

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**Fakulta právnická**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Řízení o přestupcích ve světle soudní judikatury**

Ladislav Maleček

Plzeň 2013

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**Fakulta právnická**

Studijní program: M6805 Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Řízení o přestupcích ve světle soudní judikatury**

**Vedoucího práce:** JUDr. et PhDr. Jan Malast

**Pracoviště vedoucího práce:** Katedra správního práva

**Vypracoval:** Ladislav Maleček

**Rok vypracování:** 2013

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci Řízení o přestupcích ve světle soudní judikatury vypracoval samostatně pod vedením JUDr. et PhDr. Jana Malasta a uvedl jsem v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Západočeské univerzity v Plzni a vnitřními akty řízení Západočeské univerzity v Plzni, fakulty právnické, katedry správního práva.

V Plzni dne 28.3.2013

---

vlastnoruční podpis autora

# OBSAH

Úvod .....	1
<b>1 Úvodní vymezení.....</b>	<b>3</b>
1.1 Vztah správního řádu a zákona o přestupcích.....	3
1.2 Základní zásady vymezené správním řádem.....	5
1.3 Některé zásady specifické pro řízení o přestupcích .....	12
1.4 Hodnocení uvedených zásad vzhledem k jejich vztahu k řízení .....	16
<b>2 Řízení o přestupcích a jeho specifika.....</b>	<b>17</b>
2.1 Příslušnost .....	17
2.2 Místní příslušnost.....	18
2.3 Společné řízení.....	18
2.4 Postup před zahájením – přípravné řízení .....	19
2.5 Návrhové přestupky .....	20
2.6 Podávání vysvětlení .....	22
2.7 Odložení věci .....	22
2.8 Zahájení řízení – fáze nalézacího řízení.....	23
2.9 Účastníci řízení.....	24
2.9.1 Osoba obviněného v řízení o přestupcích .....	25
2.9.2 Poškozený .....	26
2.9.3 Vlastník věci, kterému má být věc zabrána nebo byla zabrána.....	27
2.9.4 Navrhovatel (týká se návrhových přestupků).....	27
2.10 Obligatornost ústního jednání .....	28
2.11 Důkazy, podklady pro vydání rozhodnutí /dokazování/ .....	32
2.12 Rozhodnutí a jeho náležitosti .....	39
2.13 Odvolání.....	39
2.14 Zánik odpovědnosti za přestupek.....	42
<b>3 Zkrácená řízení a jejich specifika .....</b>	<b>44</b>
3.1 Obecně o zkrácených řízeních .....	44
3.2 Blokové řízení .....	44
3.2.1 Zákonné podmínky pro konání blokového řízení .....	44
3.2.2 Nepřípustnost opravného prostředku .....	46
3.2.3 Vykonatelnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení.....	46
3.2.4 Přezkumné řízení ve věci rozhodnutí vydaného v blokovém řízení .....	48
3.2.5 Obnova řízení proti rozhodnutí vydaným v blokovém řízení .....	52
3.2.6 Nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení dle výkladu NSS	53

3.2.7	Průlomové rozhodnutí NSS ze dne 12.08.2012, č.j. 9 As 25/2010-44.....	56
3.2.8	Postoupení kasační stížnosti k Rozšířenému senátu NSS k možnosti obnovy řízení ve věci blokové pokuty .....	59
3.2.9	Nicotnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení (možnost domáhat se zrušení rozhodnutí vzešlého z blokového řízení) .....	62
3.3	Příkazní řízení .....	64
<b>4</b>	<b>Role a účel judikatury soudu na činnost veřejné správy .....</b>	<b>68</b>
4.1	Správní soudnictví na území ČR.....	68
4.2	Osobní názor autora na judikaturu dopadající na oblast přestupků.....	72
<b>5</b>	<b>Návrhy de lege ferenda .....</b>	<b>74</b>
	<b>Závěr .....</b>	<b>79</b>
	<b>RESUMÉ .....</b>	<b>81</b>
	<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>82</b>

## Úvod

Na základě vlastních zkušeností, praxe s činností v oblasti správního řízení o přestupcích se v rámci obsahu této práce budu věnovat práci s judikaturou ve vztahu k řízení o přestupcích a jejich specifiku. V první kapitole vymezím základní zásady řízení o přestupcích, ty se pokusím na konci také vyhodnotit. Popíši i význam jednotlivých zásad ve vztahu k jejich uplatnění v přestupkovém řízení. Konec této kapitoly bude uzavírat několik specifických zásad typických jen pro řízení týkající se přestupků.

Další část této práce bude pojednávat o procesní stránce řízení. Vymezím pojem a účel tohoto zvláštního druhu řízení, popíši příslušnost pro projednání přestupků, vymezím společné řízení, součinnost jednotlivých orgánů působících na úseku přestupků. Podávání vysvětlení je třeba vymezit ve vztahu k úkonů ve fázi řízení před samotným zahájením řízení o přestupku. Správní orgán má také možnost věc za jistých podmínek odložit.

Další možnou fází v řízení podle zákona o přestupcích je zahájení řízení. Zde bude třeba vymezit vztah projednání přestupků z úřední povinnosti a tzv. návrhových přestupků. Samostatně pak rozeberu problematiku návrhových přestupků. Taxativním způsobem zákon o přestupcích vymezuje neopomenutelné účastníky, které rozeberu podrobněji. Zejména důraz bude kladen na osobu obviněného, neboť je práva a povinnosti jsou dle mého názoru koncipována velice široce.

Kritickým pohledem se zaměřím na ústní jednání, které je zákonem stanoveno obligatorně v prvním stupni. Vzhledem k celkem bohaté vlastní zkušenosti při ústních jednáních vymezím klady a zápory týkající se projednání věci před správním orgánem. Celkem i rozsáhlá je také judikatura nejen NSS s vymezením možnosti konat ústní jednání v nepřítomnosti obviněného. Důvody pro možné přeložení termínu konání ústního jednání zdůrazním zejména ve vztahu k dosažení jednoleté prekluzivní lhůty, kterou zaniká odpovědnost za přestupek.

Tento nešvar bych rád zdůraznil a popsal tuto specialitu českého správního řízení, která je hojně využívána. Uvedu i některé statistiky promlčených přestupků, zejména na úseku přestupků v dopravě, kterých se toto nejvíce týká. Před vydáním rozhodnutí má správní orgán možnost věc také zastavit s ohledem na některé zákonem vymezené

podmínky. Kapitulu druhou pak uzavře možnost podání odvolání, tedy řádného opravného prostředku proti rozhodnutí v prvním stupni.

Jádrem třetí kapitoly je rozbor zkrácených řízení – blokového a příkazního řízení. Praktickým pohledem se podrobně podívám na blokové řízení, jeho zákonné požadavky, náležitosti pokutových bloků, oprávnění některých zákonem vymezených orgánů k projednání přestupku ve formě zkráceného řízení. Tento institut je hojně využíván pro vyřešení přestupku s ohledem na hospodárnost řízení. NSS ve vztahu k nemožnosti podání odvolání proti uložení blokové pokuty pak zapovídá i soudní přezkum blokových pokut. Nejsem zastáncem nemožnosti soudního přezkumu v oblasti rozhodnutí vydaných v blokovém řízení a velkou část obsahu této kapitoly věnuji vymezené nemožnosti soudního přezkumu na základě judikatury NSS. Vzhledem k aktuálně předloženému usnesení rozšířenému senátu NSS provedu rozbor tohoto rozhodnutí ve vztahu k možné obnově řízení pokutového bloku.

V kapitole o účelu judikatury nejdříve vymezím pojem správního soudnictví, popíši činnosti Nejvyššího správního soudu, ukáži i krátce na vztah NSS a Ústavního soudu. Především, že z mého pohledu je práce s judikaturou dnes významným prvkem i v oblasti kontinentální právní kultury, a proto je mottem této práce „světlo“ rozhodovací praxe soudů. Zajímavým pohledem a mým kritickým rozbohem bude uvádění tzv. ustálené judikatury, proto je u některých citací uvedeno hned několik rozhodnutí. Odkaz na svá dřívější rozhodnutí uvádí i sám NSS, v rámci konstantnosti této judikatury.

V kapitole poslední rozeberu možné změny právní úpravy ze svého pohledu. Navrhovat budu změnu koncepce odpovědnosti za přestupek. Vznik registru přestupků či zaměření se na práci úředníků, kteří vyřizující agendu přestupků. Vzhledem k rozboru možného soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v blokovém řízení pak navrhnou v závěru práce povolení obnovy řízení proti těmto rozhodnutím.

# 1 Úvodní vymezení

## 1.1 Vztah správního řádu a zákona o přestupcích

Zákon o přestupcích v části třetí stanoví, že není-li stanoveno v zákoně o přestupcích nebo v jiném zákoně jinak vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení. Obecným předpisem, který upravuje správní řízení, je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, který nabyl účinnosti dnem 1.1.2006 a nahradil předešlý zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní řízení o přestupcích je řízením před orgány veřejné správy na základě obou výše uvedených předpisů. Při vymezení skutkových podstat přestupků je možné najít úpravu v řadě dalších zákonů. Pro přestupkové řízení jsou velice důležité zásady, obecně pravidla, kterými se musí správní orgán v řízení řídit. Přestupkové řízení je chápáno jakožto specifický druh správního řízení.

Správní řád se zdůrazněním úpravy v § 1, § 177, § 180 a § 181 :

V části první správní řád stanoví, že jeho jednotlivá ustanovení se použijí jen, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Tím je zdůrazněn obecný a podpůrný charakter správního řádu. Platí, že pokud zvláštní zákon stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude namísto správního řádu, užito ustanovení zvláštního zákona.<sup>1</sup>

Zákon o přestupcích samostatně upravuje místní příslušnost, možnost konání společného řízení, součinnost, podávání vysvětlení, podmínky pro zahájení řízení, vymezení návrhových přestupků, taxativně uvádí účastníky řízení, možnost domáhat se náhrady škody poškozeným. Samostatně je také v zákoně o přestupcích upravena osoba obviněného či povinnost správního orgánu v prvním stupni konat ústní jednání. Neucelenou úpravu uvádí zákon o přestupcích pro odvolací řízení. Závěrem části třetí zákona o přestupcích je vymezení možnosti konat zkrácená řízení, a to blokové či příkazní. Vztah úpravy správního řízení o přestupcích popisuje i NSS: „*Zákon o přestupcích jako lex specialis ve vztahu ke správnímu řádu zdůrazňuje právo obviněného hájit se po celou dobu řízení... U obviněného také nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost, jak to od jiných subjektů správní řád požaduje v § 50*

---

<sup>1</sup> Závěr č. 3 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24.6.2005, in : HRABÁK, Jan. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009.* 3. Aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2009, 19 s.

*odst. 2 správního řádu.*<sup>2</sup> V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vymezil také možnost procesní strategie obhajoby obviněného ve vztahu k dopadu k trestním obviněním ve smyslu článku 6 odst. 1 EULP. D. Hendrych hovoří o řízení o přestupcích a jeho procesních institutech tak že: „*tyto odůvodňují zvláštní povahu přestupkového řízení a odkazuje na to, že správní řád se uplatní jen subsidiárně s odkazem na § 51 zákona o přestupcích.*“<sup>3</sup>

Některé procesní otázky naopak nejsou v zákoně o přestupcích naopak upraveny vůbec. Jedná se o úkony účastníků, seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, dále možnost zastoupení, vymezení náležitostí pro řádné podání, úpravu nahlížení do spisu, možnost navrácení v předešlý stav, úpravu lhůt, dokazování, způsob doručování, možnost konání přezkumného řízení či obnovy řízení ve vztahu k rozhodnutí vydaným v řízení o přestupcích. Nelze konstatovat, že by tento vztah byl zvolen vhodně, a také některým správním orgánům činí používání obou předpisů a jejich vztah nemalý problém.

V některých částech správního řádu je vyjádřen vztah obou úprav, a to v § 1 odst. 2, o možnosti použití správního řádu, obdobně také úprava použití vymezená v § 158 správního řádu. Zákonodárce zvolil stěžejní konstrukci upravujících základní zásady činnosti správních orgánů a jejich dopad v § 177 SpŘ, obdobně lze zohlednit úpravu v § 180 SpŘ o nutnosti v otázkách, jejich řízení je nezbytné podle části druhé správního řádu. Někteří autoři označují toto ustanovení tak, že : „*umožňuje vyplnit mezery v dosavadních právních předpisech využitím nového správního řádu v situaci, kdy je třeba použít jiný postup či institut (např. dokazování, doručování, úkony správního orgánu či účastníků), ale zvláštní zákon takový postup či institut neobsahuje.*“<sup>4</sup>

K uvedenému § 177 se vyjadřuje také poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu na svých zasedáních v závěru č. 3 a 10: „*Správní řád se v případě aplikace podle § 180 odst. 1 použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje.*“<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Rozsudek NSS ze dne 4.11.2009, č.j. 2 As 17/2009-60, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>3</sup> HENDRYCH Dušan, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 462 s.

<sup>4</sup> HRABÁK, Jan. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 3. Aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2009, 488 s.

<sup>5</sup> Závěr č. 3 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 24.6.2005; obdobně závěr č. 10 ze dne 12.9.2005 in: HRABÁK, Jan. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 3. Aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2009, 490 s.

## 1.2 Základní zásady vymezené správním řádem

Ustanovení § 2 – 8 SpŘ uvádí výčet základních zásad pro činnost veřejné správy. Obecně platí, že některé zásady jsou podstatnější, jiné zásady jsou pouze informativní. Při využití zmíněných zásad lze dospět k tomu, že tato ustanovení jsou vždy přímo aplikovatelná a současně, že porušením některé z těchto základních zásad bude jednak porušeno právo na spravedlivý proces účastníka řízení a současně dojde k porušení zákona.

Jednotlivé zásady se vzájemně prolínají, jsou spolu spjaty a při jejich použití je nutné, i za případného neužití správního řádu, pokud zvláštní zákon samostatně neobsahuje úpravu.<sup>6</sup> Zákodárce vyjádřil obsahově zcela veškeré zásady v případě základních zásad nutných pro řízení snad pouze v daňovém řádu.<sup>7</sup> „Účelem § 177 odst. 1 SpŘ je tedy zajištění alespoň elementární právní úpravy správního řízení i tam, kde je vyloučena aplikace správního řádu, aby byl naplněn čl. 2 odst. 3 Úst, resp. čl. 2 odst. 2 LZPS, upravující vázanost veřejné moci zákonem. Toto pravidlo má určitý materiálně „nadzákonný“ charakter.“<sup>8</sup>

Subsidiaritu správního řádu je nutno chápat tak, že v případě že zvláštní zákon obsahuje úpravu totožnou se základními zásadami, nebo je upravuje alespoň částečně, správní řád se neuplatní. Zčásti toto dopadá na řízení o přestupcích, identicky také na řízení dle daňového řádu. „Zásady, uvedené v § 2–8, zdaleka nevyčerpávají obsah principů, na kterých jsou v současné době procesy budovány (uvedme např. široce koncipovaná práva na obranu).“<sup>9</sup>

Správní řád, jakožto předpis zahrnující komplexní úpravu zásad, z nichž některé jistě pocházejí z norem vyšší právní síly, zahrnuje zásady postupu správních orgánů a pro činnost veřejné správy jsou nesmírně důležité. Jejich význam nelze nijak podceňovat. V případě pochybení při jejich aplikaci či interpretaci bude docházet k vadám v řízení, kterými bude porušeno právo na spravedlivý proces.

---

<sup>6</sup> § 177 odst. 1 SpŘ

<sup>7</sup> § 5 až § 9 zák.č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění, kterými jsou vymzeny základní zásady pro daňové řízení

<sup>8</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: Komentář 3*. Vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 640 – 641 s.; obdobně rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005 - 83, publ. pod č. 1440/2008 SbNSS, v němž kasační soud vyjádřil nutnost použití obecných zásad (§2 až § 8 SpŘ) správního řízení při výkonu veřejné správy i pokud zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.2.2012, č.j. 5 A 149/2010-80

<sup>9</sup> JEMELKA, Luboš. *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. 1. Vyd. Praha: ASPI, 2005, 785 s.

## Zásada legality

Je jednou ze nejdůležitějších zásad prolínající se celou činností veřejné správy. Jejím cílem je zajistit soulad nejen se zákonem, garanci s Ústavou, LZPS i ratifikovanými mezinárodními smlouvami. Tato zásada přímo vyplývá z čl. 1 Ústavy definující svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka. Každý úkon správního orgánu by měl mít jasnou oporu v zákoně a vycházet z vymezených práv a povinností. *„Správní orgán si na sebe nemůže atrahovat více úkolů, než-li mu zákon přiznává, na druhou stranu se nemůže ani výkonu úkolů mu zákonem svěřených „zbavovat“ či přenášet jejich výkon na druhé, pokud mu to zákon neumožňuje.“<sup>10</sup>*

Na přestupky dopadá užití čl. 6 EÚLP. Zmíněným „trestním obviněním“ je třeba chápat i oblast správního trestání. NSS zdůrazňuje v řadě svých rozhodnutí punitivní povahu trestních sankcí i jejich tvrdost. V podstatě lze říci, že přestupek a trestný čin se odlišují výhradně intenzitou újmy způsobené společenským zájmům. *„Formální klasifikace deliktu podle vnitrostátního práva není jediným rozhodujícím kritériem, nýbrž je spíše východiskem pro úvahu soudu. Dalším faktorem je povaha samotného deliktního jednání.“<sup>11</sup>* EÚLP také v uvedeném rozhodnutí vymezil používání Engelova testu, tedy jak mají soudy posoudit otázku, zda příslušné obvinění spadá pod čl. 6 EÚLP a dovedl kritéria vnitrostátní kvalifikace, povahy deliktu, povahy a stupně přísnosti sankce. Zmíněný článek vymezuje právo na spravedlivé projednání před nestranným orgánem, presumpci nevinu, dokud není prokázán opak. Ve třetím odstavci čl.6 jsou zmíněna minimální práva obviněného. Jedná se o právo být seznámen s povahou obvinění ve svém jazyce, zachování přiměřeného času na přípravu obhajoby, právo výslechu svědků apod. *„V řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení“<sup>12</sup>*

Pro rozhodovací činnosti správního orgánu jsou použitelnými kromě zákonů a ústavních norem také zákonných opatření, nařízení vlády, vyhlášek ministerstev, nařízení obcí a krajů, obecně závazné vyhlášky a jiné právní předpisy.

<sup>10</sup> Rozsudek NSS ze dne 2.4.2008, č.j. 1 As 12/2008-67, publ.pod č.1607/2008 Sb.NSS

<sup>11</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72, rozsudek NSS ze dne 12.3.2009, č.j. 7 As 9/2009-66, obdobně také náleží ÚS ČR ze dne 29.9.2010, sp.zn. Pl. ÚS 32/08

<sup>12</sup> Rozsudek NSS ze dne 22.1.2009, č.j. 1 As 96/2008-115, publ.pod č. 1856/2009 Sb.NSS,

## **Zákaz zneužití správního uvážení**

Správní orgán smí uplatňovat svou pravomoc pouze k účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.<sup>13</sup> Správní orgán při své činnosti je povinen pohybovat se v mezích stanovených zákonem a i v těchto mezích uplatňovat státní moc. Interpretací norem je správní orgán postaven před otázku jaké zvolí řešení nabízené právní normou. Role NSS a krajských soudů mohou jistým způsobem pomoci při těchto úvahách.<sup>14</sup>

Správní soudy soustavně judikují, že rozhodnutí o výši ukládané sankce za správní delikt je výsledkem správního uvážení, a proto : „*je soudem přezkoumatelné, a to v tom rozsahu, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Přitom nepostačuje, že stanovená výše sankce je v rozpětí, které zákon připouští, ale rozhodnutí musí být přezkoumatelné i se zřetelem k tomu, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená.*“<sup>15</sup> Diskreční pravomoc správního orgánu dovoluje správnímu orgánu korigovat a rozhodovat ve věci v rámci individuálních podmínek, s ohledem na možnou spolupráci obviněného v řízení či reagovat tak na různé okolnosti případu. Vždy je třeba, aby se správní orgán pohyboval v mantinelech vymezených zákonem. Ten pak následně přijímá z možných řešení to, které je v dané věci nejvhodnějším. Zpravidla tak půjde o skutečnosti spáchání přestupku s ohledem na dosažené následky, případně možné následky a jakým způsobem byl přestupek spáchán. Tento postup je možno správními soudy přezkoumat (nedošlo-li k překročení či zneužití tohoto práva).

## **Zásada materiální pravdy**

Správní orgán je povinen zjistit a postupovat tak, aby byl ve věci zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Starší správní řád označoval nutnost správního orgánu vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu. Současně při tomto nebyl vázán návrhy účastníků.<sup>16</sup> Identicky platí v podstatě pro orgány v trestním řízení tento požadavek, kterým je garantována kvalita zjišťování nezbytná pro dodržení zákonnosti, ochrany veřejného zájmu.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> § 2 odst. 2 SpŘ

<sup>14</sup> § 12 odst. 2 s.ř.s., který pojednává o zájmu jednotnosti rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví a o postupu vyhodnocování NSS

<sup>15</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.4.2006, č.j. 5 As 20/2005-66, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>16</sup> § 3 odst. 4 a § 32 odst. 1 zák. č. 71/1967 Sb., správní řád

<sup>17</sup> Srov. § 2 odst. 5 zák.č. 141/1961 Sb., trestní řád, v platném znění

Dnes je ve správním řádu toto ustanovení zahrnuto v § 3, pro oblast správního trestání je doplněna tato zásada dikcí § 50 odst. 3 tak, že v řízení kdy má být uložena povinnost, je správní orgán zjistit rozhodné skutečnosti ve prospěch i v neprospěch osoby, které má být tato povinnost uložena. V přestupkovém zákoně se je tato zásada promítnuta v například v požadavcích pro konání blokového řízení (přestupek je spolehlivě zjištěn) případně i pro příkazní řízení (není pochybnost, že se obviněný dopustil přestupku).

Na druhé straně je třeba zdůraznit zásadu procesní ekonomie, která ohraničuje zásadu materiální pravdy zejména pro provádění dokazování. *„Z již zmiňovaných limitů zásady zakotvené v § 3 správního řádu vyplývá, že odmítnutí provést určitý důkaz může přicházet v úvahu za předpokladu, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, nebo že navržený důkaz není způsobilý tvrzenou skutečnost vyvrátit nebo potvrdit, tzn. nedisponuje vypovídací potenci, nebo že provedení důkazu je nadbytečné, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto.“*<sup>18</sup>

Správní orgán je povinen provádět dokazování ve věci proto účelně a hospodárně. Není vhodné, aby správní orgán prováděl nadbytečné důkazy. Byl by tak sice lépe zjištěn stav věci, nicméně *„pokud nad rámec bude proveden důkaz tento je považován za nadbytečný a řízení zdrží, dopustí se úředník nesprávného úředního postupu.“*<sup>19</sup>

### **Zásada souladu s veřejným zájmem**

Zásadu ochrany veřejného zájmu vyjadřuje správní řád<sup>20</sup> tak, že je dána povinnost správnímu orgánu, aby jím přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, odpovídalo okolnostem dané věci a současně toto ustanovení vyjadřuje také zásadu legitimního očekávání, tedy to, aby při rozhodování skutkově shodných či podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly.

---

<sup>18</sup>Rozsudek NSS ze dne 13.8.2008, č.j. 1 Azs 59/2008-53, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); identicky také rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22.12.2000, sp. zn. 30 Ca 221/2000, publikované v časopise Soudní judikatura č. 1, 2001, str. 58, pojednává o povinnosti zjistit před vydáním rozhodnutí přesně a úplně skutkový stav ... i za případné nečinnosti

<sup>19</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou správou a poznámkami*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2005, 36 s.; ve vztahu k odpovědnosti úředníka za vzniklou škodu, upraveno zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění

<sup>20</sup> § 2 odst. 4 SpŘ

K problematice veřejného zájmu se vyjadřoval již v minulosti několikrát Ústavní soud: „*Pojem veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem... Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.*“<sup>21</sup>

Veřejný zájem je zákonodárcem včleněn do správního řádu, jedná se o pojem neurčitý a činností správních orgánů bude vymezit tento požadavek svou činností. Zmíněnou zásadu kladenou na požadavek odpovídající okolnostem daného případu obdobně označují jiní autoři jako zásadu účelnosti.<sup>22</sup>

### **Zásada předvídatelnosti rozhodnutí**

Tuto zásadu lze definovat tak, aby byla zajištěna jednak jistá konstantnost při rozhodování skutkově podobných případů a také, aby účastníci řízení měli orientační pojem o možném výsledku řízení. Uvedený princip vymezuje NSS takto : „*účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat, ve svém celkovém vyznění, stejně. Pouze takový postup respektuje právní jistotu a nelze opomíjet.*“<sup>23</sup>

Citované rozhodnutí proto zdůrazňuje dodržování uvedené zásady i s možným chápáním společnosti na pozici a význam práva. Pokud státní orgán zvolil opačný přístup, došlo k jednání odporující principu právního státu.<sup>24</sup>

Bezpochyby je tato zásada znakem právního státu. Důležitým prvkem je i pozice NSS ve vztahu ke správním soudům či správním orgánům, neboť NSS sjednocuje rozhodovací činnost správních soudů a k tomuto také přijímá svá stanoviska. Jedná se o jakousi autoritativní činnost z pozice této instituce. Lze tak uzavřít, že v rámci činnosti správních orgánů, nejen v řízení o přestupcích, by nemělo docházet k nedůvodným rozdílům při vydávání rozhodnutí.

---

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu I US 198/95, obdobně také Pl. US 24/04, in : SKULOVÁ Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 65 s.

<sup>22</sup> ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, 44 s.

<sup>23</sup> MATES, Pavel. *Právní rozhledy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, roč. 20, č.12, 445 s., obdobně rozsudek NSS ze dne 27.9.2007, č.j. 7 As 29/2007-56, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>24</sup> Nález ÚS ze dne 25.11.1999, sp.zn. III. ÚS 470/97, publ. Sbírka nálezů a usnesení, sv. 16, 203 s.

*„Porušením této zásady by mohlo být zpochybněno nestranné rozhodování veřejné správy, protože by adresát veřejné správy nemohl předvídat, jak bude vůči němu veřejná správa vystupovat. Tímto rozhodováním je navíc zaručena tzv. materiál ekvita.“<sup>25</sup>*

### **Zásada hospodárnosti řízení**

Správní orgán je povinen vyřídit věc bez zbytečných průtahů a činit jednotlivé úkony v zákonem stanovených lhůtách, zdůrazněných zejména správním řádem v § 71. Adresátům norem je tak zajištěna ochrana před nečinností správního orgánu, přičemž zásada rychlosti a hospodárnosti je spolu přímo spjata.<sup>26</sup> Tato zásada nezbavuje správní orgán povinnosti zjištění objektivního stavu věci. Ke stejnému dospěl i Vrchní soud v Praze: *„Užitím zásady hospodárnosti nesmí být účastník řízení ve správním řízení zbaven možnosti účinně hájit svá práva.“<sup>27</sup>* Hospodárnost řízení promítl zákonodárce do mnohých ustanovení, v případě řízení o přestupku je tato zásada vyjádřena § 55 ZPř, o možnosti postoupit věc z důležitého důvodu. Dále je možné v řízení o přestupcích poukázat možnost využití institutu autoremedury, tedy oprávnění správního orgánu, který rozhodnutí vydal k jeho zrušení nebo změně, pouze za předpokladu, že vyhoví všem účastníkům a nebude způsobena újma žádnému z ostatních účastníků, případně že tito vyjádřili s tímto řešením souhlas.

