



**ZÁPADOČESKÁ
UNIVERZITA
V PLZNI**

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

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

Předkládá: Tereza Hilseová

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Plzeň

2020

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Řízení ve věci přestupků se zaměřením na zahájení řízení, průběh řízení a rozhodnutí o přestupku“ zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni, dne 30. 11. 2020

.....

Tereza Hilseová

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych poděkovala vedoucímu práce doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc. za pomoc při psaní mé diplomové práce. Také své rodině za trpělivost a pochopení, které pro mne během celého studia a především při psaní této práce měli.

OBSAH

ÚVOD.....	1
1 PŘESTUPKOVÉ ŘÍZENÍ	4
1.1 POJEM.....	4
1.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA	5
2 SUBJEKTY PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ.....	7
2.1 SPRÁVNÍ ORGÁNY	8
2.1.1 Věcná příslušnost.....	8
2.1.2 Funkční příslušnost.....	9
2.1.3 Místní příslušnost.....	10
2.1.4 Spory o příslušnost.....	10
2.2 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ	11
2.2.1 Obviněný.....	13
2.2.2 Poškozený.....	14
2.2.3 Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která má být zabrána	16
2.2.4 Osoba přímo postižená spácháním přestupku	16
3 POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ	17
3.1 PŘEKÁŽKY ŘÍZENÍ	19
3.2 ZAJIŠTĚNÍ DŮKAZŮ	21
3.3 ODLOŽENÍ VĚCI	21
3.4 PŘEDÁNÍ VĚCI.....	23
4 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ.....	24
4.1 ZAHÁJENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ.....	25
4.2 ZAHÁJENÍ SE SOUHLASEM OSOBY PŘÍMO POSTIŽENÉ SPÁCHÁNÍM PŘESTUPKU.....	27
5 PRŮBĚH ŘÍZENÍ.....	29
5.1 ÚSTNÍ JEDNÁNÍ.....	29
5.2 DOKAZOVÁNÍ.....	33
5.2.1 Výpověď obviněného.....	35
5.2.2 Právo klást otázky.....	36
5.2.3 Další důkazní prostředky.....	36
5.3 ZVLÁŠTNÍ DRUHY ŘÍZENÍ.....	38
5.3.1 Společné řízení.....	38
5.3.2 Řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení.....	40
5.3.3 Příkaz.....	42
5.3.4 Příkaz na místě.....	44
6 UKONČENÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU	46
6.1 LHŮTA PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ.....	47
6.2 DRUHY ROZHODNUTÍ	47
6.2.1 Narovnání	47
6.2.2 Zastavení řízení.....	49
6.2.3 Rozhodnutí ve věci samé	52
ZÁVĚR	55
RESÚME	57
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ	58

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

PřZ	zákon č. 250/ 2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
PřZ90	zákon č. 200/ 1990 Sb., o přestupcích
NěkPř	zákon č. 251/ 2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	zákon č. 141/ 1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
NOZ	zákon č. 89/ 2012 Sb., nový občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ÚST	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších předpisů
ZoPPK	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
StZ	zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
NSS	Nejvyšší správní soud
OČTŘ	orgány činné v trestním řízení
SO	správní orgán
PČR	Policie České republiky
orgány policie	Policie České republiky a Vojenská policie
OPPSP	osoba přímo postižená spácháním přestupku
OSPOD	orgán sociálně- právní péče o dítě
ÚJ	ústní jednání

ÚVOD

V diplomové práci s názvem „Řízení ve věci přestupků se zaměřením na zahájení řízení, průběh řízení a rozhodnutí o přestupku“ se budu zabývat tematikou přestupkového řízení v prvním stupni. Cílem mé diplomové práce je poskytnout obraz o nynější procesněprávní úpravě přestupků, současně s vymezením základních institutů a provedením komparace vybraných změn v právní úpravě přestupkového práva. Jsem si vědoma, že téma je velmi široké a není ani mou ambicí, ani není v možnostech diplomové práce podat komplexní teoretický rozbor přestupkového práva.

Téma jsem si vybrala z toho důvodu, že jej považuji jednak za důležité, neboť téměř každý z nás se může poměrně snadno stát pachatelem přestupku nebo jiným účastníkem přestupkového řízení, a jen málo kdo má skutečně povědomí o tom, jaké instituty přestupkové právo zahrnuje. Vedle tohoto také téma považuji za aktuální. Dne 1. 7. 2017 nabylo účinnosti hned několik právních předpisů týkajících se přestupků, konkrétně zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dále zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Jde o vyústění reformy správního práva trestního, která započala již v roce 1998. Cílem bylo odstranění nedostatků a vytvoření komplexní právní úpravy přestupků.¹ Komplexní právní úprava přestupků, která by sjednotila obecné instituty práva hmotného a zároveň procesní normy, v právním řádu chyběla. Problémem byly mezery, které se právě vyskytovaly jak v hmotné, tak procesní rovině. Jedním z nedostatků v procesní rovině byla odlišná úprava projednávání přestupků fyzických a právnických osob. Zatímco přestupky fyzických osob se projednávaly podle přestupkového zákona, jiné správní delikty právnických a podnikajících osob se projednávaly podle správního řádu.

Je nezbytné mou práci strukturovat tak, aby měla určitou posloupnost. Proto budu až na malé výjimky postupovat podle systematiky přestupkového zákona č. 250/2016 Sb.

¹KAUCKÝ, J., *Úvodem*, správní právo, dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-12-14w-kaucky-pdf.aspx>

K odchýlení od této systematiky dojde v případě, kdy to požaduje logická souvislost práce. Z hlediska členění je práce rozdělena do kapitol a podkapitol. V prvních kapitole se věnuji pojmu a právní úpravě přestupkového řízení obsahující i stručný exkurz do historie. V další kapitole lze nalézt subjekty přestupkového řízení, kde podrobněji rozebírám správní orgány jako jednu stranu řízení a účastníky jako stranu druhou. Následně je již práce pomyslně rozdělena na čtyři části, které jsou zaměřeny na jednotlivé fáze přestupkového řízení.

Třetí kapitola pojednává o fázi, která předchází zahájení řízení o přestupku. V této kapitole jsou rozebrány pojmy jako překážky řízení, zajištění důkazů, odložení a předání věci. Hlavním cílem správního orgánu v této fázi je rozhodnutí, zda dojde k zahájení přestupkového řízení či nikoliv.

Čtvrtá kapitola se věnuje zahájení řízení. V porovnání s předchozí právní úpravou v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, dochází k vypuštění tzv. návrhových přestupků a k zahájení tak dojde vždy z moci úřední správním orgánem. Výjimku tvoří přestupky, které lze zahájit jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. I v tomto případě však dojde k zahájení správním orgán z moci úřední a osoba přímo postižená spácháním přestupku se nestává účastníkem řízení, ale pouze osobou zúčastněnou, které náleží některá procesní práva.

Další kapitola je nejobsáhlejší kapitolou v této diplomové práci. Je věnována průběhu přestupkového řízení a také zvláštním druhům řízením, kterými jsou společné řízení, adhezní řízení, příkaz a příkaz na místě. Další podstatnou změnou oproti zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích je přeměna obligatorního ústního jednání na fakultativní ústní jednání. V průběhu řízení dochází i k dokazování, obecné důkazní prostředky jsou obsaženy v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád a zvláštní pak v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V této práci nedochází k rozboru obecných důkazních prostředků, ale pouze těch zvláštních.

Poslední kapitola je věnována ukončení řízení o přestupku. Správní orgán buď schválí dohodu o narovnání, řízení zastaví nebo vydá meritorní rozhodnutí ve věci samé.

Při psaní jsem využila různých zdrojů, jde především o odbornou literaturu, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, spolu s ním zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. V průběhu celé práce jsou uvedeny odkazy

na judikaturu soudů, zpravidla Ústavního soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR a Nejvyššího soudu ČR. K citacím dochází s cílem doložení a nastínění reálné praxe. Dále pak odborné časopisy a jiné publikace věnující se přestupkovému právu.

1 PŘESTUPKOVÉ ŘÍZENÍ

1.1 POJEM

Přestupkové řízení je speciální druh správního řízení. Jedná se o stěžejní část správního práva trestního, které chrání důležité společenské vztahy před jednáními, které společnost ohrožují, nebo postihuje taková jednání, kde již k porušení zákonem chráněných zájmů došlo.² Účelem je zjistit, zda se přestupek stal, zda šlo o přestupek a kdo jej spáchal.

Přímo v Listině základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) i v Ústavě (dále jen „ÚST“) je uvedeno, že trestní pravomoc vykonávají soudy.³ Nejedná se však o výhradní pravomoc. Při správním trestání se na výkonu podílejí správní orgány (dále jen „SO“), kterým je k tomuto pravomoc udělena. Jedná se především o přestupky, správní disciplinární delikty a pořádkové delikty.

„Přestupek a trestný čin se odlišují především intenzitou újmy způsobené chráněnému společenskému zájmu.“⁴ Podle jejich povahy je považujeme za „trestní obvinění“⁵ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), který zakotvuje právo na spravedlivý proces. S ohledem na vývoj trestního řízení správního v průběhu vývoje lze uvést, že k zásadnímu průlomům došlo vydáním rozsudku ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku.⁶ Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v něm stanovil tři kritéria, tzv. Engelova kritéria, která pojednávají o tom, zda se jedná o trestní obvinění či nikoli. Kritérii jsou:

- 1) kvalifikace deliktu podle vnitrostátního práva,
- 2) povaha deliktu (zda je adresován všem nebo jen určité skupině),
- 3) druh a stupeň závažnosti sankce.

První kritérium je výchozí, pokud vnitrostátní právo pokládá věc za věc trestní, není potřeba posuzovat zbylá dvě kritéria, která jsou pouze alternativní, a proto nemusí

² FIALA, Z. - FRUMAROVÁ, K. – HORZINKOVÁ, E. - ŠKUREK, M. 2017. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, Student (Leges), str. 59.

³ Dle čl. 40 odst. 1 Listiny „*Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy*“, čl. 90 odst. 1 věta druhá ÚST: „...*jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy*.“

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 7 As 9/2009-66.

⁵ FIALA, Z. - FRUMAROVÁ, K. – HORZINKOVÁ, E. - ŠKUREK, M. 2017. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, Student (Leges), str. 42.

⁶ Rozsudek ESLP Engel proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.

dojít ke kumulativnímu splnění. K aplikaci článku 6 Úmluvy stačí, aby došlo k naplnění alespoň jednoho z nich.

Již dříve se z výkladu EÚLP a judikatury Evropského soudu pro lidská práva dovozoval závěr, že projednání přestupků je určitým druhem trestání a musí být dodržována zásada spravedlivého procesu, stejně jako je tomu v trestním řízení. Dle tohoto pojetí lze vycházet z toho, že se přestupky řídí stejnými principy jako trestné činy a oblasti, které nejsou správním právem upravené, lze vykládat podobně jako v trestním právu. Již Ústavou z roku 1920 bylo zakotveno rozdělení trestní pravomoci mezi soudy a „policejní úřady“ a v tomto duchu pak dále v Ústavě 1948, Ústavě 1960.⁷ V nynější Ústavě není správní trestání zakotveno přímo. Zmínku lze nalézt např. v čl. 27 odst. 3, kde se mluví o přestupcích poslanců a senátorů nebo v čl. 65, který pojednává o nemožnosti stíhání prezidenta. V čl. 90 ÚST se uvádí, že *„jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.“* Z toho vyplývá zmocnění jen na úrovni trestných činů. Nicméně lze vycházet, že to platí i pro projednávání přestupků. Dle čl. 2 odst. 3 ÚST a čl. 2 odst. 2 LZPS *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“* Přestupkové řízení je ovládáno zásadou zákonnosti a s ohledem na čl. 36 odst. 2 LZPS lze připustit soudní přezkum rozhodnutí o přestupku.

1.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA

Právní úprava vychází ze zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřZ“), jde již o čtvrtou kodifikaci. Snahy o kodifikaci začaly již roku 1922, kdy byl předložen návrh zákona o trestním právu správním a řízení, který však nebyl přijat. Znovu byl předložen v roce 1928 a 1937 se stejně neúspěšným výsledkem. K přijetí první kodifikace přestupkového práva dochází zákonem č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním a zákonem č. 88/1950 Sb., trestním zákonem správním. Cílem bylo rychlé zjištění a potrestání pachatele. Přestupky projednávaly Národní výbory. V zákoně se objevuje rozdělení správních řízení na řádná řízení obsahující ústní, písemné, příkazní a blokové a na zvláštní řízení týkající se mladistvých či řízení v nepřítomnosti. Novelou z roku 1953 dochází k převedení části pravomoci soudům, pokud se bude jednat o závažnější správní delikt. K druhé kodifikaci dochází po vydání Ústavy Československé

⁷ KOPECKÝ, M., *Výkon trestní pravomoci jinými než soudními orgány (k ústavním základům přestupkového práva)*, odborný časopis Právník č. 2/2020.

socialistické republiky v roce 1960, a to zákonem č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.⁸ Tato právní úprava vydržela až do roku 1990, kdy byl vydán zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „PřZ90“). Jednalo se o poměrně komplikovaný a neprovázaný zákon, a proto není divu, že byla potřeba velká reforma. Součástí této reformy trestního i správního práva bylo v roce 2003 předložení návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich Ministerstvem vnitra. Ten však neuspěl. Reforma vyústila vydáním stejnojmenného zákona č. 250/2016 Sb., který je v platnosti nyní.⁹

Přestupkový zákon je speciálním právním předpisem k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“), který je obecným procesním předpisem. Pokud PřZ neobsahuje konkrétní úpravu a ta není uvedena ani v jiném zvláštním zákoně, použije se subsidiárně SŘ.¹⁰ Správního řádu se přímo využije u některých institutů jako je např. doručování, nahlížení do spisu, lhůty, nečinnost orgánů.

Navazujícím právním předpisem je zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „NěkPř“). Tento zákon již konkrétně vymezuje skutkové podstaty určitých přestupků. Jsou to přestupky, které byly v původním PřZ90 ve zvláštní části. Nyní již PřZ zvláštní část neobsahuje, a protože nebylo možné tyto přestupky zařadit do zvláštních zákonů pro jejich obecnost, zákonodárce se s tím vypořádal vytvořením dalšího právního předpisu.

Mezi další prameny přestupkového práva patří Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod, kde jsou obecné zásady správního trestání, mezinárodní smlouvy, zejména EÚLP. Za zmínku pak stojí článek 6 EÚLP, který garantuje právo na spravedlivý proces a článek 7 EÚLP, jenž stanovuje požadavky při postihování pachatelů protiprávního činu.

Dále pak zmíněné zvláštní zákony, které obsahují skutkové podstaty přestupků. Příkladem je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „StZ“); zákon č. 17/ 1992 Sb., o životním prostředí; zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „ZoPPK“); zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících; zákon č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím a mnoho dalších. Na tyto zvláštní zákony a na zákon o některých

⁸ MATES. P. a kol, 2010. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 6-9.

⁹ FIALA. Z., *Nad koncepcí reformy správního trestání*. Dostupné z: <http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/fiala.pdf>.

¹⁰ Zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, §1 odst. 2.

přestupcích se hledí jako na zvláštní část přestupkového práva.¹¹ Nutno také zmínit, že ve vztahu PŘZ a zvláštních zákonů je přestupkový zákon právním předpisem obecným a zvláštní zákony jsou právním předpisem speciálním. „*Při střetu dvou ustanovení upravujících tutéž problematiku má přednost ustanovení upravující užší okruh věcí (ustanovení zvláštní, "lex specialis") před ustanovením upravujícím širší problematiku (ustanovení obecné, "lex generalis").*“¹²

Souvisejícím zákonem je zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, kde je v části třetí upravena evidence přestupků. Rejstřík trestů vede evidenci osob, které byly pravomocně uznány vinnými spácháním přestupku, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis, a osob uvedených v § 4 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, které byly pravomocně uznány vinnými spácháním jednání majícího znaky takového přestupku.¹³ Přestupek se eviduje po dobu pěti let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku¹⁴ nebo dojde k odstranění v případě zrušení rozhodnutí SO nebo soudem.

2 SUBJEKTY PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ

Subjekty přestupkového řízení jsou nositeli procesních práv a povinností. Na jedné straně správní orgány, vystupující jako subjekty veřejné správy vybavené odpovídající pravomocí.¹⁵ Na straně druhé fyzické či právnické osoby, vůči kterým je vedeno řízení a vykonávána pravomoc SO, označované jako obviněný. Dále osoba poškozená a vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která může být zabráná, v části řízení, které se dané osoby týká.

Mezi další subjekty přestupkového řízení patří osoba přímo postižená spácháním přestupku (dále jen „OPPSP“), v řízení proti mladistvému také zákonný zástupce, opatrovník a orgán sociálně- právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“).

Vystupují zde i osoby zúčastněné, tj. zástupci účastníků, svědci, znalci, tlumočníci, ad. Nemůžeme je však označit za subjekty řízení, protože nemohou řízení ovlivňovat

¹¹ KOPECKÝ, M. 2019. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, str. 250.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 73/2010-138.

¹³ Zákon č. 296/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 2.

¹⁴ Zákon č. 296/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, § 16k odst. 1.

¹⁵ SKULOVÁ, S. a kol. 2008. *Správní právo procesní*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, str. 86.

vlastním jménem, nehájí své zájmy a nejsou nositeli procesních práv a povinností ve vztahu k předmětu věci.¹⁶

2.1 SPRÁVNÍ ORGÁNY

Řízení vede věcně a místně příslušný SO. Věcná příslušnost určuje správní orgán, který má z hlediska zákona působnost (věci, kdy má plnit své úkoly) a pravomoc (je oprávněn vydávat v dané věci individuální správní akty) projednat přestupek, zatímco místní příslušnost určuje, který z věcně příslušných správních orgánů bude z hlediska jeho lokálního umístění příslušný k projednání přestupku.¹⁷

2.1.1 Věcná příslušnost

V PŘZ90 bylo rozhodování svěřeno obecně obcím,¹⁸ nicméně často docházelo k přenosu přestupkové agendy. Z analytické studie ministerstva vnitra lze uvést, že až 70% obcí základního typu převedlo svou přenesenou pravomoc na obce s rozšířenou působností.¹⁹ Fakticky tedy přestupkovou agendu vedly právě obce s rozšířenou působností. Nejčastěji uzavírané veřejnoprávní smlouvy se týkaly právě přenesení pravomoci týkající se oblasti přestupků (dostupný seznam z roku 2018).²⁰ Tímto docházelo k velké roztrůšnosti a nepřehlednosti, a to se promítlo i v návrhu zákona PŘZ a posléze v zákoně samotném. Tato změna určitě přispěla k menší zátěži menších obcí, co se týče administrativy a personálního obsazení, kdy větší obce mají většinou odbornější personál a celkově jsou na přestupkovou agendu lépe připraveny.

