odchylky týkající se správního trestu a určení jeho výše, které je obecně součástí hmotněprávní části zákona, bude o ní pojednáno, neboť stanovení tohoto trestu se nachází společně s procesním institutem příkazem na místě v třetí části Přez.

Pokud lex specialis neobsahuje ustanovení o přípustné výši správního trestu pokuty uloženého příkazem na místě, neznamena to možnost správního orgánu uložit trest v libovolné výši, ale povinnost akceptace maximální výše 10 000 Kč dle § 91 Přez.<sup>216</sup> Přesné stanovení její výše je stále věcí diskrece příslušného orgánu, ten však musí plně respektovat hranice určené zákony.

Takové odklony od obecné úpravy nalezneme především v oblasti dopravy. Konkrétně v zákoně o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla může správní orgán uložit pokutu do výše 1 500 Kč za přestupek, kterého se dopustí fyzická osoba. V situaci, kdy při kontrole na výzvu příslušníka Policie ČR neprokáže pojištění odpovědnosti zelenou kartou, jelikož osoba je při provozu vozidla povinna mít kartu a jiné doklady od vozidla u sebe.<sup>217</sup> Pokud by se o přestupku

---

<sup>214</sup> § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti; § 39 odst. 2 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon.

<sup>215</sup> § 91 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>216</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 5 As 16/2008-68.

<sup>217</sup> § 16 odst. 2 a odst. 4 a § 17 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

nerozhodovalo příkazem na místě, pak za takové porušení povinnosti hrozí ve standardním řízení maximální pokuta 3 000 Kč.<sup>218</sup> K porušení této zákonem stanovené povinnosti je právní řád ČR ve srovnání s internacionálním přístupem velmi benevolentní, neboť podle cizích právních řádů mohou takové činy naplňovat znaky skutkové podstaty trestného činu a vést k trestnému stíhání.<sup>219</sup>

Uložení pokuty příkazem na místě ve výši 1 000 Kč nebo až do 30 000 Kč je možné uložit podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Takto rozdílnou právní úpravu hranice pokuty stanovuje ve svém § 42a, kde v posledním odstavci zakotvuje maximální možnou sazbu správního trestu za stanovené přestupky, jejichž skutkovou podstatu určuje tentýž paragraf, a to jak pro rozhodování v běžném řízení o přestupcích, tak příkazem na místě. Jedná se o čtyři různé maximální výše sazeb, které mohou být uloženy pouze fyzickým osobám.<sup>220</sup>

Nejnižší výše sazby činní 1 000 Kč, a to za přestupek spáchaný proti systému časové zpoplatnění. Jde o případ, kdy osoba předem neoznámí podle § 21 odst. 1 písm. b) výše uvedeného zákona osvobození vozidla od poplatku. Tímto porušením zákona nevzniká žádný zásadní společensky škodlivý následek, neboť fyzická osoba nedodržela pouze ohlašovací povinnost, kterou jí zákon ukládá, a tak uložení nižší sazby pokuty je na místě.<sup>221</sup> Oproti tomu, pokud vozidlo není osvobozeno od časového poplatku a bez jeho uhrazení osoba využije pozemní komunikaci, dopouští se přestupku, za jehož spáchání je možné pachateli uložit pokutu do výše 5 000 Kč příkazem na místě nebo spáchali přestupek podle § 42a odst. 3 uvedeného zákona.<sup>222</sup> Za přestupek podle § 42a odst. 4 písm. a), b) a d) zákona o pozemních komunikacích je příslušný správní orgán oprávněn uložit příkazem na místě pokutu do 30 000 Kč a za přestupek podle stejného paragrafu odst. 4 písm. c) je možné vyřídit věc pokutou do výše 15 000 Kč.<sup>223</sup>

Potřeba těchto odchylek u některých přestupků, které ukládají vyšší pokutu, je dána větší společenskou škodlivostí a celkovým negativním dopadem takového jednání. Naopak je nutné vzít potaz, že jiné spáchání přestupků způsobuje nižší

---

<sup>218</sup> § 16 odst. 3 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

<sup>219</sup> JANDOVIČ, L. *Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. s. 359.

<sup>220</sup> § 42a odst. 8 písm. g-k zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

<sup>221</sup> § 42a odst. 8 písm. g) a odst. 7 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

<sup>222</sup> § 42a odst. 2, odst. 3 a odst. 8 písm. h) zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích.

<sup>223</sup> Tamtéž, § 42a odst. 8 písm. i a písm. j.

negativní dopad na společnost a je tedy žádoucí zakotvení nižší horní hranice pokuty uložené příkazem na místě, než určuje PřeZ.

Ve většině případů se tedy výše sazby odvíjí od vážnosti následku spáchaného přestupku.<sup>224</sup> Smysl těchto odchylek spatřuji v možnosti individuálnějšího přístupu k ukládání správního trestu sankce. Je důležité mít stále na paměti, že individuální míru škodlivosti určuje příslušný správní orgán prostřednictvím diskreční pravomoci. V praxi je patrné, že pokud dojde k vyřízení věci příkazem na místě je maximální výše správního trestu zpravidla nižší, neboť pro správní trestání je účelnější užití zkráceného postupu vyřízení věci, který odlehčuje přestupkové agendě.<sup>225</sup>

## 5.8. Lhůta pro vydání rozhodnutí

Pokud nedojde k zastavení nebo přerušení řízení, popřípadě narovnání končí rozhodování o vině a trestu za přestupek vydáním individuálního správního aktu, kterým je vina obviněného konstatována či nikoliv.

Správního řád jako obecný předpis stanovuje kritérium vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat za splnění této podmínky, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Jedná se o lhůtu obecnou, která je na řízení o přestupcích neaplikovatelná, protože zákon o přestupcích ukládá lhůtu pro vydání rozhodnutí odlišnou a takové speciální ustanovení, jak již víme, má aplikační přednost. Pouze podmínka bezodkladnosti je v přestupkovém zákoně stanovena obdobně jako ve SpŘ. Není-li možné vydat rozhodnutí o přestupku bezodkladně, což představuje první časové kritérium, musí být vydáno dle § 94 PřeZ do 60 dnů ode dne zahájení řízení.<sup>226</sup> Ustanovení zákona o přestupcích je speciální vůči úpravě v SpŘ, ale je aplikovatelné jen, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného. Speciální lhůtu vůči obecné lhůtě v SpŘ určuje také např. stavební zákon v § 87 odst. 4, ovšem k vydání rozhodnutí v územním řízení nikoliv v řízení o přestupcích.