### **Zásada rovnosti**

Dotčené osoby mají při uplatňování svých práv rovné postavení. Je třeba přistupovat k těmto osobám nestranně a vyžadovat od všech plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Uvedená zásada vyplývá z článku 37 odst. 3 LZPS a zákonodárcem byla vyjádřena v § 7 správního řádu. Je možné také zdůraznit, že tuto zásadu pak doplňuje možnost vyloučení podjaté úřední osoby.

Ústavní soud se k této zásadě vyjádřil tak, že ji nelze chápat absolutně, a že se jedná o kategorii abstraktní. Odkazuje na demokratičnost ústavy požadující pouze odstranění nedůvodných rozdílů. Dále doplňuje také to, že v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, ale neplyne z toho však, že každému musí být přiznáno jakékoliv

---

<sup>25</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, 16 s.; obdobně také rozhodnutí US sp. zn. IV. US 690/2001, identicky Rozsudek NSS sp. zn. 8 Afs 59/2005 ze dne 20.6.2007

<sup>26</sup> § 6 Spř

<sup>27</sup> Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp.zn. 7 A 157/1995

právo.<sup>28</sup> Je třeba zdůraznit, že s ohledem na přestupkové řízení bude rozdílnost v postavení osob zejména uvedených v § 72 ZPř a v uvedeném zákoně také v § 81 (například právo obviněného odvolat se v plném rozsahu proti rozhodnutí, oprávnění poškozeného v možnosti odvolat se pouze ve věci náhrady škody aj.).

### **Zásada součinnosti s dotčenými osobami**

Každý, kdo plní úkoly způsobilosti správního orgánu se musí chovat k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jím vycházet vstřícně. Je třeba tyto osoby přiměřeně poučit o jejich právech a povinnostech – zejména v řízení o přestupcích bude tato zásada velice důležitá, zmíněna v právech obviněného dále. Správní orgán je v rámci součinnosti také povinen s dostatečným předstihem uvědomit osoby o úkonu, který učiní tak, aby tato osoba mohla hájit svá práva, a nesmí to ohrozit účel řízení. Specificky je pak dále ve správním řádu upravena povinnost předvolání osob, zajišťující jejich účast v řízení a přitom je nutno doručovat do vlastních rukou s dostatečným předstihem. Specificky také doplněno o možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům. „*Správní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy občanů a poskytovat jim pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu.*“<sup>29</sup>

Na limit služby veřejnosti poukazuje NSS takto: „*Rozhodně není úkolem správního orgánu za žadatele domýšlet všechny okolnosti týkající se jeho žádosti vycházející z jen jemu známých potřeb. Veřejná správa je sice službou veřejnosti, ale nelze ji vykonávat paternalisticky vůči jejím adresátům.*“<sup>30</sup>

### **Zásada spolupráce**

Smysl veřejné správy jako služby veřejnosti pak doplňuje tato zásada o jejich vzájemné spolupráce. Ze závěrů šedesátého pátého zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.11.2007: „*Žádosti správních orgánů, kterými od jiných správních orgánů vyžadují podklady, informace či výpisy z evidencí, důležité pro účely řízení, nemají formu usnesení, neboť se nejedná o dožádání ve smyslu § 13 správního řádu, nýbrž tyto žádosti jsou vyřizovány v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu (o vzájemné spolupráci).*“

<sup>28</sup> Rozhodnutí ÚS ČR, sp.zn. Pl. ÚS č. 6/1996, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>

<sup>29</sup> Rozhodnutí III. ÚS 188/04, ze dne 29.9.2004, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>

<sup>30</sup> Rozsudek NSS ze dne 3.7.2008, č.j. 2 As 27/2008-57, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Tato zásada je také doplněna o součinnost mezi jednotlivými správními orgány, která vyjadřuje soulad všech postupů probíhajících současně a povinností dotčených osob. Zde například správní orgány zajišťují to, aby současně neběželo několik řízení zároveň (zásada litispendence).

### 1.3 Některé zásady specifické pro řízení o přestupcích

#### Zásada in dubio pro reo

Principem této zásady je vyloučení dvojího postihu v případě jedné věci. „*Obecná procesní zásada non bis in idem, již lze dovodit z principu materiální právní moci, je jednou ze základních zásad rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob jak soudy, tak i správními orgány. Zahrnuje v sobě i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost vzniklých, změněných nebo zaniklých hmotněprávních subjektivních oprávnění a povinností.*“<sup>31</sup> Tuto zásadu lze dovodit zejména § 48 odst. 2 SpŘ, podle něhož není možné zahájit řízení, neboť se jedná o věc již rozhodnutou. Jedná se o možnost stanovení povinnosti pouze jednou.<sup>32</sup> Pokud by se správní orgán dozvěděl o již jednou uložení povinnosti, byl by povinen řízení zastavit.

#### Zásada analogie

Judikaturou ve správním soudnictví bylo dovozeno přípuštění analogie legis – obecných právních principů, např. v případě vícečinného souběhu správních deliktů, za nedostatku zákonného podkladu, či analogii práva (analogie juris). Analogii je třeba užít, pokud je nutno překonat jistou mezeru („*díru, propast*“) v právním řádu. V oblasti správního trestání, kam řízení o přestupcích nepochybně patří, je možné její užití jen za předpokladu, že je takto nastolená analogie ve prospěch obviněného. „*Užití analogie (zákona nebo práva v oblasti správního jednání) je možné jen omezeně, a to vždy jen ve prospěch delikventa.*“<sup>33</sup> Soudy pak všeobecně mají za to, že analogické použití zákona o přestupcích, jakožto právního předpisu nejbližšího ostatním správním deliktům je možno použít i pro případy reálné konkurence deliktů tedy více činného souběhu ze

<sup>31</sup> Usnesení ÚS ČR ze dne 28.7.2008, sp.zn. II.ÚS 1500/08, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

<sup>32</sup> § 48 odst. 2 SpŘ stanoví, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.

<sup>33</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp. zn. 6 A 226/95, publikováno SJS č. 835/2001, obdobně také rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995, č.j. 6 A 216/93-34, publikováno pod č. 182/I, Soudní judikatura ve věcech správních, sešit č.1/1998

stejného důvodu, jak bylo vylíčeno výše. Zákon totiž zpravidla určitou otázku neřeší buď vůbec a nebylo by možno spravedlivě toto požadovat.<sup>34</sup> Obdobně analogii absorpční zásady při jednočinném souběhu lze vidět i např. v ust. zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech o poplatcích, o uložení odpadů zákona č. 62/1992 Sb.<sup>35</sup>

### **Vyloučení zásady koncentrace řízení**

Zásada koncentrace řízení představuje nutnost provedení některých úkonů, vymezení důkazů či uvedení připomínek jen do určité fáze řízení. V opačném případě by neměly tyto úkony význam. Praktické použití § 82 odst. 4 správního řádu je na základě soudní judikatury v řízení o přestupcích vyloučena. Lze zdůraznit, že dle § 50 odst. 3 správního řádu, v řízení v němž má být z moci úřední uložena povinnost je správní orgán povinen i bez návrhu účastníků zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

*„Je-li pro odvolací řízení obecně stanoveno, že se použijí pro řízení o odvolání ustanovení hlav první až čtvrté, šesté a sedmé, pak tedy platí zmíněný § 50 SpŘ i pro odvolací řízení a i odvolací správní orgán má povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti ve prospěch i neprospěch, jak bylo uvedeno shora. Lze tak uzavřít, že v dané problematice § 82 odst. 4 platí spíše jen v řízení týkajících se žádostí, nikoliv v řízení zahajovaných z moci úřední.“<sup>36</sup>*

Jak bylo uvedeno dříve, přestupek spadá do pojmu trestního obvinění ve smyslu článku 6 odst. 1 EULP a obviněnému tak v tomto řízení náleží stejná práva, jaká jsou zaručena obviněnému z trestného činu. Jen na osobě obviněného je to, zda bude ve věci zpočátku mlčet, nijak se k věci nevyjádří či zda si zvolí opačnou strategii svého postupu v řízení. Nelze mu vyčítat ani to, že bude zpočátku svůj čin popírat, nebude pomáhat k objasnění, vyhne se spolupráci a až v odvolacím řízení pro podporu svých tvrzení navrhne důkazy, kterými bude podporovat svou verzi.

---

<sup>34</sup> MOHELKÁ, Libuše a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006, 113 s.

<sup>35</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26.8.1996, sp.zn. 7 A 45/94

<sup>36</sup> Rozsudek NSS ze dne 22.1.2009, č.j. 1 As 96/2008-115, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

*„Obviněný v přestupkovém řízení není totiž povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to vyžaduje ust. § 50 odst. 2 SpŘ.“<sup>37</sup>*

Správně je tak vyloučeno užití § 82 odst. 4 SpŘ, na řízení o přestupku, a typicky tak toto ustanovení je možno užít pouze v řízení již zahajovaných z dispozice adresáta (řízení o žádosti). U obviněného je tak vyloučena povinnost součinnosti a správní orgán je povinen zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Na toto nemá vliv důkazní aktivita či pasivita, avšak v tomto případě je zdůrazněna nutnost zásady vyšetřovací, tedy nutnost řádně objasnit skutkový stav bez ohledu na možnou pasivitu obviněného. Ve zmíněném rozhodnutí navíc NSS zapověděl možnost odmítnutí důkazních návrhů obviněného o nutnosti výslechu svědků, jen proto, že tento požadavek nebyl vznesen již v prvním řízení. Lze také poukázat na článek 6 odst. 3 EULP s tím, že není možné neprovést výslech těchto osob jen pro přátelský vztah k osobě obviněného.<sup>38</sup>

Na konferenci krajských úřadů ke koncentraci bylo uvedeno : *„má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů této osoby na provedení dalších důkazů dovolávat ust. § 82 odst. 4 SpŘ.“<sup>39</sup>* Obdobně se k identické zásadě vyjadřoval i Pavel Mates: *„Odvolání je jedním z důležitých prostředků k naplnění práva na fair proces, které obsahují článek 6 EÚLP a článek 36 odst. 1 LZPS, zajišťující právo každého, aby jeho věc byla spravedlivě projednána. Touto optikou by mělo být interpretováno odvolání jako celek i jeho jednotlivá ustanovení.“<sup>40</sup>*

Postoj obviněného v řízení proto nemá žádnou vypovídací hodnotu. Pro řízení o přestupcích je nutné zjištění skutečného stavu věci i vzhledem k tomuto bylo soudní judikaturou zamítnuto zásady koncentrace řízení v souvislosti s přestupkovým řízením. Je tím také vyjádřeno právo na spravedlivý proces v obou stupních řízení.

---

<sup>37</sup> VENDRAL, Josef. *Správní řád: komentář 2*. Akt. a rozš. vydání. Praha: Bova Polygon, 334. s; identicky také např. rozsudek NSS ze dne 22.1.2009, 1 As 96/2008-115, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>38</sup> Rozsudek NSS publ. pod č. 847/2006 SbNSS

<sup>39</sup> KADEČKA, Stanislav a David MAREK. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II: sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 24 s.

<sup>40</sup> Tamtéž, 29 s.

## Absorbční zásada

Pro použití v přestupkovém řízení odkazuji na § 12 odst. 2 odst. ZPř, podle něhož se za více přestupků téhož pachatele, projednaných ve společném řízení, uloží sankce podle nejpřísněji postižitelného. Zákaz činnosti či pobytu lze uložit jen za předpokladu, že lze tuto sankci uložit za některý z těchto přestupků.<sup>41</sup> „*Poena major absorbet minore, tedy že větší trest pohlcuje trest menší, znamená povinnost správního orgánu pachatele více přestupků potrestat jen za přestupek nejpřísněji postižitelný.*“<sup>42</sup> Pokud by nebylo správním orgánem jednáno ve společném řízení, přesto je třeba respektovat uvedenou zásadu. *Zákonná úprava v zákoně o přestupcích je na rozdíl od úpravy trestněprávní neúplná.*<sup>43</sup> Přesto však NSS ve své judikatuře konstatuje, že nevedení společného řízení samo o sobě nezpůsobuje vadu řízení, která by měla za následek obecně nezákonnost rozhodnutí. Bylo by třeba respektovat stanovené zásady pro ukládání trestu za souběh přestupků.

## Zásada vyšetřovací

V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.<sup>44</sup> Jen správní orgán je odpovědný za zjištění stavu věci a tento je povinen opatřovat si podklady pro své rozhodnutí bez ohledu na spolupráci zejména obviněného v řízení. Správní orgán hodnotí provedené důkazy v souladu se zásadou volného hodnocení, tedy tento hodnotí každý jednotlivý důkaz samostatně, zvlášť a následně hodnotí soubor těchto zjištěných podkladů. Při takovémto hodnocení je nutné přihlížet ke každé jednotlivé okolnosti, která vyšla v řízení najevo, a také k tomu co uvedli účastníci. „*Vyjde-li silniční správní úřad při svém rozhodování podle zákona o pozemních komunikacích ze stanoviska Policie ČR, neporušuje tím příslušná ustanovení správního řádu, neboť správní orgán je tímto stanoviskem vázán a nemůže do něj zasahovat, resp. nutit Policii ČR jeho obsah měnit.*“<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> § 12 odst. 2 ZPř

<sup>42</sup> ZŮBEK, Jan. Zadržení řidičského průkazu. Právní rozhledy, č. 18/2007, s. 674; identicky také rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, podle kterého se pro účely sbíhajících přestupků užije princip absorbce

<sup>43</sup> Rozsudek NSS ze dne 18.6.2009, č.j. 1 As 28/2009-62, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>44</sup> § 50 odst. 3 SpŘ

<sup>45</sup> Rozsudek NSS, sp. zn.: 7 A 123/2002, SoJ 265/2004, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Při hodnocení důkazů musí se správní orgán pokusit o odstranění existujících rozporů v důkazech. Pokud se mu rozpory odstranit nepodařilo, pak v samotném odůvodnění rozhodnutí bude nutné zdůraznit, proč se na konec při svém hodnocení přiklonil k jedné skupině důkazů, proč případně ji neodmítl. V souvislosti s tímto je vhodné poukázat na usnesení Vrchního soudu v Praze: „*pokud se bez jakéhokoli zdůvodnění přikloní ke skupině důkazů (správní orgán), které podporují jedno skutkové zjištění např. o spáchání správního deliktu, a pomine důkazy, z nichž vyvěrá opak, vybočuje tím ze zákonných mezí vytyčených pro hodnocení důkazů zákonem.*“<sup>46</sup>

### **Zákaz reformatio in peius**

Vyjadřuje nemožnost správnímu orgánu uložit sankci změnou k horšímu. Tím, že obviněný podá opravný prostředek nemůže dosáhnout změny k horšímu. Odvolací správní orgán tak nemůže udělit např. delší zákaz řízení, vyšší pokutu apod. Uvedenou zásadu výslovně uvádí zákon o přestupcích v § 82.

## **1.4 Hodnocení uvedených zásad vzhledem k jejich vztahu k řízení**

V případě shora uváděných zásad se jedná o základní principy pro činnost či postup správních orgánů. Tyto zásady se vztahují na veškerou činnost. Jejich cílem je zajištění vydávání kvalitních rozhodnutí a zejména dodržení principu práva na spravedlivý proces. Správní orgány vzhledem k úpravě zákona o přestupcích musí přednostně použít tento předpis. Zejména zdůrazňují zásadu legality, zásadu materiální pravdy a rovnosti pro řádné konání správního řízení o přestupcích. Specificky soudní judikaturou byla zapovězena koncentrace řízení, neboť obviněný si může sám zvolit procesní strategii a být zpočátku pasivní a důkazy pro svou obhajobu uvést až v odvolacím řízení. Považují roli zásad pro řízení za stěžejní ve svém významu. Vzhledem k rozsahu práce nebyla rozebrána řada dalších zásad, jakožto volné hodnocení důkazů, princip dvouinstančnosti řízení a řada dalších neméně významných zásad, nebo třeba neverejnost řízení.

---

<sup>46</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 A 139/1994, SoJ 296/1998

## 2 Řízení o přestupcích a jeho specifika

Přestupkové řízení je třeba chápat jako zvláštní druh správního řízení.<sup>47</sup> Při vedení řízení je třeba, aby správní orgány vycházely z úpravy vyjádřené v zákoně o přestupcích, následně až z úpravy správního řádu, zejména v těch případech, kdy zákon o přestupcích úpravu neobsahuje vůbec. Proto je nahlíženo na správní řízení o přestupcích jakožto na zvláštní řízení, s výraznými odlišnostmi od obecného správního řízení.

Zákon o přestupcích pochází z roku 1990 a byl s výjimkou dvou let, pravidelně každým rokem novelizován (v některých letech i opakovaně). Je proto silně kritizovaným v některých oblastech. Jedná se v podstatě o základní kodex přestupků<sup>48</sup> s ohledem na právo procesní je významnou zejména třetí část zákona o přestupcích s podpůrným použitím správního řádu. Řada dalších zákonů čítající počet zhruba více než 150, upravuje a vymezuje samostatně skutkové podstaty přestupků. Bohužel rozsah práce nedovoluje popsat komplexně řízení dle části třetí zákona o přestupcích. Proto jsem vybral jen některá nutná ustanovení pro vedení řízení, doplněná o kritický rozbor vybraných ustanovení. Jedná se o ta ustanovení, která považuji osobně za problematická vzhledem k činnosti správních orgánů. Obligatornost ústního jednání v prvním stupni podrobím detailnímu zkoumání z pohledu současné judikatury, ve vztahu k možnému prodlužování projednání věci za účelem dosažení prekluzivní jednoleté lhůty. Snad každý správní orgán (působící zejména v agendě dopravy) by se mnou naprosto souhlasil, že obvinění často využívají nevhodně zvolené právní úpravy. Tímto postupem se tak vyhýbají udělení sankci v podobě zejména vysokých pokut a případnému zákazu řízení. Pro řadu společností je toto také smyslem jejich podnikání. Uvedenou kapitolu o řízení o přestupcích uzavřu vydáním rozhodnutí s krátkých ohledem na kritiku odvolacího řízení, zejména častým používáním tzv. blanketních odvolání.

### 2.1 Příslušnost

Přestupky projednávají zákonem vymezené subjekty, věcně příslušné k projednání, a to § 52 ZPř a) obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, nebo b) jiné správní orgány stanoví-li tak zvláštní zákon. Podle uvedeného za a) jsou to obecní úřady či zvláštní

---

<sup>47</sup> MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, 78 s.

<sup>48</sup> v oblasti správního trestání je zákon o přestupcích snad jedinou alespoň rámcově ucelenou zákonnou úpravou

orgány obcí, obecní úřady, pověřené obecní úřady; v případě b) se jedná o správní orgány příkladmo orgány Policie ČR, celní úřady, úřady práce, krajská veterinární správa, katastrální úřady, česká inspekce životního prostředí nebo orgán státní správy lesů.

Judikatura pak dovedla nálezem Ústavního soudu České republiky ze dne 8.3.2000, sp. zn. I. ÚS 355/1997, podle něhož: „*přestože Policie ČR není právnickou osobou, jsou její útvary podle § 54 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, příslušné k projednání přestupků spáchaných porušeních správních předpisů o bezpečnosti a plynulosti silničního provozu v prvním stupni a odvolacím orgánem je správní orgán nejbližší vyššího stupně nařízený orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, tedy rovněž příslušný orgán Policie ČR.*“ Zákon o přestupcích vymezuje v § 53 působnost či funkční příslušnost. Toto ustanovení upravuje také zřizování přestupkových komisí, jakožto zvláštního orgánu k projednávání přestupků. Toto ustanovení dostatečným způsobem upravuje zákon, proto mu nebude věnována širší pozornost.

## **2.2 Místní příslušnost**

K projednání přestupků je místně příslušný správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán. Může se jednat o místo spáchání či o místo dokonání přestupku. V případě vícero místně příslušných správních orgánů koná řízení ten, který započal řízení jako první. Specificky je upraven postup správního orgánu k usnadnění projednání přestupku, který k umožnění projednání nebo z jiného důležitého důvodu může věc postoupit i bez souhlasu účastníků jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, za předpokladu že se pachatel zdržuje v jiném územním obvodu nebo zde pracuje. Jedná se bohužel o celkem neurčité ujednání. V praxi jsem žádal pouze jedinkrát o změnu místní příslušnosti v řízení o přestupku a správní orgán mi nevyhověl vzhledem k zápornému stanovisku správního orgánu, kterému měla věc být postoupena. Změna místní příslušnosti závisí na posouzení správního orgánu.

## **2.3 Společné řízení**

Pokud se pachatel dopustí jedním jednáním více přestupků, je možné jejich projednání ve společném řízení. Ve společném řízení se vede pouze jeden spis ke spáchaným přestupkům. K urychlení řízení pak zákon umožňuje v případě proti několika

pachatelům věc některého z nich vyloučit ze společného řízení.<sup>49</sup> Zákon o přestupcích upravuje možnost konání společného řízení více přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích<sup>50</sup> jen za předpokladu příslušnosti téhož orgánu a k jejich spáchání došlo nejvýše v období 3 měsíců od spáchání prvního z nich.

Nevidím jediné opodstatnění, proč zákonodárce vyčlenil jen jednu skupinu specificky vymezených přestupků. Komentovaná literatura ke změně v souvislosti s přijetím zákona č. 133/2011 Sb., týkající se omezení možnosti projednání jen v době 3 měsíců ve společném řízení u přestupků spáchaných na úseku dopravy, je méně příznivé. „*Předchozí právní úprava umožňovala projednání přestupků ve společném řízení všech přestupků spáchaných do doby vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Toto pravidlo nebude možné rozšiřovat i na jiné přestupky.*“<sup>51</sup>

## 2.4 Postup před zahájením – přípravné řízení

Postup správního orgánu, který předchází zahájení řízení, někteří autoři označují jako přípravné řízení, které upravuje § 57 – 66 ZPř. Takto vymezené stádium řízení je až v momentě, kdy se správní orgán o možném podezření o spáchání přestupku dozví. Vzhledem k zásadě ex officio je nutné prošetřit každý takový podnět, který bude splňovat náležitosti podání upravené správním řádem. Kterýkoliv správní orgán zabývající se agendou přestupků se může dozvědět o možném spáchání přestupku oznámením: „*státního orgánu, policie, obce, obecní policie, fyzické či právnické osoby, ústně do protokolu přímo před správním orgánem učiněným podáním, stížností, úředním záznamem pracovníka nebo funkcionáře a jiné.*“<sup>52</sup>

Zpravidla nejčastěji se správní orgány dozvídají o spáchání přestupku od obecní nebo státní policie. V souvislosti s tímto je třeba zmínit § 58 ZPř, kterým je upravena součinnost o oznamování příslušným správním orgánům přestupků. Státní orgány, orgány PČR a obce oznamují přestupky, o nichž se dozví, pokud nejsou samy příslušné k jejich projednání. Jedná se o přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému

---

<sup>49</sup> § 57 ZPř

<sup>50</sup> Jedná se o přestupky spáchané dle zákona o silničním provozu, uvedené v § 125c odst. 1 až 3 zák.č. 361/2000 Sb., o silničním provozu v platném znění

<sup>51</sup> HORZINKOVÁ Eva, HELENA KUČEROVÁ a VLADISLAV VĚTROVEC. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků: komentář*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, 300 s.

<sup>52</sup> ČERNÝ Jan, HORZINKOVÁ Eva, KUČEROVÁ Helena. *Přestupkové řízení*. 12. vyd. Praha: Linde 2011. 43 s.

soužití, nasvědčují-li okolnosti, že došlo k ublížení na zdraví, proti majetku, proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, pořádku ve státní správě, spáchané na úseku státní správy v působnosti PČR, přestupky uvedené pod § 29 odst. 1 písm. ch), § 30 odst. 1 písm. d) – j) a § 35 odst. 1 písm. f) ZPř.<sup>53</sup>

Dle dikce § 58 odst. 3 již v této fázi řízení umožňuje orgánu policie věc odevzdat, má-li uvedené jednání znaky přestupku, jde-li o správní delikt nebo trestný čin, nebo věc odloží, neboť není dáno podezření z přestupku, případně přestupek nelze projednat, nebo nejsou zjištěny skutečnosti do jednoho měsíce ode dne, kdy se příslušný orgán policie o přestupku dozvěděl, není-li na místě věc vyřídit jinak.

Oznámení přestupku musí být učiněno do 30ti dnů orgánem policie ode dne, kdy se dozví. Toto oznámení zpravidla obsahuje:

- Označení orgánu, který případ řešil
- Údaje osoby podezřelé z přestupku
- Údaje poškozeného či svědků
- Popis děje s časovými a místními údaji
- Právní kvalifikaci skutku (posouzení o jaký přestupek se jedná)
- Odhad výše způsobené škody
- Vysvětlení podezřelého z přestupku
- Uvedení dalších důkazů, které byly získány
- Datum sepsání oznámení a podpisy<sup>54</sup>

Zákon o přestupcích dále § 58 odst. 4 upravuje vyrozumívání občana, pokud se dozví orgán policie o přestupku, pak na žádost vyrozumí o provedených opatřeních oznamujícího občana. Nejedná se však o účastníka následného řízení.

## **2.5 Návrhové přestupky**

Zvláštní kategorie přestupků spáchané mezi blízkými osobami je možno projednat jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka. Jedná se o taxativně vymezené přestupky :

---

<sup>53</sup> § 58 ZPř

<sup>54</sup> ČERNÝ Jan, HORZINKOVÁ Eva. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 10. podstatně přepracované vydání podle stavu k 1. 12. 2006. Praha: Linde, 2006. 51 s.

a) ublížení na cti, urážkou nebo vydání v posměch (§ 49 odst. 1 písm. a) ZPř);  
b) ublížení na zdraví z nedbalosti jinému (§ 49 odst. 1 písm. b) ZPř);  
c) úmyslné narušení občanského soužití vyhrožováním, újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, jiným hrubým jednáním či schválnostmi (§ 49 odst. 1 písm. c) ZPř); d) způsobením dopravní nehody, při níž je jinému ublíženo na zdraví (§ 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu);  
e) přestupky proti majetku (§ 50 ZPř).<sup>55</sup> Většina přestupků je projednávána z moci úřední.