Věcná příslušnost je upravena zbytkově v § 60 PŘZ „*Nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností.*“ Obecní úřad obce s rozšířenou působností²¹ rozhoduje jen tehdy, není-li ve zvláštním

¹⁶ HENDRYCH, D. a kol. 2016. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 261.

¹⁷ FIALA, Z. - FRUMAROVÁ, K. – HORZINKOVÁ, E. - ŠKUREK, M. 2017. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, Student (Leges), str. 135.

¹⁸ Zákon č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 53 odst. 1.

¹⁹ Strategický rámec rozvoje - Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © 2020 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>.

²⁰ *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejnopravni-smlouvy-souborny-prehled-2018.aspx>.

²¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 66: „*Pro účel výkonu přenesené působnosti označován v zákonech a jiných právních předpisech, popřípadě aktech řízení a úkonech podle § 61 odst. 2 písm. b) obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem.*“

zákoně výslovně uveden věcně příslušný správní orgán. Např. § 182 StZ „*Přestupky podle tohoto zákona v prvním stupni projednává stavební úřad.*“

Co se týče přestupků uvedených v § 60 odst. 2 PřZ, je příslušnost dána základním obecním úřadům tzv. „jedničkových obcí.“ Pokud takové obce nejsou schopny vykonávat tuto agendu, jsou povinny tento výkon zajistit jinak. Nejčastěji uzavřením veřejnoprávní smlouvy podle §105 PřZ na obec s rozšířenou působností nebo na obec s pověřeným obecním úřadem ve správním obvodu, kde se obec nachází. Přestupkovou agendu lze převést jen jako celek. Toto vede k větší právní jistotě účastníků řízení. Případ, kdy by o totožném přestupku mohl rozhodovat vždy jiný správní orgán, by nebyl s tímto principem v souladu.

2.1.2 Funkční příslušnost

Funkční příslušností lze zjistit, kdo bude věc projednávat a rozhodovat v rámci hierarchické úrovně příslušného správního orgánu. Věcná příslušnost je přímo stanovena zákonem, ať už PřZ nebo zvláštním zákonem. Naopak funkční příslušnost je ponechána na úvaze starosty obce.

Starosta může zřídit komisi jako zvláštní orgán obce pro projednávání přestupků. Věcná příslušnost vychází ze zákona, a proto při stanovení takovéto komise musí starosta přímo vymezit okruh přestupků, o kterých bude komise rozhodovat. Komise může přestupky projednávat namísto obecního úřadu. Poradní sbor ministra vnitra došel k závěru, že komise může projednat jen přestupky, které spadají do působnosti obcí základního rozsahu nikoli obce s rozšířenou působností.²²

V ustanovení § 111 PřZ jsou uvedeny kvalifikační požadavky na oprávněnou úřední osobu, která se bude podílet na výkonu působnosti SO. Touto osobou je i předseda komise, musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice nebo vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra. Zákonodárce uvedl v přechodných ustanoveních termín 31. 12. 2022, do kterého může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také osoba, která nesplňuje podmínky podle § 111; předseda komise musí mít

²² Závěr č. 155 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 5. 2017- *Věcná příslušnost k projednání přestupků proti pořádku ve státní správě (§ 4 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích).*

vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti právo nebo zvláštní odbornou způsobilost. Po této době může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich.²³

2.1.3 Místní příslušnost

Místní příslušnost je určena ve vztahu ke správnímu orgánu na určitém místě. V řízení je místně příslušný správní orgán, *v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán.*²⁴ Za místo spáchání přestupku je třeba obecně považovat místo, kde došlo k jednání pachatele naplňujícímu objektivní stránku přestupku, i místo, kde nastal nebo měl nastat následek přestupku. Tato konstrukce byla zvolena po vzoru trestního řádu. Zákonodárce vychází především z nejsnazší dostupnosti důkazních prostředků v místě, kde byl přestupek spáchán. Zvláštní zákony mohou určit místní příslušnost odlišně.²⁵

Pokud nelze přímo určit místo spáchání např. skutková podstata přestupku byla naplněna českým občanem v cizině, zákoník nabízí další alternativy, dle kterých lze určit, který SO bude příslušný k řešení přestupku. Může se jednat o trvalý pobyt podezřelého, u právnických osob a podnikajících fyzických osob tam, kde má nebo měla naposledy sídlo nebo zde vykonává svou činnost či má svůj nemovitý majetek. Poslední variantou je případ, kdy bude konat správní orgán, v jehož správním obvodu přestupek vyšel nejdříve najevo. Například u distančních přestupků je příslušný SO, v jehož obvodu k přestupku došlo, i SO, v jehož obvodu nastal nebo měl nastat následek. Toto kritérium přichází v úvahu pouze v případech, kdy nedojde k naplnění jednoho z předchozích, při logické úvaze lze dojít k výsledku, že jediné toto kritérium je vždy jisté.²⁶

2.1.4 Spory o příslušnost

Postup řešení kompetenčních sporů je uveden v SŘ. Pokud se žádný SO nepovažuje za příslušný, může buď účastník řízení nebo i SO podat žalobu k soudu podle § 98 zákona

²³ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 112 odst. 9.

²⁴ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 62 odst. 1.

²⁵ Např. §1 odst. 7 zákona č. 146/ 2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů: „*V řízení o přestupku zjištěném při kontrole, při níž inspektor postupoval podle § 4 odst. 2, nebo spočívajícím v nesplnění povinnosti uložené opatřením, které bylo vydáno postupem podle § 5 odst. 3, rozhoduje jako orgán prvního stupně inspektorát, jehož inspektor postupoval podle § 4 odst. 2 nebo uložil nesplněnou povinnost.*“

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. II. ÚS 4051/16-1.

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.²⁷ V případě, kdy je příslušných více SO, rozhodne nejbližše společně nadřízený orgán případně ústřední správní orgán, kterému dle působnosti věc náleží. Tento SO může věc postoupit příslušnému správnímu orgánu i bez jeho souhlasu dle vhodnosti vyplývající z § 131/5 SŘ. V případě, kdy nově příslušný orgán nesouhlasí s přidělením věci kvůli nesplnění zákonných podmínek, poradní sbor ministra vnitra²⁸ se přiklání k analogickému použití § 11 odst. 2 SŘ, kdy příslušnost určí nejbližše nadřízený orgán. Tento závěr podporuje již dříve vydaný závěr poradního sboru z roku 2005, který se vyjadřoval k PřZ90 ve shodné problematice.²⁹

V případě sporů o místní příslušnost se užije PřZ. Pokud je více místně příslušných SO, užije se § 62 odst. 4 PřZ a přestupkové řízení povede ten SO, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo. V ostatních případech se užije § 11 odst. 2 SŘ a místní příslušnost určí nejbližše společně nadřízený orgán.

Pokud dojde k vyloučení všech úředních osob, tak k postoupení věci není potřeba ani souhlasu účastníků řízení, pokud nedojde ke ztížení podmínek, zvýšení nákladů či omezení práv či zájmů účastníků.

2.2 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

PřZ obsahuje taxativní výčet účastníků včetně jejich procesního postavení. Účastníky jsou obligatorně obviněný; poškozený, v části řízení, které se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, které se týká zabránání věci nebo náhradní hodnoty. Vedle těchto účastníků poskytuje PřZ výčet dalších osob v postavení osob vystupujících v řízení, tím jim deklaruje například právo na účast při ústním jednání či právo podat odvolání, nikoli však postavení účastníka.

Každý účastník má svá procesní práva, zejména právo zvolit si zmocněnce nebo se hájit sám, právo být poučen o svých procesních právech a povinnostech, být včas obeznámen o úkonu správního orgánu, namítat podjatost, právo na tlumočníka, navrhopvat důkazy a jiné návrhy, vyjadřovat se ke všem skutečnostem, právo na informace, nahlížet do spisu, namítat nečinnost správního orgánu, podat žádost na obnovu řízení,

²⁷ HORZINKOVÁ, E. - NOVOTNÝ, V. 2015. *Správní právo procesní*. 5. Vydání. Praha: Leges, str. 65.

²⁸ Závěr č. 170 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 31. 5. 2019, *Řešení sporů souvisejících s postoupením věci z důvodu vhodnosti podle § 131 odst. 5 správního řádu*.

²⁹ Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005, *Postoupení věci podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích*.

podat stížnost proti postupu SO, právo být považován za nevinného až do prokázání viny a mnoho dalších.

Právní oporu lze najít i v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

- a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;*
- b) mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;*
- c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;*
- d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;*
- e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.³⁰*

Správní orgán poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné a umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.³¹

K účasti v přestupkovém řízení musí mít účastník způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost.

Způsobilost být účastníkem řízení

Způsobilá je osoba, která má dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 89/ 2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“), právní osobnost. Způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti máme dle ustanovení § 23 NOZ každý od narození až do smrti. Právnícká osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná.³²

Procesní způsobilost

Procesní způsobilost PŘZ přímo neupravuje, proto je nutné vycházet z § 29 SŘ. Každý účastník musí být procesně způsobilý, tzn. činit v řízení úkony v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Plné svéprávnosti nabývá osoba zletilostí

³⁰ Evropská úmluva o ochraně lidských práv, ve znění pozdějších předpisů, čl. 6.

³¹ Zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 2 a odst. 4.

³² Zákon č. 89/ 2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 20 odst. 1.

dle ustanovení § 30 odst. 1 NOZ, tedy dovršením osmnáctého roku věku. Mladistvý může nabytí plné svéprávnosti přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství.

PřZ stanovuje věkovou hranici pro nabytí způsobilosti k protiprávnímu jednání dovršením patnácti let v ustanovení § 18, respektive uvádí negativní vymezení, kdo přestupek spáchat nemůže. Den patnáctých narozenin mladistvého se nepočítá. V tomto rozsahu má i mladistvý obviněný plnou procesní způsobilost v přestupkovém řízení.³³

Pokud účastník nedisponuje plnou procesní způsobilostí, musí být zastoupen zákonným zástupcem. Pokud nemá zákonného zástupce nebo ho zákonný zástupce zastupovat nemůže, je mu jmenován opatrovník, a to i v taxativně vyjmenovaných případech podle zákona.³⁴ Procesní způsobilost musí správní orgán zkoumat před zahájením řízení i kdykoli v průběhu. Nedostatek lze napravit přizváním zákonného zástupce nebo ustanovením opatrovníka.

2.2.1 Obviněný

Obviněný je jediný účastník, bez kterého řízení nelze vést a jeho účast se týká celého řízení. Důležitým je okamžik vzniku jeho postavení. Stává se jím dle ustanovení § 69 odst. 1 PřZ, jakmile vůči němu SO učiní první úkon v řízení. Prvním úkonem bývá oznámení o zahájení řízení nebo vydání příkazu. Důležité je to z hlediska přiznání významných práv. Náleží mu obecná oprávnění účastníka řízení podle správního řádu, zároveň má i zvláštní práva, která vyplývají z jeho postavení „obviněného“. Tato zvláštní procesní práva jsou zakotvena v několika mezinárodních smlouvách,³⁵ ústavním pořádku i vnitrostátních právních předpisech, také lze vycházet ze zásad a obecných principů jako je například zásada *in dubio pro reo* či presumpce nevinny či právo na spravedlivý proces.³⁶

Mezi nejvýznamnější práva patří právo osobní obhajoby, právo zvolit si ke svému zastupování osobu poskytující právní pomoc či právo požadovat po SO, aby dbal o ochranu práv obviněného v řízení.³⁷ Mezi další procesní práva obviněného podle PřZ patří právo na uzavření dohody s poškozeným, právo na informaci o změně právní kvalifikace, práva spojená s nařízením ústního jednání (dále jen „ÚJ“) a dokazováním a právo odvolat se. Vedle toho pak práva obviněného podle SŘ, jde o právo zvolit

³³ PRÁŠKOVÁ, H. 2017. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges. str. 323.

³⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 33.

³⁵ Např. zákon č. 209/1992 Sb., Evropská úmluva o lidských právech či zákon č. 120/1976 Sb., Mezinárodní pakt o občanských a politických právech či 2007/ C 303/01 Listina základních práv a svobod Evropské unie.

³⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, k § 69.

³⁷ KOPECKÝ, M. 2019. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 292-293.

si zmocněnce, nahlížet do spisu, navrhopvat důkazy, navrhnout ÚJ, být vyrozuměn o provedení důkazů mimo ÚJ, právo na oznámení rozhodnutí, právo na odvolání v plném rozsahu, na obnovu řízení či právo podat podnět k nezumnému řízení či právo vyjádřit se k podkladům k rozhodnutí.

Speciální pozornost věnuje zákonodárce zásadě presumpce nevinu. Zásada je mimo jiné zakotvena přímo v čl. 40 odst. 2 LZPS: „Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena,“ tím je myšleno bez jakýkoliv pochybností. Správní orgán nesmí vinu v průběhu řízení jakkoli předjímat. S tím souvisí, že důkazní břemeno nese správní orgán a obviněný nemá povinnost, nýbrž právo, dokazovat vlastní nevinu.

V situaci, kdy správní orgán nedokáže zjistit skutečný stav věci bez jakýchkoli pochybností a neunese důkazní břemeno, nutno užít zásady *in dubio pro reo* a rozhodnout ve prospěch obviněného, protože nemá dostatek podkladu k tomu, aby obviněného uznal vinným.

Přestupek lze projednat bez přítomnosti obviněného pouze v případě, že obviněný odmítne a byl řádně předvolán nebo se nedostaví, aniž by se řádně omluvil. Pokud je obviněným mladistvá osoba, musí být o ústním jednání vyrozuměn i zákonný zástupce i OSPOD, těm se rovněž oznamuje rozhodnutí o přestupku.³⁸

2.2.2 Poškozený

„Osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil.“³⁹ Poškozeným se osoba stává tehdy, jestliže řádně uplatní nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení, a to jen v té části řízení, kdy je rozhodováno o náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení v tzv. adhezním řízení, nikoliv v plném rozsahu jako obviněný.

Po uplatnění svého nároku nabývá poškozený práva účastníků řízení například právo požádat o nařízení ústního jednání, právo požadovat doplnění dokazování, nahlížení do spisu, při konaném ústním jednání klást otázky, které mohou přispět k určení skutečného stavu věci či podání odvolání v části, která se týká výroku o náhradě škody. Osoba, která se cítí dotčena na svých právech, ale neuplatnila svůj nárok, nemůže být

³⁸ ČERNÝ, J. – HORZINKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H. 2011. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání Praha: Linde, str. 97.

³⁹ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, §70 odst. 2.

účastníkem řízení, protože právě uplatněný nárok na náhradu škody či na vydání bezdůvodného obohacení je podmínkou toho, být poškozeným v řízení.⁴⁰

S tím souvisí povinnost správního orgánu vyrozumět osobu, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatí.⁴¹ Pokud by bylo takové vyrozumění příliš nákladné nebo neúměrně obtížné, SO vyrozumí poškozené zveřejněním na úřední desce a doručovat bude veřejnou vyhláškou. Většinou tomu tak bývá v řízeních, kde je mnoho poškozených. Při řešení nároků v adhezním řízení nesmí docházet k nadměrnému zatížení správního orgánu, protože jeho primárním úkolem je rozhodnutí o vině a správním trestu.

Právo uplatnit takovýto nárok je časově omezeno, obecně je stanovena možnost uplatnění při ústním jednání, pokud však nařízeno není, je povinností správního orgánu, aby osobě, které byla způsobena škoda, určil lhůtu k podání nároku. Lhůta musí být stanovena přiměřeně k účelu řízení a k možnosti poškozeného, aby svůj nárok dostatečně vyčíslil a doložil.

Důvodová zpráva k § 70 PřZ říká, že se nárok může týkat pouze majetkové škody. „*Majetková škoda je újma na jmění. Škoda přitom může znamenat buď přímou ztrátu na majetku poškozeného a ve svém důsledku i jeho reálné zmenšení (skutečnou škodu), anebo ušlý zisk poškozeného.*“⁴² Pokud bude poškozenému způsobena nemajetková škoda, nestává se účastníkem přestupkového řízení, protože přestupkový zákon tento institut nezakotvuje a správní orgán tedy nemůže rozhodnout ani s použitím analogie, jako tomu bylo v PřZ90. Takové rozhodnutí by bylo nicotné kvůli nedostatku pravomoci správního orgánu. Rozhodování by spadalo do pravomoci soudů v občanském soudním řízení podle občanského soudního řádu, zákon č. 99/1963 Sb. To samé platí o škodě, která nevznikne v přímé souvislosti s protiprávním jednáním pachatele. V takovém případě musí správní orgán návrh odmítnout. Často se správní orgán potýká s náročností rozhodnout o majetkové škodě, protože k takovému posouzení je potřeba vzít v úvahu spoustu skutkovým i právních otázek, což může být pro SO náročné a v takovém případě odkazuje poškozeného na soukromoprávní řízení.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006-53.

⁴¹ Stanovisko kanceláře VOP, ze dne 1. 1. 2012, sp. zn. 3751/2010/VOP/IK: „*Jestliže z dostupných podkladů vyplývá, že v důsledku spáchání přestupku vznikla majetková škoda uplatnitelná v rámci přestupkového řízení, je správní orgán povinen poškozeného vyrozumět o možnosti uplatnit tuto škodu, jestliže tak již poškozený neučinil v rámci předcházejícího trestního řízení, a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.*“

⁴² ZAHOŘOVÁ, E. - KOUKAL, P. - NOVOTNÝ, P. 2014. *Nový občanský zákoník. Náhrada škody*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, Převzato z CODEXIS®.

2.2.3 Vlastník věci nebo náhradní hodnoty, která má být zabráná

Vlastníkem věci je osoba, které může být nebo byla zabráná věc. V PřZ není zakotveno konkrétní ustanovení týkající se vlastníka věci, ale vyplývá z ustanovení § 53 a § 54 PřZ o zabrání věci nebo náhradní hodnoty. Zabrání věci má povahu ochranného opatření. Vlastník je účastníkem řízení jen v té části řízení o přestupku, které se týká jeho věci. Právní úprava byla nutná k ochraně majetkových práv. Ve stejném rozsahu má vlastník i odvolací právo, tedy jen ve výroku, který se týká zabrání věci.