Kritérium vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu v sobě zahrnuje neurčitý právní pojem, který se objevuje ve všech částech správního práva

---

<sup>224</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 178.

<sup>225</sup> Srov např. dle § 7 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, lze za určité přestupky uložit pokutu v maximální výši 10 000 Kč a za stejné porušení právních předpisů lze příkazem na místě podle § 7 písm. e) téhož zákona uložit pokutu do výše 5 000 Kč.

<sup>226</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 184.

a je zapotřebí jej vykládat v souvislostech s konkrétním ustanovením a danou problematikou. Bezodkladnost dává správnímu orgánu určitou možnost vydat rozhodnutí ve stanoveném časovém úseku dle svého uvážení. Musí však učinit v nejkratší možné době, která je potřebná k bezprostřednímu vydání rozhodnutí.<sup>227</sup>

Na základě subsidiarity správního řádu je možné i v případě sankčního rozhodování ke lhůtě 60 dnů připočítat dalších 30 dnů jako u jiných správních řízení. K prodloužení lhůty může dojít při nutnosti nařízení ústního jednání nebo v řízení, kde je vyžadováno určitou osobu předvolat nebo předvést dle ustanovení § 59 a § 60 SpŘ. Dalšímu prodloužení lhůty dochází při potřebě doručovat veřejnou vyhláškou určitým subjektům.

Zákon také umožňuje prodloužení zákonné lhůty o dobu nezbytně nutnou k provedení určitých úkonů. Jedná-li se o potřebnou dobu k dožádání dle § 13 SpŘ, vyhotovení znaleckého posudku znalcem nebo k doručení písemnosti mimo Českou republiku. Pro kompletní výklad je nutné zmínit, že na lhůtu pro vydání rozhodnutí v řízení o přestupcích se užije ustanovení § 65 odst. 1 SpŘ o přerušení řízení. Doba, pro kterou je řízení přerušeno, se nezapočítává do lhůty k vydání rozhodnutí.<sup>228</sup>

Stanovený časový úsek k vydání rozhodnutí o vině a trestu je lhůtou pořádkové povahy. Nemá povahu prekluzivní lhůty, proto její porušení nemá za následek nemožnosti pozdějšího vydání rozhodnutí o přestupku.<sup>229</sup> Nevydání rozhodnutí o přestupku v zákonné lhůtě je sice vadou řízení, nicméně automaticky nezakládá protizákonnost vydaného rozhodnutí o společensky škodlivém činu.<sup>230</sup>

Zákon o přestupcích nečinnost správního orgánu nijak neupravuje, proto nedojde-li k vydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě je osoba nebo orgán oprávněn využít ochranu před nečinností stanovenou v ustanovení § 80 SpŘ. V takovéto situaci má nadřízený správní orgán několik možností, jak danou situaci vyřešit. Může zejména přikázat vydání daného rozhodnutí, převzít danou věc a sám jí rozhodnout nebo přikázat jinému konkrétnímu správnímu orgánu, aby rozhodnutí vydal namísto nečinného orgánu.<sup>231</sup> Popřípadě SŘS deklaruje možnost bránit

---

<sup>227</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 9 Afs 20/2010-74.

<sup>228</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 184.

<sup>229</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019. s. 372.

<sup>230</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 184.

<sup>231</sup> POTĚŠIL, L. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. s. 433.



se proti nečinnosti správního orgánu za uložených podmínek žalobou u krajského soudu.<sup>232</sup>

### 5.8.1. Odchytky od obecné lhůty k vydání rozhodnutí

Aplikace obecné lhůty pro vydání rozhodnutí nepřichází v úvahu v případě, že zákon, který je v poměru *lex specialis*, určí lhůtu odlišnou. Lhůta má být přednostně použita stejně jako jiné procesněprávní odchytky ve zvláštní úpravě řízení o přestupcích.

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů obsahuje odlišnou lhůtu v ustanovení § 61 odst. 3. Dalším takové ustanovení obsahuje zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů v § 13 odst. 3. Jedná se o mediální zákony, které jsou součástí právní úpravy mediálního práva. Ve své podstatě se nejedná o samostatný právní obor, ale o mezioborové odvětví, tedy malý úsek oblasti práva, který je regulována různými právními předpisy.<sup>233</sup>

Oba právní předpisy určují lhůtu k vydání rozhodnutí shodně, a to na 270 dnů ode dne zahájení řízení o přestupcích.<sup>234</sup> Rozhodný okamžik pro určení počátku lhůty zůstává stejný jako v řízení podle PřeZ. Tato zvláštní lhůta je skoro až pětinasobkem lhůty stanovené podle obecné úpravy řízení o přestupcích. Odchytky byla stanovena až změnovým zákonem, tedy až po rekonstrukci správního práva trestního.<sup>235</sup> Stejně jako odlišnou lhůtu k vydání rozhodnutí mohou zvláštní zákony vymezit situace, za kterých lhůta neběží.<sup>236</sup>

Vydat rozhodnutí o přestupcích a projednat přestupky, jejichž skutkové podstaty stanoví výše uvedené zákony, je svěřeno Radě pro rozhlasové a televizní vysílání.<sup>237</sup> Obecně je pověřena výkonem státní správy v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a v dalších oblastech mediálního práva.<sup>238</sup> Pokud bychom měli souhlasit s touto odchylkou, je třeba si uvědomit daná specifika řízení o přestupcích v kompetenci rady. Právě rozhodování kolektivním orgánem

---

<sup>232</sup> § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

<sup>233</sup> ROZEHNAL, A. *Mediální právo*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 7.