Zákon vymezuje výjimečnost uvedených přestupků spáchaných mezi osobami blízkými s tím, že projednávání tohoto typu přestupků<sup>56</sup> je možno zahájit jen za předpokladu, že návrh vůči správnímu orgánu učiní postižené osoby, případně jejich zástupci. Zákon o přestupcích dokonce v § 87 odst. 6 ZPř zakazuje tyto přestupky projednat v rámci příkazního řízení. Z učiněného oznámení vůči správnímu orgánu musí být patrné, kdo toto podání činí, jaké věci se týká (návrhový přestupek) a co navrhuje. Osoba podatele pak uveden jméno, příjmení a datum narození, místo svého trvalého pobytu, je možné uvést adresu pro doručování. Podání dále musí obsahovat také označení orgánu, kterému je směřováno a další esenciální náležitosti takto učiněného podání je také podpis této osoby.<sup>57</sup> Samostatnou úpravu najdeme v § 68 odst. 4 ZPř.

Ten specifikuje osobu blízkou jako příbuzného v pokolení přímém, osvojitele, osvojence, sourozence a manžela či partnera, jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném za předpokladu, že újmu, kterou by utrpěla jedna z těchto navzájem osob blízkých, by právem pocítovala osoba druhá jako újmu vlastní.<sup>58</sup>

U návrhových přestupků je zákonem stanovena prekluzivní, tedy propadná lhůta, jejíž zmeškání není možné prominout a jedná se o lhůtu tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení dozvěděl. *„Vzhledem k tomu, že se jedná o lhůtu upravenou procesním předpisem, je třeba vycházet z toho, že se jedná o lhůtu procesní. Chtěl-li by zákonodárce vyjádřit v procesním předpisu hmotně právní lhůtu, musel by tento svůj úmysl vyjádřit*

---

<sup>55</sup> § 68 ZPř ve spojitosti s § 49, 50 ZPř a § 125c odst. 1 písm. h) zák. č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, v platném znění

<sup>56</sup> Skutkové podstaty návrhových přestupků jsou specifikované v § 68 ZPř

<sup>57</sup> § 37 odst. 2 SpŘ, stanovující obsahové náležitosti podání

<sup>58</sup> § 68 odst. 5 ZPř, samostatně upravuje osoby blízké § 116 obč.zákoníku či § 125 trestního zákoníku

výslovně.<sup>59</sup> Proto podání návrhu je možné učinit poslední den lhůty podáním písemnosti k poštovní přepravě u poštovního doručovatele, čímž je lhůta zachována.<sup>60</sup>

## 2.6 Podávání vysvětlení

Každý je povinen podat správnímu orgánu nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku.<sup>61</sup> Úpravu podávání vysvětlení lze nalézt jednak v zákoně o přestupcích, tak také i ve správním řádu. Vztah obou ustanovení (§ 60 ZPř a § 137 SpŘ) vymezil v jednom ze svých rozhodnutí i NSS: „*Zákon o přestupcích upravuje podávání vysvětlení, které je lex specialis ve vztahu k úpravě ve správním řádu. Vysvětlení podaná dle přestupkového zákona slouží k prověření došlého oznámení o přestupku. Vysvětlení je nerozlučně spjato s fází před zahájením přestupkového řízení, ta se vyznačuje značnou neformálností a jejím cílem je opatřit co nejvíce relevantních informací.*“<sup>62</sup>

O podání vysvětlení se pořizuje záznam, který obsahuje identifikační náležitosti osoby, vyličení rozhodných skutečností, datum, jméno a příjmení, funkci či služební číslo úřední osoby a současně tento záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.<sup>63</sup> Podání vysvětlení nelze užít v případě návrhových přestupků, neboť jejich zahájení je upraveno § 44 správního řádu s tím, že toto řízení je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

## 2.7 Odložení věci

Správní orgán může věc odložit, tedy ještě před zahájením řízení zákon vymezuje podmínky pro odložení věci, pokud podezřelý z přestupku: a) Požívá výsad či imunit podle mezinárodního práva či jiného zákona. Zde je vhodné zdůraznit exempci poslanců nebo senátorů, soudců Ústavního soudu; b) V době spáchání přestupku přestupce nedovršil patnáctý rok svého věku, případně trpí duševní poruchou, pro kterou nemohl rozpoznat porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, nebo nemohl ovládat své jednání.

---

<sup>59</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 22.3.1994, sp. zn. Pl. ÚS 37/93, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

<sup>60</sup> § 40 SpŘ, který stanoví, že pokud je určitý úkon vázaný na lhůtu, pak je zachována, pokud je učiněno podání poslední den o věcně a místně příslušného správního orgánu, anebo je-li v tento dne podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, u držitele poštovní licence

<sup>61</sup> § 60 odst. 1 ZPř

<sup>62</sup> Rozsudek NSS ze dne 9.9.2010, č.j. 1 As 34/2010 – 73; obdobně také VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. RnDr. Ivana Hexnerová – Praha: Bova Polygon, 2006, 757 s.

<sup>63</sup> § 137 SpŘ

V tomto případě chybí jeden ze znaků skutkových podstat přestupků, a to přičetnost; c) Přestupce zemřel před zahájením řízení, není tedy koho stíhat. Dědice (právního nástupce přestupce) nelze za přestupek stíhat; d) § 66 odst. 2 ZPř upravuje možnost správního orgánu věc odložit, v případě že udělovaná sankce za přestupek by byla bezvýznamnou vedle trestu, který bude podle očekávání uložen podezřelému za jiný čin v trestním řízení. Toto ustanovení je výrazem absorpční zásady ve vztahu trestných činů k přestupkům; e) Správní orgán obligatorně věc také odloží v případě, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení, o skutku je konáno trestní řízení nebo řízení u jiného správního orgánu, o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo v blokovém řízení, o skutku bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení, odpovědnost za přestupek zanikla, v případě návrhových přestupků byl návrh podán opožděně, nebo nebylo zjištěno do 60ti dnů ode dne, kdy se správní orgán o přestupku dozvěděl, skutečnost odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

Odložení je zákonodárcem koncipováno tak, aby správní orgány v případě některých nedostatků či jiných odchylek vyjádřených v zákoně, mohly s ohledem na zásadu rychlosti správního řízení, věc vyřídit.

Ve vztahu k odložení věci podle § 66, týkající se návrhu na zahájení řízení podle § 68 odst. 1 ZPř (návrhové přestupky), je nutno vůči navrhovateli, pokud je věc odložena, považovat toto rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s., a v případě využití odvolání, je přípustné bránit se správní žalobou.<sup>64</sup>

## 2.8 Zahájení řízení – fáze nalézacího řízení

Přestupky se projednávají pouze z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh. Podkladem pro takové zahájení řízení o přestupku je oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo i občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci jiným orgánem činným v trestním řízení.<sup>65</sup> Tuto fázi řízení lze také označit za fázi nalézacího řízení. V okamžiku, kdy správní orgán zahájí řízení se z osoby podezřelé

<sup>64</sup> Vymezení možnosti podat správní žalobu uvádí rozsudek NSS ze dne 13.8.2009, sp. zn. 9 As 57/2008, obdobně také HORZINKOVÁ Eva, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků: komentář*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, 323 s.

<sup>65</sup> § 67 ZPř

(původně takto označované) se stává obviněným. Vyjma obviněného, zákon o přestupcích označuje účastníky řízení, které upravuje § 72 zákona o přestupcích.

Jedná se o osoby:

- a) Obviněný
- b) Poškozený
- c) Vlastník věci, která může být zabráná, nebo byla zabráná v části řízení týkající se zabránání věci
- d) Navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 ZPř

Práva a povinnosti vymezených účastníků řízení jsou v tomto případě různá. Z procesního pohledu vedení věci bude v další fázi této práce nutno vymezit zastoupení zmocněncem na základě plné moci, charakter úkonu označeného jakožto předvolání, možnost předvedení v nalézacím řízení, možnost uložení pořádkové pokuty, vykázání z místa konání úkonu, dále povinnost správního orgánu nařídít ústní jednání stanovená v § 74 zákona o přestupcích, což jsou podklady pro vydání rozhodnutí, co je charakterizováno pod pojmem dokazování v řízení o přestupcích, jaké důkazy lze v tomto řízení provést. Ve správním řízení o přestupcích je také možnost přítomnost tlumočníka, lze také namítat podjatost.

## **2.9 Účastníci řízení**

V další fázi po získání podezření o spáchání přestupku je třeba vymezit účastníky řízení. Ty zákon o přestupcích uvádí taxativně, a to obviněný z přestupku, poškozený, ten však pouze v případě pokud se jedná o náhradu majetkové škody způsobené přestupkem, vlastník věci, která může být nebo mu byla zabráná, to zejména v řízení týkající se zabránání věci a poslední skupinou účastníků řízení může být také navrhovatel, pokud se projednání přestupku týká naplnění přestupků uvedených v § 68 odst. 1.<sup>66</sup>

Jednou z nejdůležitějších osob, která v řízení o přestupcích bude vystupovat, je osoba obviněného z přestupku. Ta je nadána řadou práv, ať již hmotněprávní povahy nebo procesně-právní povahy. Obviněným se občan z přestupku stane ve chvíli, kdy správní orgán učiní vůči němu první procesní úkon. Je třeba již z počátku zdůraznit jednu

---

<sup>66</sup> § 72 ZPř, ustanovení speciální k § 27 Spř

z dříve popsaných zásad, presumpce nevinny, zdůrazněnou článkem 40 odst. 2 LZPS, tedy dokud není vina obviněného v řízení prokázána zcela, hledí se na něho jako by byl nevinen.

Jedno z pravidel nejen v oblasti trestního práva, ale i v oblasti správního trestání říká, že neprokázaná vina má stejnou váhu jako prokázaná nevina. Je třeba zdůraznit, že důkazní břemeno leží výhradně na správním orgánu. Prvním úkonem správního orgánu vůči podezřelému ze spáchání přestupku je podle § 46 správního řádu v přestupcích projednávaných z úřední povinnosti, doručením oznámení o zahájení řízení a tímto dnem je řízení také zahájeno. Zákon uvádí nutné požadavky kladené na oznámení, které musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno a příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis úřední osoby. Je třeba zdůraznit, že oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení.

### **2.9.1 Osoba obviněného v řízení o přestupcích**

V řízení o přestupcích je obviněný nadán řadou práv garantovaných mu LZPS, zaručené Ústavou a vymezená zejména zákonem o přestupcích, a také správním řádem. Obviněný má právo vyjadřovat se ke všem skutečnostem, pro něž je obviněn, ke všem důkazům týkajících se konkrétně projednávané věci. Obviněný smí uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy pro svou obhajobu. Obviněný také podává návrhy a opravné prostředky, přičemž k výpovědi ani k doznání ve věci sděleného obvinění nesmí být donucován.<sup>67</sup> Na osobu obviněného je třeba hledět jako na nevinného dokud není prokázán opak. Na základě došlého oznámení si správní orgán může udělat předběžný úsudek ve věci.

Obviněný si dále může zvolit svého zástupce – zmocněnce<sup>68</sup>, ten se následně vůči správnímu orgánu prokazuje písemnou plnou mocí. Tuto plnou moc lze udělit při jednání i ústně do protokolu. V jedné věci je možno mít maximálně jednoho zmocněnce.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> § 73 odst. 2 ZPř

<sup>68</sup> V případě zastoupení se nemusí jednat jen o advokáta, je možné zastoupení i osobou práva neznalou

<sup>69</sup> § 33 odst. 1 SpŘ

Obviněný a všichni ostatní účastníci, a také jejich zástupci, mají možnost nahlížet do správního spisu. Toto právo není omezeno jen na projednávání věci, ale do spisu je možno nahlížet i po samotné právní moci rozhodnutí. Ze spisu je možno udělat si výpisy a případně, aby správní orgán pořídil kopie spisů případně jeho části. Pokud je důkazním materiálem v řízení videozáznam případně digitální snímky týkající se sděleného obvinění, je možno zajistit „kopii“ důkazu tak, že správnímu orgánu bude předloženo prázdné médium, na které z pravidla IT oddělení nahraje tento soubor. Z uvedeného plyne, že část správního spisu je vedena elektronicky (videozáznam, fotodokumentace). Důkazním materiálem může být také zvukový záznam či jiná elektronické dokumentace.

Všichni účastníci řízení, tedy i obviněný, mohou namítat podjatost úřední osoby. Ale pokud nedojde k podání (sdělení) námitky a účastník řízení prokazatelně ví či je mu znám důvod podjatosti, avšak námitku včas neuplatní, nedojde k vyloučení i podjaté úřední osoby. Zákon hovoří o bezodkladném podání. O námitce rozhoduje usnesením služebně nadřízený orgán. Ve vztahu k dokazování ve věci platí, že : *„obviněný není povinen dokazovat žádné skutečnosti svědčící v jeho prospěch, není povinen vypovídat, nesmí být k výpovědi ani k doznání donucován, doznání nezavazuje správní orgán povinnosti přezkoumat všechny okolnosti případu.“*<sup>70</sup> V tomto případě se jedná o období s trestním řízením. Správní orgány jsou povinny zjišťovat skutečný stav.

## **2.9.2 Poškozený**

Pro přestupkové řízení je poškozeným fyzická nebo právnická osoba, které byla způsobena majetková újma a současně tato osoba musí v tomto řízení uplatnit nárok na náhradu škody. *„Obecnými předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu jsou protiprávní úkon, škoda a příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou.“*<sup>71</sup>

Definici škody je možná spatřovat takto : *„touto škodou je újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná a nahraditelná v penězích.“*<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> KOPECKÝ, Martin. *Řízení před správním orgánem v prvním stupni – vybrané otázky.* s. 142.

<sup>71</sup> FIALA, Josef a David MAREK. *Občanské právo hmotné z 2 a 3. zimní konference/workshopu.* 3. Vyd. Brno: Doplněk, 2002, 346 s.

<sup>72</sup> ČERVENÝ Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně souvisejících předpisů.* 16. akt. vyd. podle právního stavu k 1.6.2009, Praha: Linde Praha, 2009, 153 s.

V projednání přestupku je třeba spolehlivě zjistit výši škody a v rozhodnutí může správní orgán pachateli přestupku stanovit povinnost k její náhradě, případně odkázat poškozeného s jím vzneseným nárokem na náhradu škody na soud, případně na jiný orgán. Pro případné snížení udělované sankce je vhodné postupovat cestou dobrovolného nahrazení. „*Takového nahrazení škody v tomto smyslu není smírem dle § 141 odst. 8 správního řádu*“<sup>73</sup> Správní orgán nemůže rozhodnout samostatně pouze o povinnosti nahradit škodu. Zákon zakazuje správnímu orgánu rozhodnout o náhradě škody v případě, zemře-li poškozený. I pokud by se právní nástupce poškozeného hodlal zúčastnit probíhajícího správního řízení, přesto nebude rozhodnuto o náhradě škody. Nebude-li poškozeným uplatněn nárok na náhradu škody a tento nebude ani navrhovatelem řízení o přestupku, nemá taková osoba postavení účastníka ve smyslu § 72 zákona o přestupcích. „*Pokud taková osoba podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, která se týká viny a trestu obviněného, soud takovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s., neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.*“<sup>74</sup>

Povinností správního orgánu je poškozeného náležitě poučit a poskytnout mu k uplatnění náhrady škody přiměřenou lhůtu. Poškozený se může proti rozhodnutí odvolat jen ve věci týkající se náhrady škody. Podal-li by obviněný odvolání proti jiné části rozhodnutí, bylo by jej třeba posoudit jako nepřipustné.

### **2.9.3 Vlastník věci, kterému má být věc zabráná nebo byla zabráná**

Zákon o přestupcích upravuje zabrání věci, jakožto ochranné opatření v § 16 ZPř. Zvláštním opatřením je také zabrání zboží celními úřady v režimu celního zákona. Obdobně je vlastník zabrané věci oprávněn k podání odvolání proti rozhodnutí, jen v té části, upravující zabrání věci.

### **2.9.4 Navrhovatel (týká se návrhových přestupků)**

Taxativně uvedené účastníky zákonem o přestupcích uzavírá navrhovatel, který podává návrh na projednání přestupků stanovených v § 68 odst. 1 ZPř. Tento je oprávněn k podání odvolání opět proti části rozhodnutí týkající se vyslovení viny obviněného a případně ve věci náhrady škody uplatněné v řízení.

<sup>73</sup> HORZINKOVÁ Eva, ČECHMÁNEK Břetislav a Milan TAUBER. *Přestupky a správní trestání*. 4. vyd. Praha: Eurounion, 2008, s. 142

<sup>74</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.8.2007, č.j. 2 As 73/2006, publ. pod č. 802/2006 Sb.NSS, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

## 2.10 Obligatornost ústního jednání

Význam zásady ústnosti byl zákonodárcem promítnut do ust. § 74 ZPř, podle něhož je nutné v prvním stupni konat ústní jednání. Uvedené ustanovení také zdůrazňuje to, že lze konat ústní jednání v nepřítomnosti obviněného, jen za předpokladu, že je tento řádně předvolán a odmítne se k projednání věci dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu. „*Po zahájení řízení pak nastupuje povinnost správního orgánu první instance nařídít ústní jednání (§ 74), v průběhu, něhož je nutno věc s obviněným z přestupku řádně projednat, seznámit účastníka s podklady pro rozhodnutí a popřípadě vést dokazování o sporných okolnostech.*“<sup>75</sup>

Při zmíněném ústním jednání je povinností správního orgánu provádět důkazy, vyslýchat účastníky řízení, svědky, znalce aj., současně o všem vyhotovit protokol z ústního jednání, který je součástí správního spisu. „*Dle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích je třeba k projednání přestupku vždy nařídít ústní jednání. Zásada ústnosti znamená, že správní orgán rozhoduje na základě ústně provedených důkazů, řídí jednání ústně, ústně vyhláší rozhodnutí, sám vyslychá účastníky řízení, svědky, znalce.*“<sup>76</sup> Základní podmínkou pro konání ústního jednání ve věci je řádné předvolání osoby obviněného.

Odkažme nyní na ust. § 59 SpŘ, neboť ten upravuje obecné náležitosti týkající se předvolání ve věci. Fyzické osobě je třeba doručit zpravidla nejméně s pětidenním předstihem, tak aby se obviněný mohl řádně připravit. Formální vyjádření týkající se dikce § 59 SpŘ o „zpravidla“ pětidenním předstihu svádí k tomu, že se jedná o lhůtu pořádkovou. Uvedenou lhůtu stanovuje i trestní řád – zde zmiňují pouze pro přiblížení vztahu trestní práva a oblasti správního trestání a lze dospět k závěru, že při nezachování této lhůty, nelze konat řádné ústní jednání v řízení o přestupku a bude nutné ze strany správního orgánu řízení přeložit, neboť by se opačným postupem správní orgán potýkal s nezachováním práva na spravedlivý proces v uvedeném řízení. Tuto garanci zákonného postupu upravuje čl. 36 odst. 1 LZPS. Nutno dále konstatovat, že způsob vyjádření není zjevně nejvhodněji zvolený s ohledem na několikero možných výkladů spojení „zpravidla s pětidenním předstihem“.

<sup>75</sup> Rozsudek NSS ze dne 7.10.2009, č.j. 1 As 66/2009-81

<sup>76</sup> KUČEROVÁ Helena, Břetislav ČECHMÁNEK a Milan TAUBER. *Dopravní přestupky v praxi: podle stavu k 1.7.2006*. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha: Linde, 2006, 192 s.; obdobně také rozsudek NSS ze dne 9.9.2010, č.j. 1 As 34/2010-73

V předvolání je třeba dále uvést kdo se má dostavit, kam, v jaké projednávané věci a z jakého důvodu má tato osoba nutnost k dostavení se. Nutným požadavkem je také uvedení právních následků pro nedostavení se. Řádnost a důvodnost omluvy obviněného v řízení o přestupku bude nyní podrobena detailnímu zkoumání judikatury a výkladu normy.

Bohužel značně rozšířeným problémem dnešní doby v oblasti projednávání přestupků je vyhýbaní se osob obviněných z ústního projednání věci. Rád bych zdůraznil, že se jedná zejména o oblast přestupků v dopravě, neboť při naplnění některých skutkových podstat přestupků je správní orgán povinen uložit trest v podobě zákazu řízení motorových vozidel v délce 6 měsíců až 2 let. S využitím jednoleté promlčení doby přestupků je touto „kličkou“ možno vyhnout se sankcím za spáchaný přestupek. Uvedeného mnou kritizovaného postupu využívá řada obviněných a nejedná se samozřejmě jen o kategorii přestupků v dopravě. NSS posuzuje velmi podrobně vztah práva na projednání věci v přítomnosti obviněného a na druhé straně náležitost a důvody pro možné projednání věci v nepřítomnosti.

Úvodem předkládám vyjádření NSS týkající se oznámení omluvy správnímu orgánu, tedy : *„je sice skutečností, že pravý smysl má omluva učiněná ještě před událostí, která má nastat, nicméně k takové omluvě nejsou vždy objektivně podmínky (náhlé onemocnění, úraz, které brání omluvě).“*<sup>77</sup> V další části zmíněného judikátu je rozebírána otázka, kdy jen nutné učinit omluvu směřující ke správnímu orgánu. Vzhledem k dikci § 59 SpŘ sdílím názor NSS, dle něhož je nutno učinit omluvu bezodkladně. Nelze toto chápat tak, že je vždy nutno učinit omluvu ještě před očekávaným nařízeným jednáním ve věci. Toto závisí na konkrétních okolnostech. Napadá mne jednoduchá situace, když účastník řízení onemocní tak vážně, že není schopen pro své zranění komunikovat s vnějším světem. Poté je třeba omluvu považovat i s odstupem týdne či měsíce od ústního jednání za bezodkladnou – řádnou (např. vážná dopravní nehoda, těžká nemoc a následná hospitalizace). *„Omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy.“*<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Rozsudek NSS ze dne 13.12.2007, č.j. 7 As 9/2009-66, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>78</sup> Rozsudek NSS ze dne 13.12.2007, č.j. 7 As 9/2009-66, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Zmíněné rozhodnutí NSS sice logicky zmiňuje omluvu učiněnou až po termínu nařízeného ústního jednání, je však při detailním zamyšlení zarážející, jak dlouho by správní orgán měl posečkat s případným vydáním rozhodnutí. Neboť ve výše posuzovaném případě obviněný doručil omluvu s až s odstupem jednoho týdne. Je třeba poukázat na vyjádření obviněného, že nedisponoval prostředky pro možnost informování správního orgánu (ani telefon, PC či jinou formu). Moc se mi nechce věřit jakési této vyjádřené „výmluvě“ účastníka řízení. Je proto na místě otázka, jakou omluvu lze akceptovat za náležitou.

*„Správní orgán musí i při existenci důležitého důvodu zhodnotit i závažnost skutečnosti, pro kterou mu obviněný nedoručil náležitou omluvu. Na druhou stranu náležitá omluva vždy předpokládá existenci důležitého důvodu. Hodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, resp. důležitý důvod provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto i důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení.“<sup>79</sup>*

Jistěže zejména omluva ze zdravotních důvodů (závažných) bude dostatečně náležitou překážkou, ovšem lehká forma virózy či kašle už to být nemusí. Nutno poznamenat, že správní orgán předvolává opětovně, zpravidla po jednom měsíci. Setkal jsem se s tím, že správní orgány mají nařízení takto činit.

Proto je tak běžně činností správního orgánu obviněný, případně další účastníci řízení, předvoláván opětovně, neboť roční prekluzivní lhůta je lhůtou velice krátkou a při „vyhýbání“ se projednání přestupku v prvním stupni tím, že obviněný bude nemocen lze dosáhnout kýženého cíle a nebyť odpovědný za spáchání přestupku. Nutno poznamenat, že správní orgán předvolává opětovně, zpravidla po jednom měsíci. Setkal jsem se s tím, že správní orgány mají nařízení takto činit. Řekněme si na rovinu, obviněnému bude dostačovat šestkrát zajít k lékaři a nechat si vystavit lékařskou zprávu o své nemoci. Pokud přijde pacient k lékaři a stěžuje si na bolest (ať již skutečnou, nebo předstíranou) je mu téměř vždy vystavena lékařská zpráva, případně rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti.

---

<sup>79</sup> Rozsudek NSS ze dne 13.12.2007, č.j. 7 As 9/2009-66, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Tímto postupem pak správní orgán nařizuje jednání znovu a znovu. Tento postup silně zatěžuje finanční stránku uvedených řízení, protože jeden dopis s dodejkou k obviněnému stojí zhruba 36 až 41,80 Kč. Dalším možným důvodem pro přeložení termínu ústního jednání je zahraniční dovolená. Správní orgány požadují předložení zaplaceného poukazu či vocheru, aby byl tento důvod omluvy přijat za řádný. Setkal jsem se i s tím, že obviněný po dvou měsících ode dne spáchání přestupku odletěl do Malajsie na šest měsíců a řízení o přestupku tak prakticky nebylo možné provést.

Správní orgány v některých krajích předchází možnému vyhýbání projednání přestupku v ústním jednání tak, že při druhém nařizování jednání již zvolí termíny dva v doručovaném předvolání (např. 10.2. v 10:00hod, nebo pokud nebudete moci 20.2. v 10:00hod). Zvolená strategie více termínů je jistě velice účinným prostředkem. Nicméně obviněný vydrží být nemocen i 14dnů. Tomuto pak při třetím předvolání lze ze strany správního orgánu předcházet tak, že budou zvoleny čtyři a více termínů možných ústních jednání.

Naprosto extrémní řešení volí některé odbory Magistrátu hlavního města Prahy, které nařizují při opakovaném vyhýbání se projednání, a nařizují termín ústního jednání v každý pracovní den (např. od pondělí do pátku, vždy v čase od 10:00hod do 15:00hod, každý pracovní den od 10.2.2013 do 10.10.2013). Popisovaný postup je nejefektivnějším možným řešením, jak je možno obstrukčnímu jednání ze strany obviněných předcházet. I tak je v některých krajích je promlčených přestupků stále hodně, ve Zlíně to je nejvíce v oblasti dopravních přestupků – 22 %, Praha pak 14,5%, to odpovídá zhruba čtyři a půl tisíce případů.<sup>80</sup> Uvedené číslo je naprosto enormní. Uvedená situace je silně znepokojující. Zejména s ohledem na bezpečnost a plynulost silničního provozu (uvedená statistika se týká pouze dopravních přestupků).