2.2.4 Osoba přímo postižená spácháním přestupku

Nejedná se o účastníka řízení, nýbrž o osobu zúčastněnou, jejíž práva nebo zájmy byly dotčeny spácháním přestupku. Ve zvláštních případech dává souhlas se zahájením či pokračováním v řízení o přestupku. OPPSP je náhradou osoby navrhovatele při návrhových přestupcích, který byl novým PřZ zrušen s argumentací, že všechny přestupky mají veřejný zájem.⁴³ PřZ jí taxativně stanovuje některá procesní práva uvedená v ustanovení § 71 PřZ. Jde o právo na vyznění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomna při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a právo na oznámení rozhodnutí.

Výčet výslovně neuvádí právo být zastoupen zmocněncem. Nicméně v kontextu právních předpisů na ústavní úrovni lze odkázat na právo na právní pomoc vyjádřenou v čl. 37 odst. 2 LZPS, které nelze omezit taxativním výčtem procesních práv uvedených v PřZ. Oporu nelze najít ani v ustanovení § 33 SŘ, které zakotvuje zastoupení na základě plné moci, protože hned v prvním odstavci uděluje toto právo jen účastníkům řízení, kterým OPPSP není.

Danou tématikou se zabýval poradní sbor ministerstva vnitra a dospěl k závěru, že i OPPSP může být zastoupena zmocněncem. Nikoliv však na základě udělení obecné právní moci. Z toho důvodu, že si často zmocnitele neuvědomují veškeré důsledky svého jednání. Udělení souhlasu se zahájením řízení či pokračování v něm je do jisté míry spíše

⁴³ MATES, P. *K některým ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy. 3/2017, str. 77.

osobní právo než procesní, a proto je nutné výslovně uvést v plné moci, že jedním z úkonů zmocnitele má být právě udělení takového souhlasu.⁴⁴

3 POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ

Cílem postupu před zahájením řízení je zjištění, zda došlo ke spáchání přestupku, tedy naplnění určité skutkové podstaty, kdo je pachatelem a shromáždění relevantních důkazů, potřebných pro zahájení řízení o přestupku. Povinností správního orgánu je prošetřit každé podezření o spáchání přestupku, o kterém se dozví, přijímat podněty podle § 42 SŘ. Lze konstatovat, že nynější úprava přestupků v PřZ je lépe systematicky uspořádána rozdělením jednotlivých fází přestupkového řízení do samotných hlav ve třetí části PřZ, než tomu bylo v předchozím zákonu (PřZ90), kde byla úprava kompletně vtělena do jedné hlavy nazvané „zahájení řízení“, ve které byly všechny fáze přestupkového řízení včetně dalších institutů jako náklady řízení, účastníci řízení či ústní jednání ad.

Zjištění přestupku může být různé. Správní orgán zjistí přestupek z vlastní činnosti (zejména kontrolní) či z podnětů fyzické osoby, právnické osoby nebo oznámením správními orgány či Policií České republiky a Vojenské policie (dále jen „orgány policie“) podle § 73 PřZ nebo oznámením orgánů policie ve zvláštních případech dle § 74 PřZ na základě předchozího šetření.

Pokud se jakákoliv osoba dozví o spáchání přestupku, může podat podnět k zahájení řízení o přestupku, a to písemně nebo ústně do protokolu. Na základě podnětu musí SO rozhodnout, jak bude nadále postupovat. Může buď zahájit řízení, pokud shledá dostatek podkladů pro rozhodnutí o spáchání přestupku nebo může shledat neodůvodněnost pro zahájení, v tom případě věc odloží. Poslední možností je situace, kdy SO zjistí, že není příslušný k projednání přestupku, a tak věc předá věcně a místně příslušnému orgánu. Oznamovatel může požadovat po správním orgánu, aby ho do 30 dnů vyrozuměl o provedených krocích.

Naopak povinnost oznámit spáchání přestupku vyplývá orgánům policie případně jinému správnímu orgánu ze své činnosti. Důvodné podezření oznamuje příslušnému orgánu bez zbytečných odkladů, případně do 30 dnů od doby, kdy se o přestupku dozvěděl.

⁴⁴ Závěr č. 160 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 11. 2017, *Zastoupení osoby přímo postížené spácháním přestupku*.

Nejčastěji dává podněty Policie České republiky (dále jen „PČR“). Jedná se o jednu z jejích základních činností. „Není úkolem PČR, aby ve smyslu § 58 zákona o přestupcích postavila najisto, (pozn. § 58 PrZ90, nyní § 73 PrZ) že jsou naplněny všechny znaky oznamovaného přestupku. Postačí, když některý ze znaků přestupku není rozumně vyloučen.“⁴⁵ V § 73 PrZ je zakotven postup SO respektive orgánu policie při oznámení přestupků. Vedle tohoto jsou v § 73 PrZ uvedeny náležitosti oznámení o přestupku. Jde o obecnou oznamovací povinnost orgánu policie nebo jiného SO, který není sám k projednání příslušný.

Paragraf 74 PrZ je speciálním k obecnému § 73 PrZ. Stanovuje povinnost orgánům policie provést nezbytná šetření, pokud jde o jeden z taxativně vyjmenovaných přestupků. Těmi jsou: přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti, proti majetku, pořádku ve státní správě, pořádku v územní samosprávě, zákona o silničním provozu, pořádku ve státní správě v působnosti orgánů policie, na úseku požární ochrany nebo o němž to stanoví jiný zákon.⁴⁶ Šetřením lze usnadnit práci SO v rámci dokazování. Orgány policie jsou k takovým zjištěním kvalifikovanější a mají nástroje, jejichž prostřednictvím mohou přestupky zjistit. Mezi takovéto nástroje patří například podání vysvětlení, prokázání totožnosti, získání informací z evidencí nebo získání informací v souvislosti s odhalováním a šetřením přestupků.⁴⁷ Lze užít i speciálních prostředků, které jsou uvedeny ve zvláštních zákonech, př. orientační vyšetření, zda osoba není pod vlivem alkoholu či jiné návykové látky, měření rychlosti jízdy,...⁴⁸ Cílem je zjistit osobu podezřelou ze spáchání přestupku a zajistit důkazní prostředky. Výsledkem je oznámení obsahující náležitosti uvedené v § 73 PrZ a navíc sepsaný úřední záznam, ve kterém jsou uvedeny zjištěné skutečnosti, a to do 3 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví.⁴⁹

Jedním z případů, které PrZ zmiňuje, je § 74, odst. 1 b) přestupek proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti. Není jasné, proč se nezbytné šetření omezuje pouze na nedbalostní ublížení na zdraví. Dle autorek Kučerové a Horzinkové se může jednat o legislativní chybu a lze za využití argumentu

⁴⁵ Veřejný ochránce práv 7545/2014/VOP/MK.

⁴⁶ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 74.

⁴⁷ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 63, §66, §67.

⁴⁸ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, §5, § 79a.

⁴⁹ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 642- 643.

a minori ad maius (od menšího k většímu) dovodit, že předšetřování má být prováděno i u úmyslného ublížení na zdraví.⁵⁰ Stejně uvádí i Ministerstvo vnitra v průvodci PŘZ.⁵¹

V případech, kdy nebudou tvrzené skutečnosti dostatečně odůvodněny, bude muset SO přistoupit k odložení věci pro nedostatek skutečností vedoucích k prokázání viny (více viz „odložení věci“). Současně však může SO využít součinnosti s jiným správním orgánem či PČR a doplnit skutečný stav věci. Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

SO musí vycházet z toho, že všechny zjištěné skutečnosti a podklady získané před zahájením řízení vedou pouze k závěru, zda řízení zahájí či nikoli. Úřední záznamy o podání vysvětlení nejsou následně použitelné jako důkaz v řízení o přestupku, nýbrž jen jako podpůrný důkaz. Lze jím zhodnotit věrohodnost svědka či obviněného při výpovědi.⁵² V praxi však nesmí dojít k přečtení záznamu o podaném vysvětlení namísto výpovědi svědka či obviněného. V takovém případě by byla reakce na předestřená tvrzení vadou a tyto důkazy by byly neúčinné.⁵³

3.1 PŘEKÁŽKY ŘÍZENÍ

V přestupkovém zákoně, v § 77 odst. 1 a 2 najdeme dvě základní překážky řízení, *litispence* a *res iudicata*. Pakliže existuje alespoň jedna z překážek, není možné řízení zahájit, popřípadě v něm pokračovat. Obě tyto překážky plynou ze zásady *ne bis in idem*, vycházející z čl. 40 odst. 5 LZPS, § 48 SŘ i v již zmíněném § 77 PŘZ a v mnoha dalších právních předpisech.⁵⁴ Jde o jednu z nejdůležitějších zásad trestání včetně správního trestání, k zamezení dvojího trestání.

Překážka litispence

Nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení. „*Litispence je dána tehdy, když u téhož správního orgánu má probíhat řízení ve věci, v níž už bylo jiné*

⁵⁰ KUČEROVÁ, H. - HORZINKOVÁ, E. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, str. 394.

⁵¹ Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Copyright ©. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>, str. 53.

⁵² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115 či rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73.

⁵³ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 10. 2002, sp. zn. 3 To 666/2002.

⁵⁴ Další např. čl. 4 Protokol č. 7 k EÚLP, ustanovení § 11 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

řízení zahájeno. To platí jak v případech, kdy obě řízení mají týž předmět, tak i v případech, kdy předmět jednoho řízení je součástí širšího předmětu druhého řízení. Překážka *litispendence* taktéž brání již samotnému zahájení řízení.“⁵⁵ Pokud tedy bylo zahájeno řízení o přestupku, nemůže být zahájeno trestní řízení ani jiné přestupkové řízení proti stejné osobě ve stejné věci a naopak.

Aby nedocházelo ke střetu více řízení, PŘZ nabízí několik možností. Prvním je případ, kdy správní orgán zjistí, aniž řízení zahájí, že je již pravomocně rozhodnuto či se již vede trestní řízení. Takovému řízení usnesením odloží podle § 76 odst. 1 písm. i) a odst. 2 PŘZ. Pokud správní orgán zjistí okolnosti nasvědčující, že jde o trestný čin a ne o přestupek, věc bezodkladně předá orgánu činnému v trestním řízení (dále jen „OČTŘ“) podle § 64 odst. 1 PŘZ. OČTŘ nejsou touto skutečností vázány a samy posoudí, zda věc zahájí. V případě, kdy dojdou k závěru, že nejde o trestný čin, mohou věc odevzdat podle § 159 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád (dále jen „TŘ“) nebo postoupit k projednání jako přestupek podle § 222 odst. 2 TŘ nebo § 171 odst. 1 TŘ. Takovýto postup nezakládá překážku věci rozhodnuté.⁵⁶ Pokud již bylo řízení zahájeno, správní orgán ho usnesením poznamenaným do spisu zastaví v případě, kdy o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení, o totožném přestupku dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán nebo jestliže se o totožném skutku vede trestní řízení.

Překážka res iudicata

Druhou překážkou je *res iudicata* neboli věc rozhodnutá. Nelze vést řízení o věci, o které již bylo v minulosti pravomocně rozhodnuto. Překážka rozhodnuté věci může vycházet jen z meritorního rozhodnutí, nelze pouze z procesního unesení. Důležitou roli zde hraje totožnost skutku: "*Totožnost skutku bude zachována, bude-li zachována alespoň buď totožnost jednání, nebo totožnost následku. Skutek zahrnuje skutkové okolnosti, nikoli také právní kvalifikaci v přestupkovém nebo trestním řízení.*"⁵⁷ Překážka *res iudicata* neznamená, že nelze dosáhnout změny výsledku řízení. V případě, že se objeví neznámé či nové skutečnosti, lze využít mimořádného opravného prostředku, obnovy řízení.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. 9 As 67/2010-74.

⁵⁶ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor, str. 405.

⁵⁷ KUČEROVÁ, H. - HORZINKOVÁ, E. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, Převzato z CODEXIS®.

3.2 ZAJIŠTĚNÍ DŮKAZŮ

Tento institut je procesním prostředkem, který má zajišťovací funkci. SO je povinen zajistit podklady pro vydání rozhodnutí. Mezi podklady patří mimo jiné i důkazy. Důkaz lze zajistit, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, nutno brát zřetel i na podmínku, která stanovuje, že případným nezajištěním důkazu by mohlo dojít k výraznému ztížení posouzení předmětné otázky. Splnění těchto podmínek musí správní orgán odůvodnit ve spise.⁵⁸ O zajištění důkazu vydává SO usnesení, o kterém vyrozumí osoby, kterých se to týká. Nejdříve je dotčená osoba vyrozuměna, že je povinna věc vydat. Pokud k vydání nedojde, bude věc odňata. Na rozdíl od PřZ90, kde bylo v § 75 upraveno zajištění důkazů, došlo k vypuštění ustanovení v PřZ, a proto vycházíme z obecné právní úpravy zakotvené v § 61, odst. 4 SŘ, označeno jako předběžná opatření. Příslušný správní orgán sepisuje protokol, který bude obsahovat popis věci. Provedením tohoto opatření dochází k poměrně velkému zásahu do vlastnického práva zakotveného v čl. 11 LZPS a právní úpravu, která je jednoznačně vymezena, nalezneme v § 138 SŘ.

3.3 ODLOŽENÍ VĚCI

Přestupkový zákon uvádí případy, kdy je možné věc odložit obligatorně či fakultativně. Odložení je projevem zásady hospodárnosti a rychlosti v řízení. Zakotveno bylo z důvodu, pokud by řízení nevedlo ke svému cíli nebo bylo příliš nákladné.⁵⁹ K odložení může dojít pouze před zahájením řízení. V případě, kdy by došlo k naplnění podmínek v již zahájeném řízení, došlo by k zastavení věci podle § 86 PřZ. Odložením nenastává překážka věci rozhodnuté, protože nedošlo k zahájení řízení *a fortiore* k vydání pravomocného rozhodnutí, které by bylo osvobozujícím či odsuzujícím rozsudkem. Nejedná se tedy o konečný rozsudek ve smyslu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP, jež by zakládal překážku *res iudicata*.⁶⁰

V odstavci 1, 2 a 4 § 76 PřZ jsou uvedeny obligatorní důvody odložení věci. Tyto korespondují s obligatorními důvody zastavení věci po zahájení řízení. Jedná se o případy, kdy došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení, o skutku je vedeno řízení nebo již bylo

⁵⁸ HORZINKOVÁ, E. - NOVOTNÝ, V. 2015. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, str. 147-148.

⁵⁹ PRÁŠKOVÁ, H. 2017. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, Teoretik, str. 331.

⁶⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 6 Tdo 152/2011.

rozhodnuto SO nebo orgánem činným v trestním řízení nebo bylo o skutku rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu. Věc se odkládá i v případě zániku odpovědnosti za přestupek, ta nastává v případě uplynutí promlčecí doby, vyhlášení amnestie, pokud dojde k smrti podezřelé osoby či zániku právnické osoby bez právního nástupce, kde by v řízení chyběl hlavní účastník řízení, takové řízení by bylo bezúčelné. SO věc odloží i v případě, pokud je pachatel neznámý, jak vyplývá z § 76 odst. 5 k) PŘZ.

K odložení dojde i v případě, kdy osoba podezřelá požívá určitých výsad, a to buď podle mezinárodního práva jako například Vídeňská úmluva o diplomatických a konzulárních stycích či jiného zákona, kterým může být například zákon o ústavním soudu. Spadají sem soudci Ústavního soudu, poslanci a senátoři. Ani prezidenta nelze podle čl. 65 odst. 1 ÚST zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt. SO orgán může dojít k závěru, že se jedná o podezřelého ze spáchání přestupku, kterého však nelze pro přestupek projednat, nýbrž je vyjmut z působnosti tohoto zákona podle § 4 odst. 1 a 2 PŘZ.

Mezi další důvody odložení patří nedostatek věku podezřelého či nepřičetnost. Z § 18 PŘZ vyplývá, že odpovědná je pouze osoba starší 15 let. V tomto případě PŘZ výslovně uvádí, že SO musí informovat OSPOD a zákonného zástupce. Cílem tohoto ustanovení je podniknout určité kroky vedoucí k zajištění výchovy a rozvoje dítěte. Co se týče osob, které dovršily hranici 15 let, ale nedovršily hranici 18 let, bude na ně pohlíženo jako na mladistvé a užije se při řešení přestupků ustanoveních v hlavě IX Zvláštní ustanovení o mladistvých. V této hlavě PŘZ jsou uvedeny odchylky od obecné úpravy přestupků, které se při projednávání přestupků užijí. Rovněž nelze postihnout osobu nepřičetnou, která si však nepřičetnost nepřivodila sama, to především užitím alkoholu či jiné návykové látky.⁶¹

Fakultativní důvody zastavení jsou uvedeny v § 76 odst. 5 PŘZ. Záleží na uvážení SO, zda k odložení přistoupí či nikoli. Jde o případ, kdy dojde k jednočinnému souběhu přestupků a nedojde k projednání ve společném řízení a správní trest, který byl uložen za jeden, je postačující. Lze vyčíst odkaz na zásadu absorpční.⁶² V případě druhém je na SO, aby posoudil, zda trest uložený v trestním řízení není postačující ve vztahu

⁶¹ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 647- 657.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, sp. zn. 9 As 164/2018-36.

ke správnímu trestu. Příkladem uložení malé pokuty v přestupkovém řízení oproti uložení nepodmíněného trestu v trestním řízení.⁶³

Usnesení o odložení podle odstavce 1 a 2 §76 PřZ se pouze poznamenávají do spisu. Nikdo se o nich nevyrozumívá, tedy není ani možné podat odvolání proti usnesení dle § 76 odst. 5 SŘ. Pokud by se jednalo o přestupek, ke kterému je potřeba souhlasu OPPSP, SO takovou osobu vyrozumí. V případě odstavce 4 a 5 se vyrozumí OPPSP i osoba podezřelá, do vlastních rukou. Věc se odkládá usnesením formou standardního rozhodnutí podle § 67 SŘ s náležitostmi podle § 68 SŘ.⁶⁴ V případě 4. odstavce má zároveň OPPSP právo na odvolání.

Ztotožňuji se s doporučením poradního sboru,⁶⁵ že by se měl podezřelý vyrozumět v případě, pokud proti němu byl učiněn právní úkon či má v podvědomí, že by proti němu mohlo být vedeno přestupkové řízení. Nemusí tak nadále žít v nejistotě, zda dojde k zahájení a projednání přestupku či nikoli. V případě, že o vyrozumění požádá oznamovatel, doručuje se i jemu.