<sup>234</sup> § 61 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání; § 13 odst. 3 zákona č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání.

<sup>235</sup> Část sto šestnáctá bod 26 a část sto devadesátá sedmá změnového zákona.

<sup>236</sup> HROZINKOVÁ, E. *Správní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Leges, 2019. s. 208.

<sup>237</sup> § 61 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání; § 13 odst. 1 zákona č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání.

<sup>238</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

je jedním z argumentů zákonodárců, které nalezneme v důvodové zprávě k návrhu změnového zákona, pro zavedení odchylky. Rada rozhoduje o vině a trestu kolektivně v rámci jejího zasedání, což sebou přináší řadu komplikací.<sup>239</sup> Tento kolegiální orgán se skládá ze 13 členů a je schopen rozhodovat, pokud je přítomna nadpoloviční většina členů v čele s předsedou (popřípadě místopředseda) Rady.

Základní pravidla pro řízení před kolegiálním orgánem stanovuje SpŘ v ustanovení § 134. Ve většině případů rozhoduje po poradě hlasováním na základě prosté většiny.<sup>240</sup> Rozhodování o přestupcích na úseku mediálního práva je specifické zejména procesními postupy, které jdou ve prospěch podezřelých a dalších účastníků řízení. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu uvádí: „*lhůta pro podání vyjádření k zahájení správního řízení je alespoň dvacetidenní, ale většinou i delší, neboť je účastníkovi třeba ponechat dostatečný prostor pro seznámení s obsahem mediální analýzy a dalšími podklady rozhodnými pro správní řízení*“.<sup>241</sup> Dalším faktorem je poskytnutá, dostatečně dlouhá lhůta k doplnění spisu po ukončení dokazování. Účelem zákonodárce k zakotvení odchylky bylo rovněž ponechání dostatečného času účastníkům řízení k provedení jejich procesních práv a povinností.

Na celkovou dobu řízení o přestupcích má velký vliv dokazování. Jde o velmi specifickou a rozsáhlou fázi řízení. Dokazování v řízení o přestupku, jejichž skutková podstata se týká rozhlasového a televizního vysílání je daleko obsáhlejší, ba dokonce i problematičtější než v jiných oblastech, protože k dokazování dochází formou zvukového a obrazového záznamu neboli prostřednictvím záznamu spjatým s konkrétně projednávaným případem.<sup>242</sup> Zhlédnutí audiovizuálního záznamu je prováděno jako zvláštní forma ohledání.<sup>243</sup>

O provedení důkazů audiovizuálním záznamem je potřeba sepsat protokol i v situaci, že ústní jednání není konáno. Protokol o předloženém záznamu

---

<sup>239</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s.394. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>240</sup> § 7 odst. 1 a § 8 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>241</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s.394. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>242</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s.394-395. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>243</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11. 2008, č. j. 2 As 59/2008-80.

je významným podkladem pro rozhodování o vině a trestu. Jedná se o určitou záruku účastníků řízení, neboť ty se dokazování mimo ústního jednání neúčastní a neměli by možnost seznámit s obsahem audiovizuálního záznamu.<sup>244</sup>

Podkladové materiály k rozhodnutí vypracovává organizační složka Rady- Úřad Rady, který obstarává potřebné podklady.<sup>245</sup> Monitoring a následnou analýzu záznamu většinou neprovádí samotná Rada, ale právě tato organizační složka. Podklad vyhotovený Úřadem má funkci pouze konzultativní, poněvadž v každém případě musí dojít k přímé konfrontaci záznamu Radou, která následně vydá rozhodnutí o přestupku kolektivně.<sup>246</sup> Již z tohoto samotného postupu vyplývá, že samotné zpracování důkazního materiálu Úřadem nemůže nahradit protokol o úkonu. K této otázce se již v minulosti vyjádřil v rozsudku Nejvyšší správní soud ze dne 3. 4. 2012 sp. zn. 7 As 57/2010-82.

V některých situacích může potřeba případu vyvolat vypracování znaleckého posudku nebo odborného vyjádření. Správní orgán v takovém případě určí patřičnou lhůtu k vypracování posudku podle složitosti a rozsahu posuzované otázky. Následně po vypracování je ponechán prostor účastníkům řízení k obeznámením se obsahem posudku. Dokazování znaleckým, či odborným posudkem je běžným postupem v řízení o přestupcích i u jiných věcně příslušných orgánů.

Dokazování formou analýzy audiovizuálních záznamů ve většině případech znamená zhlédnutí velké kvantum hodin obrazových nebo zvukových záznamů.<sup>247</sup> Tento způsob dokazování a další zmíněná specifika zapříčiňují mnohem časově náročnější postup než při rozhodování v rámci jiné přestupkové agendy. Z tohoto důvodů je prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí v dané zvláštní úpravě namístě. Nicméně ne každý argument k zavedení odchylky v důvodové zprávě k návrhu změnového zákona, který zavádí lhůtu 270 dnů k vydání rozhodnutí, je přesvědčivý.

---

<sup>244</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, č. j. 7 As 57/2010-82.

<sup>245</sup> Čl. 4 bod 8 Jednacího řádu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. [online]. [cit. 10.3.2021]. Dostupné z: <https://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vnitri-predpisy/jednaci-rad.htm>.

<sup>246</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010-82.