Obdobně kritizuje využívaný postup vyhýbání se ústnímu jednání ze strany přestupce nevládní organizace Transparency International, o.p.s., která navrhuje prodloužit promlčecí dobu či upravit stavění této doby, tak aby nedocházelo k promlčování.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Vokáč, M. *Úředníci nestíhají řešit přestupky, nejvíce řidičů mine trest ve Zlíně*, [online] © 2013 [citováno 8-3-2013]. dostupné na [http://zpravy.idnes.cz/urednici-nestihaji-resit-prestupky-nejvic-ridicu-mine-trest-ve-zline-1ko-/domaci.aspx?c=A120213\\_211854\\_domaci\\_brm](http://zpravy.idnes.cz/urednici-nestihaji-resit-prestupky-nejvic-ridicu-mine-trest-ve-zline-1ko-/domaci.aspx?c=A120213_211854_domaci_brm)

<sup>81</sup> Navrátilová, Z., Císařová, E. *Promlčecí doby a korupce*. [online] © 2013 [citováno 8-3-2013]. dostupné na <http://www.transparency.cz/doc/SOL-analyza+priloha-final-CJ.PDF>

## 2.11 Důkazy, podklady pro vydání rozhodnutí /dokazování/

Hlavní úlohou pro řízení o přestupku bude zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, respektive zjištění veškerých okolností nutných pro posouzení věci. Zákon o přestupcích nijak neupravuje tento proces. Je tak nutno odkázat na § 50 a násl. SpŘ.

Procesem dokazování je možno vymezit jako zákonem stanovený postup správního orgánu při získávání podkladů o skutečnostech důležitých pro rozhodnutí. „*Předmětem procesního dokazování jsou skutečnosti, resp. tvrzení o nich, které jsou pro rozhodnutí významné, a které po zhodnocení zůstaly pochybné.*“<sup>82</sup>

Správní orgán je povinen opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí. Těmito podklady mohou být návrhy účastníků, jednotlivé důkazy, notorienty – skutečnosti známe správnímu orgánu z úřední činnosti, jiné podklady od ostatních správních orgánů nebo orgánů veřejné moci.

Nejčastější důkazní prostředky tvoří :

- Listiny
- Ohledání
- Svědecká výpověď
- Znalecký posudek

### **Dokazování listinou**

Jeden z nejčastějších důkazních prostředků nejen v oblasti správního řízení je důkaz listinou. Důkaz listinou se provádí tak, že pověřená úřední osoba při jednání listinu účastníkům přečte nebo sdělí její podstatný obsah, dále je listina vyhodnocena a je o tom učiněn záznam do protokolu, o tom, že tento důkaz listinou byl proveden. Provádění důkazem listinou se tak v podstatné části neliší od dokazování v civilním řízení. Předložení listiny lze nahradit v řízení čestným prohlášením nebo svědeckou výpovědí. Toto bude výjimečné. „*Čestné prohlášení se obecně může stát podkladem pro vydání rozhodnutí, i když není důkazním prostředkem.*“<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> NEDOROST, Libor, Zdeněk SOVÁK a Vladislav VĚTROVEC. *Správní řád: komentář*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 217 s.

<sup>83</sup> Rozsudek NSS ze dne 24.5.2006, č.j. 1 Afs 77/2005-43, publ. pod č. 1049/2007 SbNSS

## Ohledání

Tento způsob provedení důkazu lze chápat jakožto provedení prohlídky, případně obhlídky věci a to jak věcí movitých, tak i nemovitých. Správní orgán si při tomto postupu může činit závěry o významnosti zjištěných skutečností. K případnému ohledání lze přizvat i nestranné osoby. *„Ohledání je jedním z důkazů, které jsou uvedeny v demonstrativním výčtu § 34 (starý správní řád). Pokud správní orgán důkaz provede, musí o něm sepsat protokol, v němž je třeba popsat předmět a výsledek ohledání a zjištěné skutečnosti.“*<sup>84</sup>

Lze si tak představit, že například při rozhodování o přestupku v dopravě bude proveden tento způsob dokazování šetřením dopravní situace, hranic křižovatek, viditelnosti na dopravní semafor či jiná výstražná zařízení.

## Svědecká výpověď

*„Svědkiem v řízení může být pouze fyzická osoba, která je schopna vnímat a následně podat svědectví podstatné pro dané řízení. Institut svědecké výpovědi naopak neslouží prioritně ke zjišťování subjektivních názorů třetích osob na konkrétní problematiku. Předmětem dokazování svědeckou výpovědí zároveň nejsou odborná posouzení konkrétních, ve správním řízení již zjištěných (a to např. na základě svědeckých výpovědí), skutečností.“*<sup>85</sup>

Proto důkaz svědeckou výpovědí směřuje ke zjišťování skutkových okolností (rozhodných pro projednávanou věc) a nikoliv získávání subjektivních názorů na danou věc. To jaký názor má fyzická osoba přesto může mít pro posouzení věci význam. Bude se vždy jednat jen o pouhé vyjádření svědka. V rámci zásady bezprostřednosti lze doporučit i získání názoru dané fyzické osoby.

Výslech svědka je nutno provádět při ústním jednání a s ohledem na článek 38 odst. 2 LZPS má každá fyzická osoba právo být přítomna ve své věci, a také na článek 36 odst. 1 LZPS má právo vyjadřovat se k prováděným důkazům. Osoba svědka je písemně předvolána a má povinnost se dostavit včas na konkrétní místo. Svědek může výpověď odepřít, pokud by způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Osobami blízkými se rozumí příbuzný v řadě přímé, sourozenec a

<sup>84</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn.: 6A 4/1994, publ. pod SpP 93/1995,

<sup>85</sup> Rozsudek NSS ze dne 8.6.2005, č.j. 2 Afs 30/2004-51, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

manžel, jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, pocítovala důvodně druhá osoba jako újmu vlastní.<sup>86</sup>

Před provedení výslechu svědka je správní orgán povinen jej poučit o právu odepřít výpověď, dále o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé výpovědi. Zákon a řada souvisejících předpisů také upravují zákaz výslechu svědka, pokud by tento porušil povinnost mlčenlivosti státem mu uloženou případně státem uznanou. Demonstrativním výčtem lze uvést: zákon o advokacii, zákon o péči o zdraví lidu, zákon o policii České republiky, zákon o obecní policii, zákon o rozhodčím řízení.<sup>87</sup>

### **Důkaz znaleckým posudkem**

Pokud vydání rozhodnutí je odvislé od posouzení některých skutečností, o nichž je třeba odborných znalostí nebo jiné odborné posouzení, které nelze opatřit od jiného správního orgánu, lze usnesením ustanovit znalce. Správní orgán dále znalci uloží, aby posudek vypracoval v písemné formě a předložil jej v určené lhůtě. Znalce je možno v řízení také vyslechnout.<sup>88</sup>

Znaleckou činnost vykonávají znalci zapsaní do seznamu znalců, vedeném ministerstvem spravedlnosti. Znalci také náleží právo na odměnu za vypracovaný znalecký posudek i náhradu za účelně vynaložené náklady a ztracený čas. „*Znalecký posudek osoby, která by nebyla správním orgánem ustanovena v souladu s právními předpisy a uvedeným postupem, nelze považovat za znalecký posudek, ale pouze za listinu, která může být jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí.*“<sup>89</sup>

### **Úřední záznam a možnost jeho použití v řízení**

Úřední záznam je jednostranný úkon správního orgán, který sám o sobě nemůže jako důkaz obstát.<sup>90</sup> Jako důkaz tento úřední záznam nemůže být dostačující pro správní orgán i v případě, že by obviněný doznal spáchání přestupku, neboť za této situace není

<sup>86</sup> § 156 Občanského zákoníku, příp. § 125 Trestního zákoníku; zákon o přestupcích obsahuje samostatnou úpravu v § 68 ZPř

<sup>87</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákon a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.12.2011. Praha: Leges, 2011, 414 s.

<sup>88</sup> § 56 SpŘ

<sup>89</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, 215 s.

<sup>90</sup> Nález ÚS ze dne 11.3.2004, sp. zn. II. ÚS 788/2, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

správní orgán zbaven povinnosti stanovené v § 3 správního řádu o tom, zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. NSS odkazuje ve své judikatuře na to, že odpovědnost za přešůpek je chápána v rámci trestního obvinění v širším slova smyslu (tento režim podřazuje pod článek 6 odst. 1 EULP). V případě použití úředních záznamů pak analogie, která není k újmě obviněného<sup>91</sup> pak v souvislosti s tímto, možnost použití úředního záznamu v dokazování je specificky vymezena v § 158 odst. 6 trestního řádu, který stanoví, že v úředním záznamu je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, toto neslouží jako důkazní prostředek (nutno poukázat na výjimku podle § 314d odst. 2 trestního řádu – trestní příkaz), ale tento podklad, v podobě úředního záznamu, slouží správnímu orgánu jen k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla či neposkytla a odmítla se vyjádřit, má být vyslechnuta jako svědek případně je obviněným v řízení. V řízení o přestupcích platí, že úřední záznam poskytuje pouze předběžnou informaci nutnou pro správní orgán ke zvážení dalšího procesního postupu, k dokazování však nepostačuje pouze úřední záznam a je-li tuto osobu, která se vyjádřila v úředním záznamu možno vyslechnout, pak by zpravidla v řízení o přestupcích zahajovaných ex officio k tomuto mělo dojít.

V tomto lze také odkázat na rozsudek NSS, č.j. 1 As 96/2008-115, ve kterém je konstatováno, že správní orgán je povinen shromáždit tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvrácení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny na jisto.<sup>92</sup> S využitím úředních záznamů je patrné, že správnímu orgánu se vybízelo vyslechnout zasahující policisty.<sup>93</sup> Obdobně také : „*pokud svědek, který dříve podával vysvětlení do úředního záznamu, vypovídá při své svědecké výpovědi rozporně oproti obsahu záznamu, nesmí být ani upozorňován na skutečnost, že v záznamu jsou uvedeny jiné skutečnosti. To však neznamena, že by vyslychající či jiná oprávněná osoba (§ 215 odst. 1,2 nemohla v řízení před soudem otázkami podrobně objasňovat skutečnosti jinak obsažené v záznamu, aby mohla být posouzena věrohodnost výpovědi takového svědka. Tento přístup vyplývá z toho, že v případě úředních záznamů jde pouze o zdroj (pramen) důkazu, podnět k tomu, aby byl určitý důkaz proveden.*“<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Rozsudek NSS ze dne 16.4.2008, č.j. 1 As 27/2008-67, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>92</sup> Rozsudek NSS 1 As 96/2008-115, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>93</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.6.2007, č.j. 1 As 16/2007-106, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>94</sup> ŠÁMAL Pavel, Zdeněk SOVÁK a Vladislav VĚTROVEC. *Trestní řád: komentář*. 6. Doplněné a přepracované vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, 1214 s.

Na základě uvedeného tak lze kritizovat postup správního orgánu, který si ulehčuje řízení o přestupku v tom, že zpravidla předvolá obviněného k ústnímu jednání, nicméně bylo by na místě jistě předvolat i zasahující policisty, případně i jiné osoby, které byly domnělému spáchaní přestupku přítomny a provést všechny důkazy pokud možno v rámci ústního jednání v prvním stupni, a to v jednom nařízeném jednání téhož dne, pokud toto je alespoň trochu možné. Nejedná se o v zásadě žádnou koncentraci řízení, jedná se z mé strany pouze o doporučení správnímu orgánu tak, aby provedl všechny možné důkazy pokud možno v jeden den i s ohledem na možnou zásadu hospodárnosti řízení upravenou správním řádem.

### **Seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí**

Povinností správního orgánu před vydáním rozhodnutí ve věci, je dát účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Toto procesní právo není omezeno jen na podklady, avšak při vyjadřování je možno zaměřit se na způsob zjištění důkazů, jejich vypovídací hodnotě, věrohodnosti svědků, k pravostem listin, k úplnosti provedených důkazů atd. V případě, že by správní orgán nedal obviněnému možnost seznámit se s podklady, dopustil by se porušení zákonné povinnosti, a to by mělo mít za následek na věcnou správnost rozhodnutí.

Spis správního orgánu by tak neměl být po výzvě k seznámení s podklady již dále doplňován. Stanovená povinnost správnímu orgánu by měla omezit počet odvolacích řízení ve věci. *„Je porušení principu právního státu, pokud správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobům jejich zjištění“*<sup>95</sup>

Z výzvy, kterou učiní správní orgán vůči účastníkovi by mělo být patrné, že již došlo ke skončení shromažďování těchto podkladů. V řízení o přestupcích pak zpravidla správní orgán předvolá obviněného, současně mu oznámí zahájení řízení a v této výzvě i sdělí, že po skončení ústního jednání bude mít obviněný možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Je sporné, zda tato výzva není již od počátku výzvou předčasnou, neboť není zřejmé, zda správní orgán již skončil dokazování.

*„Institut vyjádření se k podkladům rozhodnutí má v evropském správním právu určitý vývoj. Původně byl judikaturou chápán tak, že správní orgán nesmí rozhodnout například na základě vnitřních směrnic, avšak nyní tenduje spíše k tomu, že by účastníci*

---

<sup>95</sup> Nález ÚS ČR, ze dne 3.3.2005, sp.zn. II. ÚS 329/2004, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

*měli mít možnost vyjádřit se k jakémusi konceptu rozhodnutí, tedy po provedení všech důkazů a po jejich předběžném vyhodnocení správním orgánem.*<sup>96</sup>

Dosud neúplně vyřešenou otázkou, se kterou jsem se v mnoha řízeních setkal, je možnost učinění seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí zástupcem obviněného. NSS k tomuto uvádí, že: „*právo seznamovat se s podklady pro vydání rozhodnutí je zařazeno do dílu 2. SpŘ, označeného „Úkony účastníků“ a vzhledem ke smyslu zařazení je to, že zástupce vykonává toto právo jménem zastoupeného. Nejedná se tedy o výhradní právo samotného účastníka, které by bylo nutno vykonat osobně ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu.*“<sup>97</sup> Správní orgány toto právo nesprávně interpretují jako právo obviněného (jakožto účastníka) v řízení a vzhledem k tomuto dochází v případě omluv obviněného z ústního jednání k přeložení termínu ústního jednání ve věci, za účelem seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Správní orgány proto nevydávají rozhodnutí, pokud k seznámení s podklady nedošlo právě u osoby obviněného. Nad rámec uvedeného je namístě konstatovat, že judikatura NSS vymezila možnost seznamování s podklady pro zmocněnce, bez ohledu na osobu obviněného. Jen tímto výkladem je možné zajistit cíl řízení tak, aby rozhodnutí byla vydána v co nejkratších lhůtách. Uvedené rozhodnutí se zajištěním účelu řízení vítám.

## **Ukončení řízení v I. Stupni**

Na základě vyhodnocených důkazů může správní orgán řízení v prvním stupni ukončit:

- a) Zastavením řízení
- b) Rozhodnutím ve věci samé
- c) Smírem

## **Zastavení řízení**

Správní orgán řízení o přestupku obligatorně zastaví, jestliže zjistí:

- a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, b) skutek nespáchala osoba obviněného z přestupku, c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno, d) obviněný z přestupku požívá výsad imunity podle mezinárodního práva nebo zákona, nejde-li o osobu uvedenou v § 9 odst. 3, e)

<sup>96</sup> Důvodová zpráva ke správnímu řádu, parlamentní tisk 201/0

<sup>97</sup> Rozsudek NSS ze dne 20.10.2011, č.j. 2 As 111/2011-56, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

obviněný z přestupku v době spáchání přestupku nedovršil patnáctý rok svého věku nebo trpěl duševní poruchou, pro niž nemohl rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání, f) odpovědnost za přestupek zanikla, g) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení, h) za přestupek byla uložena bloková pokuta, ch) o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a rozhodnutí se považuje za postačující, i) obviněný z přestupku nebo navrhovatel zemřel, j) navrhovatel vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět nebo se, ač řádně a včas předvolán, k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostavil, k) v řízení o přestupku urážky na cti došlo ke smíru, l) věc byla postoupena podle § 71 po zahájení řízení.

Kritizovaným ustanovením § 20 zákona o přestupcích, pak zpravidla dochází k zastavení řízení o přestupcích s ohledem na zánik odpovědnosti (§ 76 odst. 1 písm. f) ZPř). V tomto případě odkazují na rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, sp. zn. 3 As 57/2004: *„Jestliže správní orgán nezastaví řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla dle § 76 odst. 1 písm. f), zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.“*<sup>98</sup>

Zajímavým způsobem vydal rozhodnutí správní orgán po uplynutí promlčecí doby, který vyslovil, že se osoba deliktu dopustila, ale není možné uložit sankci. *„V průběhu průběhu správního řízení uplynula lhůta, ve které může být uložena sankce (pokuta), správní orgán řízení zastaví. Je nepřípustné, aby v takovém případě byl výrok rozhodnutí formulován tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a sankce se jí neukládá, nebo tak že obviněná osoba se deliktu dopustila a řízení se zastavuje. Správní orgán není oprávněn samostatně vyslovovat, že se obviněná osoba protiprávního jednání dopustila, jestliže zákon nedovoluje uložit sankci.“*<sup>99</sup> Rád bych také ještě poukázal na § 76 odst. 2 zákona o přestupcích, podle něhož správní orgán může řízení o přestupku zastavit, jestliže sankce, kterou lze za přestupek uložit, je bezvýznamná vedle trestu, který byl nebo bude podle očekávání uložen obviněnému z přestupku za jiný čin v trestním řízení. V trestním řízení lze očekávat, že bude sankce uložená mnohem vyšší než v případě řízení o přestupku. Zákon o přestupcích ještě v § 76 odst. 3 upravuje možnost podání odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení. V některých případech,

<sup>98</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, sp. zn. 3 As 57/2004, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>99</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze, ze dne 11.12.2000, sp. zn. 28 Ca 145/1999

taxativně uvedených v zákoně o přestupcích, je možno podat odvolání. V některých případech, uvedených v zákoně, se rozhodnutí o zastavení řízení vyznačí ve spise a účastníci řízení se o tomto pouze vyrozumějí. Lze tak dovodit z uvedeného zákonného ustanovení, že není možné proti některým rozhodnutím, jimiž se řízení zastavuje, možnost podat odvolání.

## 2.12 Rozhodnutí a jeho náležitosti

Zákon o přestupcích upravuje náležitosti rozhodnutí v § 77. Výrok rozhodnutí o přestupku, kterým se obviněný z přestupku uznává vinným, musí obsahovat následující náležitosti:

- Popis skutku s označením místa a času jeho spáchání
- Vyslovení viny obviněného
- Druh a výměru sankce, příp. upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3 ZPř)
- Započítání doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2 ZPř)
- Uložení ochranného opatření (§ 16 ZPř)
- Nárok na náhradu škody (§ 70 odst. 2 ZPř)
- Náhrada nákladů řízení (§ 79 odst. 1 ZPř)
- Poučení o možnosti podat opravný prostředek<sup>100</sup>

V souvislosti s rozsahem této práce nebude dále rozebráno rozhodnutí a jeho náležitosti do podrobností. Jen telegraficky uvedu, že výroková část je nejdůležitější částí rozhodnutí. Vina musí být řádně prokázána. Obsahovými náležitostmi každého rozhodnutí by měl být výrok, odůvodnění a poučení. Správní řád vymezuje postup při neúplném, nesprávném nebo chybějícím poučení či jiných náležitostech.

## 2.13 Odvolání

Možnost odvolání obviněného z přestupku je v zásadě proti každému rozhodnutí o přestupku, kdy tento se může odvolat v plném rozsahu. Jde-li o mladistvého, v jeho

---

<sup>100</sup> HORZINKOVÁ Eva, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků: komentář*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, 384 s.

prospěch se může odvolat i zákonný zástupce a orgán vykonávající sociálně právní ochranu dětí (OSPOD).<sup>101</sup>

§ 81 zákona o přestupcích specifikuje také možnost poškozené, který se může odvolat jen ve věci náhrady škody a vlastníka zabrané věci, kdy tento se může odvolat jen proti části rozhodnutí vyslovující zabránění věci.<sup>102</sup> U návrhových přestupků se může návrhovatel odvolat jen v té části rozhodnutí týkající se vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti návrhovatele nahradit náklady řízení a případně se může odvolat i proti rozhodnutí o zastavení řízení.<sup>103</sup>

Včasně podané odvolání proti rozhodnutí o přestupku má odkladný účinek a současně zákon zakazuje vyloučení odkladného účinku. Je tak tedy zákonodárcem zapovězen postup, který správní řád využívá například v případě usnesení s odkazem na ust. § 76 odst. 5 věty druhé, kterou je vyloučen odkladný účinek podaného odvolání proti usnesení. Nutno konstatovat, že k podání odvolání musí dojít včas a jen za těchto podmínek má podané odvolání zmíněný odkladný účinek. Rozhodnutí tak nenabývá právní moci ani vykonatelnosti a jiné právní důsledky nemůžou nastat do doby právní moci napadeného rozhodnutí, případně nastávají dnem zpětvzetí podaného odvolání.

Odvolání jakožto podání učiněné směrem ke správnímu orgánu, musí obsahovat veškeré formální náležitosti týkající se podání upravené správním řádem, tedy kdo podání činí, jaké věci se toto podání týká a co navrhuje. Je třeba uvést označení fyzické osoby, adresu pro doručování, označení orgánu, kterému je směřováno toto podání, a další náležitosti, které stanoví zákon. Nemá-li podání tyto náležitosti je správní orgán povinen odvolatele vyzvat a určit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Výzva musí obsahovat i poučení o následku, pokud ve stanovené lhůtě nebude odvolání doplněno.

*„Neobsahuje-li odvolání odvolací námítky a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu.“<sup>104</sup> „Vzhledem k tomu, že*

---

<sup>101</sup> § 81 odst. 1 ZPř; OSPOD – odbor sociálně-právní ochrany dítěte, vymezen zejména zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění, orgán zaměřující se zejména na ochranu dětí, zabývá se také nedostatky ve výchově dítěte

<sup>102</sup> § 81 odst. 2,3 ZPř

<sup>103</sup> § 81 odst. 4 ZPř

<sup>104</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice, ze dne 14.2.2008, č.j. 54 Ca 1/2008-30, publ. pod č. 1578/2008 Sb. NSS, identicky také rozsudek NSS ze dne 6. 3.2009, 1 As 4/2009-53, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

*odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle nějž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*<sup>105</sup>

Obecně platí, že odvolací lhůta činí 15 dnů, nicméně tu je po provedeném úkonu spočívajícím v podání odvolání, možno překročit (postupem výzvy ze strany správního orgánu o doplnění odvolacích námitek). Zmíněný rozsudek také poukazuje na případnou nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který by chybně bez znalosti odvolacích námitek rozhodl o odvolání. Nikoliv postupem dle § 39 odst. 1 SpŘ pak správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, avšak postupem dle § 37 odst. 3 SpŘ, na základě učiněné výzvy správním orgánem k doplnění určitého úkonu, protože nesplňuje zákonem požadované náležitosti.

V praxi je často využívána absence odvolacích důvodů, tedy podání „*blanketního*“ odvolání, případně někteří účastníci si vyhrazují právo na doplnění odvolání a sami si stanoví lhůtu, v jaké odvolání doplní. „*Aby odvolací orgán odvolání nezamítl... podává účastník, který se chce proti tomuto rozhodnutí bránit odvolání alespoň se základními náležitostmi s tím, že v některých případech doplní jednotlivé námítky až později, často uvede lhůtu, ve které slíbí odvolání doplnit (agresivnější účastníci si toto právo nekompromisně vyhrazují).*“<sup>106</sup>

Není jasné, zda by správní orgán měl vyčkat na lhůtu, kterou si „uzurpoval“ podatel odvolání nebo jej vyzvat k tomu aby tak učinil postupem uvedeným v § 37 odst. 4 SpŘ. Sám se přikláním k názoru, že by správní orgán měl vyzvat ihned po podání odvolání a stanovit k úkonu přiměřenou lhůtu tak, aby odvolací řízení nebylo nepřiměřeně dlouhé a také, aby nebyla ohrožena efektivnost a případně také, aby nedocházelo nedůvodně k prodlužování lhůt, čímž by se obviněný vyhnul odpovědnosti za přestupek. Odvolací lhůta činí 15 dní, poslední den lhůty by odvolatel podal odvolání, ve kterém by si vymínil lhůtu pro doplnění 20ti dnů, správní orgán by následně vyčkal po uvedenu

<sup>105</sup> Rozsudek NSS ze dne 6.3.2009, č.j. 1 As 4/2009-57, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>106</sup> KADEČKA, Stanislav a David MAREK. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II: sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 36 s.

dobu, odvolání by stejně nedorazilo k rukám správního orgánu a následně by správní orgán musel přistoupit k výzvě účastníkovi řízení, aby doplnil své podání. Není také zřejmé ze samotného správního řádu, který orgán by měl uvedenou výzvu pro doplnění odvolacích námitek učinit směrem k účastníkovi řízení.

*„To, jak bude správní orgán v konkrétním případě postupovat, záleží na jeho zvážení, co je v daném případě nejvhodnější (v úvahu by při tom měl vzít mimo jiné i zásadu procesní ekonomie, podle níž správní orgán postupej tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje – viz. § 6 odst. 2 věta první).<sup>107</sup>*

## **2.14 Zánik odpovědnosti za přestupek**

Specifickou otázkou, týkající se zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím lhůty, upravuje zákon o přestupcích v § 20. *„Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku, protože odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích]. Jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.“<sup>108</sup>* Jedná se o lhůtu, v níž je možné přestupek projednat. Tento přestupek není možno projednávat, uplynul-li od jeho spáchání přesně jeden rok. Lhůta takto stanovená zákonodárcem je chápána jako lhůta prekluzivní.

Ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí toto rozhodnutí současně nabýt právní moci. Sama osoba pachatele přestupku není povinna namítat tuto prekluzi. Lze si přesto představit, že postup správního orgánu v dané věci bude nezákonným postupem, neboť i po prekluzivní lhůtě stanovené zákonem o přestupcích bude přesto tento orgán dále pokračovat v řízení.

Důsledkem zániku odpovědnosti za přestupek je také to, že po lhůtě 1 roku již nebude možné ze zákona zahájit řízení o přestupku.. Protože se na přestupky obecně vztahuje jako na „trestní obvinění“ i režim článku 6 odst. 1 věty první úmluvy EULP, je možno odkázat analogicky, v tomto případě jistě ve prospěch obviněného, na podobná ustanovení trestního řádu respektive trestního zákona. Obecně v rovině dnešního platného práva je tato lhůta jistě velice krátkou kritizovanou z řad odborníků a

<sup>107</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní Řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 145 s.

<sup>108</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, sp. zn. 3 As 57/2004, publikováno pod č. 845/2006 SbNSS

důmyslným a účinným postupem se lze projednání ústního jednání o přestupcích vyhnout.

Dojde-li k zániku odpovědnost za přestupek, není pak také logicky pachateli možno uložit žádnou sankci. Obecně je možno upozornit na to, že tato lhůta vzhledem ke své krátkosti způsobuje řadu promlčení tj. vyhnutí se osobě obviněného sankcím, které stanovuje zákon o přestupcích či jiné zákony. Je možno využít konstrukce, kdy některé jiné zákony, např. 200/1994 Sb., tedy řekněme o 4 roky mladší předpis týkající se zeměměřičství v § 17a umožňuje, aby správní orgán uložil pokutu do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděl o porušení pořádku, nejpozději do tří let ode dne kdy k přestupku došlo. Podobné ustanovení je možno najít v § 28 plemenářského zákona. K otázce nabytí právní moci, jak bylo uvedeno shora, se někteří autoři vyjadřují tak, že rozhodnutí o přestupku může být doručeno účastníkovi řízení až po uplynutí zákonem stanovené prekluzivní doby, kdy měl být přestupek projednán.