3.4 PŘEDÁNÍ VĚCI

Věc lze předat před zahájením řízení i v jeho průběhu. Speciální úprava je obsažena v § 64 PřZ, nicméně podpůrně lze užít § 12 SŘ. Pokud správní orgán zjistí před zahájením řízení nebo i v průběhu řízení o přestupku místní či věcnou nepříslušnost, posuzuje příslušnost dle § 60 a § 62 PřZ. Pokud má podezření, že jde o trestní čin, předá věc příslušnému OČTŘ. Orgánem činným v trestním řízení je dle § 12 TŘ policejní orgán, státní zástupce a soud.

Jak uvádí důvodová zpráva, SO předá spis spolu s veškerou dokumentací a přílohami, kterou ve věci doposud eviduje, s odůvodněním, proč k předání dochází. Pokud by mělo předáním spisu či zjištěných skutečností dojít k újmě na právech účastníků nebo pokud došlo k opatření podkladů, které nebylo v souladu s právními předpisy,

⁶³ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor, str. 487-488.

⁶⁴ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, str. 658.

⁶⁵ Závěr č. 164 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ze dne 21. 9. 2018, *K možnosti podat odvolání proti usnesení o odložení věci podle § 76 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky*.

nemůže SO podklady využít. Usnesení se poznamenává do spisu jako usnesení upravující vedení řízení.

Nový SO či OČTR nejdříve přezkoumá, zda je věcně i místně příslušný ve věci rozhodnout a poté posoudí, které podklady může použít jako podklad k rozhodnutí. Účastníci mají právo se k podkladům vyjádřit, mohou se tohoto práva i vzdát.⁶⁶

Důležité je, že předáním nevzniká překážka věci rozhodnuté. Z hlediska komparace s předchozím přestupkovým zákonem jde o totožný institut, došlo jen ke změně právní terminologie z „postoupení věci“ na „předání věci“.

4 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

Ve spoustě případů nedojde k samotnému zahájení, protože je přestupek vyřešen příkazem či odložen. Pokud správní orgán přestupkové řízení zahájí, musí se nejdříve rozhodnout, které řízení povede, zda běžné či zvláštní. Dále musí zjišťovat, jestli bude provádět i řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení čili adhezní řízení nebo zda nepovede společné řízení.

Oproti dřívější úpravě došlo k vypuštění tzv. návrhových přestupků a došlo k vytvoření nového institutu OPPSP. Nicméně nedošlo k výrazné změně, protože se přestupky zahajované se souhlasem OPPSP a přestupky zahajované na návrh prakticky kryjí, jak uvádí i důvodová zpráva PŘZ. Již dříve byla většina přestupků zahájena z moci úřední, dnes se *ex offio* zahájí všechny a u vybraných bude nejdříve potřeba souhlasu OPPSP.

K této přeměně došlo především kvůli trendu přiblížení správního práva trestního k trestnímu právu jako takovému.⁶⁷ Tyto tendence lze spatřovat na více místech PŘZ, přidáním institutů jako např. pokus přestupku, pokračování v přestupku, hromadný a trvající přestupek, rozšíření účastenství či narovnání. Otázkou zůstává, zda je potřeba existence obou odvětví a zda by nestačila jedna úprava s odstupňovanou mírou škodlivosti protiprávního jednání.

⁶⁶ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 538- 539.

⁶⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, k § 79.

4.1 ZAHÁJENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ

Zahájení řízení je svázáno se zásadou oficiality, kdy řízení vždy zahajuje věcně a místně příslušný správní orgán z moci úřední a se zásadou legality, kdy zahájí řízení o každém přestupku, o kterém se dozví.⁶⁸ Zásada legality může být narušena v případě, kdy podle § 76 odst. 5 PřZ může SO na základě svého uvážení rozhodnout, zda nedojde k odložení.

Oproti předchozí právní úpravě přestupku chybí zákonná lhůta k zahájení řízení o přestupku. SO postupuje dle § 6 odst. 1 SŘ, bez zbytečných průtahů. Nezahájí-li příslušný správní orgán řízení v přiměřené lhůtě nebo ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední, podnikne nadřízený orgán opatření k odstranění nečinnosti.⁶⁹

Na zahájení řízení není právní nárok, což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“): *„Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká.“*⁷⁰

Přestupkový zákon přímo určuje okamžik zahájení řízení, tím je doručení oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení.⁷¹ Ústní vyhlášení oznámení o zahájení řízení je podmíněno přítomností podezřelého, například při podání vysvětlení. Pokud dojde k takovému úkonu SO, musí na požádání účastníků vydat SO potvrzení o zahájení řízení. Potvrzení o ústním vyhlášení musí mít stejné náležitosti jako oznámení o zahájení řízení.⁷² Ústní vyhlášení lze hodnotit jako přínosné v rámci zásady rychlosti a hospodárnosti. Okamžik oznámení je důležitým mezníkem, kdy se z podezřelé osoby stává obviněná, viz § 69 odst. 1 PřZ a zároveň začne běžet lhůta pro vydání rozhodnutí.

Postupuje se v souladu s § 19 až 22 SŘ, doručuje se do vlastních rukou, náhradní

⁶⁸ KOPECKÝ, M. 2019. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck, str. 296.

⁶⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 1 a 2.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2013, sp. zn. 6 Ans 6/2013 – 27.

⁷¹ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 78 odst. 2.

⁷² JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, str. 671- 672.

doručení může proběhnout za využití tzv. fikce dle § 23SŘ. Doručovací orgán se nejdříve snaží adresáta zastihnout v místě bydliště. Pokud danou osobu nezastihne, zanechá oznámení, že si taková osoba může písemnost vyzvednout po dobu 10 dnů a po uplynutí doby je písemnost vhozena do poštovní schránky případně na jiné vhodné místo, což může být např. P. O. Box.⁷³

Oznámení o zahájení řízení lze brát jako sdělení obvinění, proto jsou v PřZ obligatorně stanoveny náležitosti oznámení. Oznámení musí obsahovat popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci. V popisu skutku je popsán děj, místo a čas spáchání přestupku a také osoby zúčastněné. Musí být určeny rozhodné momenty, které určují konkrétní skutkovou podstatu přestupku. To souvisí s určením deliktní způsobilosti pachatele nebo také s určením místní příslušnosti správního orgánu. Dále musí obsahovat náležitosti podle § 46 odst. 1 SŘ tj. označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Zákon uvádí „předběžná kvalifikace“, i judikatura se shoduje, že se jedná o kvalifikaci, která se může v průběhu řízení pozměnit ve světle prováděného dokazování. Často k tomu dochází u trvajících či hromadných přestupků. Předmět však musí být vymezen co nejpřesněji, aby bylo podezřelému jasné, co je mu kladeno za vinu.⁷⁴ Pokud má být rozhodováno ještě o jiném skutku nebo k jeho rozšíření, musí správní orgán vydat oznámení o zahájení řízení o dalším skutku. Pokud během řízení dojde například k dalšímu útoku v rámci pokračujícího skutku nebo rozšíření hromadného či trvajících skutku, musí o tom být obviněný vyrozuměn a poučen, že se může vyjádřit k novým skutečnostem a navrhnout nové důkazy.⁷⁵

Zákonodárce výslovně stanovuje povinnost SO poučit o možnosti nařízení ústního jednání v § 80 odst. 2 PřZ, pokud je to nezbytné k uplatnění jeho práv. Obecně platí lhůta pětidenní, stanovená SŘ,⁷⁶ to znamená, že nejméně 5 dní před konáním ústního jednání musí být zahájení řízení oznámeno.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2011, sp. zn. 8 As 16/2011-83.

⁷⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009-541.

⁷⁵ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, str. 506.

⁷⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 49 odst. 1.

4.2 ZAHÁJENÍ SE SOUHLASEM OSOBY PŘÍMO POSTIŽENÉ SPÁCHÁNÍM PŘESTUPKU

K částečnému prolomení zásady oficiality dochází při zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku v zákonem stanovených případech, nejedná se však o zásadu dispoziční. Důvodová zpráva uvádí, že nejde o souhlas se zahájením řízení, ale o souhlas s vedením řízení. Tato koncepce nahrazuje institut tzv. návrhových přestupků (§ 68 PřZ90). V dřívější praxi docházelo k častým problémům. V případě, že došlo k zahájení přestupku na základě podaného návrhu a posléze vyplynulo, že takového návrhu není potřeba, řízení nadále pokračovalo, jako by bylo zahájeno z moci úřední, viz § 68 odst. 4 PřZ90. Problém však nastával v případě, pokud bylo řízení zahájeno z moci úřední a následně vyplynulo, že se jedná o přestupek, o kterém lze zahájit řízení jen na návrh. Odborná literatura se klaněla k názoru, že v takovém případě se analogicky použije trestněprávní úpravy. Souhlasem osoby postižené by došlo ke zhojení a v řízení by se pokračovalo. Otázkou analogie se nejednou zabýval NSS,⁷⁷ kdy v tomto rozsudku došel k závěru, že analogii nelze v tomto případě užít, protože PřZ90 obsahoval právní úpravu v této oblasti a analogicky může SO postupovat pouze tam, kde „není daná otázka vůbec řešena.“ Proto bylo zásadní, v jakém okamžiku SO dospěl k závěru, že se jedná o přestupek, který lze zahájit jen na návrh. V případě, kdy byla zachována lhůta uvedená v § 68 odst. 3 PřZ90, vyzval osobu oprávněnou k podání návrhu, aby takto učinila. V případě uplynutí této doby, byl SO orgán nucen přestupek obligatorně odložit dle § 66 odst. 3 písm. f) PřZ90, posléze novelizací č. 204/2015 s účinností od 1. 10. 2015 zastavit.⁷⁸ Pouhé poskytnutí souhlasu by nebylo dostačující, protože navrhovatel ve svém návrhu konkrétně vymezuje předmět řízení a zároveň i nese náklady řízení.

Okruh přestupků je shodný s předchozí úpravou platnou do 30. 6. 2017. Jde o vybrané přestupky proti občanskému soužití či proti majetku spáchané osobou blízkou. Jelikož PřZ ani SŘ nedefinuje osobu blízkou, vychází se z vymezení v NOZ.⁷⁹ Účelem tohoto institutu je udržení dobrých rodinných vztahů jako jedné z hlavních hodnot

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008-67.

⁷⁸ HORZINKOVÁ, E. - KUČEROVÁ, H. 2016. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, str. 373.

⁷⁹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 22 odst. 1: „Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.“

vyznávaných v demokratickém státě. Dochází k ustoupení veřejného zájmu před zájmem soukromým. Je-li takovýchto osob více, stačí souhlas pouze jedné z nich, ale pouze v případě, kdy došlo jedním skutkem k poškození více osob. Pokud došlo více skutky k postižení více osob, musí všechny postižené osoby udělit souhlas.

Správní orgán je povinen OPPSP poučit a určit jí lhůtu k podání souhlasu se zahájením popřípadě pokračováním v řízení. Zákon uvádí, že lhůta nesmí být kratší než 30 dnů, v praxi se většinou ukládá prekluzivní lhůta právě 30 dnů, protože již není potřeba zpracovávat návrh na zahájení řízení, pokud to však vyžadují okolnosti případu, může být uložena lhůta delší.⁸⁰ V situaci, kdy by OPPSP zemřela v době, kdy měl být souhlas udělen, postupuje SO jakoby souhlasu nebylo potřeba a nedochází tedy k odložení věci.⁸¹

Souhlas může vzít OPPSP kdykoli do vydání rozhodnutí o odvolání zpět. Souhlas nelze opětovně udělit. Pokud OPPSP nedá souhlas, správní orgán nemůže zahájit/ pokračovat v řízení a věc odloží podle § 76 odst. 4 PřZ. Pokud souhlas vezme zpět, správní orgán věc zastaví usnesením poznamenaným do spisu.⁸²

V případě, kdy byla přestupkem postižena nezletilá osoba, tedy mladší 18 let, či byl přestupek důvodem vykázání ze společného obydlí, není potřeba souhlasu takovéto osoby, kdy by jinak souhlasu potřeba bylo. V případě, kdy nezletilý nabyl v již zahájeném řízení zletilosti a chtěl svůj souhlas vzít zpět, nelze k tomu přihlížet, protože formálně souhlas neudělal (bylo zahájeno z úřední povinnosti) a takový souhlas tedy nelze vzít zpět, protože nemá postavení OPPSP.⁸³

Zajímavou věcí se zabýval Ústavní soud dne 9. 7. 2018, sp. zn. II. ÚS 955/18, kdy se zabýval otázkou, zda osobou blízkou může být i osoba mimo právní rámec uvedený v NOZ, a to „přítel“. ÚS dospěl k závěru, že i přítel může být osobou blízkou, pakliže *mezi nimi existuje vztah citový, a to tak silný, že by újmu jedné osoby pociťovala druhá osoba jako újmu vlastní.*“ V takovémto přátelství lze shledávat mnoho aspektů, jako je například délka trvání přátelství, společné zážitky, koníčky a zájmy, bydlení v sousedství, vzájemné

⁸⁰ KUČEROVÁ, H. - HORZINKOVÁ, E. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, Převzato z CODEXIS®.

⁸¹ *Ministerstvo vnitra České republiky*. Zápisy z konzultačních dnů k přestupkové problematice. Příloha 3. Copyright © 2020 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>.

⁸² Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 86 odst. 1 písm. n).

⁸³ *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright ©. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zapis-z-konzultacniho-dne-z-10-3-2020.aspx>.

kamarádství dětí, společně trávený čas apod.⁸⁴ Postavení osoby blízké se promítá hned v několika úrovních, například odmítnutí výpovědi, odepření podání vysvětlení nebo odmítnutí součinnosti při dokazování, kdy zákon umožňuje osobě blízké nespolupracovat v případě, kdy by jí hrozilo nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra se zabýval touto problematikou na svém zasedání dne 11. 9. 2018, zaujímá názor, že není potřeba rozšiřovat poučení o možnosti odepřít výpověď v případě nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt o osobu, která nemá rodinný vztah, ale pouze intenzivně citový. Mohlo by dojít k situacím, kdy by svědek mohl tohoto institutu zneužít a nesvědčit pro údajné přátelství. V případě neexistence dalších důkazů by mohlo dojít k zastavení řízení pro nedostatek důkazů. Docházelo by tak k narušení účelu správního trestání. Zároveň konstatuje, že právo patří bdělým a osoba předvolaná může namítat odepření výpovědi právě pro citový vztah k podezřelému. Takové tvrzení musí však dostatečně odůvodnit.⁸⁵

5 PRŮBĚH ŘÍZENÍ

5.1 ÚSTNÍ JEDNÁNÍ

Na rozdíl od předchozí úpravy nestanovuje PřZ ústní jednání jako obligatorní část řízení.⁸⁶ V praxi mohou nastat tři případy, kdy správní orgán ústní jednání nařídít musí. Prvním je případ, kdy o něj požádá obviněný, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv,⁸⁷ dalším důvodem obligatorního ústního jednání i bez požádání obviněného, je případ, kdy je ústní jednání nezbytné pro zjištění stavu věci. Přestupkové řízení je ovládáno zásadou materiální pravdy v souladu s § 3 SŘ a detailněji s § 50 odst. 3 SŘ, proto má SO povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, současně je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Posledním případem je řízení, kde je účastníkem mladistvý, kterému je poskytována zvláštní ochrana podle LZPS i podle

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2018, sp. zn. II. ÚS 955/18-1.

⁸⁵ *Ministerstvo vnitra České republiky. Zápisy z konzultačních dnů k přestupkové problematice.* Copyright © Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zapis-z-konzultacniho-dne-z-11-9-2018.aspx>.

⁸⁶ Srov. zákon č. 200/ 1990 Sb., o přestupcích, § 74 odst. 1 a zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 1.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2016, sp. zn. 3 As 260/2015-58.

PřZ v rámci speciálních ustanovení týkajících se mladistvých.

Přestupkové řízení stejně jako obecné správní řízení vychází ze zásady neveřejnosti a písemnosti. Účastník může požádat o veřejné projednání za předpokladu, že jeho návrhem nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům. Současně musí SO dbát ochrany utajovaných informací, povinnosti mlčenlivosti a ochrany osobnostních práv vyjádřených v čl. 10 LZPS, s tím souvisí poučovací povinnost SO. Další zásadou ovládající přestupkové řízení je bezprostřednost. Účelem ústního jednání je bezprostřední setkání SO s účastníkem. Účastníci se mohou vyjádřit k veškerým okolnostem a uplatnit svá procesní práva, také mohou uvádět své námítky, připomínky, návrhy a doplňující důkazní prostředky. Naopak SO si může vytvořit názor na věrohodnost účastníků a svědků, klást otázky vedoucí ke zjištění skutečného stavu věci.

Pakliže SO nařídí ústní jednání, předvolá všechny účastníky řízení. SO postupuje podle správního řádu, protože v PřZ není institut předvolání upraven. Předvolání bude písemné, doručené do vlastních rukou s dostatečným nejméně pětidenním předstihem. Dalšími náležitostmi předvolání jsou údaje kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Nemůže-li se účastník dostavit, je povinen se omluvit ihned, kdy se o překážce bránící účasti dozví, spolu s tím uvést důvody a následně důvody prokázat.⁸⁸ K omluvě by mělo dojít formou podání vůči SO a mělo by obsahovat náležitosti uvedené v § 37 SŘ.

Jak bylo uvedeno výše, omluva by měla být s odkazem na § 59 SŘ podána bezodkladně. V otázce řádnosti omluvy došel NSS k závěru, že SO musí posoudit tři podmínky k uznání řádné omluvy:

- 1) Účastník musí bezodkladně informovat SO o překážkách bránících účasti na ústním jednání.
- 2) Dále musí být v omluvě uveden konkrétní důvod. Obecné důvody jako např. pobyt v zahraničí pravděpodobně neobstojí.
- 3) Účastník má povinnost tvrzení, ale i povinnost důkazní, proto musí důvod omluvy dostatečně doložit.⁸⁹

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, sp. zn. 3 As 140/2015.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, sp. zn. 6 As 25/2013-23.