<sup>247</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 394-395. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

V případě, kdy se zákonodárce argumentuje principem kolegiality, bylo by žádoucí stanovit odlišnou lhůtu pro vydání rozhodnutí i u jiných řízení o přestupcích, kde rozhoduje kolegiální orgán.<sup>248</sup>

Takovým správním orgánem, který je oprávněn k projednávání přestupků je Rada pro veřejný dohled nad auditem.<sup>249</sup> V rámci její vnitřní organizace rozhoduje o přestupcích zakotvených v hlavě XI. zákona o auditorech v prvním stupni řízení disciplinární výbor Rady, který je jejím orgánem. Veřejnou funkci člena výboru zastává pět fyzických osob, včetně jednoho předsedy výboru. K rozhodnutí o přestupcích tedy dochází taktéž prostřednictvím kolegiálního orgánu, ovšem zákonodárci v tomto případě žádnou odchylku od obecného ustanovení o lhůtě k vydání rozhodnutí nestanovují. Domnívám se, že je to z důvodu menšího počtu osob, které zastávají funkci v rámci kolegiálního orgánu, protože přece jenom 13 členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání je trojnásobkem osob výboru. Ovšem stále je rozhodováno na základě vůle více osob. Samozřejmě i v takovém řízení o přestupcích platí zahájení řízení ex offo, ovšem často dochází k podání oznámení o podezření o spáchání přestupku od jiných orgánů Rady pro veřejný dohled nad auditem, zejména kontrolním výborem.<sup>250</sup>

V praxi, pak velmi často dochází k vydání rozhodnutí prostřednictvím komise pro pojednání přestupků, pak i zde by se nabízela otázka delší lhůty k vydání rozhodnutí z důvodu kolegiality. I když vydání rozhodnutí tímto orgánem není, tak komplikované jako u výše rozebraného rozhodování Radou pro rozhlasové a televizní vysílání. Jedná se pouze o orgán stanoven funkční příslušností v rámci orgánů obce. Personální obsazení komise nemusí být nijak široké. Na komisi pro pojednání přestupků je kladena pouze zákonná podmínka lichého počtu členů,<sup>251</sup> a tak může být jejich počet členů i vyšší než u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, i když v praxi se tomu tak dít nebude. Při rozhodování o přestupcích tímto orgánem nedochází ke zdlouhavým poradám a hlasování. Z logiky věci tedy vyplývá, že počet členů komise ve většině případů nebude důvodem k vytyčení odlišné lhůty k vydání rozhodnutí od obecné 60denní lhůty.

---

<sup>248</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v řízení o přestupcích*. Dny práva 2018, část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova Univerzita. s. 264. [online]. [cit. 19.3.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

<sup>249</sup> § 49e odst. 3 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech.

<sup>250</sup> § 38a odst. 1 písm. c) a § 39b zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech.

<sup>251</sup> § 61 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Pokud je jedním z hlavních důvodů zavedení speciální lhůty k vydání rozhodnutí o přestupku složitost dokazování, proč by nemohla být lhůta obecně v PřeZ delší? V některých skutkově složitých případech dochází k rozsáhlému dokazování, aniž by se jednalo o přestupky z oblasti televizního a rozhlasového vysílání. Oproti tomu u přestupků na úseku dopravy je zapotřebí taktéž zhlédnutí záznamů z dopravních kamer, které zaberou hodiny času. Zákonodárce však tento aspekt ve zvláštním zákoně nezohlednil a lhůtu v tomto případě neprodloužil.

Zákon není dostatečně „upřímný“ k účastníkům řízení, jelikož u spousty řízení nedochází k vydání rozhodnutí ani po uplynutí lhůty 60 dnů (popřípadě prodloužení o dalších 30 dnů). Nedodržení stanovené lhůty může být způsobeno průtahy v řízení, jak ze strany správního orgánu, tak obviněného. Naopak pokud se jedná o zdánlivě banální případ, může se stanovená lhůta na druhou stranu jevit jako zbytečně dlouhá, neboť k vydání rozhodnutí, by bylo dostačující pouze několik dní. Nicméně i navenek jasný případ musí být bezesporu pečlivě prošetřen.

Závěrem bych chtěla ještě podotknout, že některé zákony eliminují užití obecného ustanovení o lhůtě pro vydání rozhodnutí PřeZ, přestože novou lhůtu už nezakotvují. Vyloučení lhůty, ovšem neznamená, že by správní orgán nemusel jednat či mohl rozhodnout v nepřiměřené době.<sup>252</sup> Příkladem lze uvést zákon o významné tržní síle<sup>253</sup> a ZOHS.<sup>254</sup>

## 5.9. Přezkum rozhodnutí o přestupku

Opravné řízení v rámci správního řízení, tudíž i řízení o přestupcích je postaveno na zásadě dvouinstančnosti. Tento princip může být zvláštním zákonem vyloučen, k čemuž dochází v řízení o přestupcích uvedených v následující kapitole. Jedná se o možnost domáhání se ochrany (subjektivních práv) proti rozhodnutí, které bylo vydáno. Rozhodnutí o přestupku je možné napadnout řádnými nebo mimořádnými opravnými prostředky, eventuálně dosáhnout přezkumného řízení, a to z různých důvodů. Takové rozdělení opravných prostředků SpŘ ani PřeZ nezmiňuje, ale je odvozeno z jiných právních předpisů (například v §8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem) a ze správní praxe.<sup>255</sup> Odvolání a rozklad jsou opravnými prostředky, které

<sup>252</sup> KINDL, Jiří. KOUDELKA, Martin. *Zákon o významné tržní síle: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 200 a s. 213.

<sup>253</sup> § 9 odst. 8 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle.

<sup>254</sup> § 22 odst. 8 ZOHS.

<sup>255</sup> HROZINKOVÁ, E. *Správní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Leges, 2019. s. 242.

je možné za zákonem stanovených podmínek podat proti nepravomocnému rozhodnutí (proto se jedná o řádné opravné prostředky). Dalším řádným opravným prostředkem je o odpor proti rozhodnutí vydaného v příkazním řízení.<sup>256</sup>

V řízení o odvolání, popřípadě rozkladu je obecně postupováno podle SpŘ. Přestupkový zákon stanovuje určité anomálie od klasického odvolacího řízení. Výrazným odklonem je narušení koncentrace řízení. Obvinění má právo (ne povinnost) v podání odvolání nebo během celého odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti či důkazy týkající se případu (§ 97 odst. 2 PřeZ).