## 3 Zkrácená řízení a jejich specifika

### 3.1 Obecně o zkrácených řízeních

Účelem konání zkrácených řízení je vydání rozhodnutí o méně závažných přestupcích, pro něž je společné, že jsou konána rychlým a efektivním způsobem. Zákon o přestupcích rozlišuje sám o sobě dva typy řízení – blokové a příkazní. Řada skutečností je těmito řízením společná – v zásadě se neprovádí dokazování, není nařízeno žádné ústní jednání, jsou tak efektivní a hospodárná a jejich výsledkem je vydané rozhodnutí. Liší se v zásadě možnostmi podání opravných prostředků, které jsou u obou řízení specificky upraveny.

### 3.2 Blokové řízení

Blokové řízení je svou podstatou řízením zjednodušeným, bezprostředním, řízením využívající v maximální možné míře zásady hospodárnosti, efektivnosti a je velice rychlým. Pokud uvádím tyto zásady, s nimiž je tento způsob řízení spjat, je evidentní, že tento způsob vyřešení přestupku bude v oblasti správního trestání možno vidět dvěma pohledy. Jednak je toto jistě řízení procesně ekonomické a v dnešní době vysokého přetížení a zavalení správních orgánů bude na místě obhajovat tento způsob vyřízení spáchaného přestupku. Ovšem z opačného hlediska bude úzká možnost nápravy možných chyb při vydávání takovéto rozhodnutí a jejich nesnadná náprava, zejména vzhledem k vyloučení řádného opravného prostředku. P. Mates k tomuto zkrácenému uvádí : *„jejich smyslem je rychlé vyřízení. Které je méně formální než při postupu podle obecných ustanovení zákona o přestupcích.“*<sup>109</sup>

#### 3.2.1 Zákonné podmínky pro konání blokového řízení

Blokové řízení je dle zákona o přestupcích vymezeno § 84 až § 86 a je možné jej využít v případě, že přestupek je spolehlivě zjištěn, nestačí pro vyřešení domluva a obviněný je ochoten pokutu zaplatit. Nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, vydá se mu blok na pokutu na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty. Převzetí tohoto bloku pachatel

---

<sup>109</sup> MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, 97 s.

přestupku potvrdí.<sup>110</sup> Jen za splnění těchto taxativně uvedených podmínek je možno konat toto zkrácené řízení. Zasahující policista stvrdí vydané rozhodnutí („díl A“ i „díl B“ pokutového bloku) razítkem kulatého tvaru, uvnitř něhož je vyznačen malý státní znak a dokola po obvodu uvnitř kruhu je označení obce a pořadové číslo razítka. Subjekty oprávněné k použití tzv. úředních razítek definuje zák.č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů, v platném znění. Sankci, kterou lze udělit v rámci blokového řízení, je pokuta do 1.000,- Kč nebo připouští-li to zvláštní zákon, lze udělit pokutu i vyšší. Příkladmo uveďme § 125c odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu, kdy lze udělit pokutu do 2000,- Kč, resp. písm. c) uvedeného ustanovení lze uložit pokutu v blokovém řízení do 2.500,- Kč.

Pachatel přestupku má jedinou možnost obrany, pokud nesouhlasí s postupem vyřízení věci ve zkráceném řízení, a to odmítnout pokutu na místě zaplatit například právě proto, že nesouhlasí se spolehlivým zjištěním přestupku. Příslušný orgán pak na základě oznámení o přestupku předá věc místně příslušnému správnímu orgánu k vyřízení ve správním řízení. *„Jednou ze zákonem vyžadovaných podmínek pro tento postup (uložení pokuty v blokovém řízení) je souhlas účastníka řízení s uložením pokuty. Pokud účastník tento souhlas nedá, postupuje se v řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích a věc se projedná a rozhodne ve standardním správním řízení.“*<sup>111</sup>

V blokovém řízení jsou oprávněny ukládat a vybírat pokuty správní orgány, na něž dopadá působnost projednávání přestupků a osoby jimi pověřené či orgány určené zvláštním zákonem. Jedná se o obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve věcech, které náleží do jejich správy a další přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné orgány také orgány určené zákonem o přestupcích či jinými zákony (strážníci obecní policie, orgány policie, orgány ochrany zdraví, lesní stráž, česká obchodní inspekce, orgány celních úřadů, bánští inspektoři a řada dalších orgánů podle zvláštního zákona).

Pověření, tedy tzv. pověřovací listinu vydává v případě obcí starosta nebo vedoucí městského úřadu, u krajských úřadů hejtman, případně jiný zmocněný pracovník. Takto udělenou listinou je povinen se příslušný pracovník prokázat při uložení pokuty, za předpokladu bude-li o to požádána. Náležitostí tohoto pověření je nejen označení

---

<sup>110</sup> § 85 odst. 3 ZPř

<sup>111</sup> Rozsudek NSS ze dne 6.2.2008, č.j. 3 As 58/2007-117, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

správního orgánu, který vydal uvedenou listinu, dále specifikace osoby oprávnění, výčet přestupků, o nichž může tato osoba rozhodovat a jiné formální náležitosti (datum, otisk razítka apod.). Zákon o přestupcích dává některým orgánům sám o sobě zákonné zmocnění některým orgánům. Vzhledem k uvedenému zmocnění tak není třeba vydávat zvláštních pověřovacích listin. Je třeba zdůraznit, že vzhledem k množství vyřešených přestupků např. proti přestupkům proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, by bez zákonného zmocnění došlo k neúměrnému zatížení (v případě vydávání zmíněných pověřovacích listin). Samostatně zákon o přestupcích taxativně vyjmenovává přestupky, které v blokovém řízení mohou projednat orgány policie, orgány státního odborného dozoru nad bezpečností práce, orgány ochrany veřejného zdraví, obecní policie.<sup>112</sup>

### **3.2.2 Nepřípustnost opravného prostředku**

Zákonodárce při konstrukci blokového řízení vyloučil možnost podání odvolání, konkrétně v ust. § 84 odst. 2 ZPř. Podpisem přestupce na pokutovém bloku je přestupek projednán, má se za to, že jsou splněny veškeré zákonem požadované podmínky pro tento způsob projednání přestupku, čímž po podpisu přestupce je věc pravomocně rozhodnuta (*rei iudicata*), právě vzhledem k vyloučení řádných opravných prostředků a nabývá právní moci. Teoreticky tak lze v případě rozhodnutí vydaného v blokovém řízení uvažovat pouze o mimořádných opravných prostředcích, a to o přezkumném řízení a obnově řízení. Oba prostředky upravuje samostatně správní řád, jejich úprava není obsažena v zákoně o přestupcích. Zda je tato zákonná úprava zvolena správně lze jen těžko hodnotit. Za prvé řízení je sice méně formální, rychlé a hospodárné, na druhou stranu se nelze vyhnout pochybení a případná náprava vzhledem k vyloučení opravných prostředků bude jistě velmi těžká.

### **3.2.3 Vykonatelnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení**

Rozhodnutí vydaná v blokovém řízení (pokuta uložena v blokovém řízení) musí, aby se jednalo o vykonatelné rozhodnutí správního orgánu (rozhodnutí orgánu státní správy nebo samosprávy), obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v zákoně o přestupcích.<sup>113</sup> Nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, musí rozhodnutí v blokovém řízení (blok na pokutu na místě nezaplacenou) obsahovat též náležitosti o způsobu

---

<sup>112</sup> K tomuto viz ust. § 86 zákona o přestupcích

<sup>113</sup> § 85 odst. 4 věty 2, zák. č. 200/1990, zákona o přestupcích

zaplacení pokuty, poučit osobu přestupce, lhůta splatnosti a následky tohoto nedodržení (§ 85 odst. 4 tohoto zákona).<sup>114</sup> Lhůtu pro možnou vykonatelnost rozhodnutí je třeba hledat ve správním řádu.<sup>115</sup>

*„Mezi náležitosti rozhodnutí, vydaného v blokovém řízení, které jsou podmínkou jeho vykonatelnosti v občanském soudním řízení, patří i popis skutku, za který je pokuta v blokovém řízení ukládána, a jeho právní kvalifikace.“*<sup>116</sup> V uvedeném rozhodnutí krajský soud odkázal na zákonnou povinnost správního orgánu, aby ve výroku rozhodnutí uvedl popis skutku, označil místo a čas spáchání, vyznačil druh a výměru udělené sankce současně se lhůtou do kdy má být přestupcem plněno. Neobsahuje-li uvedené rozhodnutí stanovené náležitosti, nejsou splněny požadavky materiální vykonatelnosti a není možno provést výkon v souladu s občanským soudním řádem.

K obsahovým náležitostem pokutového bloku se vyjádřil již v minulosti několikrát Nejvyšší soud ČR, který zdůraznil povahu tohoto rozhodnutí a s ohledem na starý správní řád<sup>117</sup> dospěl k závěru, že pokutový blok a blok na pokutu na místě nezaplacenou představuje jednak rozhodnutí orgánu státní správy a vyhovuje požadavkům na obsah správního rozhodnutí, stanovené v § 47 starého správního řádu. Zdůrazňuje také povahu správního rozhodnutí (aktu vydaného správním orgánem), jakožto výsledku onoho řízení s cílem autoritativně stvrdit či zasáhnout do právních vztahů nebo postavení účastníků řízení.<sup>118</sup>

Rozhodnutí vydaná v blokovém řízení nabývají právní moci dnem projednání, neboť věc je pravomocně skončena pokud přestupce souhlasí s tímto projednáním, přičemž zákon o přestupcích zapovídá možnost odvolání. Takto vydaná rozhodnutí mají charakter exekučního titulu.<sup>119</sup> Na pokutovém bloku je však třeba vyznačit obsahové

---

<sup>114</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000, identicky také sp. zn. 21 Cdo 776/2000, časopis soudní judikatura 102/2001 a r.č. 4/2002

<sup>115</sup> § 106 odst. 3 SpŘ, který odkazuje na daňový řád, ten stanovuje v § 160 daňového řádu, že nedoplatek lze vymáhat do 6 let ode dne splatnosti

<sup>116</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 3. 2001, sp. zn. 24 Co 7/2001, publikováno v časopise Soudní rozhledy č.8/2002, str. 291

<sup>117</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, tento zákon byl nahrazen zákonem č.500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

<sup>118</sup> Usnesení NS ČR ze dne 24.2.2010, sp.zn. 20 Cdo 749/2008, obdobně Usnesení NS ČR ze dne 15.10.2009, sp.zn. 20 Cdo 1533/2008, identicky Usnesení NS ČR ze dne 7.2.2006, sp.zn. 20 Cdo 912/2005, všechna předchozí rozhodnutí vychází podkladově z Usnesení NS ČR ze dne 12.4.2001, sp.zn. 21 Cdo 775/2000, uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek 1/2002 pod č. 4, (R 4/2002)

<sup>119</sup> Dle ust. § 40 odst. 1 písm. e) zák.č. 120/2001 Sb., exekuční řád, v platném znění

náležitosti o tom komu byla pokuta udělena v blokovém řízení, kdy a za jaký přestupek. Nebudou-li tyto údaje vyznačeny, není možné domáhat se nařízení exekuce či výkonu rozhodnutí. Nezaplatí-li přestupce na místě, je mu vydán blok na pokutu na místě nezaplacenou s uvedením lhůty o její splatnosti, poučením o způsobu zaplacení a také obsahuje poučení o důsledcích nezaplacení pokuty, převzetí pak pachatel stvrzuje svým podpisem. Vydávání pokutových bloků je v kompetenci Ministerstva financí.<sup>120</sup>

### **3.2.4 Přezkumné řízení ve věci rozhodnutí vydaného v blokovém řízení**

Přezkumné řízení je samostatně upraveno § 94 a následující ve správním řádu. Jedná se o mimořádný opravný prostředek, v němž správní orgány z moci úřední posuzují soulad právních předpisů s vydaným rozhodnutím. Účastník - navrhovatel, může podat správnímu orgánu podnět k provedení přezkumného řízení, přesto jde o jakousi formu iniciace. Rozhodně se nejedná o návrh, který by byl v dispozici účastníka. Tento prostředek je uváděn, neboť je možné jej využít k napadení rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, pokud navrhovatel zpochybňuje některé skutečnosti v konání blokového řízení, či vydané rozhodnutí.

Přezkumné řízení lze zahájit pouze ex officio za splnění zákonem stanovených podmínek, tedy za předpokladu existence důvodné pochybnosti o souladu napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Z pohledu judikatury správních soudů se jedná doposud o téměř jediný možný opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení. NSS uvádí ve vztahu k přezkumnému řízení: „*podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu se zahajuje vždy z úřední povinnosti, pokud je důvodné podezření, že konkrétním pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis. Přezkumnému řízení tedy podléhají výlučně rozhodnutí nezákonná, nikoliv však rozhodnutí věcně nesprávná, která nejsou v přímém rozporu se zákonem.*“<sup>121</sup> Z konstrukce ustanovení § 94 správního řádu je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o prostředek dozorcího práva, který byl svěřen pouze do rukou správních orgánů a na tento není právní nárok<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> § 84 ZPř, § 85 ZPř

<sup>121</sup> Rozsudek NSS ze dne 17.6.2011, č.j. 5 As 27/2011-122, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>122</sup> Rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7 As 55/2007-71, obdobně také zmíněný rozsudek NSS ze dne 17.6.2011, č.j. 5 As 27/2011-122, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozví o důvodu zahájení řízení, nejpozději ale do jednoho roku od právní moci napadeného rozhodnutí. Proto pokud příslušný správní orgán dojde k závěru (například vzhledem k podanému návrhu - podnětu na zahájení přezkumného řízení), že chybí v daném posuzovaném případě právní důvod pro zahájení řízení, vyrozumí podatele správní orgán o tom, že neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. Nevydává se žádné rozhodnutí a toto zjištění bude sděleno navrhovateli s uvedením odůvodnění do 30ti dnů. Již v minulosti se musel vypořádat vrchní soud s námitkou, zda odložení podnětu jako nedůvodného není zásahem do subjektivních práv. *Nezrušením rozhodnutí není do sféry subjektivních práv účastníka řízení; ta zůstávají takovým negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena.*<sup>123</sup> V souladu s ustanovením správního řádu správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí (i např. blokovou pokutu) vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Lze také konat zkrácené přezkumné řízení za předpokladu, že porušení právního předpisu je patrné přímo ze spisového materiálu, současně jsou splněny veškeré podmínky pro konání přezkumného řízení. Neprovádí se žádné dokazování a jediným úkonem je vydání rozhodnutí o zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí. Podle § 98 věty poslední SpŘ stanoví, že prvním úkonem při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí s odkazem na § 97 odst. 3 správního řádu. NSS v jednom ze svých rozsudků se vyjadřoval k charakteru přezkumného řízení, zejména ve vztahu ke lhůtám vymezených ve správním řádu.<sup>124</sup> Protože prvotním úkonem ve věci (zkrácené přezkumné řízení) je vydání rozhodnutí, toto řízení se nezahajuje usnesením a vzhledem k tomuto se režim upravený v § 96 odst. 1 neuplatní a podle názoru NSS je tedy možno vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení i po uplynutí 12ti měsíců ode dne právní moci napadeného rozhodnutí.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze, č.j. 6 A 53/97-18, SoJ 877/2001

<sup>124</sup> § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 SpŘ, jestli je nutno ve zkráceném řízení dodržet lhůtu nejdéle 1 roku od právní moci napadeného rozhodnutí, případně zda ve zkráceném přezkumném řízení, kdy se vydává rozhodnutí, je možné vydat rozhodnutí po uplynutí 12ti měsíců od právní moci, do mezních 15ti měsíců vymezených pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení

<sup>125</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.8.2011, č.j. 1 As 10/2011-122, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

S tímto rozhodnutím podle mého názoru nelze zcela souhlasit a uvedený názor je v příkrém rozporu s několikerými komentáři ke správnímu řádu. Ostatně opačný názor vyjádřil v jiném rozsudku NSS, kdy konstatoval: „*dle ust. § 98 správního řádu přitom nelze vykládat v tom smyslu, že se zkrácené přezkumné řízení vůbec nezahajuje. I když se u zkráceného přezkumného řízení z důvodu procesní ekonomie nevydává usnesení o zahájení řízení, lze dovodit, že toto řízení je zahájeno právě prvním úkonem ve věci, tedy vydáním rozhodnutí podle ust. § 97 odst. 3 správního řádu. Pokud je ale soudem následně toto rozhodnutí zrušeno, neznamená to, že řízení nebylo platně zahájeno. Zkrácené přezkumné řízení je totiž zahájeno prvním úkonem ve věci bez ohledu na to, zda následně bylo rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno či nikoliv.*“

Uvedené rozhodnutí byla zakomponováno J.Vedralem do druhé vydání komentáře ke správnímu řádu. Ten se drží teze, že : „*§ 97 odst. 2 SpŘ na lhůtu pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení nelze použít, neboť by tím došlo k paradoxní situaci, kdy by po uplynutí jednoho roku od právní moci rozhodnutí nebylo sice možné přezkumné řízení zahájit podle § 96 odst. 1, bylo by však možné ještě po dobu dalších tří měsíců vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Ustanovení § 97 odst. 2 se proto vztahuje jen na přezkumné řízení zahájené usnesením podle § 96 odst. 1.*“<sup>126</sup>

Vzhledem k tomu, že přezkumné řízení je mimořádným procesním prostředkem dozorcího práva může podatel argumentovat tak, aby bylo prokázáno, že objektivně zjištěné okolnosti ve vydaném rozhodnutí jsou nesprávné. V případě pokutových bloků, je možné napadnout například chybějící údaje (zákonem vyžadované), nečitelnost či přepisování v pokutovém bloku (chaoticky vyznačovat některé skutečnosti). V dnešní době sporným momentem je poukaz na rozdílnost (resp. zneužití) podpisu na uvedeném rozhodnutí. Nevím, jak by se správní orgány správně měly stavět ke grafickým zkouškám, zda by mělo být vůbec povoleno přezkumné řízení a následně zkoumána pravost podpisů, pokud jí podatel sám zpochybňuje, případně zda toto přezkumné řízení vůbec nezahajovat a odkázat na to, že pokutový blok obsahuje zákonem požadované náležitosti – tj. podpis přestupce.

---

<sup>126</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 852 s.

Otázkou je, pokud by se v osobě přestupce vyskytly nějaké pochybnosti, jak by bylo na druhou stranu možné zhojit tyto nedostatky případně nezákonné rozhodnutí, pokud by sama osoba podatele nebyla přestupce, jak tyto vady zhojit, neboť zákon téměř kromě přezkumného řízení žádnou jinou možnost nenabízí.

Ve své praxi jsem se setkal se zrušujícím rozhodnutím pokutového bloku ve zkráceném přezkumném řízení, kdy v odůvodnění vydaného rozhodnutí správní orgán konstatoval, že pokutový blok neobsahoval dostatek zákonem požadovaných náležitostí, několikrát bylo v tomto pokutovém bloku přeškrťováno a místo spáchání přestupku bylo také přeškrtnuto a doplněno. V tomto případě lze říci, že napadený pokutový blok byl nezákonným rozhodnutím, neboť neobsahoval požadované náležitosti a bylo třeba jej zrušit. Někteří autoři tvrdí, že přezkumné řízení je zpravidla dvojinstanční. I toto je sporné vzhledem k tomu, že pokud navrhovatel nesplní podmínky pro zahájení přezkumného řízení, případně pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, příslušný správní orgán věc předá nadřízenému správnímu orgánu. V případě zkráceného přezkumného řízení vydaného rozhodnutí je možné podat opravný prostředek.

V přezkumném řízení, při zrušení napadeného rozhodnutí, je třeba vymezit k jakému dni nastanou právní účinky zrušení rozhodnutí. *„Pokud jde o účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, ty mohou nastat v souladu s § 99 odst. 1 správního řádu zpětně od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, anebo od právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení. Správní orgán má ve výroku rozhodnutí v přezkumném řízení určit, od kterého z těchto dvou okamžiků nastávají účinky tohoto rozhodnutí.“*<sup>127</sup>

Z pravidla se tak v přezkumném řízení směřovaném podatelem proti rozhodnutí vydaném v blokovém řízení stává to, že provedeným šetřením správní orgány dospějí k závěru, že přezkumu podle ust. § 95 správního řádu není třeba, není možno toto přezkumné řízení zahájit, neboť podatel nenabídl dostatek argumentů proto, proč by toto řízení bylo třeba zahajovat a zpravidla ve 30 dnech tyto správní orgány sdělí podateli výsledek tohoto šetření.

---

<sup>127</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.3.2012, č.j. 1 As 27/2012-40, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

### 3.2.5 Obnova řízení proti rozhodnutí vydaným v blokovém řízení

#### Obecně o obnově

Obecně správní řád připouští možnost obnovy řízení, tedy řízení ukončené pravomocným rozhodnutím, na žádost účastníka, jestliže:

- a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, jejichž existenci byla v době původního řízení, a účastník, jemuž jsou ku prospěchu, je nemohl v původním řízení uplatit nebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými,
- b) bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno a tyto skutečnosti nebo důkazy mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování.<sup>128</sup>

Pro blokové řízení je podstatná část odstavce druhé § 100 správního řádu, která upravuje to, že obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. Obecně vzhledem k vyloučení možnosti odvolacího prostředku vzhledem k rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, pak je splněna podmínka toho, že účastník respektive navrhovatel obnovy řízení, pokud prokáže podmínky stanovené v odstavci prvním § 100 SpŘ, pak se může domáhat obnovy řízení, tedy vzhledem k dikci správního řádu, v oblasti obnovy řízení není nijak vyloučena možnost domáhat obnovy řízení.

NSS konstatuje, že obnova řízení je kombinací mimořádného opravného prostředku a dozorčího prostředku. Pokud navrhovatel splní zákonem požadované podmínky, je možnost narušit pravomocné rozhodnutí a znovu obnovit původní řízení. Je třeba zdůraznit, že: „v řízení o žádosti o obnovu řízení nedochází k opětovnému přezkumu, protože se jedná o věc pravomocně rozhodnutou, ale zkoumá se naplnění podmínek pro možné uskutečnění obnovy řízení. Až v případě dostatku důvodů pro obnovu řízení může dojít k přezkumu původního rozhodnutí.“<sup>129</sup> Obdobně NSS uvádí také : „pro nové skutečnosti nebo důkazy se obnovuje správní řízení jen za předpokladu, že vyšly najevo

---

<sup>128</sup> §100 správního řádu

<sup>129</sup> Rozsudek NSS ze dne 20.12.2012, č.j. 1 As 153/2012-24, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

*po právní moci rozhodnutí, nebo je účastník vůbec neznal a bez vlastního zavinění nemohl uplatnit.*<sup>130</sup>

### **3.2.6 Nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení dle výkladu NSS**

K povaze blokového řízení vzhledem k nepřipustnosti soudního přezkumu se NSS vyjádřil již v roce 2004, kdy ve svém rozsudku ze dne 29.12.2004, č.j. 6 As 49/2003-46, publikovaném pod č. 505/2005 Sbírky rozhodnutí NSS, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). V něm soud uvedl názor, že blokové řízení je specifickým druhem řízení o přestupcích. Pro možnost konání zkráceného řízení je třeba splnění veškerých podmínek uvedených zákonem, tedy že přestupek musí být spolehlivě zjištěn, nepostačuje domluva a obviněný je ochoten pokutu zaplatit a nemůže-li zaplatit na místě, je mu vydán blok na pokutu na místě nezaplacenou.<sup>131</sup>

Dle ust. § 84 odst. 2 ZPř se proti uložení pokuty v blokovém řízení nelze odvolat. Ve shora uvedené věci odmítl krajský soud žalobu proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení s tím, že napadené rozhodnutí nepodléhá soudnímu přezkumu. Soudní řád správní totiž označuje za nepřipustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s.ř.s.], a vzhledem k tomuto je tak proto nepřipustná žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení, neboť blokové řízení bylo jednoznačně uskutečněno s vědomím obviněného s tím, že přestupek nebude projednáván v klasickém správním řízení a souhlasí se skutkovým i právním posouzením věci. Podle názoru NSS je okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí vydaném v blokovém řízení podpis přestupce na vydaném pokutovém bloku, případně bloku na pokutu na místě nezaplacenou. Tímto postupem tak potvrzuje obviněný souhlas se splněním zákonem stanovených podmínek.

Podle řady rozsudků NSS je pokutový blok svou povahou správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterému je vyloučena možnost podání odvolání s ohledem na § 84 odst. 2 Zpř a vzhledem k dříve ustálené praxi správních soudů (jak častokrát konstatuje NSS), je tak i žaloba ve správním soudnictví nepřipustná.<sup>132</sup> Soudní řád správní stanoví, že je žalobcem nutné vyčerpání řádných opravných prostředků tak,

<sup>130</sup> Rozsudek NSS ze dne 30.6.2004, č.j. 6 A 176/2002-75, publ. pod č. 357/2004 SbNSS

<sup>131</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.12.2004, č.j. 6 As 49/2003-46, publ. pod č. 505/2005 SbNSS

<sup>132</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.12.2004, č.j.: 6 As 49/2003-46, publ. pod. č. 505/2005 Sb. NSS.

aby žaloba proti správnímu rozhodnutí byla přípustná<sup>133</sup>, což ovšem vzhledem ke zmíněnému vyloučení možnosti podání řádného opravného prostředku v případě blokového řízení není možné a případný žalobce pak evidentně nevyčerpá řádné opravné prostředky<sup>134</sup>.

Žaloba proti rozhodnutí je tak nepřípustná s vzhledem k zásadě „*a minori ad maius*“<sup>135</sup> a s přihlédnutím, že rozhodnutí bylo vydáno a projednáno na základě souhlasu přestupce, za jeho vědomě poskytnutým souhlasem, že je přestupek dostatečně zjištěn a pachatel uznává spáchání tohoto přestupku. Pokud by tedy přestupce nesouhlasil se zaplacením pokuty, mohl využívat na místo zkrácené formy řízení to, aby přestupek byl dále správním orgánem prokazován ve správním řízení o přestupku. Toto specifikum pak odpovídá dlouhodobě konstantní judikatuře NSS viz. rozsudek ze dne 6.2.2008, č.j.: 3 As 58/2007-117, obdobně rozsudek ze dne 31.5.2010 č.j.: 4 As 25/2010-34, končeje rozsudkem ze dne 15.1.2009, č.j.: 5 As 16/2008-68, publ. pod. č. 1797/2009 Sb. NSS.