SO orgán by měl posuzovat každou omluvu pečlivě, v souvislostech konkrétního případu a s přihlédnutím ke všem okolnostem. Nápomoc lze hledat v rozsáhlé judikatuře NSS. Své negativní rozhodnutí musí SO důkladně vysvětlit v odůvodnění rozhodnutí. V zájmu přítomnosti účastníka na ústním jednání povětšinou přijme SO první omluvu i v případě, kdy v podání chybějí některé náležitosti. Pokud by však účastník pokračoval v takovémto omlouvání i nadále, nemusí SO další omluvě vyhovět. To ani v případě, kdy byla předchozí omluva dostatečná.⁹⁰

„*Soukromé záležitosti nemají přednost před záležitostmi úředními*,“ jak judikoval NSS⁹¹ nelze brát jako obecné pravidlo pro závěr, že je omluva nedůvodná. Domnívám se, že soukromá dovolená, která byla naplánovaná již před předvoláním k ústnímu jednání, je dostatečným důvodem k omluvě účastníka a nařízením ústního jednání v jiném termínu. Judikatura⁹² se neshoduje na následném postupu SO v případě, kdy posoudí omluvu za nedostatečnou. Přikláním se k názoru, že s ohledem na poučovací povinnost a zjištění skutečného stavu věci by měl SO vyrozumět účastníka o doplnění omluvitelného důvodu a nařídít mu lhůtu. Účastník by v opačném případě musel sám zjišťovat, zda došlo ke kladnému přijetí omluvy či nikoli a k případnému doplnění podání. Takové řešení se mi jeví v rozporu se zásadou, že „veřejná správa je službou veřejnosti“ uvedenou v § 4 odst. 1 SŘ.

Ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy. Někdy dochází k tzv. účelovým omluvám, jejichž cílem je protahování či zdržení řízení k uplynutí prekluzivní lhůty k projednání přestupku a je pouze na uvážení správního orgánu, zda ji přijme.⁹³ Účast na ústním jednání je právem, nikoli povinností obviněného. Pokud je však přítomnost obviněného nutná např. kvůli výslechu, lze přistoupit k institutu předvedení popř. pořádkové pokuty za neuposlechnutí úřední osoby a ztěžování průběhu řízení.⁹⁴

O nařízení ústního jednání může požádat i osoba poškozená, pokud je to potřebné k vyrozumění či prokázání nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, sp. zn. 7 As 28/2009.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2010, sp. zn. 2 As 8/2009.

⁹² Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 3 As 11/2013-33 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. 4 As 128/2014.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2010, sp. zn. 2 As 8/2009-95.

⁹⁴ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, str. 697.

obohacení. Stejně jako obviněný musí být o tomto právu poučena. SO zůstává správní uvážení, zda je požadavek důvodný nebo nedůvodný,⁹⁵ na rozdíl od žádosti obviněného, kde z § 80 odst. 2 PŘZ plyne povinnost SO ústní jednání nařídit. Pokud SO uzná, že důvodným je, ústní jednání nařídí. Pokud požadavku nevyhoví, zamítne ho usnesením a oznámí to pouze poškozenému. Oznamuje ho doručením do vlastních rukou. Zamítnutí nařízení ústního jednání je pak jedním z odvolacích důvodů poškozeného.

Výsledkem ústního jednání může a nemusí být rozhodnutí o přestupku. Hlavním cílem je shromáždění dostatečných podkladů k rozhodnutí. Pokud tomu tak není, například pro nepřítomnost obviněného, jehož výslech je podstatný k určení viny či nevin, dochází k nařízení nového ústního jednání, o kterém musí být obviněný řádně poučen. Pokud nebude přítomen ani při novém ústním jednání, bez řádné omluvy, lze rozhodnout v jeho nepřítomnosti.⁹⁶

S odklonem od obligatorního ústního jednání vyvstává otázka, zda zrušení obligatorního ústního jednání není porušením práva na spravedlivý proces v čl. 6 EÚLP a s ním souvisejícím právem vyjádřit se ke všem skutečnostem, právem být přítomen u jednání, právem na obhajobu, právem být slyšen, atd. Odborná společnost⁹⁷ se v konečném názoru shoduje, že k porušení nedochází. K uplatnění práv obviněného může dojít buď písemným vyjádřením bez nařízení ústního jednání, nebo nařízením ústního jednání ve smyslu § 80 odst. 2 PŘZ. O možnosti uplatnění svých práv při ústním jednání je obviněný vždy řádně poučen, nejlépe ihned v oznámení o zahájení řízení o přestupku. Odpadnutím požadavku ústního jednání v každém řízení dochází k zrychlení a zefektivnění řízení a odpadají i případné průtahy v řízení, kdy obviněný nekomunikuje nebo je jasné, že by se ústního jednání nezúčastnil, což bylo i hlavním cílem zákonodárce.⁹⁸ Pokud mají správní orgány dostatek podkladů k rozhodnutí a obviněný nevznáší žádné námitky, bylo by zbytečné ústní jednání nařizovat. Ztotožňuji se s touto právní úpravou, v níž dochází k vypuštění obligatorního ústního jednání. Jak bylo shora

⁹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2018, sp. zn. 44 A 16/2018-21: „*Správní orgán je vázán pouze zásadou zákazu zneužití správního uvážení, jež je vyjádřena v § 2 odst. 2 správního řádu, jakožto subsidiárně aplikovatelného právního předpisu v přestupkovém řízení. Cílem této zásady je, aby pravomoc správního orgánu byla uskutečňována k takovým účelům a takovým způsobem, jakým mu byla zákonem svěřena. Správní orgán nesmí své pravomoci překročit.*“

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 4 As 4/2007-46.

⁹⁷ Viz články JUDr. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D.; Doc. JUDr. Martina Kopeckého, CSc.; JUDr. Lukáše Potěšila, Ph.D., a dalších.

⁹⁸ Důvodová zpráva k zákonu 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, k § 80.

uvedeno, pokud obviněný pokládá ústní jednání za nezbytné, může o nařízení ústního jednání požádat. Z formulace § 80 odst. 2 PřZ vyplývá povinnost SO v takovém případě ústní jednání nařídit. Obecně lze říct, že postačí žádost, která nemá podrobné odůvodnění, proč je ústní jednání nezbytné, ale z praktického hlediska je vhodnější důvody uvést. Obviněný může ve svém návrhu například požadovat výslech svědka, který ještě není uveden ve spisu. Před samotným vydáním rozhodnutí musí být dána obviněnému možnost seznámit se s podklady k rozhodnutí a vyjádřit se k nim, a to i v případě, kdy k ústnímu jednání nedošlo. Tento postup se jeví jako určitá záruka spravedlivého procesu. Navíc při negativním rozhodnutí SO může obviněný podat odvolání.

5.2 DOKAZOVÁNÍ

Dokazováním se rozumí zákonem upravený postup správních orgánů, který slouží k vytvoření poznatků důležitých pro rozhodnutí. Tedy je jím nutno rozumět proces vyhledávání, provádění a procesního zajišťování důkazů a jejich hodnocení. Jde o nejdůležitější část řízení, co se týče zjištění skutečného stavu věci. Důkaz potvrzuje nebo vyvrací skutečnosti ve věci samé. K dokazování slouží důkazní prostředky.

Jak již bylo řečeno, cílem dokazování je zjištění všech rozhodných okolností, které svědčí buď ve prospěch či neprospěch obviněného. Toto obecně konstatoval i NSS: *„Je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona.“*⁹⁹ Důkazní břemeno nese správní orgán, který opatřuje podklady, které vedou k rozhodnutí. Nemusí jít jen o správní orgán, který ve věci operuje, ale i o dožádaný orgán dle § 13 SŘ nebo místně nepřislušný správní orgán, který věc zahájil, ale poté ji dle § 64 odst. 2 PřZ postoupil jinému správnímu orgánu.

Dokazování je ovládáno zásadou materiální pravdy. Rozsah je závislý na každém samostatném případě. Správní orgán však není návrhy účastníků vázán, vždy provede jen ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Toto ustanovení je v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti, kdy by mohly bezvýznamné a nesouvisející návrhy zbytečně oddalovat podstatu řízení. Správní orgán však musí posoudit všechny návrhy

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 4 Ads 44/2010.

a případnou nevhodnost, kvůli přezkoumatelnosti rozhodnutí, náležitě vysvětlit v odůvodnění rozhodnutí. Nemusí se dokazovat skutečnosti všeobecně známé či skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho činnosti.

Další zásadou ovládající tuto část přestupkového řízení je zásada volného hodnocení důkazů spjatá se zásadou zákazu zneužití správního uvážení. Správnímu orgánu náleží volná úvaha, tím se však nemíní libovůle správního orgánu: „*Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.*“¹⁰⁰ Hodnotí se každý důkaz jednotlivě i ve vzájemných souvislostech. Úvaha musí odpovídat zásadám logiky, jakou hodnotu správní orgán důkazům přizná je v jeho režii, svůj postoj však musí odůvodnit: „*Hodnocení důkazů podle vlastního uvážení správního orgánu (§ 32 odst. 5 spr. ř.) je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které zmiňuje v odůvodnění svého rozhodnutí.*“¹⁰¹

Obecně lze uvést, že k dokazování by mělo docházet především při ústním jednání.¹⁰² V případě dokazování mimo ústní jednání musí být účastníci řízení o konání včas informováni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení, a pokud se účastník nevzdal práva účasti při dokazování.¹⁰³

Předchozí přestupkový zákon neobsahoval žádné důkazní prostředky a vycházel tedy kompletně z úpravy SŘ. Správní řád obsahuje tyto důkazní prostředky: důkaz listinou, svědeckou výpovědí, znaleckým posudkem a ohledáním. PŘZ obsahuje pouze speciality, a to výpověď obviněného a právo klást otázky účastníkům, svědkům a znalcům. Nyní uvedu jen důkazní prostředky uvedené v PŘZ:

¹⁰⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002.

¹⁰¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. 6 A 561/94-22.

¹⁰² POTĚŠIL, L. - HEJČ, D. – RIGEL F. – MAREK, D. 2015. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 272.

¹⁰³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 51 odst. 2.

5.2.1 Výpověď obviněného

Tento institut je platný od účinnosti nového přestupkového zákona. Pokud je nezbytné k uplatnění práv obviněného, nařídí správní orgán ústní jednání, a to buď dle svého uvážení, nebo na žádost obviněného, kde provede výslech.

Podoba tohoto institutu je totožná jako v trestním řízení. Při svědecké výpovědi musí svědek vypovídat pravdivě a nic nezamlčet. Vypovídat nemusí pouze v zákonem stanovených případech tj. při nebezpečí stíhání sobě nebo osobě blízké, či pokud se jedná o utajované informace podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.¹⁰⁴ Oproti tomu vyslýchaný obviněný má právo odmítnout výpověď bez udání důvodů a správním orgánem nesmí být dotázán na důvod jeho odmítnutí. Jeho výpověď může být i nepravdivá bez hrozby sankce.

Obviněnému náleží řada práv. Jedním z nich je zákaz sebeobviňování *nemo tenetur se ipsum accusare* zakotvený jak v LZPS, tak i podle interpretace v čl. 6 EÚLP. Obviněný není povinen uvádět skutečnosti, které by vedly k sebeobviňování. Obviněný má právo vůbec nevypovídat, nepředkládat jakékoli důkazní prostředky, ale také neříkat pravdu. O tomto musí být obviněný poučen ještě před začátkem výpovědi. Toto právo platí rovněž pro svědky a další osoby vystupující v části řízení, kdy dochází k dokazování a to jako opora, aby nedocházelo k obcházení práva nevypovídat. V úvahu přichází situace, kdy by svědek předkládal listinný důkaz obsahující výpověď obviněného, správní orgán musí zkoumat, zda nedochází k prolomení daného práva a zda může být takový důkaz brán v úvahu. Pokud by takový důkaz SO přijal, narušil by právo obviněného na spravedlivý proces.¹⁰⁵

Problém nastává v situaci ukládání pořádkové pokuty obviněnému kvůli nedostavení se k podání vysvětlení v souvislosti s uplatněním zákazu sebeobviňování. Ústavní soud dospěl k závěru, že nelze pokutovat jediného pachatele přestupku pro nepodání vysvětlení či vynucování jeho přítomnosti především kvůli jeho právu garantovanému v čl. 6 odst. 1 EÚLP.¹⁰⁶ Na rozdíl od předchozí úpravy přestupkového zákona došlo k výslovnému vypuštění ustanovení o udělení pořádkové pokuty při nedostavení se k podání vysvětlení, původně v § 60 odst. 2 PřZ90. Nicméně v případě absence speciálního ustanovení dochází k použití obecného, toto ustanovení lze naléznout

¹⁰⁴ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 82.

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 451/04; MATES, P., PÚRY, F. *Zákaz nucení k sebeobviňování*. Bulletin advokacie- odborný časopis. 3/2019.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08-1.

v § 137 odst. 2 SŘ. Je však rozdíl, když se obviněný nedostaví k podání vysvětlení vůbec a případem, kdy nepodá vysvětlení kvůli využití práva na neobvinění sám sebe. V tomto se ztotožňuji s názorem Jitky Pěnkavové,¹⁰⁷ která uvádí, že SO požaduje po obviněném první úkon, kterým je dostavení se k podání vysvětlení a jako druhý úkon prohlášení o uplatnění práva nevypovídat kvůli možnému trestnímu stíhání. Pokud by SO vycházel doslova z dikce výše zmíněného nálezu, musel by již při zahájení predikovat, zda jde o osobu obviněnou, což by bylo v nesouladu se zásadou presumpce nevinny. Souhlasně se k tomu vyjádřil i poradní sbor ministra vnitra, kdy podle PŘZ lze ukládat pořádkovou pokutu osobám, které bezdůvodně nepodají vysvětlení nebo se k podání vysvětlení nedostaví, až do výše 5 000 Kč.¹⁰⁸

5.2.2 Právo klást otázky

Dalším novým institutem, který nebyl obsažen v PŘZ90 je právo účastníků řízení klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. Zákonodárce okruh rozšířil o zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného, o OPPSP a o OSPOD. Zvláště vyjmenované osoby mají právo klást otázky, ne však být dotazováni. Jejich tvrzení by neměla být až tak podstatná pro zjištění stavu věci. Pokud by SO shledal důležitost jejich výpovědi jako podstatný podklad k rozhodnutí o přestupku, musel by je předvolat jako svědky k podání výpovědi. Dotazovaná osoba má právo odmítnout odpovědět stejně jako svědek, tedy podle § 55 odst. 2, 3, 4 SŘ.¹⁰⁹

5.2.3 Další důkazní prostředky

Mezi další důkazní prostředky lze uvést např. magnetofonové záznamy, film, fotografie, zprávy publikované v rozhlasu, televizi a tisku, odborná vyjádření, zvukový záznam apod.¹¹⁰ Nejvyšší správní soud konstatoval, že za použití analogie *legis* lze zařadit rekognici mezi další důkazní prostředky v přestupkovém řízení, avšak je „*nutné trvat na objektivně rovných podmínkách jeho provedení, zejména tedy na velikosti a kvalitě*

¹⁰⁷ PĚNKAVOVÁ, J. *Několik úvah k nálezu ÚS k zásadě sebeobviňování ve správním řízení* [online]. Jiné právo, 19. 4. 2010. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/04/jitka-penkavova-nekolik-uvah-k-nalezu.html>.

¹⁰⁸ Závěr č. 153 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ze dne 12. 5. 2017, *Možnost uložit pořádkovou pokutu osobě, která se bez závažných důvodů nedostaví ke správnímu orgánu k podání vysvětlení*.

¹⁰⁹ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, str. 714.

¹¹⁰ PRŮCHA, P. – SKULOVÁ, S. 1997. *Správní právo: procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity, str. 58.

předložených fotografií, jakož i na zachycení vyfotografované osoby zepředu, s přímým pohledem a obličejovou částí zabírající většinu plochy fotografie.“¹¹¹

Přestože zákon uvádí demonstrativní výčet důkazních prostředků, sporným se často jeví užití audiovizuální nahrávky, protože bývá povětšinou pořízena bez souhlasu druhé zúčastněné osoby. Obecně lze dojít k závěru v souladu s čl. 6 EÚLP a čl. 7 a 32 LZPS, že nahrávku pořízenou v utajení nelze využít v přestupkovém řízení v souvislosti s ochranou soukromí. Ke stejnému závěru dochází i Ústavní soud, který ve svém nálezu uvádí: „*Pokud soudy připustily provedení důkazu přečtení záznamu telefonních hovorů proti výslovnému nesouhlasu jednoho z účastníků hovoru, došlo tím k zásahu do jeho základního práva na ochranu tajemství zprávy podávané telefonem podle čl. 13 LZPS a důkaz je třeba považovat za nepřipustný.*“¹¹²

Osobně se klaním k opačnému názoru, který argumentuje použitelnost takového důkazního prostředku s odkazem na § 89 odst. 2 TŘ. Zde je uvedeno, že důkazem může být vše, co slouží k objasnění věci. Lze tedy záznam použít i bez souhlasu, avšak s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů. Do kolize se dostávají základní práva, tedy právo na soukromí a právo na ochranu zdraví, života a majetku. Dle interpretace čl. 4 odst. 2 LZPS není ani základní právo neomezitelné, s důrazem na šetření jeho podstaty a smyslu.¹¹³

ÚS i obecné soudy užívají k řešení kolizí základních práv tzv. test proporcionality¹¹⁴, spočívající ve třech krocích. Nejdříve dochází k posouzení vhodnosti, zda pořízením záznamu lze dosáhnout myšleného cíle. Dalším krokem je test potřebnosti. Dochází k posouzení, zda k dosažení cíle nemohlo dojít šetrnější cestou. Posledním krokem je posouzení závažnosti zásahu do jednotlivých práv.

Použití takového důkazního prostředku nelze dle výše zmíněného přímo vyloučit. Důležité je poměření legitimního cíle pořízeného záznamu. Zda může zájem společnosti na objasnění a potrestání deliktního jednání převážit nad zájmem ochrany osobnostních práv.¹¹⁵ Shodného názoru je i Veřejný ochránce práv, který ve své souhrnné zprávě uvádí: „*...ochránce je toho názoru, že i takový důkaz (zasahující do osobnostních práv jiného*

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 7 Azs 22/2008- 107.

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 191/05.

¹¹³ POTMĚŠIL, J. *Použitelnost zvukových a obrazových záznamů jako důkazu.* Online. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/search?q=audio>.

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, sp. zn. 2 As 173/2016.

občana) může být ve správním řízení přípustný v případě, že porušení veřejného zájmu chráněného normami veřejné práva (ochrana občanského soužití) převyšuje nad ochranou soukromí dotčeného občana. Oprávněnost připuštění takto získaného důkazu by tedy měla být vždy předmětem individuální úvahy správního orgánu, který by měl posoudit, zda je zásah do ochrany soukromí podezřelého z přestupku ospravedlněn ochranou poklidného občanského soužití.¹¹⁶

5.3 ZVLÁŠTNÍ DRUHY ŘÍZENÍ

Přestupkový zákon upravuje zvláštní druhy řízení v § 88 až §92. Zvláštní jsou proto, že se liší od běžného postupu v řízení. Odchýlením od běžného postupu se stávají efektivnějšími a hospodárnějšími. Většinou se jedná o přestupky méně závažné, které lze vyřešit bez nařízení ústního jednání a dokazování.

Dalším důvodem zavedení těchto institutů byl narůstající počet přestupků, jejichž řešení by bylo běžným postupem zdlouhavé a nákladné. Cílem bylo i nalezení co nejefektivnějšího řešení přestupků s důrazem především na bezprostřední výchovný účinek na pachatele.¹¹⁷

PřZ rozlišuje společné řízení, řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení, příkazní řízení a příkaz na místě.

5.3.1 Společné řízení

Vedení společného řízení je významné pro určení druhu a výměry správního trestu a zároveň k posouzení povahy a závažnosti protiprávního jednání v případě, kdy je v přestupku více podezřelých. Právní úprava je uvedena v § 88 PřZ, subsidiárně ve správním řádu v § 140. SO spojí věc, pokud splňuje zákonné podmínky. Samotné zahájení společného řízení je zahájeno až v okamžiku, kdy dojde oznámení o zahájení řízení o přestupku poslednímu podezřelému. Za situace, kdy by nebylo možné jednomu či více podezřelým oznámení doručit, ustanovuje se opatrovník podle § 32 odst. 2 písm. d) SŘ a zároveň je oznámení doručeno veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 1 SŘ, kdy se takto

¹¹⁶ Veřejný ochránce práv. *Souhrnné zprávy*. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/vysledek-hledani>, rok 2007, str. 48-49.

¹¹⁷ JEMELKA, L. - Vetešník, P. 2011. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, str. 404.

oznamuje osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat. Opatrovníkovi se pak doručuje do vlastních rukou.¹¹⁸

Dikce PřZ se však neshoduje s důvodovou zprávou, kde je uvedeno: „*Vhodné, nikoliv obligatorní, však může být rovněž společné projednání přestupku či přestupků, jichž se dopustilo více podezřelých. Také v tomto podmínkou, že se jedná o přestupky vyskytující se v jedné oblasti veřejné správy,*“ kde je ponechána SO možnost vést společné řízení. Nicméně nespojením takovýchto věcí by došlo k porušení zákona, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009: „*Společné projednání přestupků téhož pachatele je tedy ze zákona povinné u všech přestupků, o nichž ještě nebylo rozhodnuto, a to bez ohledu na to, kdy bylo oznámení o zahájení přestupkového řízení doručeno obviněné osobě.*“¹¹⁹ V ostatních případech vydá správní orgán usnesení poznamenané do spisu dle § 140 odst. 4 SŘ. Řízení o společné věci naopak nepřichází v úvahu, jestliže již bylo zahájeno řízení o jiném přestupku, brání tomu překážka věci zahájené.

Společné řízení lze konat v souvislosti subjektivní, tedy k osobě, kdy se pachatel dopustil více přestupků. V druhém případě dochází k souvislosti objektivní, tedy k věci, kdy spolu souvisí přestupky více osob.¹²⁰ PřZ uvádí dvě podmínky, kdy bude SO vést společné řízení.

První podmínkou pro konání společného řízení je spáchání přestupků ve stejné oblasti veřejné správy. Tato podmínka vychází z § 57 PřZ90, jehož znění bylo platné až od roku 2015. Předtím zákon povoloval spojit všechny přestupky obviněného, i když spadaly do více oblastí veřejné správy. Toto bylo často kritizováno odbornou literaturou, především kvůli chybějící odbornosti úředních osob, které nakonec přestupky projednávaly. Proto byla změna přijata kladně.¹²¹ Stejnou sféru veřejné správy shledává důvodová zpráva takto: „*Oblastí veřejné správy je určitý souhrn právních norem, které regulují množinu právních vztahů majících společného jmenovatele. Tím lze v tomto kontextu rozumět shodný nebo obdobný veřejný zájem. Nejedná se však o veřejný zájem vyjádřený obecně, například ochrana životního prostředí. Veřejný zájem je třeba v tomto kontextu definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový*

¹¹⁸ Závěr č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006, *Vztah ustanovení § 32 odst. 3 a § 25 správního řádu.*

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

¹²⁰ PRÁŠKOVÁ, H. 2017. *Nové přestupkové právo.* Praha: Leges, Teoretik, str. 383.

¹²¹ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář.* 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, str. 785- 786.

nebo skupinový objekt přestupků.“¹²²

Druhou podmínkou je shodný věcně a místně příslušný orgán. Správním orgánem je v tomto smyslu funkční příslušnosti i jednotlivý orgán obce. Pokud budou k projednání přestupků příslušné jejich různé orgány (např. obecní úřad a komise pro projednávání přestupků), nebude možné tyto přestupky projednat ve společném řízení.¹²³

Ve věci je veden jeden spis, vydáváno jedno rozhodnutí. Správní orgán vychází z absorpční zásady,¹²⁴ *poena maior absorbet minore*, tedy vyšší trest absorbuje nižší a ukládá se trest za nejzávažnější přestupek dle § 41 PřZ a správní orgán ukládá úhrnný trest, spolu s tím je v případě více přestupků možné zvýšit hranici pokuty až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

Zvláštní pozornost věnuje PřZ společnému řízení, kde vystupují mladiství. PřZ uvádí vedle obecných podmínek vedení společného řízení ještě speciální, kterými částečně oslabuje obligatornost společného řízení. Zdůrazňuje přípustnost jen tam, kde je to nezbytné z hlediska zjištění stavu věci a není to na újmu mladistvého podezřelého, zejména z hlediska dalšího rozumového a mravního vývoje.¹²⁵ Pokud by řízení bylo mladistvému na újmu, může správní orgán věc vyloučit k samostatnému řízení. K tomu může ostatně přistoupit i v případě klasického společného řízení, pakliže je k tomu důležitý důvod nebo tím dojde k urychlení řízení. Výslovně tak stanovuje § 88 odst. 5 PřZ a současně i § 140 odst. 3 SŘ.

5.3.2 Řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení

Problematika týkající se poškozené osoby, jakožto hlavní osoby v řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení, je řešena již v kapitole 2.2.2. Současná právní úprava navazuje na PřZ90 skoro identicky. Řízení o náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení neboli tzv. adhezní řízení nikdy nemůže být samostatným řízením, nejde o klasické řízení v pravém slova smyslu, ale vždy je pouze součástí přestupkového řízení.¹²⁶ Správní orgán má pravomoc rozhodnout ve věci, která obecně

¹²² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, k § 88.

¹²³ FRUMAROVÁ, K. a kol. 2018. *Správní trestání*. 1. vyd. Praha: Leges, převzato z CODEXIS®.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004.

¹²⁵ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor, str. 605- 607.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006-100.

spadá do soukromoprávní sféry, ale je neoddělitelně spjata s přestupkem, který spadá do sféry veřejnoprávní. Pro poškozeného to znamená skoro jistotu exekučního titulu, zároveň je to rychlejší a jednodušší cesta k uspokojení nároku poškozeného, než kdyby svůj nárok uplatňoval prostřednictvím civilního soudnictví. Pokud by adhezní řízení vedlo k značným průtahům, zpravidla blížícím se k maximální délce řízení, které stanovuje PřZ v § 94, může správní orgán odkázat poškozeného na civilní soudnictví.¹²⁷

Prvním předpokladem adhezního řízení je včasné a řádné uplatnění nároku poškozenou osobou, která se poté stává poškozeným ve smyslu PřZ. Včasné znamená, že nárok musí být podán nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem, pokud se ústní jednání nekoná. Řádné znamená, že bude mít veškeré náležitosti, především určení výše škody a uvedení, z jakého titulu se poškozený škody dožaduje. PřZ také výslovně uvádí, že pokud dojde k uplatnění nároku opožděně, odkáže SO poškozeného na soud nebo jiný orgán moci veřejné.¹²⁸

Pokud je nárok řádně uplatněn, dává si SO za cíl působit na obviněného k dobrovolnému uhrazení škody či vydání bezdůvodného obohacení, jak uvádí důvodová zpráva. SO informuje obviněného o důsledcích dobrovolného plnění, kdy se na takovéto plnění pohlíží jako na polehčující okolnost při výměře správního trestu. Zároveň obviněného poučí o možnosti uzavření dohody o narovnání s poškozeným. Určitým ulehčením práce SO by bylo řešení formou narovnání nebo podmíněným upuštěním od uložení správního trestu. Otázkou je, do jaké míry SO a účastníci využívají těchto řešení.

Druhým předpokladem k přiznání nároku je existence škody, která nebyla dobrovolně uhrazena. Škodou se rozumí: „*Újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná v penězích...*“¹²⁹ S ohledem na výše zmíněné lze uvést, že SO není oprávněn projednávat nároky týkající se nemajetkové škody. Pro svou složitost a náročné určení jsou tyto nároky odkazovány civilním soudům. Jelikož je poškozený nucen uvést konkrétní výši škody a tu také doložit, je jak pro poškozené, tak SO snadnější tento úkon převést na kvalifikovanější orgán.

¹²⁷ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor, str. 614.

¹²⁸ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck. 2017, str. 795- 796.

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 8 As 39/2009 – 67.

V poslední řadě musí být nesporně určena výše škody. Ta se většinou určuje odborným vyjádřením nebo znaleckým posudkem.¹³⁰ Tato výše je důležitá pro určení, zda jde o přestupek či již trestný čin. Novelou č. 333/2020 z 1. 10. 2020 dochází k navýšení této hranice z 5 000 Kč na 10 000 Kč v reakci na zvyšování minimální a průměrné mzdy. Domnívám se, že tímto krokem zákonodárce umožňuje bez trestního postihu přisvojit si cizí věc ve vyšší hodnotě, kdy přes statistické údaje, dokazující rostoucí inflaci, je tato hodnota pořád citelnou ztrátou poškozené osoby. Funkce přestupkového řízení má být především preventivní, postih v přestupkovém řízení pravděpodobně nebude tím, co by pachatele odradilo od páchaní trestné činnosti. Zároveň lze očekávat nárůst případů, které dříve řešily soudy a nyní je budou řešit úřady. Lze tak předpovědět přetížení přestupkové agendy. Zároveň však dojde k odlehčení soudům a věznicím, což bylo i zamýšleným cílem zákonodárce.¹³¹

Jak již bylo zmíněno výše, aby mohlo dojít k přiznání náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, musí být obviněný uznán vinným. Správní orgán může pachateli uložit povinnost k náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení nebo odkázat poškozeného k jinému orgánu či soudu. V případě uložení povinnosti je správní orgán vázán návrhem poškozeného. Své rozhodnutí musí řádně odůvodnit a ve výroku rozhodnutí uvést osobu poškozeného, výši škody v penězích a lhůtu, do kdy má obviněný zaplatit.¹³² Pokud dojde k naplnění všech podmínek, vydá SO meritorní rozhodnutí, kde mimo jiné uvede výrok o náhradě škody. Rozhodnutí se stává exekučním titulem.¹³³

5.3.3 Příkaz

Příkaz je formou zkráceného řízení. „*Institut příkazního řízení byl do zákona o přestupcích zaveden v zájmu zjednodušení a urychlení projednávání přestupků a jeho pomocí je možno postihovat některé přestupky bez nařízení ústního jednání a provádění dokazování podle části třetí správního řádu. Příkazní řízení je však možno aplikovat pouze v případě splnění zákonem taxativně stanovených podmínek...*“¹³⁴ Podmínkou pro jeho

¹³⁰ FIALA, Z. - FRUMAROVÁ, K. – HORZINKOVÁ, E. - ŠKUREK, M. 2017. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, Student (Leges), str. 193.

¹³¹ Advokátní deník- *Sněmovna schválila vládní novelu trestního zákoníku* (online). Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/06/24/snemovna-schvalila-vladni-novelu-trestniho-zakoniku>.

¹³² ČERVENÝ, Z. - ŠLAUF, V. - TAUBER, M. 2011. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, str. 151.

¹³³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 20 Cdo 796/2004.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, sp. zn. 9 As 37/2007-76.

vydání je dostatečné zjištění stavu věci. Jediným podkladem může být kontrolní protokol, který pořídil správní orgán podle zvláštního zákona.¹³⁵

Příkaz podstoupil hned několik změn oproti dřívější právní úpravě. Vedle změny pojmosloví jde o změnu v oblasti druhů správních trestů, které lze příkazem uložit. Dříve bylo možné uložit pouze napomenutí nebo pokutu, dnes je možné uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti či propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Vyjma správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku, lze zde uplatnit všechny správní tresty ukládané SO. Není určena maximální výše pokuty, nýbrž jen odkaz, že lze uložit pokutu ve výši stanovené zákonem. I v trestním řízení je tato maximální výše stanovena. Ukládat tedy vysoké pokuty v řádech sta tisíců až milionů proto není na místě, především co se týče příkazu jako prvního úkonu ve věci.

SO může vydat příkaz jako první úkon v řízení, pokud je věc dostatečně zjištěna. Pokud tak udělá, musí příkaz obsahovat všechny náležitosti uvedené v § 93 PřZ včetně odůvodnění. Důvodem je informovanost obviněného a možnost vytvoření vlastního názoru na výsledek přestupkového řízení a s možností obviněného podat odpor. V případě vydání příkazu jako prvního úkonu nemůže SO požadovat náhradu nákladu řízení, a proto je cílem motivovat pachatele přestupků k nahrazení škody případně k vydání bezdůvodného obohacení co nejdříve, aby mohli být ušetřeni dalších výdajů v podobě nákladů řízení.¹³⁶ Nový přestupkový zákon zároveň povoluje vydat příkaz i během probíhajícího řízení při splnění zákonných podmínek a v případě dostatečného zjištění stavu věci spolu s vyrozuměním obviněného o vydání příkazu a předpokladem, že nepodá odpor. V opačném případě by byl takový postup zbytečný. Na rozdíl od příkazu, který je vydán, jako první úkon, nemusí tento příkaz obsahovat odůvodnění ve smyslu § 150 odst. 1 SŘ.

Zákonodárce taxativně stanovuje případy, kdy není možné vydat příkaz. Jsou jimi řízení, kdy se řízení účastní OPPSP, osoba poškozená, mladiství, osoba s omezenou svéprávností či pokud se má vést adhezní řízení. V těchto případech je potřeba klást větší důraz na procesní práva osob, které v řízení vystupují a postupovat klasickým způsobem při řešení přestupků.

Další změnou je zkrácení lhůty k podání odporu z 15 dnů na 8 dní. Ustanovení lze

¹³⁵ Závěr č. 23 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 1. 2006, *Vydání příkazu na základě kontrolního protokolu podle § 150 odst. 2 správního řádu.*

¹³⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k § 90.

v PřZ hledat jen stěží, proto je nutné vycházet z obecné lhůty uvedené v SŘ. Samotný příkaz je tedy nepravomocným rozhodnutím až do doby, kdy uplyne lhůta k podání odporu, poté se stává pravomocným. Pokud je odpor podán, ruší se příkaz *ex lege* a správní orgán pokračuje v běžném přestupkovém řízení. Platí zde zásada zákazu *reforme in peius*, tedy že obviněnému nelze v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměry správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. Odchylnou je případ, kdy by správní orgán změnil právní kvalifikaci skutku, tam lze změnit i druh trestu. Tato zásada je odklonem od trestního řízení, kde se neuplatňuje.¹³⁷

5.3.4 Příkaz na místě

Posledním typem zvláštního druhu řízení je příkaz na místě: „*Blokové řízení je vedle řízení příkazního jednou z forem zkráceného řízení o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, tj. rozhodnutí v materiálním smyslu, jímž se obviněnému z přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu. Přes svou neformální povahu je tedy blokované řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“¹³⁸ Příkaz na místě nahrazuje bývalé blokované řízení upravené v PřZ90. V praxi jde o často používaný způsob projednání přestupku, vyznačující se svou rychlostí a jednoduchostí. Pokud je přestupek projednán a dojde k vydání přestupkového bloku, odpadá SO značná část administrativní činnosti. To lze spatřovat jako dobré řešení s ohledem na ulehčení práce SO v rámci přestupkové agendy.

Právní úprava se nachází v § 91 a § 92 PřZ, zároveň je možné, aby zvláštní zákon upravil problematiku „příkazu na místě“ odlišně od PřZ, jako je tomu například v ZoPPK. V případě tohoto zákona došlo v § 125h k zavedení dalšího způsobu zkráceného řízení, spočívající ve zbavení se odpovědnosti za přestupek dobrovolným uhrazením určité částky za splnění uvedených podmínek. Nejedná se o správní řízení, a proto nelze dobrovolné uhrazení určité částky považovat za správní pokutu ve smyslu PřZ. Tento postup je kladně hodnocen jak ze strany řidičů, tak ze strany obcí, kdy částka míří do obecních pokladen.

¹³⁷ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor, str. 622.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 5 As 16/2008.

Pro řidiče to znamená zásah do jeho peněženky, ale neznamená body do bodového hodnocení řidičů. Lze to považovat za okamžitý výchovný efekt.¹³⁹

Přes problémy vzniklé účinností nového zákona bylo potřeba zvážit, zda je „napomenutí“ vhodným řešením přestupku příkazního řízení na místě. S vyřešením přestupku a současně s udělením napomenutí byla spjata povinnost vydat určitý formulář k udělení napomenutí podle § 150 odst. 5 SŘ, kdy lze uložení napomenutí považovat za druh nepeněžitě povinnosti. SO tedy musel vydat jakési zjednodušené písemné rozhodnutí, které obsahovalo výrokovou část a odůvodnění. Samotné odůvodnění pak mohlo být nahrazeno vlastnoručním prohlášením obviněného, že s uložením povinnosti souhlasí.¹⁴⁰ Zákodárce na tento postup hledí jako na příliš formalistický a neefektivní. S ohledem na aplikační praxi PŘZ90 došlo novelou č. 285/2018 účinnou od 1. 1. 2019 k vypuštění správního trestu napomenutí a současně k jeho nahrazení domluvou, kterou lze považovat za neformální vyřízení přestupků, u kterých je míra společenské škodlivosti tak nízká, že uložení pokuty by bylo nepřiměřené i s ohledem na uložení trestu jako *ultima ratio*...¹⁴¹

Příkazem na místě lze uložit domluvu nebo pokutu, pokud nepostačí domluva, do výše 10 000 Kč. Nevylučuje se, že zvláštním zákonem může být upravena výše pokuty, která se může lišit od obecné výše uvedené v PŘZ.¹⁴² Zákodárce ani zde neopomíjí postavení mladistvého, kterému lze uložit příkazem na místě pokutu jen do výše 2 500 Kč, pokud se nejedná o mladistvou podnikající osobu. V takovémto případě je možné mladistvému uložit pokutu ve stejné maximální výši jako zletilému obviněnému.

Podmínkami pro vydání příkazu na místě jsou, že obviněný souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku.¹⁴³ Souhlas dá pachatel najevo svým podpisem příkazového bloku, NSS uznal tento okamžik rozhodným pro určení právní moci a vykonatelnosti příkazu na

¹³⁹ KUČEROVÁ, H. 2018. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy souvisejícími*. 4. aktualizované vyd. Praha: Leges. Převzato z CODEXIS®.

¹⁴⁰ JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, str. 815.

¹⁴¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴² Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 83 odst. 10 písm. a): „*Za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč.*“

¹⁴³ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 91.

místě.¹⁴⁴ Pokud však nesouhlasí s jedním z výše uvedených bodů, *a contrario* je postup příkazem na místě vyloučen. Jelikož se příkaz stává ihned pravomocným a vykonatelným, nelze proti němu podat žádné opravné prostředky. Není však vyloučeno podání mimořádného opravného prostředku.

Pokud je uložena pokuta, je vydán příkazový blok. Příkazový blok má povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘ. Pokud pachatel zaplatí pokutu ihned na místě, je mu vydán příkazový blok na pokutu na místě zaplacenou, v opačném případě je mu vydán příkazový blok na pokutu na místě nezaplacenou. Pachatel je poučen o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení. Náležitosti příkazového bloku jsou uvedeny v § 92 odst. 2 PřZ. Jediným emitentem k vydání příkazových bloků je dle § 92 odst. 3 PřZ ministerstvo financí. Správní orgány také mohou odebírat příkazní bloky od celního úřadu, pokud plyne výnos do státního rozpočtu nebo jiného veřejného rozpočtu; nebo od krajského úřadu, pokud plyne výnos do rozpočtu kraje či obce.

Věcnou příslušnost k uložení příkazu na místě má vedle příslušného správního orgánu ještě orgán PČR, orgán Vojenské policie, orgán báňské správy, orgán inspekce práce nebo strážník obecní policie. Jednotlivé odstavce § 91 PřZ vymezují přestupky, o kterých mohou výše uvedené orgány jiných správních úřadů rozhodovat. Jde o taxativní výčet, který nelze nijak rozšiřovat.

6 UKONČENÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

Po zjištění skutečného stavu věci a důkladné úvaze správního orgánu končí přestupkové řízení rozhodnutím. Co se týče formy, záleží, zda je přiznána vina, v tom případě bude vydáno rozhodnutí, příkaz nebo příkaz na místě. Pokud vina uznána nebo prokázána nebude, bude vydáno usnesení o zastavení řízení. Může také dojít ke schválení dohody o narovnání.

Přestupkový zákon neobsahuje celistvou právní úpravu týkající se rozhodnutí o přestupku. Obsahuje jen odchylky uvedené v hlavě VII ve dvou paragrafech. První uvedenou odchylkou v § 93 PřZ vymezuje speciální náležitosti výroku rozhodnutí, které

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 2 As 89/2008, dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 8 As 68/2010-81.

musí být uvedeny vedle obecných obsažených ve správním řádu. Druhý paragraf určuje lhůtu pro vydání rozhodnutí.

6.1 LHŮTA PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ

Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, například příkazem na místě, vydá jej správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení. Lhůta začíná běžet od zahájení řízení o přestupku. Jde o lhůtu pořádkovou, její nedodržení tedy neznamená nezákonnost rozhodnutí, ale může být nesprávným úředním postupem a je tedy důvodem k opatřením proti nečinnosti. Jedná se o speciální ustanovení k § 71 odst. 3 SŘ, který určuje lhůtu pouze 30 dní. V nutných případech lze tuto lhůtu ještě prodloužit dle § 71 odst. 3 SŘ o dalších 30 dní. A to v případě nařízení ústního jednání, provádění místního šetření či v případě nutnosti předvolání či předvedení, nebo pokud je případ zvláště složitý.¹⁴⁵ Poté na dobu nutnou v případě provedení dožádání, zpracování znaleckého posudku nebo doručení písemností do ciziny.

6.2 DRUHY ROZHODNUTÍ

Po vyhodnocení všech podkladů pro rozhodnutí může správní orgán schválit dohodu o narovnání, řízení zastavit nebo rozhodnout ve věci.

6.2.1 Narovnání

Jde o nově zavedenou možnost ukončení řízení v prvním řízení. Tím se do přestupkového řízení zavádí tzv. odklon, čistě trestněprávní institut.¹⁴⁶ Principem je alternativní řešení, jehož funkce není jen represivní, ale zohledňuje i funkci preventivní, výchovnou a reparační.¹⁴⁷ Správní orgán vydává rozhodnutí, ve kterém schvaluje dohodu mezi obviněným a poškozeným bez vyslovení viny a s tím spojenými negativními následky- zápisem do evidence přestupků a uložení správního trestu. Z podstaty věci lze narovnání navrhopat pouze v případech, kdy je účastníkem řízení i poškozený, typicky přestupky, kde vzniká majetková škoda. Dohodu nelze schválit v případech, kdy

¹⁴⁵ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor, str. 651 – 654.

¹⁴⁶ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, § 309 až 314.

¹⁴⁷ FRUMAROVÁ K. 2017. *Narovnání – nově zavedený institut tzv. odklonu do řízení o přestupku*, Správní právo, č. 7-8/2017.

je dotčen veřejný zájem.¹⁴⁸

Aby mohl SO schválit dohodu o narovnání, musí dojít kumulativně ke splnění podmínek uvedených v odstavci 1 § 87 PřZ:

- a) takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a k osobě obviněného a jeho osobním poměrům,
- b) obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě,
- c) obviněný uhradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení,
- d) obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k veřejně prospěšným účelům.¹⁴⁹

Důvodová zpráva uvádí, že v první řadě požádá obviněný správní orgán o určení příjemce, lhůty k plnění a výše částky k veřejně prospěšným účelům. Tyto údaje budou sděleny za předpokladu, že budou splněny podmínky k narovnání. Mezitím může být uzavřena dohoda o narovnání. Musí obsahovat výši škody či bezdůvodného obohacení, způsob vydání a případně jiné závazky.¹⁵⁰

Zákonodárce výslovně v písmenu c) a d) uvádí minulý čas „uhradil“ a „složil“, z toho tedy vyplývá, že správní orgán dohodu schválí poté, co bude nahrazena škoda či vydáno bezdůvodné obohacení a složena částka k veřejně prospěšným účelům. Důkazní břemeno je na straně obviněného, ne na straně správního orgánu. Prokázáno může být například předložením potvrzení pojišťovny o úhradě škody nebo výpisem z bankovního účtu. Před schválením dohody vždy správní orgán vyslechne obviněného i poškozeného, zda byla dohoda uzavřena dobrovolně a souhlasí-li s jejím uzavřením. Po jejím schválení nabývá právní moci a nastává překážka věci rozhodnuté.

Nejvyšší soud judikoval, že na schválení dohody o narovnání nemá obviněný právní nárok: „*Vyřízení věci rozhodnutím o schválení narovnání podle § 309 a násl. TŘ totiž patří mezi fakultativní způsoby vyřízení věci. Již ze samotné dikce ustanovení § 309 odst. 1 TŘ je zřejmé, že soud a v přípravném řízení státní zástupce tímto způsobem*

¹⁴⁸ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. *Sněmovní tisk 555/0*, str. 205. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.

¹⁴⁹ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 87.

¹⁵⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k § 87.

rozhodnout „může“, nikoli musí.“¹⁵¹ Otázkou však zůstává, zda lze judikát užít i ve správním právu trestním. Pokud se zaměřím na doslovný text § 87 odst. 1 PřZ, kdy „správní orgán schválí dohodu...“ zákonodárce neponechává možnost volby SO, zda k takto smluvené dohodě přistoupí či nikoli. Naopak je tomu v § 309 odst. 1 TŘ, kde se stanoví: „V řízení o přečinu se souhlasem obviněného a poškozeného může soud a v přípravném řízení státní zástupce rozhodnout...“ K výkladu podle trestního řádu, uplatňovaného ve správním právu trestním, se klaní i odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra,¹⁵² který projednává přestupkovou problematiku. Naopak je tomu u K. Frumarové,¹⁵³ která se domnívá, že SO musí dohodu přijmout. Jsem toho názoru, že výklad podle trestního řádu, ze kterého byl odklon převzat a ponechává možnost SO, zda dojde ke schválení dohody či nikoli, je vhodnější z pohledu toho, že spíše SO dokáže určit povahu a závažnost spáchaného přestupku a určit, zda je toto řešení dostatečné, či bude potřeba pokračovat v řízení a rozhodnout o vině a trestu. Proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se může odvolat ten, kdo schválenou dohodu o narovnání uzavřel, zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a OSPOD.

V porovnání s trestním řádem je tento institut v přestupkovém právu ve svých začátcích. V trestním řádu je narovnání věnována dostatečně rozsáhlá právní úprava. Otázkou může být, jak bude probíhat samotné vyjednávání dohody mezi obviněným a poškozeným. V trestním řádu je tento okamžik ošetřen za pomoci probačního pracovníka, kterého určí předseda senátu.¹⁵⁴ Jak bude tento okamžik ošetřen v přestupkovém řízení, ukáže praxe. Nicméně se domnívám, že zavedením tohoto institutu by mohlo dojít k ulehčení přestupkové agendy, a proto by měly SO poučovat o možnosti uzavření dohody o narovnání přednostně před klasickým řízením, které by v porovnání s narovnáním mohlo být zbytečně zdlouhavé.

6.2.2 Zastavení řízení

Tento druh rozhodnutí se užije v případě, že v řízení nastane skutečnost trvale znemožňující jeho pokračování. Zjednodušeně lze říci, že zastavení řízení navazuje na odložení věci. Pokud nastane situace uvedená v § 76 PřZ před zahájením řízení, věc

¹⁵¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 08. 2014, sp. zn. NS 11 Tdo 1029/2014.

¹⁵² Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Copyright ©.

¹⁵³ FRUMAROVÁ K. 2017. *Narovnání – nově zavedený institut tzv. odklonu do řízení o přestupku*, Správní právo, č. 7-8/2017.

¹⁵⁴ Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 181 odst. 3.

se odkládá, pokud stejná situace nastane až po jejím zahájení, dojde k zastavení. Právní úprava se významně neliší od PřZ90. Oproti předchozí právní úpravě bylo upuštěno od koncepce smíru v řízení o přestupku urážky na cti.

V rámci zastavení řízení SO rozlišuje, zda se vydává usnesení, nebo zda se usnesení pouze poznamenává do spisu, proti němuž není opravný prostředek přípustný, jelikož poznamenáním usnesení do spisu nabývá právní moci a účastníci jsou jen vhodně vyrozuměni. Správní orgán vydá usnesení tam, kde má rozhodnutí povahu meritorního rozhodnutí a může se proti němu odvolat ten, komu je oznámeno dle § 72 SŘ. V těchto případech vytváří zastavení řízení překážku věci pravomocně rozhodnuté a nelze zahájit další řízení a to ani řízení trestní. Lze nadneseně tvrdit, že jde o obdobu zprošťujícího rozsudku v trestním právu. Usnesení poznamenané do spisu se vydává z důvodů uvedených v § 86 odst. 2 PřZ, kdy se jedná o rozhodnutí, které má povahu ryze procesní.

¹⁵⁵ Odlišnost od PřZ90 lze spatřovat v jednotnosti formy rozhodnutí, kdy se nyní o zastavení řízení vždy rozhoduje usnesením.

Obecné důvody zastavení řízení uvádí správní řád v § 66, naproti tomu uvádí PřZ zvláštní důvody zastavení řízení v § 86. Obligatorními důvody k zastavení řízení jsou:

- a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem,
- b) skutek nespáchal obviněný,
- c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno,
- d) obviněný požívá výsad a imunit podle mezinárodního práva,
- e) obviněný požívá výsad a imunit podle jiného zákona nebo je senátorem nebo poslancem, který požádal orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů, anebo soudcem Ústavního soudu, který požádal orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v kárném řízení podle jiného zákona,
- f) obviněný v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok svého věku,
- g) obviněný nebyl v době spáchání skutku pro nepřičetnost za přestupek odpovědný,
- h) odpovědnost za přestupek zanikla,
- i) o totožném přestupku dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán,

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 03. 2011, sp. zn. 5 As 73/2010 – 71: „Rozhodnutím, kterým se nerozhoduje o věci samé, je toliko procesní povahy a nepředstavuje překážku rei iducicatae.“

- j) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2,
- k) obviněný zemřel nebo zanikl,
- l) o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující,
- m) správní orgán v průběhu řízení zjistí, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku a tento souhlas nebyl dán, nebo
- n) osoba přímo postižená spácháním přestupku vzala zpět souhlas se zahájením řízení nebo pokračováním v řízení, nejedná-li se o přestupek, který lze projednat i bez takového souhlasu.¹⁵⁶

Fakultativně může správní orgán řízení zastavit, pokud bude obviněnému uložen v trestním řízení vyšší trest za jiný skutek a správní trest je bezvýznamný vedle uloženého trestu. SO by měl zvažovat především efektivitu uložení správního trestu. Není jasně definováno, co lze považovat za „bezvýznamný trest“. M. Ondrušová uvádí, že za bezvýznamný trest lze považovat peněžité trest, který je vedle uloženého trestu v trestním řízení nevymahatelný.¹⁵⁷

PřZ v § 86 odst. 4 povoluje znovu zahájit řízení, které již dříve zastavil z důvodu překážky vedení trestního řízení. V případě, kdy orgán činný v trestním řízení dojde k závěru, že nebyla naplněna materiální stránka trestného činu nebo pokud bylo trestní řízení zastaveno, většinou věc rovnou postoupí SO a konstatuje, že se nejedná o trestný čin, nýbrž přestupek.¹⁵⁸

Nově zavádí PřZ také informační povinnost SO v případě zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. f), pro nedovršení 15 věku života. SO informuje OSPOD, zákonného zástupce a opatrovníka dítěte. Tyto osoby se mohou SO dotázat na podstatné okolnosti, které byly zjištěny. Důvodem zavedení byla určitá signalizace osob zodpovědných za děti k podniknutí určitých opatření k zajištění řádné výchovy dítěte.

¹⁵⁶ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 86.

¹⁵⁷ ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor, str. 586.

¹⁵⁸ KOČÍ, R. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů podle právního stavu k 1. 7. 2017*. 1. vyd. Praha: Leges. Převzato z CODEXIS®.

6.2.3 Rozhodnutí ve věci samé

Rozhodnutí o přestupku je individuálním správním aktem, který je výsledkem přestupkového řízení, kdy věcně a místně příslušný správní orgán rozhodne ve věci samé. Obviněný je uznán vinným a je mu uložen správní trest. Toto rozhodnutí má vždy deklaratorní i konstitutivní povahu. Deklaratorní v případě, když potvrzuje vinu obviněného za spáchaný přestupek. Část, která pojednává o uložení správního trestu, je naopak konstitutivní, jelikož obviněnému vzniká určitá povinnost.

Každé rozhodnutí o přestupku musí obsahovat obecné náležitosti uvedené v § 68 SŘ. Jde o výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Vedle toho uvádí PŘZ zvláštní náležitosti, které musí být rovněž uvedeny.

Výroková část je nejdůležitější částí celého rozhodnutí, obsahuje, jak bylo rozhodnuto o přestupku. Pouze tato část rozhodnutí nabývá právní moci a způsobuje zamýšlené účinky. Ve výroku je uveden předmět řízení, označení účastníků a právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. V souvislosti se zásadou *ne bis in idem* je potřeba specifikovat skutek dostatečně konkrétně, proto výroková část dále obsahuje popis skutku, místa, času a způsobu spáchání, přesný, určitý a nezaměnitelný. Konkretizace místa souvisí s možnými přitěžujícími okolnostmi přestupku, např. přestupek proti veřejnému pořádku spáchaný v bezprostřední blízkosti školského zařízení. Časový údaj souvisí s promlčecí dobou, která začne běžet den následující po dni spáchání přestupku. Způsob spáchání je významný pro určení závažnosti a k uložení správního trestu. Důležitým bodem je určení právní kvalifikace skutku. Tato kvalifikace odpovídá právní kvalifikaci v oznámení o zahájení řízení o přestupku, změna je možná, pouze pokud s tím obviněný byl seznámen a vyjádřil se k ní. Ve výroku musí být výslovně uvedená vina.

Nesmí chybět určení druhu a výměry správního trestu. V případě, kdy správní orgán rozhodne o vině pachatele, ukládá obviněnému správní trest, nebo pokud je to dostačující, tak ochranné opatření. Není vyloučeno uložit i správní trest i ochranné opatření vedle sebe. Přestupkový zákon vychází ze zásady *nulla poena sine lege* (není trestu bez zákona), proto je v ustanovení § 35 PŘZ uveden taxativní výčet správních trestů. Jsou jimi: napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Oproti dřívější právní úpravě již není ukládán správní trest zákazu pobytu. To především kvůli pochybnostem ze strany odborné veřejnosti,

zda nedochází k zásahu do ústavně zaručeného práva volného pohybu a pobytu.¹⁵⁹

Zvláštní zákony mohou upravit podobu správního trestu odlišně nebo mohou zakotvit i jiné druhy správních trestů. Např. zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže v ustanovení § 22a odst. 4 uvádí jako správní trest zákaz plnění veřejných zakázek společně s pokutou. Zákazem plnění veřejných zakázek se myslí zákaz účasti v zadávacím řízení, zákaz podání žádosti o účast v dynamickém nákupním systému a zákaz uzavřít smlouvu na plnění veřejných zakázek malého rozsahu.

Pokud byl řádně uplatněn nárok poškozeného, poté je ve výrokové části uveden výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Vždy je také uveden výrok o náhradě nákladů řízení.¹⁶⁰

Další podstatnou částí je odůvodnění rozhodnutí. V odůvodnění shrne správní orgán veškeré zjištěné skutečnosti, které odůvodní výrok rozhodnutí. Uvede podklady pro rozhodnutí, myšlenkové pochody při hodnocení důkazů a jak se vypořádal s návrhy a připomínkami účastníků. V případě, kdy správní orgán v prvním stupni vyhoví v plném rozsahu všem účastníkům řízení, rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění.¹⁶¹ Typickým příkladem je rozhodnutí o vyhovění návrhu na upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti.¹⁶²

Poslední obsahovou náležitostí rozhodnutí o přestupku je poučení o opravném prostředku. Správní orgán uvede, zda je možné podat odvolání a v jaké lhůtě, od kdy je tato lhůta počítána a u kterého správního orgánu může odvolání podat. Odvolací lhůta je obecně 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Podat ho mohou osoby uvedené v § 96 PřZ, a to v rozsahu jejich věci. Obviněný v plném rozsahu, poškozený jen co do rozhodnutí o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

Před nabytím právní moci rozhodnutí, ve kterém je obviněný uznán vinným spácháním přestupku, platí zásada presumpce nevinny. Právní moci nabude rozhodnutí za předpokladu, že je správně oznámeno a nelze již podat řádný opravný prostředek. Oznamuje se buď doručením písemného vyhotovení rozhodnutí, nebo ústním vyhlášením,

¹⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k § 35.

¹⁶⁰ Článek Vádemékum ke zkoušce odborné způsobilosti k přestupkům-*Rozhodnutí o přestupku*, zdroj ministerstvo vnitra, autor: Štěpánka Blažková, 3. aktualizovaná verze k 1. 10. 2019.

¹⁶¹ Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010, *Výklad § 68 odst. 4 správního řádu - podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění*.

¹⁶² ČERNÝ, J. – HORZINKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H. 2005, *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 9. aktualiz. vyd. Praha: Linde, str. 142.

pokud se účastník vzdá práva na doručení. Takové rozhodnutí je závazné pro všechny účastníky, správní orgány i jiné osoby, kterých se rozhodnutí týká.

Vykonatelnost nastává nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden dle § 74 odst. 1 SŘ. Ta rozhodnutí, která ukládají splnění některé povinnosti např. uložení pokuty, propadnutí věci či ochranné opatření zabrání věci, jsou vykonatelné po uplynutí lhůty ke splnění a nabytím právní moci.¹⁶³ Správní orgán je povinen zapsat informace o přestupku do evidence přestupků, vedenou Rejstříkem trestů.

¹⁶³ FIALA, Z. - FRUMAROVÁ, K. – HORZINKOVÁ, E. - ŠKUREK, M. 2017. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, Student (Leges), str. 180 – 186.

ZÁVĚR

Ve své diplomové práci jsem si vybrala téma zabývající se právní úpravou přestupkového řízení se zaměřením na zahájení, průběh a rozhodnutí o přestupku. Po podrobném nastudování matérie jsem dospěla k názoru, že přestupkové řízení je řízením specifickým, které potřebuje specifickou právní úpravu jako podklad k výkonu veřejné správy. Problematika je opravdu rozsáhlá a nelze se zaměřit na každý institut podrobně. Snažila jsem se tedy nalézt určitý balanc, kdy jsem některým institutům věnovala větší pozornost a některým pozornost menší.

Cílem mé práce bylo poskytnout náhled do procesněprávní úpravy přestupkového řízení, kdy jsem se současně snažila u vybraných institutů porovnat dnešní právní úpravu v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a právní úpravou uvedenou v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, která byla platná do roku 2017. Předchozí zákon byl poměrně zastaralý a nedostačující. Obsahoval spoustu mezer, které musely správní orgány vyplnit použitím analogie nebo pomocí judikatury. Byl často kritizován, a proto není divu, že byl kladen důraz na jeho nové znění. Ministerstvo vnitra spolu s odbornou veřejností pracovalo na novém přestupkovém zákoně přes deset let. Reforma vyústila až 1. 7. 2017, kdy byl vydán nový přestupkový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich spolu se zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákonem 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. Největší přínos spatřuji ve sjednocení pojmu přestupek, který byl v předchozím přestupkovém zákoně správním deliktem pouze fyzických osob, a řídil se přestupkovým zákonem, přičemž fyzické podnikající a právnické osoby se dopouštěly jiných správních deliktů a řídily se zvláštními zákony nebo správním řádem. Účinností nového přestupkového zákona došlo ke sjednocení pod jeden pojem „přestupek“. Nynější právní úprava se tedy dá aplikovat na všechny tři skupiny osob.

Jedním z důvodů dlouhé prodlevy před vydáním nového znění zákona bylo čekání na výsledek reformy trestního práva hmotného. Při komparaci přestupkového zákona a trestního řádu spatřujeme právě v trestním řádu zdroj, ze kterého zákonodárce čerpal. Došlo ke značnému posunu správního trestání vpřed a ke sjednocení veřejnoprávního trestání jako celku. Inspiraci lze spatřit hned ve struktuře samotného zákona. Oproti dřívější úpravě je přehlednější a adresáti se mohou lépe orientovat. Dalším příkladem

je zavedení některých čistě trestněprávních institutů jako pokus přestupku, okolnosti vylučující protiprávnost, spolupachatelství či narovnání.

Pokud se zaměřím na procesněprávní rovinu změn, jednou z těch podstatných může být sjednocení způsobu zahájení řízení, to je z moci úřední a vypuštění tzv. návrhových přestupků, jak bylo zmiňováno již v úvodu. PřZ také mění dosavadní obligatorní ústní jednání na fakultativní. Na tuto změnu lze nahlížet jak negativně, tak pozitivně. Na jednu stranu může docházet ke zneužívání fakultativnosti správním orgánem a tím i usnadněním práce SO, naopak v tom lze shledávat zrychlení procesu a předcházení obstrukcím.

Jedním z problému, které spatřuji v nové právní úpravě je zajištění personálního obsazení především v územně samosprávných celcích s ohledem na § 111 odst. 1 PřZ kvůli zvýšení požadavku na oprávněnou úřední osobu, kdy i po uplynutí stanovené doby může být takových osob nedostatek. Je však jasný záměr zákonodárce, který stanovil požadavky na osobu, která bude rozhodovat o vině a trestu.

Ke změně došlo také v institutu příkazu na místě, kde byly zavedeny náklady řízení, které se v dřívějším přestupkovém řízení neplatily, protože bylo výslovně uvedeno v § 79 odst. 2 PřZ90, že se v blokovém řízení náklady řízení neplatí. V souvislosti se správním řádem, kde je uvedeno, že pokud není vydání příkazu prvním úkonem v řízení, je nutné vyměřit náklady řízení. Příkaz na místě je speciálním druhem příkazu, a proto se povinnost uhradit náklady řízení váže také. Pokud by došlo k přidání, stejného ustanovení, které bylo v minulém zákoně, došlo by k usnadnění administrativy.

Na základě zjištěných poznatků, ať už z judikatury, odborných článků, publikací či při konzultaci s vedoucí přestupkového oddělení jsem dospěla k názoru, že nová právní úprava přestupků je zajisté velkým přínosem na úseku přestupků, protože došlo k modernizaci a k opuštění od roztržitosti úpravy, ale při krátké účinnosti obsahuje také určité nedostatky. Za dobu tří let své účinnosti došlo ke třem novelizacím, které však nebyly velkého rozsahu a měnily jen malou část zákona. Další konkrétní problémy a také východiska k nápravě přijdou teprve praxí, judikaturou a delší účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Nelze tedy dojít k jednoznačnému závěru, zda nová právní úprava došla k naplnění svého cíle či nikoli.

RESÚME

Title of this work: Misdemeanor proceedings with a focus on the initiation of proceedings, the course of proceedings and decisions on misdemeanors

I decided to focus on misdemeanor proceedings with a focus on initiating proceedings, the course of proceedings and decisions on misdemeanors, even with the official title of my work. The legal regulation of this misdemeanor proceedings is enshrined in the third part of Act No. 250/2016 Coll., The Act on Liability for Misdemeanors and Proceedings concerning them. In my diploma thesis I deal with a misdemeanor, including a comparison with the previous legislation of Act No. 200/1990 Coll., The Misdemeanor Act.

My work is divided into six chapters, which contain subchapters. The first chapter contains a general description of misdemeanor proceedings, ie resources and the governing body.

In the third chapter, called the pre-litigation procedure, you will find a description of the main obstacles, obtaining evidence, deciding not to take further action and recommending a case.

However, one of the most important institutes of misdemeanor proceedings is to be found in chapters 4 to 6. I pay attention to the individual stages of misdemeanor proceedings. In the fourth chapter we will get acquainted with the ways of initiating proceedings, in the next chapter the course of proceedings is described. There is one subchapter on oral proceedings and evidence. In the last chapter, I focus on ways to end proceedings, such as a decision on the merits or a present case.

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

Odborná literatura

- 1) ČERNÝ, J. – HORZINKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H. 2005, *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 9. aktualiz. vydání. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-859-8.
- 2) ČERNÝ, J. – HORZINKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H. 2011. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-859-8.
- 3) ČERVENÝ, Z. - ŠLAUF, V. - TAUBER, M. 2011. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. aktualiz. vydání. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-830-7.
- 4) FIALA, Z. - FRUMAROVÁ, K. – HORZINKOVÁ, E. - ŠKUREK, M. 2017. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.
- 5) FRUMAROVÁ, K. a kol. 2018. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-250-9.
- 6) HENDRYCH, D. a kol. 2016. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-624-1.
- 7) HORZINKOVÁ, E. – ČECHMÁNEK, B. 2008. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion. ISBN 978-80-7317-069-1.
- 8) HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. 2015. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-071-0.
- 9) HORZINKOVÁ, E. -KUČEROVÁ, H. 2016. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-101-4.
- 10) JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2011. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-355-4.
- 11) JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2013 *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-772-9.
- 12) JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-666-1.
- 13) KOČÍ, R. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů podle právního stavu k 1. 7. 2017*. 1. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-207-3.
- 14) KOPECKÝ, M. 2019. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-727-9.
- 15) KUČEROVÁ, H. - HORZINKOVÁ, E. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-211-0.

- 16) KUČEROVÁ, H. 2018. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy souvisejícími*. 4. aktualiz. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-292-9.
- 17) MÁRTON, M. - GONSIOROVÁ, B. 2017. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. 1. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-200-4.
- 18) MATES, P. 2015. *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-567-1.
- 19) ONDRUŠOVÁ, M. 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, Komentátor. ISBN 978-80-7502-212-7.
- 20) POTĚŠIL, L. - HEJČ, D. – RIGEL F. – MAREK, D. 2015. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-598-5.
- 21) PRÁŠKOVÁ, H. 2017. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.
- 22) PRŮCHA, P. – SKULOVÁ, S. 1997. *Správní právo: procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 80-210-1523-3.
- 23) SKULOVÁ, S. a kol. 2008, *Správní právo procesní*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň. ISBN 978-80-7380-110-6.
- 24) ZAHOŘOVÁ, E. - KOUKAL, P. - NOVOTNÝ, P. 2014. *Nový občanský zákoník. Náhrada škody*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-5165-8.

Právní předpisy

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

Zákon č. 250/2016 Sb., *o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, ve znění pozdějších předpisů.

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

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*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 141/1961 Sb., *trestní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., *o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

předpisů.

Zákon č. 361/2000 Sb., *o provozu na pozemních komunikacích*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., *stavební zákon*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 17/1992 Sb., *o životním prostředí*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 36/1967 Sb., *o znalcích a tlumočnících*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 84/1990 Sb., *o právu shromažďovacím*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 269/1994 Sb., *o Rejstříku trestů*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., *o obecním zřízení*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 314/2002 Sb., *stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 143/2001 Sb., *o ochraně hospodářské soutěže*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 219/2000 Sb., *o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 527/1990 Sb., *o vynálezech a zlepšovacích návrzích*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2008 Sb., *o Policii ČR*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 85/1996 Sb., *o advokacii*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 6/2002 Sb., *o soudech a soudcích*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 372/2011 Sb., *o zdravotních službách*, ve znění pozdějších předpisů.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

2007/ C 303/01 Listina základních práv a svobod Evropské unie

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Důvodové zprávy

- 1) Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>
- 2) Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <https://app.codexis.cz/doc/CR/14920>.
- 3) Důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých

zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://app.codexis.cz/doc/CR/114906>.

Odborné články

- 1) FRUMAROVÁ K. 2017. *Narovnání – nově zavedený institut tzv. odklonu do řízení o přestupku*, Správní právo, č. 7-8/2017.
- 2) KOPECKÝ, M., *Výkon trestní pravomoci jinými než soudními orgány (k ústavním základům přestupkového práva)*, odborný časopis Právník č. 2/2020
- 3) KOPECKÝ, M. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo – odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1-2/2014
- 4) MATES, P. *K některým ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. *Právní rozhledy*, 3/2017
- 5) MATES P. 2014. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*, Správní právo, Vítoš, s.r.o., č. 1-2
- 6) MUSIL, J. *Zákaz donucování k sebeobviňování*. *Kriminalistka ročník 2009*, č. 4.
- 7) POTMĚŠIL, J. 2014. *Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích*. *Správní právo*

Další zdroje

- 1) Advokátní deník- *Sněmovna schválila vládní novelu trestního zákoníku* (online). Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/06/24/snemovna-schvalila-vladni-novelu-trestniho-zakoniku/>.
- 2) Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>
- 3) *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. *Sněmovní tisk 555/0*, str. 205. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>.
- 4) Článek Vádemékum ke zkoušce odborné způsobilosti k přestupkům- *28 Rozhodnutí o přestupku*, zdroj ministerstvo vnitra, autor: Štěpánka Blažková, 3. aktualizovaná verze k 1. 10. 2019. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/vademekum-ke-zkousce-odborne-zpusobilosti-k-prestupkum-vypracovane-otazky-ke-zkousce-revidovano-k-rijnu-2019.aspx>.
- 5) Stanovisko Odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra k problematice *uchovávání a likvidace návykových látek s ohledem na novelizaci § 30 odst. 1 písm. j)*

zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-k-uchovavani-a-likvidaci-drog-pdf.aspx>.

- 6) Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 6/2017, *Novela kontrolního řádu.* Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odboru-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx>.
- 7) Stanovisko kanceláře VOP, ze dne 1. 1. 2012, sp. zn. 3751/2010/VOP/IK. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf.
- 8) Veřejný ochránce práv 7545/2014/VOP/MK. Dostupné z: <https://app.codexis.cz/doc/CR/69575/s/7545%2F2014%2FVOP>
- 9) Veřejný ochránce práv. *Souhrnné zprávy.* Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/vysledek-hledani>, rok 2007.
- 10) POTMĚŠIL, J. Použitelnost zvukových a obrazových záznamů jako důkazu. *Online.* Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/search?q=audio>.
- 11) PĚNKAVOVÁ, J. *Několik úvah k nálezu ÚS k zásadě sebeobviňování ve správním řízení* [online]. *Jiné právo*, 19. 4 2010. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/04/jitka-penkavova-nekolik-uvah-k-nalezu.html>.
- 12) Strategický rámeček rozvoje - Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © 2020 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>.
- 13) *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejnopravni-smlouvy-souborny-prehled-2018.aspx>.
- 14) KAUCKÝ, J., *Úvodem*, správní právo, dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-12-14w-kaucky-pdf.aspx>

Závěry ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu

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

- 1) Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005, *Postoupení věci podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích*

- 2) Závěr č. 23 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 1. 2006, *Vydání příkazu na základě kontrolního protokolu podle § 150 odst. 2 správního řádu*
- 3) Závěr č. 28 zasedání poradního sboru ministra vnitra ze dne 6. 3. 2006, *Vztah ustanovení § 32 odst. 3 a § 25 správního řádu*
- 4) Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010, *Výklad § 68 odst. 4 správního řádu - podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění*
- 5) Závěr č. 153 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ze dne 12. 5. 2017, *Možnost uložit pořádkovou pokutu osobě, která se bez závažných důvodů nedostaví ke správnímu orgánu k podání vysvětlení.*
- 6) Závěr č. 155 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 5. 2017- *Věcná příslušnost k projednání přestupků proti pořádku ve státní správě (§ 4 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích).*
- 7) Závěr č. 160 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 11. 2017, *Zastoupení osoby přímo postižené spácháním přestupku.*
- 8) Závěr č. 162 ze poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ze dne 20. 4. 2018, *Možnost správního orgánu uložit mladistvému napomenutí příkazem na místě*
- 9) Závěr č. 164 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ze dne 21. 9. 2018, *K možnosti podat odvolání proti usnesení o odložení věci podle § 76 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky.*
- 10) Závěr č. 170 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 31. 5. 2019, *Řešení sporů souvisejících s postoupením věci z důvodu vhodnosti podle § 131 odst. 5 správního řádu*

Zápisy z konzultačních dnů k přestupkové problematice

- 1) *Ministerstvo vnitra České republiky. Zápisy z konzultačních dnů k přestupkové problematice. Copyright© Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zapis-z-konzultacniho-dne-z-11-9-2018.aspx>*
- 2) *Ministerstvo vnitra České republiky. Zápisy z konzultačních dnů k přestupkové problematice. Příloha 3. Copyright © 2020 Dostupné z:*

<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>.

- 3) *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright ©. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zapis-z-konzultacniho-dne-z-10-3-2020.aspx>.

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 7 As 9/2009-66.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 73/2010-138.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. II. ÚS 4051/16-1.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 451/04.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006-53.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 10. 2002, sp. zn. 3 To 666/2002.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. 9 As 67/2010-74.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 6 Tdo 152/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, sp. zn. 9 As 164/2018-36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2013, sp. zn. 6 Ans 6/2013 – 27.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2011, sp. zn. 8 As 16/2011-83.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009-541.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008-67.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2018, sp. zn. II. ÚS 955/18-1.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2016, sp. zn. 3 As 260/2015-58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, sp. zn. 3 As 140/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, sp. zn. 6 As 25/2013-23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, sp. zn. 7 As 28/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2010, sp. zn. 2 As 8/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 3 As 11/2013-33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. 4 As 128/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2010, sp. zn. 2 As 8/2009-95.

Krajského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2018, sp. zn. 44 A 16/2018-21.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 4 As 4/2007-46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 4 Ads 44/2010.

Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. 6 A 561/94-22.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 451/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08-1.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 7 Azs 22/2008- 107.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 191/05.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, sp. zn. 2 As 173/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006-100.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 8 As 39/2009 – 67.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 20 Cdo 796/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, sp. zn. 9 As 37/2007-76.

Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 5 As 16/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 2 As 89/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 8 As 68/2010-81.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 08. 2014, sp. zn. NS 11 Tdo 1029/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 03. 2011, sp. zn. 5 As 73/2010 – 71.