Řádně podané odvolání má devolutivní a suspenzivní účinek. Druhý účinek odkládá právní moc rozhodnutí. Odkladný účinek je v řízení o přestupcích jasně stanoven a není možné jeho vyloučení, což je možné za zákonem stanovených podmínek ve správním řízení podle SpŘ ustanovení § 85 odst. 2 a 3. Devolutivní účinek zakládá rozhodování o správním aktu orgánem, který o věci nerozhodoval jako orgán prvního stupně.<sup>257</sup>

### **5.9.1. Odchytky týkající se přezkumu rozhodnutí**

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich určuje oproti SpŘ odlišný okruh osob, které mohou proti rozhodnutí o vině podat odvolání (§ 96 PřeZ). Okruh osob ještě bývá více zúžen předpisem, který působí jako *lex specialis* vůči PřeZ, a to v návaznosti na odchytky od účastníků řízení. Takovým právním předpisem je zákon o ochraně hospodářské soutěže, který ve svém ustanovení § 22b odst. 8 vylučuje aktivní legitimaci poškozeného a vlastníka věci k podání odvolání. Nutno konstatovat, že v tom samém ustanovení právní předpis vylučuje poškozeného z okruhu účastníků řízení o přestupcích ZOHS.<sup>258</sup> Jak již bylo pojednáno v kapitole o účastnících řízení při vyloučení poškozeného, ztrácí tato osoba možnost uplatnění určitých práv a povinností. Nemožnost poškozeného a vlastníka věci podat odvolání, tedy řádný opravný prostředek, v tomto případě vyplývá ze samé povahy přestupků týkajících se hospodářské soutěže, o čem bylo pojednáno v rámci vyloučení jejich účastenství v řízení.

Další odchylkou podle zákona o ochraně hospodářské soutěže je přezkoumatelnost rozhodnutí Úřadu v rámci řízení o rozkladu, k čemuž je oprávněn tentýž orgán, což vylučuje devolutivní účinek takového řízení.

---

<sup>256</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 198-199, 205.

<sup>257</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 200-202.

<sup>258</sup> § 22b odst. 8 ZOHS.

Zavedení odchylky je odůvodňováno především složitostí dokazování, kdy k rozhodování o přestupcích nepostačí pouhé znalosti právního oboru, ale především znalosti oblasti OHS.<sup>259</sup> Ovšem tato situace může nastat i v jiných případech, neboť o „rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústřední správního úřadu, a to na základě návrhu jim ustanovené rozkladové komise,“<sup>260</sup> ovšem tyto orgány bývají často příslušný k rozhodování i o přestupcích v první stupni. Tento aspekt je charakteristický právě pro užití opravného prostředku rozkladu.<sup>261</sup>

Stejná situace, kdy ustanovení § 96 odst. 1 písm. b) je neaplikovatelné, nastává v řízení o přestupcích i podle dalších právních předpisů. Příkladem je zákon o významné tržní síle, který v paragrafu 9 odst. 8 vylučuje možnost užití odvolání jedním účastníkem řízení, a to konkrétně osobou poškozenou.<sup>262</sup> Taktéž zákon o zadávání veřejných zakázek takto činní v ustanovení § 270 odst. 11. Je nutné upozornit, že se jedná shodně s předchozí odchylkou o řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (viz kapitola 5. 1. 1.). Dalším právním předpisem, který zakládá obdobnou odchylku je zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, který zároveň zakotvuje ve společném ustanovení k přestupkům nemožnost uplatnění odvolání vůči rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.<sup>263</sup>

V úvodu předchozí kapitoly bylo řečeno, že sankční řízení je zpravidla dvojstupňové, nicméně z toho pravidla existují opět zákonem stanovené výjimky. S vyloučením odvolání počítá již v první řadě SpŘ v ustanovení § 81 odst. 1, kdy zákonům ukládá možnost odklonu od obecné aplikace odvolání (to samé v případě, kdy se osoba mající aktivní legitimaci práva na odvolání vzdá nebo podané odvolání vzal zpět).<sup>264</sup> Tyto procesní odchylky nabourávají zásadu dvouinstančnosti řízení o přestupcích. Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodování ve dvou stupních nepatří mezi základní zásady správního rozhodování, a tak její vyloučení nemusí být pouze sporadické.<sup>265</sup> Přezkum sankčního rozhodnutí

---

<sup>259</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 391-392. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>260</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. s. 204.

<sup>261</sup> Tamtéž, s. 203-204.

<sup>262</sup> § 9 odst. 8 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle.

<sup>263</sup> § 8b odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory.

<sup>264</sup> § 81 odst.1, odst. 2 a odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>265</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2004, č. j. 5 AS 69/2001–80.

negarantuje ani Ústavní soud. Nejedná se o základní právo stanovené Listinou základních práv a svobod nebo jakýkoliv jiným ústavním zákonem.<sup>266</sup>

Předpisem, který vylučuje podání odvolání je zákon č. 253/2003 Sb., o spotřebních daních v § 135zh odst. 3, a to následovně: „*Proti rozhodnutí o zabrání neznačených tabákových výrobků nebo o povinnosti nahradit státu náklady spojené s jejich správou a zničením se nelze odvolat.*“<sup>267</sup> Tabákové výrobky musí být vždy řádně označeny. Co se považuje za neznačený, popřípadě označený nesprávným způsobem tabákový výrobek stanovuje § 114a téhož zákona. Ustanovení je přednostně aplikovatelné, v situaci, kdy dojde ke spáchání přestupku proti značení tabákovými nálepkami a pachatelé je uloženo zabrání těchto výrobků.<sup>268</sup> V tomto případě se orgán nebude zabývat ani hodnotou zabraného tabákového produktu.