S tímto názorem nelze zcela souhlasit. Je sice pravdou, že zahájení i konání blokového řízení je ve faktické dispozici obviněného. Nicméně v tomto předpokladu mohou být pochybnosti. Jendou z nich může být pravost podpisu přestupce, případně zda existuje skutečná vůle přestupce s tímto řešením a zda nebyl k tomuto řízení „dotlačen“ ze strany zasahujících policistů s tím, že ve správním řízení nemá stejně žádnou šanci se ubránit apod. Přestupci totiž zákon zaručuje v případě jeho nesouhlasu se zjištěnými skutečnostmi, aby využil svého práva prokazovat spáchání přestupku před správním orgánem ve správním řízení. Není tedy podle mého názoru důvod odmítat žaloby, ve kterých žalobce zpochybňuje zákonem vyžadované náležitosti pro možné konání zkráceného řízení. Jednou z prvotních otázek vyskytující se v řadě rozhodnutí NSS<sup>136</sup> je to, zda je žalobcem zpochybňována možnost provedení zkráceného řízení, například v situaci, kdy obviněný vyvrací své poskytnutí souhlasu, chápeme spíše nepodepsání pokutového bloku. Tím obviněný poukazuje, že nejsou splněny zákonem stanovené

---

<sup>133</sup> § 5 zák.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

<sup>134</sup> §68 písm. a) s.ř.s

<sup>135</sup> Argument právní logiky, znamená od menšího k většímu, NSS takto vylučuje podání žalob pokud žalobce nevyčerpá řádné opravné prostředky proti napadenému rozhodnutí před správními orgány, s odkazem § 5 s.ř.s.

<sup>136</sup> Rozsudek ze dne 12.8.2010, č.j. 9 As 25/2010-44, obdobně rozsudek ze dne 17.2.2011, č.j. 9 As 75/2010-49, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

podmínky a i z tohoto pohledu je následně třeba posuzovat možnou přípustnost podaných žalob.

*„Je třeba, aby se krajský soud vypořádal s otázkou, zda je proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení nepřipustná rovněž žaloba v případě žalobcem zpochybňovaném souhlasu s projednáním v blokovém řízení“<sup>137</sup> Trochu se mi chce konstatovat, že se blýská na lepší časy v oblasti soudního přezkumu a NSS ač nejspíše nerad, vzhledem k častějším a častějším opodstatněným žalobním důvodům svými rozsudky ruší některá usnesení krajských soudů a vrací věc k dalšímu řízení. K identickému dospěl NSS také když : „ve správním i soudním spise je sice založen díl B předmětného bloku, chybí na něm však podpis stěžovatele, jak bylo uvedeno výše, podpis pachatele přestupku je nedílnou náležitostí rozhodnutí v blokovém řízení.“<sup>138</sup>*

Nejvyšší správní soud obecně vychází z toho, že jediným pravým smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí ochrany těm osobám, které tvrdí, že byly nějakým způsobem dotčeny na svých právech, těchto práv se nedomohly před správním orgánem. Nicméně mnohdy pak uvedené dopadá i na případy pokutových bloků.

O změnu rozhodnutí v odvolacím řízení se uvedené osoby musí alespoň pokusit (ač sice v odvolání neúspěšně), přičemž právě s ohledem na dikci soudního řádu správního je třeba vyčerpat řádné opravné prostředky. V oblasti řízení o přestupcích však NSS opírá svůj názor o to, že proti vydanému rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky a je jen na obviněném, zda využije správního řízení, případně zkráceného blokového řízení.

*„NSS plně respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně je-li podle § 68 písm a.) s.ř.s. žaloba nepřipustná, tehdy nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, pak musí být nepřístupná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že žalobce nehodlal vést příslušné správní řízení ani v prvním stupni a spokojil se s ukončením věci v blokovém řízení. Tento přístup by popíral smysl blokového řízení.“<sup>139</sup>*

---

<sup>137</sup> Rozsudek NSS ze dne 23.9.2011, č.j. 8 As 69/2011-40, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>138</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.8.2010, č.j. 9 As 25/2010-44, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>139</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.10.2010, č.j. 2 As 81/2010-42, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Lze tak konstatovat, že rozhodujícím faktorem pro využití či nevyužití opravných prostředků v oblasti řízení o přestupku je faktická dispozice přestupce k vyvolání správního řízení konaného v prvním stupni nebo zda bude užito blokového řízení. Zmíněná rozhodnutí uzavírají tuto problematiku tak, že pokud obviněný klasické správní řízení nevyvolá a poskytne souhlas s projednání v blokovém řízení, je si tento plně vědom následků uvedených v § 84 odst. 2 zákona o přestupcích, tedy faktického vzdání se možnosti využití opravných prostředků. „*Samotný stěžovatel ani nepožadoval, aby s ním bylo vedeno řízení o přestupku, jež by bylo správním řízením v prvním stupni, proti němuž by byly přípustné opravné prostředky, a stěžovatel tak mohla ve skutečnosti využít ještě dvou instancí v samostatném správním řízení, nemůže se nyní soudní ochrany oprávněně dožadovat.*<sup>140</sup>

Uvedené zdůvodnění je sice logické a opodstatněné, nicméně v řadě případů je poskytnutý souhlas žalobcem negován. Jedná se o případy, kdy obviněnému není vůbec známo, že se měl účastnit nějakého blokového řízení, případně je znám i případ, kdy obviněný půjčil své vozidlo s doklady, a na základě těchto omylem předložených dokladů proběhlo blokové řízení. Přestupce má v této situaci velice slabou možnost domáhat se ochrany, přičemž o tom že s ním bylo vedeno nějaké blokové řízení, se dozví, až nejspíše v exekučním řízení vzhledem k neuhrazené pokutě.

### **3.2.7 Průlomové rozhodnutí NSS ze dne 12.08.2012, č.j. 9 As 25/2010-44**

Ve sdělovacích prostředcích bylo toto rozhodnutí označeno jako „průlomové“ v oblastech žalob ve správním soudnictví. Stěžovatel v podané žalobě napadl kasační stížností usnesení krajského soudu s tvrzením, že přestupek nespáchal. Dále uvedl, že nezbytnou podmínkou blokového řízení je souhlas obviněného se zjištěným přestupkem a uložení sankce, přičemž namítal, že mu není známo, že by s ním bylo blokové řízení vůbec vedeno. Krajský soud v provedeném řízení navíc ignoroval tvrzení stěžovatele o formální neexistenci pokutového bloku (dílu A – ta zůstává PČR), přičemž součástí soudního spisu je pouze přípis města Jablonce nad Nisou, z něhož vyplývá, že bylo vedeno blokové řízení proti stěžovateli. Samotná kopie uvedeného rozhodnutí (dílu A pokutového bloku) však ve spise není. Uvedené rozhodnutí se tak trochu postavilo proti

<sup>140</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.10.2010, č.j. 2 As 81/2010-42, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

konstantní judikatuře v oblasti soudního přezkumu pokutových bloků<sup>141</sup>, které bylo doposud téměř zcela vyloučeno. Z tohoto ojedinělého rozhodnutí NSS jsem mile překvapen. Zbývající díly pokutových bloků, lépe řečeno rozhodnutí vydané v blokovém řízení, by měly být založeny v archivu Policie ČR a je zvláštní, že se předmětný díl pokutového bloku „ztratil“.

Od této skutečnosti je odvislé, že není možné zjistit obviněného, uloženou sankci či jiné skutečnosti. Prakticky stejně se vyjádřil NSS v dalším rozsudku ze dne 23.9.2011<sup>142</sup>, kdy řešil obdobnou otázku, avšak díl B předmětného bloku sice nechyběl, přičemž na něm však chyběl podpis stěžovatele. Lze shrnout, že podpisem pokutového bloku je blokové řízení skončeno. Z jakéhokoliv přípisu Policie ČR či úředního záznamu nelze dovozovat vydání rozhodnutí v blokovém řízení. Zákonem požadovaný souhlas stěžovatele tak nebyl dán a přestupek nebyl řádně projednán v blokovém řízení, pro které je právě souhlas přestupce zákonem vyžadován.

K uvedenému tak lze říci, že zpochybněním podmínek pro konání blokového řízení, jejímž základem je nutně podpis osoby přestupce, který tak souhlasí s tímto projednáním, je dostatečně silným argumentem, aby se NSS postavil proti své ustálené judikatuře. Současně je možné pochybovat, zda svými rozsudky NSS nezužuje možnost soudního přezkumu. Tento totiž na základě rozsudku z roku 2004 prakticky zavrhl jakoukoliv možnost soudního přezkumu týkající se rozhodnutí vydaných v blokovém řízení. Některými rozhodnutími NSS jsou rezolutně odmítnuté žaloby vyvráceny a objevuje se tak výrazný rozkol v judikatuře, která by ze své podstaty měla být konstantní.

#### Opětovné projednávání kasační stížnosti (původně výše zmíněný rozsudek NSS ze dne 12.8.2010, č.j. 9 As 25/2010-44)

Uvedenou nekonstantnost judikatury podtrhává opětovné projednání kasační stížnosti stěžovatele směřující proti rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (původně napadené usnesení 63 Ca 10/2009-16, nyní zrušené usnesení

<sup>141</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.12.2004, č.j. 6 As 49/2003-46, publ. pod č. 505/2005 SbNSS

<sup>142</sup> Rozsudek NSS ze dne 23.9.2011, č.j. 8 As 69/2011-40, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

krajského soudu ze dne 20.10.2010, č.j. 63 A 19/2010-63).<sup>143</sup> Po zrušení původního usnesení v projednávané věci opětovně krajský soud posoudil žalobu směřující proti rozhodnutí vydaném v blokovém řízení odmítl.<sup>144</sup> V řízení před správním soudem bylo provedeno dokazování pomocí pokutové bloku (série OG/2027, „díl A“, který si ponechává PČR), zde uvedeny veškeré zákonem požadované náležitosti, přičemž „domnělý“ podpis přestupce je vedle podpisu policisty. V napadeném usnesení pak krajský soud konstatuje, se nejedná o typově odlišný podpis od podpisu na podané žalobě.

Zde je z mého pohledu nutno poukázat na to, že v projednávané věci si krajský soud velice „ulehčil“ v projednávání věci. Pouhé porovnání v případě podpisu – zde dokonce na podané žalobě je velice vágním postupem. Rezolutně nesouhlasím s takovýmto ledabylým posuzování. Stěžejní námitkou žaloby je, že přestupce pokutový blok nepodepsal, čímž vyvrací možnost konání blokového řízení. Žalobce tak poukazuje na nezákonně provedené blokové řízení. Krajský soud se sice na jedné straně odmítá žalobou zabývat s ohledem na žalobcem nevyčerpané řádné opravné prostředky, tvrdí že žalobu nelze podrobit věcnému přezkumu ve správním soudnictví, nicméně v napadeném usnesení konstatuje : *„skutkové a právní okolnosti věci spočívající v tom, že fotokopie bloku k ukládání pokut v nyní projednávané věci obsahuje předmět řízení, ověření totožnosti řidiče podle občanského průkazu, pokutu ve výši 1000 Kč, a vedle podpisu policisty je zde i podpis stěžovatele uvedl jen pro úplnost, neboť je nadále toho názoru, že není oprávněn přezkoumávat rozhodnutí v blokovém řízení. O podpisu stěžovatele pak nelze tvrdit, že by byl typově odlišný od jeho podpisu na podané žalobě“*<sup>145</sup>

Kasační soud pro upřesnění konstatuje, že v předcházejícím rozhodnutí<sup>146</sup> zrušil napadené usnesení vzhledem k důvodům, kterými krajský soud zdůvodnil odmítnutí žaloby ve správním soudnictví. NSS pak opětovně upozorňuje na nutnost vypořádat se s žalobními námitkami přestupce (žalobce), tedy aby byly v projednávané věci před správním soudem žalobní námitky přezkoumatelným způsobem vyvráceny.

<sup>143</sup> Rozsudek NSS ze dne 9.6.2011, č.j. 9 As 2/2011-93

<sup>144</sup> § 46 odst.1 písm. d) s.ř.s. ve spojitosti s § 68 písm. a) s.ř.s.

<sup>145</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem–pobočka Liberec ze dne 20.10.2010, č.j. 63 A 19/2010-63

<sup>146</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.8.2010, č.j. 9 As 25/2010-44, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Zde se jen těžko domnívat, zda má NSS na mysli provedení znaleckého posudku z oboru písmoznalectví, či jinou formu dokazování. Nejspornější skutečností v projednávané věci je podpis přestupce. Jen tímto způsobem je možné „ověřit“, že žalobce udělil souhlas s projednáním věci v blokovém řízení, kterým se současně vzdal práva na provedení klasického správního řízení a tím vyloučil i možné provedení řádného opravného prostředku.

Nad rámec uvedeného je třeba sdělit, že špatný postup krajského soudu spočíval i v tom, že nesprávně porovnal podpis osoby žalobce, když podanou žalobu podepsal za osobu žalobce jeho právní zástupce (jak je běžným zvykem a klient podepíše advokátovi pouze plnou moc). Evidentně se tak kasační soud opětovně vyjádřil tak, že závěry krajského soudu nemají oporu ve spise a kasační stížnosti tak vyhověl vzhledem k její důvodnosti.

Přesto opakovaně NSS nezavázal krajský soud k meritornímu přezkumu napadeného rozhodnutí. Evidentně NSS nechce umožnit obecný přezkum rozhodnutí vydaných v blokovém řízení. Až v případě predestření okolností, které silným a přesvědčivým způsobem umožní vyvrácení dosud tak přeceňovaného souhlasu s projednáním věci formou zkráceného řízení, resp. souhlasem se vzdáním se možnosti soudního přezkumu vůbec, dospívá v některých rozhodnutích k závěru, že tato rozhodnutí je třeba podrobit soudnímu přezkumu. Tímto svým přístupem je de facto podrývána jednotnost rozhodovací činnosti NSS a bylo by na místě spíše vydání rozhodnutí, kterým by se vyjasnila možnost, jak se alespoň domoci soudního přezkumu. NSS svou recentní judikaturou takto vymezil možnou kategorii, a to v případě chybějícího pokutového bloku, případně chybějícího podpisu osoby přestupce na pokutovém bloku.

### **3.2.8 Postoupení kasační stížnosti k Rozšířenému senátu NSS k možnosti obnovy řízení ve věci blokové pokuty**

NSS nejen že odmítá žaloby směřující proti rozhodnutím vydaným v blokovém řízení, dokonce ale zavrhuje také možnost domáhat se obnovy řízení<sup>147</sup> ve věci rozhodnutí vydaných v blokovém řízení.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> V souladu s ust. § 100 SpŘ

O možné přípustnosti obnovy řízení se vyjadřuje třetí senát NSS s tím, že pokutový blok lze považovat za správní rozhodnutí a proti tomuto pak připadá v úvahu podle §100 odst. 1 písm. a) správního řádu možnost obnovy řízení za předpokladu, že stěžovatel (navrhovatel obnovy řízení) fakticky zpochybňuje splnění zákonem stanovených podmínek pro možné konání blokového řízení a tedy vrací řízení do počátečního stádia, tedy fakticky před fází udělení jeho souhlasu a v tomto případě by pak nebylo možné konat blokové řízení a uložit blokovou pokutu.

Podle § 100 odst. 1 správního řádu pak správní orgán ukončené pravomocné rozhodnutí na žádost účastníka obnoví v případě, že vyjdou najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době dřívějšího řízení a účastníkovi jsou ku prospěchu a současně je tento nemohl uplatnit v původním řízení, nebo se provedené důkazy staly a ukázaly nepravdivými.<sup>149</sup> K tomuto je nutno poznamenat, že správní řád neuvádí nepřípustnost k provedení obnovy blokového řízení. Tuto nepřípustnost samotného soudního přezkumu v případě zamítnutí žádosti o obnovu řízení vytvořila teprve judikatura NSS.<sup>150</sup>

Navrhovatel v případě obnovy řízení směřující proti rozhodnutí vzešlého z blokového řízení ve skutečnosti zpochybňuje splnění zákonných podmínek pro konání blokového řízení. To by samo o sobě následně zapříčinilo, že není možné v blokovém řízení pokračovat, zde vzhledem k chybějícímu souhlasu a věc by v daném případě byla zahájena s ohledem na ust. § 67 ZPř. Správní řízení podle uvedeného ustanovení však fakticky neproběhlo.

Vzhledem k tomuto vylučuje třetí senát NSS možnost domáhat se takové obnovy řízení.<sup>151</sup> Pokud navrhovatel obnovy řízení proti pravomocnému rozhodnutí nebyl v prvním stupni u příslušného správního orgánu úspěšný a odvolací správní orgán zamítl odvolání je ze strany NSS tvrzeno : *„obnova řízení nebyla tedy povolena, zůstalo rozhodnutí pravomocné a sféra materiálních práv a povinností žalobce nebyla nijak*

---

<sup>148</sup> Rozsudek NSS ze dne 6.2.2008, č.j. 3 As 58/2007-117, obdobně rozsudek ze dne 31.5.2010, č.j. 4 As 25/2010-34, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>149</sup> § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ

<sup>150</sup> Rozsudek ze dne 24.7.2008, č.j. 2 As 47/2008-30, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>151</sup> Rozsudek NSS ze dne 6.2.2008, č.j. 3 As 58/2007-117, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

*dotčena, takže napadeným rozhodnutím nebyla založena, změněna, rušena ani závazně určena jeho práva a povinnosti.* <sup>152</sup>

NSS dále dodal, že vzhledem k existenci pravomocně skončené věci tak práva ani povinnosti navrhovatele zůstala nedotčena. Osobně s tímto nesouhlasím. Jednoznačně smyslem obnovy řízení je snaha navrhovatele směřující k tomu, aby v případě věci pravomocně rozhodnuté, za zjištění pochybení ze strany správního orgánu (např. porušením § 3 SpŘ) bylo směřováno k vydání nového rozhodnutí. Tuto tezi si lze představit i v případě rozhodnutí vydaného v blokovém řízení. Navrhovatel obnovy řízení bude nucen prokázat dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které mu jsou ku prospěchu a nemohl je uplatnit v původním řízení. Navíc na napadené rozhodnutí se vztahuje presumpce správnosti vydaného rozhodnutí, kterou fakticky navrhovatel obnovy řízení zpochybňuje. *„Na tyto akty je třeba nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku, než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvídaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je (zásada presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci).* <sup>153</sup>

Dovedu si představit, že dojde k situaci, že přestupce nebude souhlasit s projednáním věci v blokovém řízení, po vyplnění pokutového bloku jej odmítne podepsat. Zasahující policista vrátí doklady s tím, že samotná domluva přestupci je dostačující. Ovšem aby uškodil přestupci za to, že jej nechal vyplnit celý pokutový blok, pak „doplní“ tento policista pouze podpis za osobu přestupce a formálně „bezvadné“ rozhodnutí je vydáno. Obdobně : *„po žalobcově vysvětlování policista zavřel pokutové bloky, vrátil mu doklady a nechal jej odjet. Žalobce nezaplatil žádnou finanční částku, nebyla mu předána žádná složenka a domnívá se, že ani nepodepisoval žádný doklad.* <sup>154</sup>

Navrhovatel obnovy řízení by tak zpochybnil existenci podmínek pro konání blokového řízení a byl by nucen náležitě opodstatnit svůj podaný návrh. Bezpochyby by se správní orgány musely následně vypořádat s těmito návrhy. Dalším problematickým bodem

<sup>152</sup> Usnesení NSS ze dne 30.10.2003, č.j. 6 A 104/2002-40, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>153</sup> Rozsudek NSS ze dne 6.9.2009, č.j. 9 As 96/2008-44, kterým se NSS zabýval možností správních orgánů v řízení o námitkách proti bodovému hodnocení řidiče, s ohledem na existenci podkladových rozhodnutí – pokutových bloků, příkazů či rozhodnutí vydaných ve správním řízení s ohledem na jejich správnost a zákonnost

<sup>154</sup> Žaloba projednávána před KS v Ostravě, sp.zn. 58 A 77/2010, rozsudek NSS ze dne 23.9.2011, č.j. 8 As 69/2011-40, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

v případě obnovy řízení jsou zákonem stanovené lhůty pro obnovu řízení. § 100 odst. 2 SpŘ stanoví subjektivní lhůtu 3 měsíců a objektivní lhůtu 3 let od právní moci rozhodnutí, tak aby bylo možné domáhat se této obnovy.

První senát NSS také kritizuje skutečnost vytvořenou soudní praxí, že je v dispozici přestupce možnost vedení blokového řízení anebo měl tento projevit nesouhlas s tímto projednáním a pokuta v blokovém řízení by mu nemohla být uložena. U dozorčích prostředků směřují ve prospěch i neprospěch účastníka a v tomto případě nelze argumentovat tím, že obviněný z přestupku měl své výhrady vyjádřit před uložením takovéto pokuty, a ta by mu následně nemohla být uložena. Jedná se jakousi argumentaci v kruhu, kde je navrhovatel obnovy řízení „uvězněn“.

V citovaném usnesení pak první senát ještě také zdůraznil, že se nemůže povahou a obsahem řešeného sporu zabývat, ani z pohledu včasnosti, případně důvodnosti návrhu na obnovu řízení. Toto právo přísluší pouze správnímu orgánu a ten následně posoudí zákonné podmínky včasnosti či důvodnosti návrhu na obnovu řízení.

Přesto je ve skutečnosti dána existence judikatorního rozkolu NSS, neboť zmíněným usnesení NSS ze dne 30.10.2003, č.j. 6 A 104/2002-40 platí, že proti návrhu na zamítnutí povolení obnovy ve správním řízení není dána žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. „*Třetí senát takovéto možnosti de facto přitakává, když se touto otázkou meritorně zabývá a neodmítá ji, ale naopak ji bez dalšího (aniž by tedy zpochybnil žalobní legitimaci podle § 65 s.ř.s) přezkoumává.*“<sup>155</sup> Shodují se s NSS v názoru, že soudní judikatura zapověděla možnost domáhat se obnovy řízení o přestupku, který byl projednán v blokovém řízení. Jednoznačně se jedná o vytváření (interpretaci) zákona rezolutně v neprospěch obviněného, který požádal o obnovu řízení.

### **3.2.9 Nicotnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení (možnost domáhat se zrušení rozhodnutí vzešlého z blokového řízení)**

Vydané rozhodnutí v blokovém řízení může dosahovat také nulity. Rozhodnutí je možné označit za paakt vždy, pokud nelze v podstatě o rozhodnutí hovořit. Jedná se o rozhodnutí mimo věcnou působnost správního orgánu, nebo vydaný akt trpí vadami, a

---

<sup>155</sup> Rozsudek NSS ze dne 19.3.2008, č.j. 3 As 62/2007-51 a Usnesení NSS ze dne 22.9.2010, č.j.: 1 As 21/2010-47, kterým byla věc postoupena rozšířenému senátu NSS

je vnitřně rozpolceno nebo právně a fakticky neuskutečnitelné.<sup>156</sup> Nicotnost v případě věcné nepřislusnosti deklaruje správní orgán nadřízený vůči správnímu orgánu vydávajícímu rozhodnutí. Všechny ostatní otázky, které by znamenaly nicotnost rozhodnutí, vyslovuje soud podle soudního řádu správního.<sup>157</sup>

Vada nulity je podstatně vyšší než nezákonnost (rozpor vydaného rozhodnutí se zákonem nebo jiným předpisem) a tato vada nemůže být zhojena ani uplynutím času. Obecně lze vymezení jednotlivých vad v českém právním řádu vzhledem k judikatuře správních soudů a také vzhledem k teorii správního práva. Ač je vhodné zdůraznit, že zákonodárce částečně uvedl toto vymezení ve správním řádu, přesto však zákonná úprava neobsahuje absolutní definici nicotných rozhodnutí. Obdobně již byla vložena ustanovení týkající se nicotnosti i např. do daňového řádu.<sup>158</sup>

Dovozeny odbornou literaturou a judikaturou jsou vady : „*neexistence zákonného podkladu, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslusnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či vnitřní rozpornost a neexistence vůle.*“<sup>159</sup>

Paakty nikoho nezavazují a není zde dána povinnost je respektovat. Tohoto nedostatku může být dosaženo i v případě blokového řízení a vydaného rozhodnutí. Za naplnění shora uvedených požadavků (alespoň jednoho) tak, aby bylo dosaženo nulity, nelze presumovat správnost vydaného aktu, neboť se na ně hledí jakoby neexistovaly. Příklad je možné uvažovat o nedodržení písemné formy při vydávání aktu, kde je tato možnost vyloučena (např. udělení blokové pokuty), identicky také nedodržení předepsané formy – uložení blokové pokuty formou dopisu aj.

*„S odvoláním na čl. 2 odst. 2 Listiny je sice třeba trvat na tom, že v případě, kdy správní orgán vydá správní akt, který přesahuje jeho pravomoc, nemůže takové rozhodnutí zakládat ničí práva a povinnosti, není způsobilé zasáhnout do práv a*

---

<sup>156</sup> Srov. § 77 SpŘ

<sup>157</sup> § 76 odst. 2 zák.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, s odkazem na správní řád v § 77

<sup>158</sup> srov. § 105 zák.č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění

<sup>159</sup> HENDRYCH Dušan, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 228 s., obdobně také rozsudek NSS ze dne 13.8.2008, č.j. 2 Afs 61/2008-60, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22.7.2005, č.j. 6 A 76/2001-96, publ. pod č. 793/2006 Sb.NSS

*povinností, neboť akt trpí takovými vadami, že nastává stav, který doktrína nazývá nulitou aktu.* <sup>160</sup>

Soud vyslovuje nicotnost i bez nařízeného jednání, a to i pokud není namítána účastníkem řízení. Pokud soud dospěje k závěru, že alespoň část napadeného rozhodnutí je nicotná, zruší pouze tuto část. Prohlašovat nicotnost je možné kdykoliv. Na druhou stranu je s ohledem na časové období od vydání rozhodnutí vhodné tuto nulitu namítat co nejdříve.

### **3.3 Příkazní řízení**

Příkazní řízení je jednou z forem zkráceného řízení, jehož cílem je vydání „příkazu“ bez provedení předchozího ústního jednání za předpokladu, pokud v tomto řízení není pochyb o tom, že se obviněný přestupku dopustil. Zjednodušenost, hospodárnost a efektivita tak jsou základem tohoto typu 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.*“<sup>161</sup> Podkladem pro vydání rozhodnutí této formy mohou být např. podání vysvětlení, oznámení policie o podezření ze spáchání přestupku, kamerový záznam, fotodokumentace. Vydaným příkazem je možno uložit napomenutí nebo pokutu.<sup>162</sup>

Částečně nyní trochu odbočím, neboť forma vydaného „příkazu“ existuje i v trestním řízení – kde jsou podmínky pro vydání trestního příkazu obdobné. Jedná se o řízení v režimu trestního řádu, konkrétně ust. § 314g zákona 141/1961 Sb., trestní řád, v platném znění. I v postavení trestního řádu je příkaz zvláštním způsobem řízení, kterým je možno rozhodnout jen o některých přečinech a udělit jen zákonem stanovenou sankci.

---

<sup>160</sup> Nález ÚS ze dne 10.10.2002, sp.zn. III.ÚS 728/01, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

<sup>161</sup> JEMELKA Luboš, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, 424 s., identicky také rozsudek NSS ze dne 9.10.2007, č.j. 9 As 37/2007-76, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>162</sup> § 87 ZPř

Zmíněným porovnání jen demonstruji, že se příkazní řízení vyskytuje v jiných právních předpisech a jeho konstrukce je obdobná. V trestním řízení je trestními příkazy řešena téměř jedna polovina agendy okresních soudů. Zde je nutno uvést, že v tomto je plně spatřována a je naplněna zásada rychlosti a procesní ekonomie, obecně využívané v příkazním řízení. „*Příkaz nelze vydat, jestliže obviněný z přestupku je zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo jeho způsobilost k právním úkonům je omezena.*“<sup>163</sup>

Zákon o přestupcích vyžaduje, aby příkaz měl stejné obsahové náležitosti identické jako rozhodnutí o přestupku. Jedná se o odkaz na ustanovení § 77 ZPř, speciálního k § 68 odst. 2 správního řádu. Hlavním jádrem samotného rozhodnutí - příkazu, je výrok (výroková část). Pokud je touto částí rozhodnutí obviněný z přestupku uznán vinným, musí zde být popsán skutek s označením místa a času jeho spáchání, vyslovena vina obviněného, druh a výměra sankce. V příkaze musí být taktéž rozhodnuto o náhradě nákladů řízení, případně i o náhradě škody. Příkaz se oznamuje vždy obligatorně písemně (§87 odst.3 ZPř) a s ohledem na předcházející ustanovení zákona o přestupcích jej nelze doručit veřejnou vyhláškou. „*Příkazní řízení je zjednodušenou formou správního řízení a písemný příkaz může být také prvním úkonem v řízení, a pokud by nebyl podán odpor, i jediným.*“<sup>164</sup>

V tomto typu řízení pak v porovnání se zkráceným řízením – blokovým, není nutný žádný souhlas obviněného s vydáním příkazu a tento nemá také možnost k uplatnění práv pro svou obranu. Často je tento způsob vydaného rozhodnutí označován jako „vhozená rukavice“, kterou obviněný buďto přijme nebo využije opravného prostředku. Řádným opravným prostředkem proti vydanému příkazu je odpor, přičemž toto je jediná možná obrana obviněného (v případě nesouhlasu s příkazem). Lhůta, kterou zákon stanovuje pro tento úkon, je 15 dnů a počíná obviněnému běžet dnem následujícím po doručení příkazu. Tímto způsobem příkaz zaniká a správní orgán je povinen pokračovat v řízení. Podání odporu nevyžaduje odůvodnění, ovšem i toto podání musí splňovat zákonem stanovené náležitosti pro podání, uvedené v § 37 správního řádu. „*Protože obviněný nemá možnost v příkazním řízení uplatnit v plném*

---

<sup>163</sup> Kolman, P. *PŘÍKAZNÍ ŘÍZENÍ – ZAJÍMAVÉ OTÁZKY*. [online]. © 2013 [citováno 8-3-2013]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/prikazni-rizeni-zajimave-otazky-58687.html>

<sup>164</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, 511 s.

*rozsahu svá procesní práva, je mu dáno oprávnění podat odpor, kterým se příkaz automaticky ex lege ruší a správní orgán pokračuje v prvoinstančním řízení.* <sup>165</sup>

Přesto ale z podání odporu, úkonu směřujícího ke správnímu orgánu, musí být patrné kdo podání činí, jaké věci se týká a podpis podatele. Samozřejmostí je také označení fyzické či právnické osoby podatele.

Stěžejním a zásadním palčivým problémem dnešní doby, nejen v oblasti správního řízení, je doručování písemností. S ohledem na bohatost judikatury zde v další části popíši jen vybrané modelové případy a jejich řešení, obecné náležitosti, fikci doručení, dodání do vlastních rukou, zejména ta rozhodnutí dopadající na doručování vydaného příkazu. Výrazným rozdílem oproti trestnímu příkazu je příkaz vydaný v rámci zákona o přestupcích v tom, že po podání odporu nelze ve správním řízení uložit jiný druh sankce, výjimkou je napomenutí, přičemž není možné uložit vyšší výměru sankce. Jednoznačně je tak tímto ustanovením naplněna zásada zákazu reformace in peius. *„Zákaz reformace in peius uvedený v § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, se vztahuje jen na sankci; kvalifikace skutku se může změnit.* <sup>166</sup>

Příkaz, který byl řádně doručen, případně doručen obviněnému fikcí, proti němuž současně nebyl včasné a oprávněnou osobou podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí. Po marném uplynutí lhůty určené příkazem pro zaplacení uložené pokuty se příkaz stane vykonatelným, tj. *„exekučním titulem* <sup>167</sup>, na jehož základě lze případný nedoplatek účinně vymáhat. Správní orgán je při vydávání příkazu limitován ve výši ukládané pokuty, a to ust. § 13 odst. 2 ZPř, dle něhož horní hranicí v příkazním řízení je částka 4.000,- Kč. Celou řadu přestupků na úseku dopravy (upravených v §125c zákona o silničním provozu) tak není možné vzhledem k výši stanovené maximální výměry možno vyřešit formou příkazního řízení. Momentálně však přesto vedle zákona o přestupcích existuje několik jiných zákonů, které umožňují udělit sankci výrazně vyšší než uvádí zákon o přestupcích (např. zákon o pozemních komunikacích, či zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla).

<sup>165</sup> HENDRYCH Dušan, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 469 s.

<sup>166</sup> Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009-80, publ. pod č. 2247/2011 SbNSS

<sup>167</sup> viz ust. § 40 odst. 1 písm. e) zákona č. 121/2000 Sb., exekuční řád, v platném znění, podle něhož je ex.titulem vykonatelné rozhodnutí a jiný exekuční titul orgánu veřejné moci; srov. *Martina Kasíková, Zdeněk Kučera, Vladimír Plašil, Karel Šimka, Miroslava Jirmanová, Jaroslav Hubáček, Zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád): komentář*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2007, 119 s.

Při podání odporu, který by neměl zákonem požadované náležitosti pro podání, trpěl by vadou chybějící předeepsané náležitosti, nebyl by podepsán či by se jednalo o jinou nepřesnost, pak správní orgán využiv své poučovací povinnosti pomůže podateli nedostatky odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. V příkazním řízení nelze projednávat veškeré přestupky, neboť zákon vylučuje v tomto typu zkráceného řízení projednat návrhové přestupky, identicky jako v blokovém řízení a současně není možné projednat, resp. vydat příkaz týkající se nároku na náhradu škody.

## 4 Role a účel judikatury soudu na činnost veřejné správy

V úvodu této kapitoly se vyjádřím k pojmu správní soudnictví, částečně zmíním vývoj instituce Nejvyššího správního soudu, jakož i vývoj celého správního soudnictví na území České republiky. Pokusím se vymezit a definovat činnost správních soudů. V rozboru vlivu judikatury na činnost soudů se zaměřím i na pozici NSS, na pravomoc vydávat a publikovat Sbíрку rozhodnutí NSS. Tato kapitola se tak bude věnovat významu judikatury v kontinentální právní kultuře, roli judikatury a její závaznosti zejména s ohledem na oblast správního řízení o přestupcích.

### 4.1 Správní soudnictví na území ČR

Úvodem této kapitoly bych rád zmínil tzv. zlatý věk správního soudnictví.<sup>168</sup> Jednalo se o období v letech 1918-1938. V Československu existoval zákon o Nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů<sup>169</sup>, na jehož základě byl zřízen i tehdejší NSS. Ústava z roku 1920 definovala v § 88 odst. 1 postavení NSS. „*Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.*“<sup>170</sup> Pozdějším vývojem správní soudnictví na území dnešní ČR spíše upadal. Problematické bylo také období v 90. letech 20. století. Vzhledem k rozsahu práce není prostor pro dalekosáhlý rozbor historických souvislostí. Bez pochyby jsou okolnosti ve státě jistě i odrazem aktuálního soudnictví.

Ve správní soudnictví nastal zlom až v roce 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., kterým byla vymezena jasně instituce správního soudnictví, pravomoc a působnost správních soudů, znovuzaveden NSS a lze tak konstatovat, že se jedná opět o vývoj správním směrem. Správní soudnictví je stejně jako jiné odvětví nutno prezentovat svá rozhodnutí formou publikace. Jen tímto způsobem bude možné, aby se správní soudy, adresáti norem, správní orgány a další seznámili s možným výkladem touto institucí. Předně je třeba zdůraznit roli NSS s ohledem na § 12 s.ř.s., který specifikuje postavení NSS se zdůrazněním na sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí správních soudů, taktéž přijímá sjednocující stanoviska, se

<sup>168</sup> Období vývoje v Československu, označované jako První republika, tehdejší judikatura byla na vysoké úrovni z pohledu nejen odbornosti

<sup>169</sup> zák. č. 3/1918 Sb. z. a n.,

<sup>170</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n.

zaměřením na jednotnost rozhodovací činnosti ve věcech určitého druhu. V případě rozhodovací praxe je vhodné zdůraznit také vydávání zásadních usnesení.<sup>171</sup> Systém publikace jednotlivých rozhodnutí je dvojího druhu.<sup>172</sup> Prvním pilířem je Sběrka rozhodnutí NSS, vydávána od prosince 2003, vycházející dvanáctkrát ročně. Ta obsahuje redakčně krácená rozhodnutí NSS. Druhou možností publikace je zveřejnění anonymizované verze rozhodnutí na webu NSS.<sup>173</sup>

M. Mazanec uvádí k definici správního soudnictví: „*Přezkum zákonnosti aktů, orgánů veřejné správy, provádění soudem složeným ze soudců, osobně i funkčně nezávislých, na základě generální klauzule ve formalizovaném řízení odlišném od řízení ve věcech civilních.*“<sup>174</sup> Obdobně P. Průcha popisuje správní soudnictví ve vztahu ke správě jako poskytování soudní ochrany veřejným subjektivním právům, mající původ ve výstupech činnosti orgánů veřejné správy či jiných projevech těchto orgánů.<sup>175</sup> Vzhledem k funkci, kterou má správní soudnictví plnit, lze toto vymezit jako činnost soudů, odlišenou od orgánů správních, jedná se o činnost kontrolní v oblasti právního řádu a zpravidla je soudní řízení vedeno ve formě právního sporu zahajovaného na návrh.<sup>176</sup> Správní soudnictví se obecně opírá o zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jakožto hlavní procesní předpis v oblasti tohoto druhu soudnictví.

Tento předpis upravuje pravomoc a příslušnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců.<sup>177</sup> Kromě zmíněného je v tomto zákoně upravena otázka organizace, řízení ve správním soudnictví aj.

---

<sup>171</sup> § 12 odst. 2 s.ř.s. upravující zájem na jednotném rozhodování krajských soudů, s odlišením § 12 odst. 3 s.ř.s. zdůrazňující zájem jednoty v rozhodovací činnosti právních orgánů, současně také i zákonnost při této činnosti

<sup>172</sup> KÜHN, Zdeněk; BOBEK, Michal; POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace : Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Auditorium, 2006. 256 s.; v této publikaci autor vyčleňuje dva pilíře v systému publikací rozhodnutí NSS

<sup>173</sup> [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), oficiální stránky NSS, s přehledným panelem sekcí : úřední deska, rozhodovací činnost, sbírka rozhodnutí, rozšířený senát a jiná dokumentace, vyhledávat jednotlivá rozhodnutí lze podle několika možných kritérií, judikatura je přehledně označována i např. spisovými značkami a dle mého názoru se jedná o propracovaný systém, zveřejňována jsou pouze anonymizovaná rozhodnutí

<sup>174</sup> MATES, P., MAZANEC, M. *Úvahy a fakta o správním soudnictví*. *Právní rozhledy*, 1994, č. 7, s. 227 in SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 23. s

<sup>175</sup> PRŮCHA, Petr. *Průcha, P.: Správní právo, obecná část, (učebnice) 7. doplněné a aktualizované vydání*. 7. vydání. Brno: MU Brno - Doplněk Brno, 2007. 330 s.

<sup>176</sup> MIKULE, Vladimír. *Teze k problematice správního soudnictví*. *Správní právo č.2/1969* s. 108

<sup>177</sup> § 1 s.ř.s.

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují jen krajské soudy a NSS, nezávislé orgány moci soudní.<sup>178</sup> Pro možnost domáhat se soudní ochrany proti rozhodnutím o přestupku je možno jedině za předpokladu, že navrhovatel vyčerpá řádné opravné prostředky, připouští-li je zvláštní zákon, a v zákonné lhůtě podá také návrh k příslušnému správnímu soudu. Soud může návrh odmítnout s ohledem na ustanovení § 46 s.ř.s.. Dále je třeba zkoumat podle § 65 s.ř.s. žalobní legitimaci osoby, která tvrdí, že byla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení předcházejícího řízení úkony správním orgánem a jen za této situace se může domáhat žalobou zrušení takového rozhodnutí. „*Rozhodnutím ve smyslu citovaného ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti.*“<sup>179</sup>

NSS pojímá rozhodnutí (dle § 65 odst. 1 s.ř.s.) v materiální smyslu, tedy jako individuální správní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice vrchnostenského postavení a poukazuje na nedůležitost označení formu nebo předpisy, kterými se vydání rozhodnutí řídí.<sup>180</sup>

§ 68 s.ř.s. pak zdůrazňuje nepřipustnost žaloby tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky před správním orgánem či jediným důvodem napadeného rozhodnutí je tvrzená nicotnost a žalobce se nedomáhal vyslovení této nicotnosti před správním orgánem nebo je rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu. Tento oddíl nemá pojmově zahrnout celou oblast správního řízení, ale autor se snaží jen z části poukázat na některá ustanovení s.ř.s. dopadající na možný soudní přezkum vydaných rozhodnutí správními orgány o přestupcích.

---

<sup>178</sup> Článek 81 Ústavy

<sup>179</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.7.2010, č.j. 5 As 26/2010-45, v tomto rozhodnutí dovedl NSS možnost podání žaloby v případě rozhodnutí o námitkách podle § 123f zákona o silničním provozu a dovedl přezkoumatelnost ve správním soudnictví, s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 24.6.2009, č.j. 52 Ca 10/2009-78, případně též rozsudek NSS ze dne 6.8.2009, č.j. 9 As 96/2008-44, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>180</sup> Rozsudek NSS ze dne 24.5.2006, č.j. 1 Afs 147/2005-107, publ. pod č. 923/2006 SbNSS, citován také v rozsudku NSS ze dne 15.7.2010, č.j. 5 As 26/2010-45, dostupný [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

## **Nejvyšší správní soud**

Podle čl. 91 Ústavy je NSS součástí soustavy soudů ČR od založení samostatné republiky. Zaveden byl až na základě soudního řádu správního od 1.1.2003.

D. Hendrych chápe význam NSS jako: „*vrcholný orgán soudní ochrany ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví.*“<sup>181</sup>

V rámci činnosti NSS ve vztahu k řízení o přestupcích je jeho role vymezená možnostmi kasačních stížností proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů, možnost přijímání stanovisek k rozhodovací činnosti soudů, možnost přijetí zásadního usnesení rozšířeným senátem NSS složeného z předsedy a 8 soudců, pokud některý ze senátu NSS předloží k posouzení. V této práci bylo uvedeno aktuální usnesení, kterým byla věc postoupena NSS v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí o povolení obnovy řízení ve vztahu k blokovému řízení a vydanému rozhodnutí. NSS také vydává sbírku rozhodnutí, v níž jsou zveřejněna některá rozhodnutí NSS či krajských soudů působících v oblasti správního soudnictví. Tato sbírka je dostupná také na internetových stránkách NSS. Jedná se o podobnost se sbírkami Ústavního soudu či Nejvyššího soudu.

Dnes je možno uzavřít, že NSS je řádně fungujícím článkem soudní soustavy. Jeho činnost je na základě relativně kvalitní právní úpravy. Judikurní činnost odpovídá evropskému charakteru správního soudnictví. Judikatura také přijímá téměř bez výhrad judikaturu evropského soudu pro lidská práva.

## **Vymezení Ústavního soudu ve vztahu ke správním soudům**

Možnost podání ústavní stížnosti je upravena článkem 87 Ústavy a doplněna zákonem o Ústavním soudu.<sup>182</sup> Vymezení vztahu Ústavního soudu k NSS a dalším správním soudům není zcela zřejmé. Dříve nebyla jasná a uceleně upravena závaznost zrušujících nálezů jednotlivých rozsudků či usnesení NSS i to, zda je judikatura Ústavního soudu závazná i do budoucna. Dle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny. V tomto lze odkázat na článek 83 Ústavy, podle kterého je Ústavní soud orgánem ochrany ústavnosti. Nejvyšší správní soud může iniciovat řízení směřující k Ústavnímu soudu pro rozpor některého zákonného ustanovení.

---

<sup>181</sup> HENDRYCH Dušan, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 556 s., obdobně § 12 odst. 1 s.ř.s. a článek 92 Ústavy

<sup>182</sup> FLEGL, Vladimír. *Přestupky a jiné správní delikty*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1998, 193 s.

Ústavní soud následně porovnává vztah vydaných rozhodnutí správními soudy s ohledem na ústavní pořádek, obyčejně a na základě tohoto je možné uzavřít, že tato rozhodnutí platí obecně. Z. Kuhn uvádí i rozhodnutí NSS, které nenásledovalo ratio decidendi nálezu ÚS, přičemž NSS zdůraznil všechny právně relevantní otázky jednotlivé kauzy a uvedl: „NSS respektuje maximálně právo Ústavního soudu uchránit ústavní principy státu; je zřejmé, že tato ochrana (ostatně jako jakákoliv ochrana poskytnutá i obecnými soudy) může státu v některých případech přinést i značné fiskální důsledky, proto je NSS přesvědčen, že v tomto odůvodnění přesvědčivě vyložil teze, jež o něm vysloveným v nálezu ÚS ČR, sp. zn. II. ÚS 405/02 přinejmenším konkurují.“<sup>183</sup>

NSS pak v jiném z rozhodnutí publ. pod č. 556/2005 SbNSS uvádí, že: „ČR není tradičně prostředím precedentálního práva, obecné soudy jsou povinny judikaturu ÚS respektovat a v tom smyslu je pro ně závazná. Možnou odchylku lze povolit jen pokud by došlo ke změně právní úpravy nebo by judikatura byla nesourodá nebo nekonstantní případně se nevyřádala dostatečně se všemi skutkovými otázkami projednávané věci, nebo by argumentace byla nepřesvědčivou případně by došlo k opomenutí některých okolností, a tato by nebyla dostatečně odůvodněna.“<sup>184</sup>

Na základě uvedeného je možné uzavřít, že lze dohledat i nesourodost judikatury NSS a ÚS. Přesto by mezi těmito institucemi měla panovat souhra. Je nutné při rozhodovací činnosti NSS reflektovat i judikaturu ÚS. V opačném případě by mohlo dojít k vydávání protiústavních rozhodnutí.

## **4.2 Osobní názor autora na judikaturu dopadající na oblast přestupků**

Mezi jeden ze znaků právního státu nejen v kontinentální právní kultuře je role judikatury významná. V judikatuře správních soudů, zejména NSS, bych rád zdůraznil velkou propracovanost jednotlivých rozhodnutí, jejich logickou strukturu a vymezené názory na danou problematiku. Jednotlivá rozhodnutí je vždy třeba citovat podle vhodnosti, tak aby bylo možné jednotlivá rozhodnutí zpětně také dohledat. K tomuto

---

<sup>183</sup> Rozhodnutí NSS v kauze sp. zn. 6 Ads 62/2003, uvedené rozhodnutí ÚS ČR je NSS v rámci konkurence, interpretace ÚS je podrobena kritice, obdobně vývoj judikatury NSS a ÚS ve vztahu jejich složitosti je možné spatřit v rozsudku NSS ze dne 25.8.2011, č.j. 3 Ads 130/2008-204, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>184</sup> Rozsudek NSS ze dne 23.02.2005, č.j. 6 Ads 62/2003 – 31, in: KÜHN, Zdeněk; BOBEK, Michal; POLČÁK, Radim. Judikatura a právní argumentace : Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou. Vyd. 1. Praha : Auditorium, 2006, 209 s.

uvádí NSS nejen na svých webových stránkách, ale i v jednotlivých judikátech jak citovat jednotlivá rozhodnutí. V oblasti rozhodovací činnosti je činností soudní judikatury doplnění respektive vymezení některých otázek, které zákon neupravuje dostatečně. V této práci bylo pojednáno o charakteru absorpční zásady, vymezení pojmu „trestní obvinění“ v režimu článku 6 EULP, případně způsob dokazování v řízení o přestupcích nebo také vyloučení ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, vyloučení možné koncentrace řízení. Nejen tyto otázky vymeziла judikatura NSS, přičemž tohoto se striktně drží správní soudy. V souvislosti s pojednaným blokovým řízením pak soudní judikatura s ohledem na nevyčerpání řádných opravných prostředků, kterých se přestupce vzdal tím, že nepožadoval konání klasického správního řízení a využil možnost vyřízení věci ve formě zkráceného řízení, tak tato judikatura na základě uvedeného zapovídá právě možnost domáhat se soudního přezkumu. Kritickým pohledem se lze dívat na judikaturu v oblasti vymezeného seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, které je ve správním řízení o přestupcích důležitým prvkem před faktickým vydáním rozhodnutí. Měl jsem za to, že se v tomto případě jedná o právo nejen zástupce, kterého si může obviněný v řízení zvolit, avšak soudní judikatura dovodila, že je možné toto právo vykonat i osobou zmocněnce. Nepřípustným způsobem se podle mého názoru staví judikatura k možné obnově řízení vydaných v blokovém řízení. Tento stav je podle mého názoru neudržitelný a NSS je možné kritizovat také za vzniklou schizofrenii. Správní orgány tak nemají jasno, zda je možno navrhopvat obnovu řízení proti rozhodnutím vydaným v blokovém řízení. Zákonodárce nijak neomezuje možné podání návrhu na obnovu řízení, nicméně již v roce 2003 NSS vyjádřil svůj názor, že zamítnutím návrhu na obnovu řízení nejsou dotčena subjektivní práva navrhovatele obnovy.

## 5 Návrhy de lege ferenda

Obecně je třeba říci, že správní trestání je postiženo řadou nedostatků. Jedním z prvotních problémů je chybějící ucelený zákon - kodex, období trestního zákoníku a vymezení procesního předpisu – trestního řádu. Takto zvolená koncepce by byla vhodným řešením. Nicméně tato koncepční změna by zabrala velké úsilí, řadu změn a muselo by se jednat o návrh napříč politickým spektrem, mnoha odborníků a široké spolupráce. Řízení o přestupcích upravuje starý a mnohokrát novelizovaný předpis, jehož nedostatky se v řadě věcí snaží dotvářet judikatura. Zákonnou úpravu by bylo vhodno přepracovat prakticky od počátku. Sloučení správního trestání a soudního trestání (blízký vztah přestupků a trestných činů) si nedovedu v podmínkách České republiky představit vůbec.

### Změna zániku odpovědnosti za přestupek

Zákon o přestupcích v současnosti koncipuje odpovědnost za přestupek tak, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Zákonem vymezenou lhůtu je třeba interpretovat tak, že ve stanovené jednoleté lhůtě ode dne spáchání přestupku, musí rozhodnutí nabýt právní moci.<sup>185</sup>

To činí v současnosti řadě správních orgánů velké potíže. Jedním z řady problémů je popsána obstrukčnost v jednání obviněných, kteří se vyhýbají projednání přestupku. Využívají obligatornosti ústního jednání. Mnohé správní orgány jsou také přetíženy svou agendou (množstvím vyřizovaných věcí). Zákonodárci je zjevná nevhodnost úpravy týkající zániku odpovědnosti známa již delší dobu. Uvedenou jednoletou lhůtu navrhovali poslanci prodloužit již v roce 2002.<sup>186</sup> koncipovaná změna právní úpravy měla prodloužit promlčecí dobu přestupků z jednoho na dva roky. Výrazná změna popisovaného stavu nebyla do dnešního přijata a další aktuálně navrhovanou změnu pak představili poslanci až v roce 2012. Zkraje loňského roku předložila ČSSD do Sněmovny novelu zákona o přestupcích opětovně navrhuující prodloužení promlčecí doby na dvě léta. *“Chceme podpořit úřady v jejich oprávněném postupu proti*

---

<sup>185</sup> § 20 ZPř, vyložen v rozsudku NSS ze dne 21. 12. 2010, č. j. 9 As 89/2010 – 91, také v rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 – 61, obdobně v rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, případně také v rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 – 89, všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>186</sup> Redakce [epravo.cz](http://www.epravo.cz). NOVELA PŘESTUPKOVÉHO ZÁKONA – PROMLČECÍ DOBA [online]. © 2013 [citováno 10-3-2013]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-pravo/novela-prestupkoveho-zakona-promlceci-doba-prestupky-proti-poradku-ve-statni-sprave-15805.html>

*pachatelům přestupků a pomoci jim zjednat právo. Toto opatření umožní, aby tisíce případů nezůstaly bez trestu. Proto navrhujeme prodloužení lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek o jeden rok, konkrétně na dva roky.*<sup>187</sup> Citované prohlášení je přáním mnohých správních orgánů a zejména odborníků na správní trestání. Zohledněnou situaci navíc podtrhuje fakt, že některé přestupky jsou z počátku řešeny policií pro možné podezření ze spáchání trestného činu, nicméně skutek je posouzen jako přestupek a věc je postoupena správnímu orgánu. Tím je zkrácena zákonná jednoletá lhůta někdy i o její jednu třetinu.

Uvedenou situaci již bylo nuceno řešit i Slovensko, neboť i zde byla situace obdobná. Zákon o přestupcích je v obou zemích koncipován obdobně. Slovenský zákonodárce přistoupil k novele zákona SNR č. 372/1990 Zb., o priestupkoch (o přestupcích). Podle uvedeného není možné přestupek projednat, pokud od jeho spáchání uplynuly dva roky, případně pokud se na přestupek vztahuje amnestie.<sup>188</sup> Zdá se to jako drobná změna, kdy došlo pouze ke změně jedné číslice, že ? Nicméně uváděné řešení částečně vyžene kritizované vyhýbání se ústnímu jednání, neboť být nemocen po dobu dvou let je krajně problematické, i když nikoliv nemožné. Slovenská úprava je v některých směrech mnohem přísnější než česká úprava.<sup>189</sup> Ona hrozba vysoké sankce je účinnou zbraní proti ohrožení právních statků.

Sám za sebe bych navrhoval změnu trochu jinak. Odpovědnost za přestupek by bylo možné konstruovat tak, že přestupek nelze projednat, pokud správní orgán nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.<sup>190</sup> Uvedená změna by účinně pomohla situaci některých skupin přestupkové agendy. Obecně mám za to, že je třeba také zvýšit sankce za některé přestupky, se zdůrazněním ukládání sankcí tak, aby měly podstatnější dopad na přestupce. Udělená sankce by přece měla mít odstrašující charakter, tak aby byl přestupce odrazen od opakovaného páčání přestupků. V dnešní praxi správních orgánů

---

<sup>187</sup> Tiskové oddělení ČSSD. *Novela přestupkového zákon.* [online]. © 2013 [citováno 10-3-2013]. Dostupné na <http://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/cssd-predlozila-novelu-prestupkoveho-zakona-ktera-zvysi-dobu-vymahatelnosti-prestupku-o-rok/>

<sup>188</sup> § 20 zákona SNR č. 372/1990 Z.z., o priestupkoch (o přestupcích), v platném znění

<sup>189</sup> § 22, § 24 zákona č. 372/1990 Z.z. o priestupkoch (o přestupcích), v platném znění

<sup>190</sup> Obdobná konstrukce byla zákonodárcem využita při úpravě přestupků v souvislosti s porušením zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, v platném znění, konkrétně v § 16b odst. 3 věty poslední zmíněného zákona

jsou posuzována kritéria k udělení sankce velice mírným způsobem i s ohledem na to, že přestupek není nikterak závažné a výrazné porušení právních norem.

### **Registr přestupků**

Koncepcí novely zákona o přestupcích je zavedení centrální evidence přestupků, jejímž předmětem by bylo sledování a vyhodnocování opakovaného porušení zákona. Zákodárce směřuje tímto opatřením k ukládání adekvátnějších sankcí za porušení právních norem. Za tímto účelem je navržena změna zákona o přestupcích upravující postup při zápisu do evidence přestupků, přičemž do evidence by se měla evidovat : „pravomocná rozhodnutí o přestupcích proti alkoholismu a toxikomanii podle § 30, na úseku zemědělství a myslivosti podle § 35 odst. 1 písm. c) a f), na úseku obrany České republiky podle § 43, proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, přestupcích proti občanskému soužití podle § 49 a přestupcích proti majetku podle § 50 a také pravomocná rozhodnutí o jednání osob uvedených v § 10 odst. 1 majícím znaky přestupku proti alkoholismu a toxikomanii podle § 30, na úseku zemědělství a myslivosti podle § 35 odst. 1 písm. c) a f), na úseku obrany České republiky podle § 43, proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, přestupku proti občanskému soužití podle § 49 nebo přestupku proti majetku podle § 50.“<sup>191</sup> V souvislosti s tímto uvedeným je navrhována změna zákona o Rejstříku trestů<sup>192</sup>, který by vedl evidenci přestupků a vydával opis nebo výpis z této evidence. Opakované porušení zákona by v některých případech bylo možné posuzovat jako trestný čin.

Uvedený systém by správním orgánům rozhodujícím o přestupku ulehčil situaci v případě posuzování sankce, sledování porušujícího chování a vedl by tak ke zpřehlednění dnešního stavu. Recidivisty přesto žádný systém evidence přestupků nepřesvědčí k zastavení opakovaného páčání přestupků. Situaci tak je dle mého názoru řešit komplexněji. Jediným možným způsobem je zpřísnění některých sankcí, které by bylo možné uložit za spáchání přestupku. Je možné uvažovat o zavedení nových skutkových podstat přestupků či nových sankcí.

### **Rozhodnutí vydaná v blokovém řízení a možnost soudního přezkumu**

Z mého pohledu byla aktuální judikatura NSS v této práci podrobena silné kritice. Vzhledem k mnohým pochybení v oblasti obsahových náležitostí nutných pro

<sup>191</sup> Navrhované znění § 91 odst. 1,2 ZPř, uvádějící zapisované přestupky do Evidence přestupků

<sup>192</sup> Upraven zákonem č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, v platném znění

rozhodnutí vydaná v pokutových blocích bych navrhoval NSS, aby povolil možnost alespoň mimořádných opravných prostředků směřujících proti rozhodnutím vzešlým z blokového řízení.

Obnova řízení je prakticky jediným možným návrhem v dispozici přestupce, kterou může svým podáním vyvolat (míněno návrhem na povolení obnovy řízení). V případě využití opravných prostředků jsem i toho názoru, že by měla být přípustná žaloba ve správním soudnictví.<sup>193</sup> Soudnímu přezkumu správními soudy by tak byla podrobena rozhodnutí, ve kterých by navrhovatel poukazoval na splnění zákonem stanovených podmínek pro možnou obnovu řízení. Judikaturou či činností správních orgánů by pak byly vymezeny okolnosti, za kterých je možné povolení obnovy řízení.

Dle mého názoru by se mělo jednat o případy chybějících podpisů přestupců, chybějících údajů a podpisu oprávněné úřední osoby, nedostatku náležitostí pro specifikaci přestupce (jméno, příjmení, datum narození apod.). Dalším důvodem pro obnovu řízení by byla chybějící specifikace přestupku (resp. neuvedení přestupkového jednání).

Zákonodárce nijak neomezil možnost domáhat se obnovy řízení proti rozhodnutím vydaným ve zkráceném řízení. Institut přezkumného řízení je pouze prostředkem dozorcí činnosti správního orgánu<sup>194</sup>, proto jsem zastávce možných obnov řízení proti pokutovým blokům. V případě zrušení pokutového bloku by bylo zahájeno příslušným správním orgánem klasické správní řízení o přestupku a nařízeno ústní jednání. Touto cestou lze napravit nedostatky ve vydaných pokutových blocích, které nesplňují zákonem požadované náležitosti.

### **Koncepce vzdělávání úředníků v oblasti správního trestání**

Jasnou strategií v oblasti řízení o přestupcích by bylo také získání vysoce specializovaných úředníků, specialistů na svůj obor. Jejich vzdělávání je velice důležitým prvkem pro zajištění kvalitního vedení řízení, vyřizování věcí bez zbytečných průtahů, reflexi na obstrukční jednání přestupců, a jen takto lze dosáhnout kvalitních rozhodnutí, která budou vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu. Řízení o přestupcích je

---

<sup>193</sup> Zde je třeba z mého pohledu vyřešit rozkol v judikatuře NSS, Usnesení NSS ze dne 30.10.2003, č.j. 6 A 104/2002-40 nepřipouští žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí povolení obnovy řízení, podle mého názoru se nejedná o rozhodnutí správné, nemá dle mého také oporu v zákoně

<sup>194</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze, č.j. 6 A 53/1997-18, který zdůrazňuje, že odložení podnětu v případě prostředku dozorcího práva, a tedy nezrušení rozhodnutí, proti kterému podnět směřuje, není zásahem do sféry subjektivních práv účastníka, soud dále konstatoval nepřipustnost žaloby v takovém případě

svěřeno do rukou správních orgánů (stojí tak mimo strukturu trestání soudního) a vzhledem ke zmíněnému rozkolu je třeba klást velký důraz na kvality úředníků.

Vzdělávání by mohlo být svěřeno jednomu institutu zřízenému při některém z ministerstev, jehož úlohou by bylo pouze vzdělávání úředníků v oblasti řízení o přestupcích (případně v oblasti správního trestání). Navrhoval bych s ohledem na zásadu rozhodování obdobných případů stejně, volit i cestu společných školení správních orgánů prvého stupně (s ohledem na příslušný odbor) nejen v oblastech jednotlivých krajů. Jednalo by se o setkání správních orgánů napříč republikou a ustanovila by se tak běžná praxe celorepublikově. V případě odvolacích správních orgánů pak zdůrazňuji a chválím proběhlé zimní konference/workshopy v prostorách Krajského úřadu kraje Vysočina. Vydané publikace jsou bezpochyby velkým přínosem. Těchto ročníků se jednalo o setkání právních expertů všech krajských úřadů, akademiků, specialistů na oblast justice a legislativy.

## Závěr

Stanoveným cílem této práce byl rozbor právní úpravy dopadající na správní řízení o přestupcích. Zákonnou úpravu jsem doplnil o judikaturu správních soudů zabývající se přestupkovou agendou.

Teoretická část této práce je založena na právních předpisech i na odborné literatuře se zohledněním komentované literatury. Rozsah práce neumožňuje komplexní rozbor dané problematiky. Vzhledem k tomu, že se jedná o komparaci zákonné úpravy s odbornou literaturou na straně jedné a zákonné úpravy se zohledněním dopadající judikatury na straně druhé, vydalo by toto téma na rozsah několika odborných publikací.

Jak jsem uvedl v úvodu této práce, první kapitola vymezuje základní zásady pro činnost správních orgánů a vymezuje zásady dopadající řízení o přestupcích. Danou kapitolu uzavírá hodnocení vztahu těchto zásad. Druhou kapitolu tvoří rozbor části třetí zákona o přestupcích, vymezující přestupkové řízení od počátku (domnělého spáchání přestupku), přes ustanovení vymezující příslušnost, možnost konání společného řízení, podávání vysvětlení, úpravu odložení věci. Dále vymezují fázi před zahájením řízení, tzv. přípravné řízení, fázi po zahájení řízení – nalézací řízení, popisují taxativně vymezené účastníky řízení. Detailně se věnují osobě obviněného a nutnosti konání ústního jednání správním orgánem v prvním stupni řízení o přestupcích. Zákon také vymezuje možnost zastavení řízení. Tuto kapitolu uzavírá pojednání o náležitostech rozhodnutí a možnost podání odvolání učiněné ke správnímu orgánu prvého stupně.

Třetí kapitola je výrazem obsáhlé práce s aktuální a zásadní judikaturou zejména Nejvyššího správního soudu dopadající zejména na blokové řízení. Tato kapitola rozebírá a zohledňuje faktory zkrácených řízení. Velkou část autor věnuje blokovému řízení, vzhledem k nemožnosti podrobení soudnímu přezkumu vydané rozhodnutí v blokovém řízení. Přesto ale existuje několik rozhodnutí, která prolamují ustálenou praxi správních soudů. Vzhledem k nemožnosti podání řádného opravného prostředku proti rozhodnutí vydaného v blokovém řízení autor zdůrazňuje možnost konání přezkumného řízení. Judikatura je schizofrenní v případě možné obnovy řízení proti rozhodnutím vzešlým z blokového řízení, ve vztahu k následnému podrobení soudního přezkumu rozhodnutí povolujícího či zamítajícího obnovu řízení.

Je vhodné zdůraznit, že autor podrobuje vlastnímu rozboru usnesení předložené rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Čtvrtou kapitolou je vymezena možnost využití a dopad judikatury na činnost správních orgánů a správních soudů v ČR. Je vymezena činnost Nejvyššího správního soudu, rozebrána pozice Ústavního soudu ve vztahu ke správním soudům. Autor také vymezuje ustálenost judikatury a rozebírá charakter soudního přezkumu v oblasti vydaných rozhodnutí v oblasti správního řízení o přestupcích. Závěr této kapitoly hodnotí pozitivní vliv rozhodovací činnosti i v oblasti kontinentální právní kultury.

S ohledem na několikaletou zkušenost s přestupkovým řízením vymezují v páté kapitole aktuálně navrhované možnosti změny právní úpravy. Vhodnost změny odpovědnosti za přestupek s ohledem na promlčení přestupku je široce kritizovanou oblastí. Zde je drobná komparace s právní úpravou Slovenska. Ta je zmíněna vzhledem ke vhodnějšímu řešení dané problematiky.

V závěru bych rád zmínil, že i přes tezi, že v přestupkovém řízení již bylo téměř vše popsáno, se autor v této práci pokusil o zdůraznění vlivu soudní judikatury a o uvedení vlastního rozboru několika současně krajně problematických rozhodnutí. Dopad možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o možné obnově řízení ve vztahu k blokovému řízení lze jen těžko předpokládat. V případě nepovedeného judikatorního výkladu může dojít k přehlčení návrhů směřovaných ke správním orgánům.

## RESUMÉ

This diploma work deals with specifications of transgressions proceedings with regard to the judicature acts and their influence on this question. In the first chapter the author devotes himself to the correlation of the Act on Transgressions and Administrative Order. He presents basic principles of acts of administrative bodies and adds some specific principles affecting only transgressions proceedings. The author defines cohesion of these principles as well.

The second chapter of this work is created by the analysis of legal provisions defining transgressions proceedings chronologically from the beginning (supposed transgressions commitment). The author defines periods before proceeding initialization, so called preliminary procedure and the periods after proceeding initialization - discovery procedure. In this chapter there is an analysis of defined enumerated proceedings participant. The accused person and necessity of performing verbal proceedings by the administrative body in the first period of transgressions proceedings are regarded in detail.

The third chapter regards the questions of summary proceedings. Namely fine proceedings and administrative order proceedings. A great part is dedicated to impossibility to leave the conclusions from fine proceedings to legal review. In connection with fine proceedings there is a definition of possibility of extra legal remedy or review proceedings definition.

In the fourth chapter the author deals with influence of the judicature acts on transgressions proceedings. He regards the position of the Supreme Administrative Court or of the Constitutional Court in correlation to administrative courts. The author gives a positive evaluation to the influence of the decision acts and steadiness of the issued judicature acts. Regarding found absence of the actual legal regulations the author describes amendments proposed by himself in the fifth chapter. He recommends the amendment of the construction of extinction of responsibility for transgression and expresses his opinion of the transgressions register. Last the author proposes permission of legal review of decisions regarding possible retrial in case of decisions taken in fine proceedings.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. 1. vyd. Editor Vladimír Vopálka. Překlad Marta Chromá. Praha: Linde, 2006, 439 s. Sborník ASPI. ISBN 80-720-1600-8.
- ČERNÝ Jan, HORZINKOVÁ Eva, KUČEROVÁ Helena. *Přestupkové řízení*. 12. vyd. Praha: Linde 2011. 760 s. ISBN 978-80-7201-859-8
- ČERNÝ Jan, HORZINKOVÁ Eva. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 10. podstatně přepracované vydání podle stavu k 1. 12. 2006. Praha: Linde, 2006. 686 s. ISBN 9788072016235
- ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1.6.2009. Praha: Linde Praha, 2009. 431 s. ISBN 978-807-2017-683.
- FIALA, Josef a David MAREK. *Občanské právo hmotné: sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. vyd. 3., opravené a doplněné. Brno: Nakl. Doplněk, 2002, 433 s. ISBN 80-723-9111-9.
- FLEGL, Vladimír. *Přestupky a jiné správní delikty*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1998, xii, 193 p. ISBN 80-717-9215-2.
- HENDRYCH, Dušan, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, 837 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.
- HORZINKOVÁ, Eva, Břetislav ČECHMÁNEK a Milan TAUBER. *Přestupky a správní trestání: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 4. dopl. vyd. Praha: Eurounion, 2008, 310 s. ISBN 978-807-3170-691.
- HORZINKOVÁ, Eva, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků: komentář*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, 480 p. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 978-808-7212-943.
- HRABÁK, Jan. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 3., aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2009, 500 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-807-3574-246.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákon a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.12.2011. Praha: Leges, 2011, 1280 s. ISBN : 978-80-87212-99-8
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, xxvi, 690 s. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4004-018.

- JEMELKA, Luboš. *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005, 555 s. Sborník ASPI. ISBN 80-735-7109-9.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Editor Vladimír Vopálka. Překlad Marta Chromá. Praha: C.H. Beck, 2009, xxvi, 640 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-807-4001-574.
- JEMELKA, Luboš, Helena KUČEROVÁ a Vladislav VĚTROVEC. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, xxi, 534 s. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.
- KADEČKA, Stanislav a David MAREK. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II: sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 271 p. ISBN 80-738-0250-3.
- KUČEROVÁ, Helena, Břetislav ČECHMÁNEK a Milan TAUBER. *Dopravní přestupky v praxi: podle stavu k 1.7.2006*. 2. přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, 431 s. ISBN 80-720-1613-X.
- MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xxii, 202 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-807-1798-064.
- MOHELSKÁ, Libuše a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006, 823 s. Judikatura (ASPI), sv. 36. ISBN 80-735-7200-1.
- NEDOROST, Libor, Zdeněk SOVÁK a Vladislav VĚTROVEC. *Správní řád: komentář*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 527 s. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-864-3216-5.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Vyd. 1. Editor Vladimír Vopálka. Překlad Marta Chromá. Praha: Linde, 2005, 515 s. Sborník ASPI. ISBN 80-720-1523-0.
- PRŮCHA, Petr. *Průcha, P.: Správní právo, obecná část, (učebnice) 7. doplněné a aktualizované vydání*. 7. vydání. Brno: MU Brno - Doplněk Brno, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-427
- SKULOVÁ Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 388 s. ISBN 978-80-7380-381-0
- SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 257 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-807-3575-182.

- ŠÁMAL, Pavel, Zdeněk SOVÁK a Vladislav VĚTROVEC. *Trestní řád: komentář*. 6., doplněné a přepracované vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008, 2 v. (XXIV., 3011 p.). Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 978-80-7400-043-0.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Editor Vladimír Vopálka. Překlad Marta Chromá. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-807-2731-664.

## Právní předpisy

- Zákon č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, v platném znění
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) , v platném znění
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
- Zákon č. 209/1992 Sb., Evropská úmluva o lidských právech, v platném znění
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava, v platném znění
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění
- Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, v platném znění
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, v platném znění
- Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbol, v platném znění
- Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, v platném znění
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění
- Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, v platném znění
- Zákon č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, v platném znění
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění
- Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád, v platném znění
- Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, v platném znění

## Soudní rozhodnutí

- Rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.2.2012, č.j. 5 A 149/2010-80
- Rozsudek NSS ze dne 2.4.2008, č.j. 1 As 12/2008-67
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72
- Rozsudek NSS ze dne 12.3.2009, č.j. 7 As 9/2009-66
- Nález ÚS ČR ze dne 29.9.2010, sp.zn. Pl. ÚS 32/08
- Rozsudek NSS ze dne 22.1.2009, č.j. 1 As 96/2008-115
- Rozsudek NSS ze dne 21.4.2006, č.j. 5 As 20/2005-66
- Rozsudek NSS ze dne 13.8.2008, č.j. 1 Azs 59/2008-53
- Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22.12.2000, sp. zn. 30 Ca 221/2000

- Nález Ústavního soudu, sp.zn. I. ÚS 198/95
- Nález Ústavního soudu, sp.zn. I. Pl. US 24/04
- Rozsudek NSS ze dne 27.9.2007, č.j. 7 As 29/2007-56
- Nález ÚS ze dne 25.11.1999, sp.zn. III. ÚS 470/97
- Rozhodnutí ÚS sp. zn. IV. US 690/2001
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp.zn. 7 A 157/1995
- Rozhodnutí III. ÚS 188/04
- Rozhodnutí ÚS sp.zn. Pl. US/6/1996
- Rozsudek NSS ze dne 3.7.2008, č.j. 2 As 27/2008-57
- Usnesení ÚS ČR ze dne 28.7.2008, sp.zn. II.ÚS 1500/08
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp. zn. 6 A 226/95
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995, č.j. 6 A 216/93-34
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26.8.1996, sp.zn. 7 A 45/94
- Rozsudek NSS publ. pod č. 847/2006 SbNSS
- Rozsudek NSS ze dne 22.1.2009, 1 As 96/2008-115
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, č.j. 52 Ca 1/2003-77
- Rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54
- Rozsudek NSS ze dne 18.6.2009, č.j. 1 As 28/2009-62
- Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 8.3.2000, sp. zn. I. ÚS 355/1997
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 22.3.1994, sp. zn. Pl. ÚS 37/93
- Rozsudek NSS ze dne 9.9.2010, č.j. 1 As 34/2010 – 73
- Rozsudek NSS ze dne 29.8.2007, č.j. 2 As 73/2006
- Rozsudek NSS ze dne 7.10.2009, č.j. 1 As 66/2009-81
- Rozsudek NSS ze dne 24.5.2006, č.j. 1 Afs 77/2005-43
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn.: 6A 4/1994
- Rozsudek NSS ze dne 8.6.2005, č.j. 2 Afs 30/2004-51
- Rozsudek NSS, sp. zn.: 7 A 123/2002, SoJ 265/2004
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 A 139/1994, SoJ 296/1998
- Rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, sp. zn. 3 As 57/2004
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze, ze dne 11.12.2000, sp. zn. 28 Ca 145/1999
- Nález ÚS ČR, ze dne 3.3.2005, sp.zn. II. ÚS 329/2004
- Rozsudek NSS ze dne 20.10.2011, č.j. 2 As 111/2011-56
- Nález ÚS ze dne 11.3.2004, sp. zn. II. ÚS 788/2
- Rozsudek NSS ze dne 16.4.2008, č.j. 1 As 27/2008-67
- Rozsudek NSS 1 As 96/2008-115
- Rozsudek NSS ze dne 21.6.2007, č.j. 1 As 16/2007-106
- Nález US sp. zn. III. ÚS 190/01 ze dne 1.11.2001
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice, ze dne 14.2.2008, č.j. 54 Ca 1/2008-30
- Rozsudek NSS ze dne 6.3.2009, č.j. 1 As 4/2009-57
- Rozsudek NSS ze dne 6.2.2008, č.j. 3 As 58/2007-117
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. 21 Cdo 776/2000
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 3. 2001, sp. zn. 24 Co 7/2001
- Usnesení NS ČR ze dne 24.2.2010, sp.zn. 20 Cdo 749/2008

- Usnesení NS ČR ze dne 15.10.2009, sp.zn. 20 Cdo 1533/2008
- Usnesení NS ČR ze dne 7.2.2006, sp.zn. 20 Cdo 912/2005
- Usnesení NS ČR ze dne 12.4.2001, sp.zn. 21 Cdo 775/2000
- Rozsudek NSS ze dne 17.6.2011, č.j. 5 As 27/2011-122
- Rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7 As 55/2007-71
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze, č.j. 6 A 53/97-18, SoJ 877/2001
- Rozsudek NSS ze dne 15.8.2011, č.j. 1 As 10/2011-122
- Rozsudek NSS ze dne 20.12.2012, č.j. 1 As 153/2012-24
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13.11.2009, č.j. 5 Ca 62/2009-32
- Rozsudek NSS ze dne 24.3.2010, č.j. 2 Ans 2/2010-62
- Rozsudek NSS ze dne 29.12.2004, č.j. 6 As 49/2003-46
- Rozsudek ze dne 6.2.2008, č.j. 3 As 58/2007-117
- Rozsudek ze dne 31.5.2010 č.j.: 4 As 25/2010-34
- Rozsudek ze dne 15.1.2009, č.j.: 5 As 16/2008-68
- Rozsudek ze dne 12.8.2010, č.j. 9 As 25/2010-44
- Rozsudek ze dne 17.2.2011, č.j. 9 As 75/2010-49
- Rozsudek NSS ze dne 23.9.2011, č.j. 8 As 69/2011-40
- Rozsudek NSS ze dne 12.8.2010, č.j. 9 As 25/2010-44
- Rozsudek NSS ze dne 12.10.2010, č.j. 2 As 81/2010-42
- Rozsudek NSS ze dne 9.6.2011, č.j. 9 As 2/2011-93
- Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 20.10.2010, č.j. 63 A 19/2010-63
- Rozsudek ze dne 24.7.2008, č.j. 2 As 47/2008-30
- Usnesení NSS ze dne 30.10.2003, č.j. 6 A 104/2002-40
- Rozsudek NSS ze dne 6.9.2009, č.j. 9 As 96/2008-44
- Rozsudek NSS ze dne 23.9.2011, č.j. 8 As 69/2011-40
- Žaloba u Krajského soudu v Ostravě, sp.zn. 58 A 77/2010
- Rozsudek NSS ze dne 19.3.2008, č.j. 3 As 62/2007-51
- Usnesení NSS ze dne 22.9.2010, č.j.: 1 As 21/2010-47
- Nález ÚS ze dne 10.10.2002, sp.zn. III. ÚS 728/01
- Rozsudek NSS ze dne 13.8.2008, č.j. 2 Afs 61/2008-60
- Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22.7.2005, č.j. 6 A 76/2001-96
- Rozsudek NSS ze dne 9.10.2007, č.j. 9 As 37/2007-76
- Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, č.j. 8 As 5/2009-80
- Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2010, č. j. 9 As 89/2010 – 91
- Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 – 61
- Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39
- Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 – 89
- Rozsudek NSS ze dne 4.11.2009, č.j. 2 As 17/2009-60
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze, č.j. 6 A 53/1997-18

## ODBORNÉ ČLÁNKY

- ZŮBEK, Jan. *Zadržení řidičského průkazu*. Právní rozhledy, č. 18/2007, s. 674
- KOPECKÝ, Martin. *Řízení před správním orgánem v prvním stupni – vybrané otázky*. In : VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád, zákon č. 200/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative procedure*. Praha: ASPI, 2005, s. 141.
- MATES, Pavel. *Právní rozhledy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, roč. 20, č.12, 445-447 s. ISSN 1210-6410.
- MIKULE, Vladimír. *Teze k problematice správního soudnictví*. Správní právo č. 2/1969 s. 108.

## INTERNETOVÉ PRAMENY

- Kolman, P. *PŘÍKAZNÍ ŘÍZENÍ – ZAJÍMAVÉ OTÁZKY*. [online]. © 2013 [citováno 8-3-2013]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/prikazni-řízení-zajimave-otazky-58687.html>>.
- Tiskové oddělení ČSSD. *Novela přestupkového zákon*. [online]. © 2013 [citováno 10-3-2013]. Dostupné na <<http://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/cssd-predlozila-novelu-prestupkoveho-zakona-ktera-zvysi-dobu-vymahatelnosti-prestupku-o-rok/>>.
- Redakce epravo.cz. *NOVELA PŘESTUPKOVÉHO ZÁKONA – PROMLČECÍ DOBA* [online]. © 2013 [citováno 10-3-2013]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-pravo/novela-prestupkoveho-zakona-promlceci-doba-prestupky-proti-poradku-ve-statni-sprave-15805.html>>.
- Vokáč, M. *Úředníci nestíhají řešit přestupky, nejvíce řidičů mine trest ve Zlíně*, [online] © 2013 [citováno 8-3-2013]. Dostupné na <[http://zpravy.idnes.cz/urednici-nestihaji-resit-prestupky-nejvic-ridicu-mine-trest-ve-zline-1ko-/domaci.aspx?c=A120213\\_211854\\_domaci\\_brm](http://zpravy.idnes.cz/urednici-nestihaji-resit-prestupky-nejvic-ridicu-mine-trest-ve-zline-1ko-/domaci.aspx?c=A120213_211854_domaci_brm)>.
- Navrátilová, Z., Císařová, E. *Promlčecí doby a korupce*. [online] © 2013 [citováno 8-3-2013]. Dostupné na <<http://www.transparency.cz/doc/SOL-analyza+priloha-final-CJ.PDF>>.