Příčina vyloučení odvolání je spatřováno zejména ve veřejném zájmu, jelikož u neoznačených či označených nesprávným způsobem tabákových výrobků nedošlo k řádnému zdanění. U výrobků, které nejsou náležitě označeny tabákovou nálepkou, nebývá znám výrobce, a tím pádem ani obsah výrobku. Vzhledem k tomu, že již samy osobě tabákové výrobky nejsou zdravotně nezávadné, nabízí se otázka ochrany zdraví kvůli nejasnosti původu těchto výrobků v „dvojitém měřítku“. Není v žádném případě tedy vhodné, aby docházelo k přehodnocení rozhodnutí z těchto důvodů.<sup>269</sup>

Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů eliminuje podání rozkladu ve svém § 191 odst. 2. Odvolání taktéž nepřichází v úvahu, jelikož o přestupcích rozhoduje Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který je podle kompetenčního zákona (§ 2 bod 14.) ústředním orgánem státní správy<sup>270</sup> a proti správnímu aktu, který byl vydán takovým úřadem, je přípustné pouze podání rozkladu.<sup>271</sup> Není možné ani konání přezkumného řízení. Jediná přípustná cesta obrany proti rozhodnutí je podání žaloby proti rozhodnutí Úřady ke krajskému

---

<sup>266</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19.10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02.

<sup>267</sup> § 135zh odst. 3 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

<sup>268</sup> § 135q odst. 2 písm. a) a b) a § 135zg zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

<sup>269</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 398. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>270</sup> § 17a odst. 4 a § 191 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

<sup>271</sup> § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.



soudu dle výhrad stanovených v SŘS.<sup>272</sup> O přestupcích podle zákona o sdružování v politických stranách a pol. hnutí rozhoduje vždy Úřad, který se nachází v Brně. Kompetentním soudem pro rozhodnutí o žalobě bude v každém případě krajský soud v Brně.<sup>273</sup> Žaloba proti rozhodnutí Úřadu o přestupku má podle zákona odkladný účinek.<sup>274</sup>

Specifická situace nastává, pokud právní předpis i přes zásadu subsidiarity, vylučuje užití ustanovení SpŘ o odvolání a rozkladu. Tímto předpisem je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, který v § 9 vylučuje možnost aplikace příslušných ustanovení. K zamyšlení se nabízí otázka, pokud zákon ze zvláštní části správního práva (v našem případě zákon o azylu) vyloučí ustanovení SpŘ, zda budeme aplikovat ustanovení PřeZ, kdy jeho výchozí úpravou je obsažena v SpŘ a má jí být užito subsidiárně.

Máme tedy situaci, kdy generální předpis zakládající existenci a možnost podání těchto opravných prostředků obecně ve řízení o přestupcích je vyloučen, kdežto PřeZ, který vymezuje pouze určitá specifika odvolání pro přestupkovou agendu, potažmo rozklad, vyloučen přímo není. Ovšem skrze vyloučení ustanovení SpŘ dochází k celkovému vyloučení opravných prostředků.

V řízení ve věcech mezinárodní ochrany bude rozhodováno vždy v rámci jednoho stupně, poněvadž zákon o azylu nepřipouští ani provedení přezkumné řízení, popřípadě ani obnovu řízení.<sup>275</sup>

Můžeme se také setkat s pozitivně právní úpravou, která zakotvuje odlišný příslušný orgán, který by byl obecným odvolacím orgánem. V našem právním řádě je obsažena v zákoně č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon. Rozhodovat o odvolání bude přímo ministerstvo zdravotnictví, ale jen v případě, že prvostupňové rozhodnutí vydal vodoprávní úřad.<sup>276</sup>

Obvykle o odvolání rozhoduje nejbližší nadřízený správní orgán (díky devolutivnímu účinku).<sup>277</sup> Vodoprávní úřady organizačně spadají pod Ústřední vodoprávní úřady, jejichž kompetenci vykonává vždy jedno ze čtyř ministerstev, podle toho v jaké oblasti (podle zákona o územním plánování a stavebním řádu,

---

<sup>272</sup> § 65 - § 78 zákona č. 150/2002., soudní řád správní.

<sup>273</sup> § 19 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

<sup>274</sup> § 19l odst. 2 zákona č. 150/2002., soudní řád správní.

<sup>275</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v řízení o přestupcích*. Dny práva 2018, část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova Univerzita. s. 265. [online]. [cit. 19.3.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

<sup>276</sup> § 41a odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon.

<sup>277</sup> § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

zákona o vodách, zákona o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu) a v daném případě úřady jednají, a tak by mělo rozhodovat jedno z nich. U odchylky se však nejedná ani o jednu z daných oblastí a stanovuje odlišně příslušné ministerstvo, které nemá postavení Ústředního vodoprávního úřadu.<sup>278</sup> Ovšem toto ministerstvo není určeno jako dovolací orgán náhodou, jelikož právě ono vykonává dozor nad činností tohoto správního úřadu v působnosti lázeňského zákona.<sup>279</sup> Ministerstvo bude rozhodovat o odvolání u přestupků spáchaných právníkem osobou nebo podnikající fyzickou osobou začleněny pod ustanovení § 41 odst. 3, které jsou spjaty s výtěžkem tzv. neuhličitě vody.

Další odchylku nalezneme v úplně jiné souvislosti. Obecně v řízení o přestupcích platí zásada *zákazu reformace in peius* (viz kapitola 2.2.), ovšem ve zvláštní úpravě nalezneme vyloučení tohoto zákazu. Díky této odchylce je možné, aby příslušný správní orgán v odvolacím řízení rozhodnul o zpřísnění správního trestu. Výjimku ze zásady obsahuje ZOHS v řízení před Úřad pro OHS, který touto zásadou nebyl vázán již před reformou přestupkového práva. Jedná se o jedno z mnoha ustanovení vyloučených v § 22b ZOHS.<sup>280</sup> Daný odklon je zákonodárci odůvodňován pouze nálezem Ústavního soudu, ve kterém nepotvrzuje užití zásady na všechny správní delikty.<sup>281</sup> Takový argument mi nepřipadá dostačující vzhledem k aplikaci zásady v ostatních oblastech řízení o přestupcích.

Pro účel sjednocení řízení o přestupcích před Úřadem pro OHS, vylučuje vedle ZOHS užití této zásady také zákon o významné tržní síle v rozhodování o přestupcích, které právní předpis ustanovuje.<sup>282</sup>

Odchylky v rámci přezkumu rozhodnutí opravnými prostředky nemusí vždy nutně znamenat vyloučení užití celého procesního úkonu, ale různé odklony od legitimace jejího užití nebo v odlišné příslušnosti správního orgánu, který má o rozhodnutí v odvolacím řízení rozhodnout. Eventuálně by mohlo jít o jakoukoliv anomálii od typického postupu v rámci přezkumu rozhodnutí

---

<sup>278</sup> Ministerstvo zemědělství. Ústřední vodoprávní úřad. In: *eAGRI. Voda*. [online]. [cit. 22.2.2021]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/voda/statni-sprava-ve-vh/ustredni-vodopravni-urad/>.

<sup>279</sup> § 35 odst. 2 písm. a) a § 41a odst. 1 písm. c) zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon.

<sup>280</sup> § 22b odst. 8 ZOHS.

<sup>281</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. s. 391-392. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

<sup>282</sup> KINDL, Jiří. KOUDELKA, Martin. *Zákon o významné tržní síle: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 200 a s. 213.

o přestupku. Je nutné konstatovat, že je jedná především o přestupky, které mohou spáchat především právnické osoby.

K většině zavedeným odchylkám nemám žádnou poznámku, jelikož jejich zavedení je možné řádně odůvodnit povahou určité právní sféry, ve které se přestupky, o nichž je rozhodováno nacházejí, ačkoliv u některých úřadů dochází k podceňování jejich schopností přestupek znovu nestraně projednat, vyhodnotit a vydat rozhodnutí.

## Závěr

Hlavním cílem této diplomové práce bylo analyzovat výrazné odchylky od obecné úpravy a obecně zhodnotit jejich zavedení a účelnost v právní úpravě řízení o přestupcích.

Ve zvláštních zákonech nalezneme krom skutkových podstat přestupků také procesní odchylky, které se aplikují přednostně. Při svém zkoumání jsem zjistila, že jejich zavedení není vždy rádě odůvodněno, což považuji za jeden z problémů, neboť jejich racionalita není v každém případě značná. V takové situaci vzbuzuje zavedení odchylek ještě více pochybností, protože proč bychom měli mít určité odchylky od obecného postupu nebo procesních institutů, když v jiných případech to není potřeba. Pořád se jedná o stejné řízení směřující ke stejnému cíli, kterého lze dosáhnout i bez specifických odchylek. Jejich zavedení považuji jakýmsi krokem zpět, neboť jedním z kladených cílů poslední velké reformy správního trestání bylo sjednocení právní úpravy řízení o přestupcích, a přesto samotnou reformou došlo ke spoustě zakotvení odchylek.<sup>283</sup>

Některé odchylky by bylo možné řešit podle obecné úpravy, a tím minimalizovat odlišné postupy správních orgánů, jelikož jejich výskyt ještě více prohlubuje roztržitost správního trestání přestupků. Dalším možným řešením pro odstranění určitých odchylek by mohlo být jejich zakotvení v obecné úpravě, a tím je aplikovat na řízení o přestupcích obecně. Takto rozšířené užití by mohlo být praktické u odchylky od zahájení řízení z úřední povinnosti, kterou nalezneme v podobě zásady oportunitity. Zavedení tohoto odklonu by odstraňovalo nepřiměřenou tvrdost zákona, což je u některých případů přestupků zapotřebí, a tím by docházelo k odlehčení přestupkové agendy, která zahrnuje správní orgány.

Při svém zkoumání odchylek jsem nepřišla na jednotnou odpověď. Domnívám se, že na určité postupy a procesní instituty, které zákon upravuje odlišně ve formě odchylek, by nebylo možné aplikovat ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jelikož jejich zavedení vyžadovala v dané oblasti konkrétní specifika řízení. Nicméně někdy by podle ní bylo možné postupovat, ale zakotvení speciální úpravy a její uplatnění je daleko efektivnějším řešením, což je v souladu se zásadou hospodárnosti a procesní ekonomie řízení o přestupcích. Takovým případem jsou některé odchylky týkající se místní

---

<sup>283</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 280.

příslušnosti, neboť podle obecné úpravy by byl příslušný orgán, který by byl schopen o přestupku rozhodnout, ovšem jiný subjekt, který je určen na základě odchylky, pojí s přestupkem větší souvislost či disponuje větším množstvím informací o konkrétním skutku.

Ačkoliv výskyt procesních odchylek při rozhodování o vině a trestu za přestupek je značnou komplikací, nevidím jinou možnost, jak tyto zvláštnosti řízení o přestupcích jednotlivých oblastí v naší právní úpravě vyřešit, jelikož představa vytvoření komplexního kodexu řízení o přestupcích, který bude obsahovat veškeré procesní odchylky, není reálná. Z toho důvodu se mi aktuální obecná úprava řízení o přestupcích v doplnění odchylek v konečném výsledku nejeví až tak nelogická. Ať už je zavedení jednotlivých odchylek oprávněné či nikoliv, vždy mají společný cíl usnadnit výkon veřejné správy v podobě rozhodování vině a trestu o přestupcích správním orgánů a obecně zjednodušit řízení o přestupcích v jednotlivých oblastí přestupkové agendy.

Závěrem bych chtěla podotknout, že by bylo v celku zajímavé napsat další, ještě více konkretizovanou práci na toto téma, která by byla zaměřena pouze na určitou oblast, například ochrany hospodářské soutěže nebo sociálního zabezpečení, kde se odchylky nacházejí v hojném počtu, a tím získat možnost se jim věnovat ještě více do hloubky.

## **Resumé**

The main topic of this thesis is the deviations from the general regulation of offence proceedings. These can be found in a special part of the offence law, where certain procedures or procedural institutes are characterised differently from the Act on Liability for Offences and Proceedings.

In order to put the deviations into context, the introduction of the thesis discusses the proceedings on offences as such. This is followed by a definition of the basic principles that characterise the procedure or relate to the selected deviations. The third chapter is devoted to the legal framework and its relationships, as this is the basis for their primacy of application. The analysis of significant derogations always takes place in the context of the definition of the general legal framework. In particular, in order to highlight their differences and to place them in the context of the proceedings.

The enactment of a number of derogations is not sufficiently justified by the legislators or by practice. This contributes to doubts about their introduction. Some of the derogations might not be enshrined at all, as the same objective would be achieved by means of a general regulation. This would minimise divergent practices of administrative authorities in infringement proceedings. The second option for eliminating the derogations would be to enact them in the Act on Liability for Offences and Procedure in respect of Offences. Such an extended use would be practical for the derogation from the obligation of the administrative authority to initiate proceedings for all offences, which is found in the form of the principle of opportunism.

On the other hand, I am of the opinion that it would not be possible to apply the provisions of the general law to certain procedures or procedural institutes which are regulated differently in special laws. Since their introduction was required by the specific specifications of the area in question. In other situations, the general regulation could be followed, but a derogation is a more efficient and effective way of dealing with it.

Although the occurrence of procedural deviations in the legislation contributes to its fragmentation, I do not see any other way to take into account the specifics of individual spheres of the offence agenda. Thus, the deviations, together with the general regulation, complete the overall form of offence proceedings.

## Seznam použitých zdrojů

### Odborná literatura

BOHADLO, David BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-052-6

ČERNÁ, Jana, TRINNEROVÁ, Dagmar, VACÍK, Antonín. *Právo sociálního zabezpečení*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-019-2

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

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-250-9

HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1

HROZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0

JANDOVÁ, Lucie, VOJTEK, Petr. *Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-765-1

JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr. a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-639-2

JELÍNKOVÁ, Jitka, HAVELKOVÁ, Svatava. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-697-5

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. ISBN 978-80-7400-772-9

KINDL, Jiří. KOUDELKA, Martin. *Zákon o významné tržní síle: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-679-1

KOLDINSKÁ, Kristina, TRÖSTER, Petr. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-692-0

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

MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-200-4

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

POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-221-9

RAJCHL, Jiří. a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2

RAUS, David. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-447-0

ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-033-8

SLANINA, Jan, JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, WACHTLOVÁ, Lucie, FLÍDR, Jan. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-645-6

SMUTNÝ, Aleš. *Zákon o bankách: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-764-4

### **Odborné články**

KOPECKÝ, Martin. *Příslušnost v řízení o přestupcích*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. 2017, č. 6. [online]. [ cit. 16.3.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/kopeccky-pdf.aspx>



LEGS. *Dokončená reforma správního trestání*. Právní rozhledy. 2017, č. 11. [online]. [ cit. 16.3.2021]. Dostupné v systému Beck-online. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7geyv6427nfuq&groupIndex=0&rowIndex=0>

MATES, P. *Nad procesní úpravou správního trestání*. Trestněprávní revue. Praha, 2019, č. 10. [online]. [ cit. 16.3.2021]. Dostupné v systému Beck-online. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpxi4s7geyf6427giydo&groupIndex=0&rowIndex=0>

POMAHAČ, Richard. *Proměna přestupkového práva*. Právní rozhledy. 2017, č. 15-16, s. 530-538. [online]. [ cit. 17.3.2021]. Dostupné v systému Beck-online. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7ge2v6mjwl5zv6njtga&groupIndex=0&rowIndex=0>

VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v řízení o přestupcích*. Dny práva 2018, část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova Univerzita. [online]. [cit. 19.3.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>

## **Právní předpisy**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. 11. 2014, o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád

Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon

Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizace a provádění sociálního zabezpečení

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě

Zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích

Zákon č. 285/1995 Sb., lesní zákon

Zákon č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích

Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

Zákon č. 257/2001 Sb., knihovní zákon

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Zákon č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 285/2002 Sb. o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon)

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem

Zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

Zákon č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejich zneužití

Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách)

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)

Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření

Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky

Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

Zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Zákon č. 262/2017 Sb., zákon o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže

Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech

Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony

## **Soudní rozhodnutí**

Nález Ústavního soudu ze dne 26.06.2001, sp. zn. II. ÚS 345/01

Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II ÚS 788/02

Nález Ústavního soudu ze dne 19.10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02

Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I ÚS 1849/08

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2004, č. j. 5 AS 69/2001–80

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, č. j. A 6/2003–44

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007 5 č. j. 5 As 57/2006–54

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10. 2007, č. j. 2 As 46/2006–100

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.06.2009, č. j. 9 As 61/2008-46

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11. 2008, č. j. 2 As 59/2008–80

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 5 As 16/2008–68

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009 č. j. 1 As 28/2009–62

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2010, č. j. 5 As 65/2009–39

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 9 Afs 20/2010–74

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.20012, č. j. 7 As 57/2010–82

## **Ostatní**

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o evidenci tržeb. Sněmovní tisk č. 513/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=513&CT1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupku a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Sněmovní tisk č. 910/0. [online]. Poslanecká

sněmovna Parlamentu České republiky, 2020. Dostupné z:  
<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=910&CT1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Sněmovní tisk č. 409/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2019. Dostupné z:  
<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=409&CT1=0>

Jednací řád Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. [online]. [cit. 10.3.2021]. Dostupné z: <https://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vnitri-predpisy/jednaci-rad.htm>

Ministerstvo zemědělství. Ústřední vodoprávní úřad. In: eAGRI. Voda. [online]. [cit. 22.2.2021]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/voda/statni-sprava-ve-vh/ustredni-vodopravni-urad/>

Stanovisko Nejvyššího soudu ČR ze dne 30.1.2013, č. j. Tpjn 301/2012

## Seznam zkratek

<b>ČNB</b>	Česká národní banka
<b>EET</b>	Elektronická evidence tržeb
<b>LZPS</b>	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
<b>NemPoj</b>	Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>OHS</b>	Ochrana hospodářské soutěže
<b>OchPřKr</b>	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
<b>OSSZ</b>	Okresní správa sociálního zabezpečení
<b>PřeZ nebo přestupkový zákon</b>	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
<b>SpŘ</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>ÚS</b>	Ústavní soud
<b>Zákon o významné tržní síle</b>	Zákon č. 395/2009 Sb., zákon o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití
<b>Změnový zákon</b>	Zákon č. 183/2017 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích
<b>ZOHS</b>	Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů

**StZPI**

Zákon č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci