



Ministerstvo vnitra

JAN STRAKOŠ A KOL.

VADEMEKUM KE ZKOUŠCE ODBORNÉ ZPŮSOBILOSTI K PŘESTUPKŮM

Vypracované otázky ke zkoušce odborné způsobilosti
dle § 111 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za
přestupky a řízení o nich
(k 1. 1. 2019)



Jednotlivé otázky zpracovali:

Mgr. Ing. Jan Strakoš (vedoucí autorského kolektivu)

Otázka č.: 1, 5, 6, 7, 8, 12, 14, 15, 26

JUDr. Milan Cigánek, LL.M.

Otázka č.: 2, 3, 13, 16, 17, 20, 22, 27

JUDr. Jitka Morávková

Otázka č.: 9, 21, 29, 3

Mgr. Jan Potměšil

Otázka č.: 10, 23, 24, 25

Mgr. Štěpánka Blažková

Otázka č.: 11, 28

Mgr. Pavlína Kroupová

Otázka č.: 18, 19

JUDr. Miloš Matula, CSc.

Otázka č.: 4

Materiál byl zpracován v rámci projektu **Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020**, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125.

Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ISBN 978-80-7616-018-7

Obsah

SEZNAM ZKRATEK	8
PŘEDMLUVA.....	13
1 VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO SYSTÉMU DĚLBY MOCI (ZÁSADA ZÁKONNOSTI). VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY JAKO FORMA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY (VRCHNOSTENSKÁ A NEVRCHNOSTENSKÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA, SUBJEKTY A VYKONAVATELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY)	14
1.1 Obecně o moci, státní moci a o právu státu trestat	14
1.2 Místo přestupkové agendy v právním státě z hlediska dělby státní moci	15
1.3 Zásada zákonnosti	17
1.4 Přestupková agenda jako forma činnosti veřejné správy	17
1.5 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy	19
2 PŘÍSLUŠNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU (VĚCNÁ, FUNKČNÍ A MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST, ZMĚNY PŘÍSLUŠNOSTI)	20
2.1 Věcná příslušnost	20
2.2 Funkční příslušnost.....	24
2.3 Místní příslušnost	25
3 ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ	31
3.1 Přehled jednotlivých zásad.....	31
4 STÁTNÍ SPRÁVA A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA (VZTAHY NADŘÍZENOSTI A PODŘÍZENOSTI).....	41
4.1 Ústavodárná a zákonodárná moc.....	41
4.2 Výkonná moc státu, státní správa	42
4.3 Územní samospráva	43
4.4 Výkon veřejné správy jinými subjekty.....	44
4.5 Soudní moc.....	44
4.6 Mezinárodní souvislosti.....	45
5 VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY Z HLEDISKA ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ (TZV. KOMPETENČNÍ ZÁKON, KOORDINAČNÍ ÚLOHA MINISTERSTVA VNITRA V OBLASTI PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ, VÝKON PŮSOBNOSTI PODLE ZÁKONA O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH)	46
5.1 Obecná východiska.....	46
5.2 Zvláštní postavení Ministerstva vnitra	48
6 VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY Z HLEDISKA ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ (ORGÁNY ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ, VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY O PŘENOSU PŘÍSLUŠNOSTI K PROJEDNÁVÁNÍ PŘESTUPKŮ, VÝKON PŮSOBNOSTI PODLE ZÁKONA O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH)	49

6.1	Výkon působnosti	49
6.2	Orgány územních samosprávných celků řešící přestupkovou agendu	49
6.3	Veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků	55
7	PRÁVNÍ PŘEDPISY VYDÁVANÉ ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY A PRÁVNÍ DŮSLEDKY JEJICH PORUŠENÍ.....	58
7.1	Územní samosprávné celky	58
7.2	Normotvorba územních samosprávných celků	58
7.3	Právní důsledky porušení povinností stanovených v právních předpisech územních samosprávných celků	62
8	PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY PŘESTUPKŮ, JEJICH PLATNOST, ÚČINNOST, ZÁVAZNOST A PRÁVNÍ SÍLA.....	63
8.1	Obecně	63
8.2	Právní předpisy, jejich právní síla, platnost, účinnost a závaznost	64
8.3	Konkrétní prameny z hlediska jejich hierarchie	65
8.4	Zvláštní prameny	69
9	PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU PRÁVNÍ OCHRANU (PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES)	72
9.1	Právo na soudní ochranu.....	72
9.2	Právo na jinou ochranu	75
9.3	Právo na spravedlivý proces.....	75
10	ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI V SOUVISLOSTI S PROJEDNÁVÁNÍM PŘESTUPKŮ	77
10.1	Zák. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.....	77
11	PŮSOBNOST ZÁKONA Č. 250/2016 Sb. (ČASOVÁ, ÚZEMNÍ A OSOBNÍ PŮSOBNOST)	80
11.1	Co je to působnost normy?	80
11.2	Časová působnost	80
11.3	Územní působnost	82
11.4	Osobní působnost	83
12	ZÁKLADNÍ POJMY (POJEM PŘESTUPEK, POKRAČOVÁNÍ V PŘESTUPKU, TRVAJÍCÍ PŘESTUPEK, HROMADNÝ PŘESTUPEK, OPOMENUTÍ, SPOLUPACHATEL, ZVLÁŠTNÍ SUBJEKT PŘESTUPKU).....	87
12.1	K veřejnoprávním deliktům obecně	87
12.2	Pojem „přestupek“	88
12.3	Opomenutí	94
12.4	Spolupachatel.....	94

12.5	Zvláštní subjekt přestupku	95
13	PŘEHLED PŘESTUPKŮ A EVIDENCE PŘESTUPKŮ	96
13.1	Přehled přestupků	96
13.2	Evidence přestupků	96
14	ODPOVĚDNOST FYZICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK	99
14.1	Fyzická osoba	99
14.2	Pojetí deliktní odpovědnosti fyzické osoby	99
14.3	Klasifikace pachatelů fyzických osob	102
14.4	Formy trestné součinnosti - spolupachatelství a účastenství	103
14.5	Odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby	104
15	ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK	105
15.1	Právnícká osoba	105
15.2	Koncepce deliktní odpovědnosti právnické osoby	106
16	ODPOVĚDNOST PODNIKAJÍCÍ FYZICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK	112
16.1	Pojem „podnikající fyzická osoba“	112
16.2	Odpovědnost za přestupek	113
17	OKOLNOSTI VYLUČUJÍCÍ PROTIPRÁVNOST	117
17.1	Obecné poznámky	117
17.2	Krajní nouze	117
17.3	Nutná obrana	119
17.4	Svolení poškozeného	121
17.5	Přípustné riziko	123
17.6	Oprávněné použití zbraně	124
17.7	Jiné okolnosti vylučující protiprávnost	125
18	ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPEK, PROMLČECÍ DOBA	126
18.1	Zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby [§ 29 písm. a) a § 30 - § 34 ZOP]	126
18.2	Zánik odpovědnosti za přestupek SMRTÍ FYZICKÉ OSOBY [§ 29 písm. b)]	138
18.3	Zánik odpovědnosti za přestupek zánikem právnické osoby, nemá-li právního nástupce [§ 29 písm. c)]	139
18.4	Zánik odpovědnosti za přestupek VYHLÁŠENÍM AMNESTIE [§ 29 písm. d)]	140
19	SPRÁVNÍ TREŠTY A JEJICH UKLÁDÁNÍ	141
19.1	Pojem správní trest a hlavní zásady ukládání správních trestů	141
19.2	Druhy správních trestů [§ 35, § 45 - § 50]	141

19.3 Ukládání správních trestů [§ 36 - § 44]	147
19.4 Ukládání správních trestů za více přestupků [§ 41]	149
19.5 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu [§ 42]	149
19.6 Upuštění od uložení správního trestu [§ 43]	150
19.7 Mimořádné snížení výměry pokuty [§ 44]	151
19.8 Ukládání správních trestů mladistvým obviněným [§ 55 - § 59]	152
19.9 Domluva [§ 91 odst. 1]	153
20 OCHRANNÁ OPATŘENÍ. ZVLÁŠTNOSTI ODPOVĚDNOSTI A TRESTÁNÍ MLADISTVÉHO PACHATELE	154
20.1 Ochranná opatření	154
20.2 Odpovědnost a trestání mladistvého pachatele	159
21 ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU, VZTAH KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU A SOUDNÍMU ŘÁDU SPRÁVNÍMU. ŘÍZENÍ O ŽALOBĚ PROTI ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU. ŘÍZENÍ O KASAČNÍ STÍŽNOSTI	162
21.1 Přezkoumatelnost rozhodnutí o přestupku ve správním soudnictví	162
21.2 Stavění lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek	167
22 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ, DALŠÍ OSOBY VYSTUPUJÍCÍ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU A JEJICH PROCESNÍ POSTAVENÍ	168
22.1 Účastníci řízení	168
22.2 Osoby na řízení zúčastněné	175
23 POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU. PŘEDÁNÍ VĚCI. ODLOŽENÍ VĚCI 179	
23.1 Oznámení přestupku	179
23.2 Předání věci a změny příslušnosti	180
23.3 Odložení věci	180
23.4 Podání vysvětlení	182
24 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU. ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ SE SOUHLASEM OSOBY PŘÍMO POSTIŽENÉ SPÁCHÁNÍM PŘESTUPKU. PŘEKÁŽKY ŘÍZENÍ. SPOLEČNÉ ŘÍZENÍ ..	183
24.1 Překážky řízení	183
24.2 Zahájení řízení z moci úřední	183
24.3 Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postížené spácháním přestupku	184
24.4 Společné řízení	185
25 PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU, ÚSTNÍ JEDNÁNÍ, DOKAZOVÁNÍ. PŘERUŠENÍ ŘÍZENÍ. ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ	187
25.1 Průběh řízení o přestupku	187
25.2 Ústní jednání	187

25.3	Dokazování	188
25.4	Přerušení řízení.....	189
25.5	Zastavení řízení.....	190
26	ZVLÁŠTNOSTI DORUČOVÁNÍ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU. ZAJIŠŤOVACÍ PROSTŘEDKY 192	
26.1	Obecně k doručování	192
26.2	Zvláštnosti doručování v řízení o přestupku	194
26.3	Zajišťovací prostředky	196
27	ŘÍZENÍ O NÁHRADĚ ŠKODY A O VYDÁNÍ BEZDŮVODNÉHO OBOHACENÍ. NAROVNÁNÍ.....	200
27.1	Řízení o náhradě škody (vydání bezdůvodného obohacení).....	200
27.2	Narovnání.....	203
28	ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU, PŘÍKAZ, PŘÍKAZ NA MÍSTĚ A PŘÍKAZOVÝ BLOK. NÁHRADA NÁKLADŮ ŘÍZENÍ	207
28.1	Rozhodnutí o přestupku	207
28.2	Příkaz (§ 90).....	211
28.3	Příkaz na místě (§ 91 - 92)	212
28.4	Náhrada nákladů řízení (§ 95)	213
29	ŘÍZENÍ O ODVOLÁNÍ	216
29.1	Osoby oprávněné podat odvolání v přestupkovém řízení, rozsah odvolacích práv a lhůty pro podání odvolání	216
29.2	Náležitosti odvolání.....	218
29.3	Účinky odvolání	218
29.4	Řízení o přípustném odvolání.....	218
29.5	Postup při opožděném nebo nepřípustném odvolání	222
30	ZVLÁŠTNÍ POSTUPY PO PRÁVNÍ MOCI ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU.....	223
30.1	Nové rozhodnutí (§ 99 přestupkového zákona, § 101 a 102 spr. řádu).....	223
30.2	Přezkumné řízení (§ 94 až 99 spr. řádu, § 100 a 101 přestupkového zákona).....	225
30.3	Obnova řízení (§ 100 a 102 spr. řádu)	229
	DOPORUČENÁ LITERATURA	231
	SEZNAM PRAMENŮ	232
	NĚKTERÉ UŽITEČNÉ ODKAZY	234

SEZNAM ZKRATEK¹

Právní předpisy

daňový řád

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

energetický zákon

zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

horní zákon

zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

kompetenční zákon

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

kontrolní řád

zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

krajské zřízení

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

lázeňský zákon

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

Listina

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

o. s. ř.

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

obč. zák. / obč. zákoník

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

obecní zřízení

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

přestupkový zákon / ZOP

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

puncovní zákon

zákon č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon)

soudní řád správní / s. ř. s.

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

spr. ř. / SŘ / správní řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

tabákový zákon

zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

¹ Není-li uvedeno jinak, jsou všechny právní předpisy citovány ve znění pozdějších předpisů.

tr. řád / TrŘ

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

tr. zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Úmluva

sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.,
o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Ústava

ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

veterinární zákon

zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících
zákonů (veterinární zákon)

vodní zákon

zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

zákoník práce

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zák. č. 204/2015 Sb.

zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb.,
o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb.,
o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

zák. na ochranu zvířat proti týrání

zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání

zák. o Bezpečnostní informační službě

zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě

zák. o ČNB

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

zák. o elektronických komunikacích

zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých
souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

zák. o evidenci obyvatel

zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně
některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)

zák. o finančním arbitrovi

zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi

zák. o Generální inspekci bezpečnostních sborů

zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů

zák. o hl. m. Praze

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

zák. o hornické činnosti

zákon České národní rady č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách
a o státní báňské správě

zák. o majetku České republiky

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování
v právních vztazích

zák. o metrologii

zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii

zák. o myslivosti

zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

zák. o některých přestupcích

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

zák. o obalech

zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)

zák. o občanských průkazech

zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech

zák. o obchodních korporacích

zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

zák. o obecní policii

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

zák. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

zák. o ochraně průmyslových vzorů

zákon č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích

zák. o ochraně přírody a krajiny

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

zák. o ozbrojených silách ČR

zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

zák. o Policii ČR

zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

zák. o požární ochraně

zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

zák. o přeměnách obchodních společností a družstev

zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev

zák. o Rejstříku trestů

zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů

zák. o rybářství

zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

zák. o sil. provozu

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

zák. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

zák. o spotřebitelském úvěru

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

zák. o soudnictví ve věcech mládeže

zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)

zák. o s. p. o. d.

zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí

zák. o stanovení obcí s pov. obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

zák. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci

zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů

zák. o státních hranicích

zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích

zák. o Státním pozemkovém úřadu

zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů

zák. o střetu zájmů

zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

zák. o svobodném přístupu k informacím

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

zák. o trestní odpovědnosti právnických osob

zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

zák. o Úřadu práce České republiky

zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů

zák. o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

zák. o úřednících územních samosprávných celků

zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

zák. o veřejných rejstřících

zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů

zák. o Vězeňské službě a justiční stráž

zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž

zák. o vnitrozemské plavbě

zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě

zák. o vojácích z povolání

zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

zák. o Vojenské policii

zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii

zák. o Vojenském zpravodajství

zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství

zák. o výkonu trestu odnětí svobody

zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů

zák. o výkonu vazby

zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby

zák. o výkonu zabezpečovací detence

zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů

zák. o zbraních

zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních)

zák. o znalcích a tlumočnících

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

zákoník práce

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

změnový zákon č. 183/2017 Sb.

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

živnostenský zákon

zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

Instituce a organizace

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

EU/ES

Evropská unie/Evropské společenství

KS

krajský soud

MS

městský soud

NS

Nejvyšší soud

NSS

Nejvyšší správní soud

PČR

Policie České republiky

SZ

státní zastupitelství

ÚS

Ústavní soud

VS

vrchní soud

PŘEDMLUVA

Roku 2018 byla Ing. Mgr. Davidem Slámou, ředitelem odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra ustanovena pracovní skupina při přestupkovém řízení ve věci veřejného pořádku, občanského soužití a majetku, jejíž hlavním posláním bylo metodickou činností přispět ke zkvalitnění výkonu územní veřejné správy prostřednictvím vzdělávání lidských zdrojů územních samosprávných celků (konkrétně Specifický cíl 4.3 Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020, v rámci Strategického cíle 4 - Profesionalizace a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě). Do této pracovní skupiny byli vybráni odborníci na přestupkovou problematiku z resortu Ministerstva vnitra, z krajských a městských úřadů jakož i dalších zainteresovaných institucí. Osloveni byli zejména ti, kteří mají bohaté, dlouholeté zkušenosti s vedením přestupkových řízení na úrovni správních orgánů včetně vytváření metodiky v této oblasti veřejné správy.

Pracovní skupina si hned na prvním zasedání vytyčila cíl vytvořit ve spolupráci s Institutem pro veřejnou správu Praha studijní materiál, který by mohl přispět k celkovému zkvalitnění povědomí veřejnosti o složitosti přestupkové agendy a posloužit úředníkům jako cenný podklad při jejich přípravě na složení zkoušky odborné způsobilosti, kterou zavedl právě nový přestupkový zákon. Následně započaly práce na realizaci projektu, který se zdárně podařilo dotáhnout do konce v listopadu roku 2018.

Vademekum neboli příručka ke zkoušce odborné způsobilosti je výsledkem úsilí celého pracovního týmu poskytnout stávajícím i budoucím úředníkům, na které se povinnost složení nové zkoušky vztahuje, ucelený přehled o obsahu odpovědí ke každé zkušební otázce. Ten, jak autoři pevně věří, úředníkům usnadní zkoušku vykonat.

Publikace je koncipována jako průvodce celou zkouškou, neklade si však ambice nahrazovat komentáře či jinou odbornou literaturu, na tu je naopak namnoze odkazováno. Vedle teoretického rozboru platného přestupkového práva však je její jednoznačnou předností, že je prodchnutá řadou praktických příkladů, na kterých se dle mínění celého autorského kolektivu instituty přestupkového zákona demonstrují nejlépe. Publikace proto může úředníkovi posloužit i po složení zkoušky jako cenná pomůcka v jeho další správní praxi.

Za autorský kolektiv
Jan Strakoš

1 VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO SYSTÉMU DĚLBY MOCI (ZÁSADA ZÁKONNOSTI). VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY JAKO FORMA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY (VRCHNOSTENSKÁ A NEVRCHNOSTENSKÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA, SUBJEKTY A VYKONAVATELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY)

1.1 Obecně o moci, státní moci a o právu státu trestat

Moc lze v nejobecnějším slova smyslu definovat jako schopnost jednotlivce či kolektivu mít převahu nad jiným jednotlivcem či jiným kolektivem. Jde o způsob prosazování vlastní vůle přes odpor druhých. Kupříkladu nejtypičtější projevem moci je právě moc někoho (po)trestat. Jistě však záleží také na tom, jaké prostředky k tomu budou použity; zda např. síla anebo právo. Moc se může soustředit v rukou jednoho (suveréna), kolektivu nebo státu. Je-li však svěřena státu, bavíme se tu o státní moci.

Státní moc si v našem pojetí můžeme představit jako moc lidu. Jde o veřejnou moc, která je v ČR vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy). Podstatou této trichotomie státní moci je zabránit, aby se veškerá moc koncentrovala v rukou jednoho. Její jednotlivé složky proto musí na sobě fungovat nezávisle, musí být v rovnováze a zároveň musí mezi nimi existovat vzájemná kontrola.

Státní moc ale není neomezená, je limitována územní a osobní jurisdikcí státu. Z hlediska teritoriality to znamená, že státní moci ČR jsou podrobeny všechny osoby i věci nacházející se na jejím území; z hlediska personality to znamená, že občané ČR zůstávají do jisté míry podřízeni státní moci ČR i v době, kdy pobývají mimo její území.² Toto pochopení má samozřejmě signifikantní význam pro stát i z hlediska jeho možností trestat.

Právo státu trestat pachatele trestných činů nebo přestupků je v tradičním pojetí přirozeným, dílčím projevem výkonu státní moci. Té moci, která usměrní podmínky, jak se mají lidé ve společnosti chovat. Stát tyto podmínky stanoví ve svém právním řádu, který mu zároveň umožní státní moc vynucovat prostřednictvím práva, včetně toho i jak např. zasahovat proti pachatelům přestupků; třeba stanovením systému účinných správních trestů. Je však naivní myslet si, že to k nápravě společnosti postačuje. Nutno proto zdůraznit, že základními nástroji, které umožňují účinné potírání kriminality (včetně té drobné), není jen právo vtělené v zákoně (protože trestat můžeme jen skrze zákony), ale i dobře nastavená trestní politika státu, zahrnující realizace nejrozumnějších programů zaměřených na prevenci kriminality apod.³ Kupříkladu

² SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 8.

³ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 7 - 8.

materiál „*Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020*“, schválený usnesením vlády České republiky č. 66 ze dne 25. 1. 2016 klade důraz na efektivní sběr dat o páchané kriminalitě prostřednictvím nejrozličnějších informačních systémů veřejné správy, jejich následné vyhodnocování a sdílení.

1.2 Místo přestupkové agendy v právním státě z hlediska dělby státní moci

Pro pochopení toho, proč přestupková agenda náleží zrovna do moci výkonné, si je třeba přiblížit základní atributy jednotlivých mocí.

- A) Zákonodárná moc**, jíž se věnuje celá Hlava II. Ústavy, v České republice náleží Parlamentu. Parlament je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů.

Zákonodárná moc se vyznačuje schopností přijímat, měnit či rušit zákony, popř. ústavní zákony v rámci legislativního procesu a tím vytvářet či dotvářet právní řád.

Zákonodárnou iniciativu, tj. schopnost navrhnout přijetí určitého zákona mají různé subjekty. Nejčastěji jsou jimi členové zákonodárského sboru nebo vláda. Iniciační roli však mají též např. zastupitelstva krajů.

- B) Výkonná moc**, jíž se věnuje celá Hlava III. Ústavy, je v České republice reprezentována prezidentem, voleným v přímých volbách, který není z výkonu své funkce odpovědný, a dále vládou, která je vrcholným orgánem výkonné moci. Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů a je odpovědná Poslanecké sněmovně.

Výkonná moc se vyznačuje schopností řídit státní aparát a administrativu. Pro výkonnou moc je typická aplikace práva, jakož i případný dozor nad jeho porušováním.

Optikou atributů této moci **právě zde náleží výkon přestupkové agendy**, který je výkonem přenesené působnosti, tedy výkonem státní moci správně trestat pachatele přestupků.

Správní trestání, do něhož náleží i přestupková agenda, představuje velmi zvláštní kategorii správního práva, v níž se mísí aspekty správního řízení s aspekty trestního procesu. Nejde však o soudní trestání, protože výkon přenesené působnosti přestupků jednotlivé zákony nesvěřují soudům, ale různým správním orgánům, přesněji řečeno orgánům veřejné správy, které vždy dohlížejí nad pořádkem na příslušném úseku veřejné správy (to ovšem ještě neznamená, že činnost správních orgánů je vyňata ze soudního přezkumu dle soudního řádu správního). Správní orgány pak v rámci projednávání

přestupků musí být nestranné, nemohou být však s ohledem na vztahy podřízenosti a nadřízenosti uvnitř administrativního aparátu nezávislé.⁴

- Ve většině právních předpisů jsou k projednání přestupků povolány obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Není tomu tak ovšem vždy.
- Kupříkladu přestupky podle § 66d obecního zřízení projednává **obecní úřad** (viz § 66d odst. 5 uvedeného zákona).
- Přestupky podle zák. o znalcích a tlumočnících projednává **Ministerstvo spravedlnosti** nebo **předseda krajského soudu** (viz § 25c odst. 1 uvedeného zákona).
- Přestupky na úseku požární ochrany projednává **hasičský záchranný sbor kraje** (viz § 79 odst. 2 zák. o požární ochraně).
- Přestupky na úseku energetického zákona projednává **Energetický regulační úřad** (viz § 91d cit. zákona).
- Přestupky na úseku zák. o elektronických komunikacích projednává **Český telekomunikační úřad** (viz § 120 cit. zákona).
- Přestupky na úseku horního zákona - některé projednává **obvodní báňský úřad** a některé **Ministerstvo průmyslu a obchodu** (viz § 40b cit. zákona).
- Přestupky na úseku zák. o vnitrozemské plavbě projednává **Státní plavební správa**, nebo v některých případech **obecní živnostenský úřad** (viz § 45 cit. zákona).
- Přestupky na úseku zák. o metrologii projednává **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví** (viz § 23 odst. 3 cit. zákona).
- Přestupky na úseku trestního zákona projednává **Puncovní úřad** (viz § 44 cit. zákona).⁵

C) Soudní moc, jíž se věnuje celá Hlava IV. Ústavy, vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

Podle čl. 90 Ústavy jsou **soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.**

Pokud je tedy řeč o tzv. **soudním trestání**, to se od správního trestání v mnohém odlišuje. Nejen tím, kdo které trestání realizuje, ale především pak tím, že soudy řeší závažnou kriminalitu (trestné činy), za které mohou pachatelům uložit i mnohem přísnější tresty (např. trest odnětí svobody). Sankce trestního práva mají tedy pro pachatele mnohem dalekosáhlejší následky, což může vést i k větší stigmatizaci potrestaného.⁶

Podle čl. 91 Ústavy soustavu soudů v České republice tvoří: Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Zákon může stanovit jejich jiné označení. Vně této soustavy stojí samostatně Ústavní soud, který je soudním orgánem ochrany ústavnosti (viz čl. 83 Ústavy).

Pro účely soudního přezkumu přestupkových věcí však mějme na paměti, že je zde řeč o **správním soudnictví**. To reprezentuje dvoustupňový systém:

⁴ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 15.

⁵ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 108.

⁶ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 16.

krajský soud jako soud první instance (v hl. m. Praze městský soud) a dále Nejvyšší správní soud jako tzv. kasační soud (se sídlem v Brně).

Vedle správního soudnictví pak stojí ještě trestní a dále civilní soudnictví. Každé z nich je však založeno na poněkud odlišných principech. Pro civilní soudnictví, v němž se řeší soukromoprávní spory, je příznačné úsloví „*kde není žalobce, není soudce*“. Stát zde tedy intervenuje jen tehdy, podá-li někdo proti někomu (případně i proti státu) žalobu. Naproti tomu ve správním soudnictví iniciativa státu pozvolna narůstá a konečně rezonuje v soudnictví trestním (zde má stát totiž enormní zájem na potrestání všech, kteří hrubě nerespektují jeho právní řád).

1.3 Zásada zákonnosti

Je naprostou samozřejmostí, že správní orgány při výkonu přenesené působnosti musí dodržovat zákony a ostatní právní předpisy, jakož i mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR. Nejinak je tomu i v případě výkonu přestupkové agendy.

Zásada zákonnosti⁷ (právnosti či legality) tedy zaujímá v řadě ostatních zásad, které musí správní orgány při výkonu správní činnosti též respektovat, zcela zásadní postavení. Ostatně o její důležitosti svědčí i její zařazení ve správním řádu hned v § 2 odst. 1. Nutno ale říci, že zásada prostupuje celým zákonem. Rovněž v dalších zákonech hraje tato zásada absolutní primát.⁸

V přestupkovém zákoně ji musíme interpretovat nejen jako zásadu, podle níž je správní orgán, realizující správní trestání, při svém postupu vázán zákonem, ale podle níž je také povinen stíhat každý správní delikt (přestupek), o kterém se dozví. Tomu ostatně odpovídá § 78 uvedeného zákona, podle kterého je správní orgán povinen zahájit řízení o každém přestupku, o němž se dozví, a v řízení je povinen postupovat z moci úřední. Zde už jde o projev další, pro oblast správního trestání neméně významné zásady, a to **zásady oficiality**, která dává povinnost správním orgánům jednat z moci úřední, resp. provádět jen takové úkony, jsou-li pro jejich provedení dány zákonné důvody (viz např. § 76 přestupkového zákona – odložení věci).⁹

1.4 Přestupková agenda jako forma činnosti veřejné správy

Na **veřejnou správu** lze nahlížeti z různých úhlů pohledu. Lze ji definovat z hlediska jejího organizačního uspořádání, její právní formy nebo třeba úkolů, které plní. Pro naše účely však postačuje následující definice - **veřejná správa je souhrnem veřejně prospěšných činností, jež nelze kvalifikovat jako**

⁷ K zásadě zákonnosti podrobněji viz otázka č. 3 – Základní zásady činnosti správních orgánů.

⁸ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 78.

⁹ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 78.

zákonodárství nebo soudnictví. V tomto směru si je třeba uvědomit, že ve vztahu k zákonodárství je veřejná správa činností podzákonnou a výkonnou. Naproti tomu ve vztahu k soudnictví je nutno evidovat, že zatímco veřejná správa je činností nepřetržitou, směřující k naplnění nějakého budoucího cíle (veřejného zájmu), soudnictví je spojeno se současným stavem. Rovněž je možné připomenout, že zatímco soudní akty jsou deklaratorní povahy, akty veřejné správy jsou převážně povahy konstitutivní.

Veřejnou správu lze členit na **státní správu** a **samosprávu**.

- Státní správu členíme na *ústřední* (ministerstva a jiné ústřední správní úřady) a *územní* (např. katastrální nebo finanční úřady).
- Samosprávu členíme na *zájmovou* či *profesní* (např. Česká komora architektů, Česká stomatologická komora aj.) a *územní* (obce, kraje, hl. m. Praha).

Dále lze veřejnou správu členit na **vrchnostenskou** a **nevrchnostenskou (fiskální)**.

- *Vrchnostenskou veřejnou správou* je státní správa, neboť celá státní správa je postavena na principu pyramidy. Rozhodování v rámci ní má autoritativní charakter, je monografické, není konečné, ale přezkoumatelné. Pro vrchnostenskou veřejnou správu je rovněž typické, že její zaměstnanci jsou ve veřejnoprávním (služebním) poměru.
- *Nevrchnostenskou veřejnou správou* je naproti tomu v podstatě samospráva. Ta se od předchozí veřejné správy liší jak ve smyslu politickém, tak právním (někdo jiný než stát spravuje). V samosprávě rovněž neexistuje podřízenost a nadřízenost a rozhodnutí zde jsou autonomní – konečná.

Shrneme-li výše uvedené poznatky, **přestupková agenda je přímo ukázkovým prototypem vrchnostenské veřejné správy**. Navíc jde o velice specifickou formu správní činnosti, prolínající se různými segmenty veřejné správy; např. oblastí životního prostředí, podnikání, zemědělství, stavebnictví, popř. jakoukoliv jinou oblastí uchopenou zákonem, v němž je zpravidla též stanovena nějaká povinnost a odpovídající sankce v případě jejího porušení. Specifičnost přestupkové agendy tedy pramení už z její samotné podstaty, tj. z autoritativní moci, kterou stát propůjčuje oprávněným úředním osobám, rozhodovat o vině a trestech pachatelů přestupků. Jde tedy o poměrně významnou pravomoc, jejíž nesprávný výkon může mít závažné důsledky nejen pro pachatele samotného, nýbrž i pro toho, kdo ji vykonává a v neposlední řadě samozřejmě pro stát v podobě odpovídající škody (viz postup dle zák. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci). Právě proto přestupkový zákon požaduje u oprávněných úředních osob, zajišťujících výkon přestupkové agendy, a *de facto* suplujících roli malých „soudců“, odpovídající kvalifikaci.

Podle § 111 přestupkového zákona tak úřední osoba oprávněná na základě vnitřního předpisu správního orgánu nebo pověření vedoucím správního orgánu k provádění úkonů správního orgánu v řízení musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Nemá-li oprávněná úřední osoba toto vzdělání, musí mít

vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra. Dodejme, že uvedeným ustanovením přestupkového zákona není dotčena případná povinnost úředníka získat i zvláštní odbornou způsobilost ve smyslu vyhlášky Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

1.5 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy

Subjekty veřejné správy jsou její nositelé. Vyznačují se tím, že mají vlastní právní subjektivitu. Typickým reprezentantem je *stát*. Stát však není jediným nositelem veřejné správy. Dnes jsou úkoly veřejné správy delegovány i na *právnícké a fyzické osoby* stanovené Ústavou nebo zákony. Typickou právníckou osobou jsou např. obce nebo kraje jakožto veřejnoprávní korporace.

Vykonavatelé veřejné správy jsou naproti subjektům již konkrétní správní orgány, jež nemají vlastní právní subjektivitu (s výjimkou u notářů např.). Tyto správní orgány fakticky vykonávají konkrétní správní činnosti. Tedy v případě přestupků může být vykonavatelem veřejné správy např. starosta, komise pro projednávání přestupků, obecní úřad, krajský úřad či třeba strážník obecní policie.

Má-li být proto např. řešena účastníkem správního řízení vznesená námitka podjatosti ve smyslu § 14 spr. ř., musíme si uvědomit, že námitkou zde účastník může brojit jen proti vykonavateli veřejné správy, např. obecnímu úřadu v konkrétním případě jednajícím prostřednictvím oprávněné úřední osoby. Naopak ji nemůže uplatnit vůči subjektu veřejné správy (kupříkladu obci jako veřejnoprávní korporaci), neboť subjekt veřejné správy není jejím vykonavatelem.

2 PŘÍSLUŠNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU (VĚCNÁ, FUNKČNÍ A MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST, ZMĚNY PŘÍSLUŠNOSTI)

2.1 Věcná příslušnost

Věcná příslušnost v obecném smyslu **určuje, jaký druh správního orgánu bude ve věci jednat a rozhodovat**. Vychází se *zpravidla* z věcné působnosti správního orgánu, jinak řečeno ve věcech, které orgán spravuje, obstarává a zajišťuje, mu přísluší též vést řízení a rozhodovat o sankcích v případě prokázaného protiprávního jednání.¹⁰

Pro fungování veřejné správy v právním státě je charakteristická její vázanost zákonem. Tento princip má ústavní povahu a je vyjádřen v čl. 2 odst. Ústavy,¹¹ resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.¹² Proto i věcná příslušnost konkrétního správního orgánu musí být opřena o zákonný podklad. Tím je § 10 spr. řádu, kde se uvádí, že *správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona*.

Provedení tohoto pravidla na úrovni přestupkového zákona nacházíme v § 60 odst. 1 a 2. Z něj vyplývá, že věcná příslušnost pro projednání přestupku je určena buď zvláštním zákonem, nebo přímo přestupkovým zákonem. Vychází se přitom z koncepce tzv. zbytkové příslušnosti, již lze jednoduše popsat takto:

Neurčí-li zvláštní zákon jinou příslušnost, je k projednávání přestupků příslušným obecní úřad obce s rozšířenou působností, a u taxativně vyjmenovaných přestupků (kterýkoliv) obecní úřad.¹³

Případů, kdy projednávání přestupků náleží zvláštnímu správnímu orgánu („specializovanému úřadu“) nalezneme v právní úpravě nepochybně značné množství. Takovou kompetencí běžně disponují správní úřady na různých úrovních státní správy, jmenovat můžeme Českou národní banku, Úřad pro civilní letectví, finanční a celní úřady, báňské úřady, Státní plavební správu nebo Český telekomunikační úřad.

Pokud úprava věcné působnosti ze zvláštních zákonů nevyplývá, bude věcně příslušným obecní úřad obce s rozšířenou působností, s výjimkou taxativně stanovených přestupků. K nim bude věcně příslušným (kterýkoliv) obecní úřad. Jedná se o přestupky:

- proti pořádku v územní samosprávě,

¹⁰ Srov. KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 300.

¹¹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy: *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*.

¹² Čl. 2 odst. 2 Listiny: *Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*.

¹³ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 126.

- proti veřejnému pořádku,
- proti občanskému soužití,
- proti majetku.

Právní úprava vyjmenovaných kategorií přestupků je upravena v zák. o některých přestupcích. Věcně se jedná o přestupky chránící zájmy, které svojí povahou **naplňují správu vlastních záležitostí obce cestou ochrany veřejného pořádku**, jak vyplývá z § 35 odst. 2 obecního zřízení.

Je třeba si zároveň pamatovat, že podle § 103 odst. 1 přestupkového zákona se v případě obecních úřadů (lhostejno na úrovni jakého typu obce) jedná o **výkon přenesené působnosti**. Jde tedy o případ nepřímého výkonu státní správy, kdy stát zákonem přenáší zajištění určité části správní agendy na orgány odlišné od jeho vlastních správních úřadů. V pojednávaném případě se jedná o obecní úřady. Možnost takového postupu je předpokládána čl. 105 Ústavy¹⁴ i na úrovni zákona o obcích.¹⁵

2.1.1. Změny věcné příslušnosti

A) Uzavření veřejnoprávní smlouvy

Přestupkový zákon umožňuje **přenést věcnou příslušnost na základě uzavřené (koordinální) veřejnoprávní smlouvy**. Z ustanovení § 105 vyplývá, že obec jako nejnižší článek se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti může nově uzavřít veřejnoprávní smlouvu výlučně s obcí vyššího typu, tj. obcí s pověřeným obecním úřadem nebo obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu se nachází.¹⁶ Zároveň musí být přenesena celá přestupková agenda, nikoliv pouze její část. Platí tedy **pravidlo všechno nebo nic**. Treba však dodat, že nová pravidla nemají žádný dopad na veřejnoprávní smlouvy již uzavřené.^{17, 18, 19}

Právní úprava uzavírání veřejnoprávních smluv obsažená v přestupkovém zákoně není vyčerpávající, proto je nutné zohlednit také pravidla obsažená v obecním zřízení, resp. v části páté spr. řádu. K uzavření veřejnoprávní smlouvy

¹⁴ Čl. 105 Ústavy: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“

¹⁵ Srov. § 61 a násl. obecního zřízení.

¹⁶ Srov. zák. o stanovení obcí s pov. obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Správní obvody těchto obcí jsou upraveny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Srov. § 112 odst. 8: *Nabytím účinnosti tohoto zákona není dotčena platnost veřejnoprávních smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*

¹⁸ K problematice veřejnoprávních smluv srov. rovněž závěr č. 156 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017. Věcně se jedná o problematiku uzavírání dodatků k již existujícím veřejnoprávním smlouvám.

¹⁹ Obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k projednávání přestupků, nemá právo nahlížet do spisů o přestupcích, k jejichž projednání by byla jinak příslušná, ledaže prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 spr. řádu; vážným důvodem však bez dalšího není samotná kontrola vyúčtování nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. K tomu srov. závěr. č. 148 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 4. 3. 2016.

bude třeba souhlasu krajského úřadu (§ 63 odst. 1 obecního zřízení), v případě obcí s rozšířenou působností v obvodu téhož krajského úřadu pak souhlasu Ministerstva vnitra (§ 66a odst. 1 obecního zřízení). Veřejnoprávní smlouva musí být následně zveřejněna na úřední desce obcí, které jsou jejími smluvními stranami nejméně po dobu 15 dnů. Současně se uzavřená veřejnoprávní smlouva zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje (§ 66c odst. 2 obecního zřízení).

Zbývá dodat, že uzavření veřejnoprávní smlouvy se z povahy věci dotkne vždy nejen věcné, ale také místní příslušnosti.

B) Založení působnosti úřadu městské části statutem

Třeba též upozornit na skutečnost, že územně členěná statutární města upraví své vnitřní poměry statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky. Jednou z povinných náležitostí takového statutu je také vymezení pravomoci orgánů městských obvodů a městských částí na úseku přenesené působnosti (§ 130 písm. c) obecního zřízení). Přímou z obecního zřízení přitom vyplývá, že orgány městských obvodů a městských částí vykonávají **přenesenou působnost v rozsahu příslušejícím orgánům základních obcí**. Statutární město může právě statutem určit městské obvody (části), jejichž orgány budou nadto vykonávat *zcela nebo zčásti* přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony pověřeným obecním úřadům, popřípadě *některou* přenesenou působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (§ 139 odst. 2 obecního zřízení).²⁰

Příklad: Křešení přestupků proti pořádku ve státní správě podle § 2 zák. o některých přestupcích je ve smyslu § 60 odst. 1 přestupkového zákona věcně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (např. Magistrát hlavního města Prahy). Ten může statutem přenést působnost k projednávání těchto přestupků na úřady jednotlivých městských částí. Pokud by k takovému postupu nedošlo, nebylo by možné věcnou působnost těchto úřadů dovodit. Podle obecního zřízení totiž disponují jen přenesenou působností v rozsahu příslušejícím základním obcím. Ty přitom podle § 60 odst. 2 přestupky proti pořádku ve státní správě neprojednávají.

C) Odebrání věcné působnosti postupem dle obecního zřízení

Neplní-li orgán obce své povinnosti v přenesené působnosti, může podle § 65 obecního zřízení krajský úřad rozhodnout, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Pro pořádek dodáváme, že obdobně může postupovat Ministerstvo vnitra v případě, kdy své povinnosti neplní obecní úřad obce s rozšířenou působností. V takovém případě po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem rozhodne, že výkon přenesené působnosti zajistí jiný obecní úřad trojkové obce. V tomto případě se však jedná jen o změnu místní, nikoliv věcné příslušnosti (obecní úřad obce 3. stupně je nahrazen obecními úřadem jiné obce téže úrovně).

²⁰ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 321-322.

Příklad: Obecní úřad Němčany v Jihomoravském kraji neplní povinnost rozhodovat o přestupcích, které jsou v jeho věcné působnosti ve smyslu § 60 odst. 2 přestupkového zákona, ani neuzavřel veřejnoprávní smlouvy o přenosu věcné působnosti podle § 105 přestupkového zákona. Proto Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodl (nejedná se o postup ve správním řízení), že přestupkovou agendu bude vykonávat Městský úřad Slavkov u Brna.

D) Atrakce působnosti nadřízeným správním orgánem

Další případy, kdy může dojít ke změně věcné působnosti správního orgánu, vyplývají ze spr. řádu. Podle § 131 odst. 1 je možné převzetí věci nadřízeným správním orgánem, který následně rozhoduje jako správní orgán nižšího stupně (tzv. *atrakce*). Uvedená varianta přichází v úvahu jen z taxativně stanovených důvodů (obtížnost nebo neobvyklost věci, řízení s velkým počtem účastníků, rozhodnutí ve věci ovlivní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů). Obdobnou možnost, tedy převzetí věci nadřízeným správním orgánem, pak představuje postup podle § 80 odst. 4 písm. b) spr. řádu v souvislosti s řešením nečinnosti. K pojmu nadřízeného správního orgánu srov. § 178 spr. řádu.²¹

2.1.2 Spory o věcnou příslušnost

S ohledem na literu zvláštních zákonů i přestupkového zákona by k takovým sporům mělo docházet minimálně, přesto je vhodné věnovat několik slov právní úpravě obsažené v § 133 spr. řádu. Ustanovení pamatuje na situace, kdy věcnou příslušnost nelze vůbec určit a dále na případy pozitivních a negativních kompetenčních sporů.

Nemožnost určit věcnou příslušnost je za stávající úpravy vyloučena, neboť se vždy aplikuje **podpůrné ustanovení o věcné příslušnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností**.²² Podstata pozitivního kompetenčního sporu pak spočívá v tom, že si více správních orgánů (alespoň dva) osobuje pravomoc věc projednat a rozhodnout.²³ V takovém případě jsou správní orgány povinny učinit oznámení svému nadřízenému správnímu orgánu (v kompetenčním sporu mezi obecním úřadem a obecním úřadem obce s rozšířenou působností z jednoho a téhož kraje jím bude krajský úřad), a není-li takový, pak spor projednají ústřední správní orgány v tzv. dohodovacím řízení (§ 133 odst. 3). Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.²⁴

²¹ Podrobněji POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 593-595.

²² Teoreticky lze připustit situaci, kdy zákonodárce opomene stanovit věcnou příslušnost ve zvláštním předpise, avšak půjde o natolik specifickou agendu, která se bude vymykat obvyklé materii projednávané na úrovni obcí (např. nakládání s jaderným odpadem). V takovém případě pak úřední osobě na obci nezbyde než věc postoupit ústřednímu úřadu, do jehož gesce agenda spadá. (MÁRTON, M., GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 140).

²³ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 603-604.

²⁴ Viz § 97 a násl. soudního řádu správního.

Příklad: Vznikne-li kompetenční spor mezi obecním úřadem (magistrátem statutárního města) a jiným specializovaným úřadem (Českou správou sociálního zabezpečení), bude třeba jej postoupit na příslušný nadřízený správní orgán, do jehož působnosti daná problematika věcně spadá (Ministerstvo práce a sociálních věcí).

V případě negativního kompetenčního sporu se k provedení řízení nepovažuje příslušný žádný správní orgán. Z judikatury NSS vyplývá, že o negativní kompetenční spor jde tehdy, pokud první správní orgán v určitém správním aktu popře svou pravomoc rozhodnout v určité věci s odůvodněním, že je zde dána pravomoc druhého správního orgánu, a druhý správní orgán naopak vychází z toho, že je dána pravomoc orgánu prvního.²⁵ Pokud negativní kompetenční konflikt nastane, může ten, kdo by byl účastníkem správního řízení nebo sám zainteresovaný správní orgán podat žalobu k soudu. Ustanovení § 97 soudního řádu správního však žel pamatuje jen na případy negativního kompetenčního konfliktu mezi ústředními správními úřady navzájem. Pokud by nastal zmíněný konflikt na nižší úrovni, žalobu by nebylo možné podat. V úvahu zde proto přichází domáhat se **ochrany proti nečinnosti** (srov. § 80 spr. řádu, § 79-81 soudního řádu správního).²⁶

Příklad: Uvedená situace může nastat při postupu podle § 64 odst. 2 přestupkového zákona, kdy správní orgán věc předá jinému věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Pokud tento právní názor o své kompetenci k projednání věci nesdílí, vzniká zde logicky negativní kompetenční konflikt. Postup podle § 12 věta druhá spr. řádu (postoupení dalšímu správnímu orgánu nebo vrácení nazpět se souhlasem nadřízeného správního orgánu) nelze použít.²⁷

2.2 Funkční příslušnost

Funkční příslušnost je součástí působnosti věcné a **určuje, který orgán, popřípadě zvláštní útvar uvnitř správního orgánu má přestupkové řízení provést.** Typický příklad představuje situace, kdy na úrovni obce může namísto obecního úřadu projednávat přestupky **komise pro projednávání přestupků.** Ta je zřizována starostou základní obce jako zvláštní orgán pro výkon přenesené působnosti podle § 106 obecního zřízení.²⁸ Starosta při zřízení komise určí, které přestupky bude komise projednávat namísto obecního úřadu, přičemž je ve svém výběru omezen rozsahem vyplývajícím z § 61 odst. 1 přestupkového zákona.²⁹

²⁵ Usnesení NSS Komp 3/2009.

²⁶ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 605. S ohledem na povahu věci se nabízí např. podnět poškozené osoby učiněný vůči nadřízenému správnímu orgánu a jeho následný postup podle § 80 odst. 4 spr. řádu.

²⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 291-293. V literatuře lze ale nalézt i názor opačný (srov. FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 131).

²⁸ To nevylučuje, aby zvláštní zákon umožnil fakultativně vznik komise pro projednávání přestupků i na úrovni obce druhého nebo třetího stupně. Srov. např. § 59h odst. 2 zák. o s. p. o. d.: *Přestupky, jejichž projednání je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, může namísto obecního úřadu obce s rozšířenou působností projednávat komise pro projednávání přestupků zřízená starostou obce s rozšířenou působností jako zvláštní orgán obce.*

²⁹ Jedná se o přestupky proti pořádku ve státní správě, proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, proti majetku a další, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

Není-li komise zřízena, je funkčně příslušným k projednání přestupku obecní úřad.³⁰

Přestupkový zákon nově nestanoví počet členů komise, vyjma požadavku na jejich lichý počet. Proto logicky platí, že komise musí být vždy nejméně tříčlenné (jde o kolektivní orgán). Pro hlasování komise se použije subsidiárně § 134 spr. řádu, kvalifikační předpoklady podle § 111 přestupkového zákona musí splňovat předseda komise, ostatní členové nikoliv. Třeba však zdůraznit, že pro předsedu přestupkové komise neplatí ustanovení § 112 odst. 9 přestupkového zákona, podle kterého může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich. **Předseda komise proto musí mít do 31. 12. 2022 vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti právo nebo zvláštní odbornou způsobilost. Po uvedeném datu musí splňovat požadavky na oprávněnou úřední osobu podle § 111 přestupkového zákona.**³¹

Původní právní úprava umožňovala svěřit rozhodování o přestupcích také **komisím rady obce**. Přestupkový zákon tuto variantu **výslovně vylučuje** (srov. § 103 odst. 2). Důvodem je skutečnost, že tyto komise nejsou orgánem obce jako takové, ale jen poradními a iniciativními orgány rady (srov. § 122 odst. 1 obecního zřízení).³²

V souvislosti s funkční příslušností upozorňujeme, že pokud by zákonodárce k projednání přestupků nepřesně povolal obec (nikoliv tedy obecní úřad jako její orgán), uplatní se ustanovení § 130 odst. 1 spr. řádu: *Stanoví-li zákon, že řízení provádí územní samosprávný celek, aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem (...) v případě obce obecní úřad.*³³

2.3 Místní příslušnost

Místní příslušnost určuje, který z více věcně příslušných správních orgánů (např. obecních úřadů), bude projednávat konkrétní přestupek. Jinými slovy řečeno, jde o **vztah předmětu řízení ke správnímu orgánu v určitém místě**. Abychom toto místo mohli správně identifikovat, musí zákon stanovit pravidla, jimiž se určení místní příslušnosti řídí. Na úrovni přestupkového zákona se tak děje v § 62 podle následujících kritérií řazených podle speciality (nemůže-li se uplatnit jedno z nich, přichází postupně na řadu další):

A) Místní příslušnost je určena místem, kde byl přestupek spáchán.

Jedná se o logické hledisko, neboť v místě činu lze přestupek objasnit nejlépe, nejrychleji a s nejmenšími náklady. Tento obecný princip se uplatňuje i v trestním

³⁰ K tomu srov. závěr č. 155 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017.

³¹ Srov. závěr č. 161 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017.

³² MÁRTON, M., GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 139-140.

³³ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 128.

řízení. Za místo, kde byl přestupek spáchán, se považuje místo, kde došlo k jednání naplňujícímu skutkovou podstatu přestupku (a zpravidla též k dokonání přestupku).³⁴

Příklad: Pachatel bydlíštěm Horní náměstí 15, Olomouc se po vítězném fotbalovém zápase svého týmu v Praze vydá do baru v centru města. Zde se uvede do podnapilého stavu a v nočních hodinách se na veřejnosti dopouští hlasitých projevů oscilujících mezi hulákáním a marnými pokusy o zpěv. Tímto svým jednáním se dopouští přestupku podle § 5 odst. 1 písm. d) zák. o některých přestupcích (poruší noční klid). Jelikož pro tyto případy není určena místní příslušnost správního orgánu odlišně zvláštním zákonem, použije se pravidlo upravené v § 62 odst. 1 přestupkového zákona – místně příslušným orgánem proto bude úřad městské části Prahy, v jejímž správním obvodu byl přestupek spáchán.

B) Nelze-li místní příslušnost určit místem spáchání přestupku nebo je-li přestupek spáchán v cizině státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, je místní příslušnost správního orgánu určena místem, kde podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl trvalý pobyt.

Místem trvalého pobytu je adresa vedená v evidenci obyvatel podle § 10 zák. o evidenci obyvatel.³⁵ Osoba nepožívající ochrany žádného státu (tzv. bezdomovec) může vzniknout odnětím státního občanství ve státech s nedemokratickým řízením (odnětí je formou sankce), ale také vzdáním se státního občanství bez současného nabytí jiného či nesouladností státních úprav pro nabytí občanství.

Příklad č. 1: Pachatel, občan České republiky s trvalým pobytem v Olomouci, se při trávení dovolené v Tunisku dopustil na pláži přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. a), c) zák. o některých přestupcích tím, že nejdříve hrubě urazil jiného rekreanta a následně mu vyhrožoval způsobením újmy na zdraví. Podle § 3 odst. 3 písm. b) přestupkového zákona se takové jednání posuzuje podle právního řádu České republiky, nebylo-li projednáno v cizině. K takovému projednání v uvedeném případě nedošlo, v tuzemsku bude místně příslušným správním orgánem Magistrát města Olomouce.

Příklad č. 2: Řidič vnitrostátní kamionové dopravy, občan České republiky s trvalým pobytem v Hradci Králové, spáchal přestupek v podobě nedodržování bezpečnostních přestávek na neurčeném místě v České republice, a byl kontrolován policejní hlídkou v Brně. Ta uvedený přestupek zjistila na základě výpisu z tachografu. Jelikož se jedná o občana, bude podle § 62 odst. 2 přestupkového zákona místně příslušným Magistrát města Hradec Králové.

³⁴ V praxi to může být samozřejmě komplikovanější s ohledem na různé kategorie přestupků. U distančních deliktů se za místo spáchání považuje i místo kde nastal nebo měl nastat následek (srov. § 3 odst. 2 přestupkového zákona), u přestupků spáchaných opomenutím jde o místo, kde mělo dojít ke konání, u pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku jde o všechna místa, kde bylo v jednání pokračováno, nebo kde byl udržován protiprávní stav.

³⁵ Viz § 10 odst. 1 zák. o evidenci obyvatel: *Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v základním registru obyvatel (...), kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. V případech stanovených tímto zákonem může být místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny nebo sídlo zvláštní matriky, které je v informačním systému označeno jako adresa úřadu.*

C) Nelze-li místní příslušnost určit místem spáchání přestupku nebo je-li přestupek spáchán v cizině, a podezřelý z přestupku je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo, nebo zde vykonává svoji činnost, nebo zde má svůj nemovitý majetek, je k řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl sídlo, vykonává nebo vykonával svoji činnost, nebo má nebo měl svůj nemovitý majetek.

U právnických osob může někdy dojít k rozporu mezi sídlem zapsaným (fiktivním) a skutečným.³⁶ Byť podle soukromoprávního předpisu nemůže právnická osoba namítat proti tomu, kdo se dovolává jejího sídla zapsaného ve veřejném rejstříku, že má skutečné sídlo v jiném místě, v řízení o přestupku je zřejmě třeba dát přednost sídlu skutečnému, protože zde bude řízení nejefektivnější.³⁷

D) Nelze-li místní příslušnost určit podle předchozích odstavců nebo je-li místně příslušných více správních orgánů, provede řízení správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo.

Uvedené ustanovení je posledním pomocným kritériem pro případ, kdy předchozí pravidla určení místní příslušnosti selhala nebo naopak je v důsledku jejich aplikace místně příslušných více správních orgánů.

Příklad č. 1: Pachatel se opakovaně dopouštěl za podmínek naplňujících znaky pokračujícího přestupku drobných krádeží v Olomouci, Prostějově, Přerově a Ostravě. Tím naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 1. zák. o některých přestupcích (způsobení škody na cizím majetku krádeží). U pokračujících přestupků je místem spáchání každé z míst, kde byl veden některý z dílčích útoků. Místní příslušnost proto dovodíme u magistrátů všech čtyř měst, eventuálně u úřadů městských částí (obvodů). Řešení tohoto konfliktu vyplývá z § 62 odst. 4 přestupkového zákona – místně příslušným bude ten úřad, v jehož obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo (pachatel byl zadržen policií aj.).

Příklad č. 2: Řidič kamionové dopravy, občan Slovenské republiky, spáchal přestupek v podobě nedodržování bezpečnostních přestávek na neurčeném místě v České republice, a byl kontrolován policejní hlídkou v Olomouci. Ta uvedený přestupek zjistila na základě výpisu z tachografu. Jelikož se jedná o osobu cizí státní příslušnosti a přestupek s ohledem na jeho povahu nelze určit místem spáchání, bude místně příslušným správním orgánem ten, v jehož obvodu vyšel přestupek najevo. V posuzovaném případě Magistrát města Olomouce.

E) Místní příslušnost stanoví zvláštní zákon speciálně.

Poslední variantou určení místní příslušnosti je její stanovení zvláštním zákonem. Pak se kritéria uvedená výše ad A)-D) nepoužijí, protože právní úprava obsažená v přestupkovém zákoně je nahrazena regulací zvláštní, která má aplikační přednost.

³⁶ Viz § 136 obč. zák.

³⁷ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 497-498.

Příklad: Podle § 1 odst. 7 zák. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci je věcně a místně příslušným orgánem k projednání přestupku zjištěného při kontrole inspektorát, jehož inspektor kontrolní činnost provedl v souladu s § 4 odst. 2 citovaného zákona.

2.3.1 Změny místní příslušnosti

Ve správním řízení se obecně uplatňuje zásada *perpetuatio fori*, jinak řečeno zásada trvání místní příslušnosti po celou dobu řízení počínaje jeho zahájením (srov. § 132 spr. řádu). Takové pravidlo však platí jen tehdy, je-li již na počátku řízení místní příslušnost určena správně. Není-li tomu tak, je nesmyslné o aplikaci uvedené zásady uvažovat. Porušení pravidel pro určení místní příslušnosti představuje procesní pochybení, které *zpravidla* bude způsobovat nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a bude důvodem pro jeho zrušení.³⁸ Nejde nicméně o závěr přijímaný jednoznačně. Lze se setkat také s argumentací, že rozhodující pro naplnění požadavku zákonnosti je příslušnost věcná, neboť právě ta zaručuje odborné a další podmínky pro projednání věci.³⁹

V právní úpravě nacházíme řadu ustanovení, jejichž důsledkem je změna místně příslušného správního orgánu. Z povahy věci vyplývá, že se (v obecném smyslu) jedná o reakci na konkrétní procesní situaci, která znemožňuje vedení řízení a rozhodnutí věci původně místně příslušným správním orgánem. Zmínit je třeba následující:

A) Fakultativní delegace věci

Nadřízený správní orgán je podle ustanovení § 131 odst. 2 spr. řádu oprávněn usnesením pověřit jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu k projednání a rozhodnutí věci. Jedná se o delegaci možnou („může“ pověřit), nikoliv o právní povinnost nadřízeného správního orgánu. Varianta přichází v úvahu tehdy, pokud lze soudit, že dané přestupkové řízení ovlivní právní poměry účastníků v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou, nebo je-li toho třeba za účelem spojení jednotlivých řízení ve společném řízení podle § 140 spr. řádu.

B) Obligatorní delegace věci (vyloučení všech úředních osob)

Varianta delegace nutné naopak nastává v situaci, kdy podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob způsobilý věc projednat

³⁸ Srov. rozsudek KS v Českých Budějovicích 10 Ca 93/2008. Tyto poměrně striktní závěry však poněkud relativizoval NSS ve svém rozsudku 9 As 72/2008, když uvedl: „Jestliže v předmětném řízení rozhodoval místně nepřislušný správní orgán, není pochyb o tom, že se jedná o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Na druhou stranu však nelze konstatovat, že každé procesní pochybení správního orgánu, resp. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, má bez dalšího za následek závěr o nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé. Vždy je třeba zkoumat, zda to které porušení vede rovněž ke zkrácení subjektivních veřejných práv účastníka řízení, k němuž může dojít nejenom porušením procesních práv účastníka řízení, ale též nesprávnou aplikací hmotněprávních předpisů. V této souvislosti proto neobstojí závěr krajského soudu, že vytýkané pochybení je natolik zásadní, že má vždy za následek závěr o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.“

³⁹ Rozsudek NSS 2 Afs 159/2006.

a rozhodnout. Pokud takový případ nastane, je bez dalšího povinností nadřízeného správního orgánu pověřit jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem původního orgánu (srov. § 131 odst. 4 spr. řádu).

C) Postoupení věci z jiných vhodných důvodů

Ustanovení § 131 odst. 5 spr. řádu umožňuje přímo věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, aby věc postoupil z důvodu vhodnosti i v jiných případech (zřejmě se myslí odlišných od variant uvedených v § 131 odst. 2). S ohledem na skutečnost, že všechna řízení o přestupku jsou vedena z moci úřední, není k takovému postupu třeba souhlasu účastníka řízení (obviněného). Nadto platí, že pokud se v obvodu správního orgánu, jemuž je věc postupována, fakticky zdržuje nebo tam má bydliště či sídlo, není třeba ani předchozího souhlasu tohoto správního orgánu.

K uvedenému je třeba dodat, že nadále platí priorita místní příslušnosti dle pravidel uvedených v zákoně a na postoupení není právní nárok. Mělo by k němu docházet jen výjimečně, např. s ohledem na vážný zdravotní stav účastníka, nutnost celodenní péče o jinou osobu či jiných okolností, které objektivně brání přestupek projednat u původního orgánu. Důvodem pro aplikaci tohoto ustanovení nepochybně není zajištění většího komfortu účastníka.⁴⁰

D) Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 63 přestupkového zákona

Zvláštní případ změny místní příslušnosti nastává i s ohledem na řešení podjatosti upravené přímo v přestupkovém zákoně. Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož vlastní orgán je příslušný k projednání takového přestupku, pak nadřízený správní orgán určí jiný věcně příslušný správní orgán ve svém správním obvodu. V případě obecního úřadu bude nadřízeným správním orgánem krajský úřad, v případě krajského úřadu pak věcně příslušné ministerstvo podle dané správní agendy. Obdobným způsobem se postupuje, pokud podezřelým z přestupku bude zastupitel územního samosprávného celku.

Změna místní příslušnosti (hned na prvním stupni) pak nastává i v případě, kdy by odvolací správní orgán měl rozhodovat o přestupku územního samosprávného celku, jehož je součástí. Rovněž toto omezení platí také pro projednávání přestupku zastupitele daného územního samosprávného celku. Prakticky se bude jednat o případ, kdy by byl obecní úřad příslušný projednat přestupek kraje, resp. krajského zastupitele. O této skutečnosti je povinen informovat příslušné ministerstvo, které deleguje usnesením projednání přestupku na jiný obecní úřad ve správním obvodu odlišného krajského úřadu.⁴¹

⁴⁰ K uvedenému srov. rovněž závěr č. 158 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 11. 2017 (a dodatek k němu ze dne 20. 4. 2018).

⁴¹ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 316-317.

E) Uzavření veřejnoprávní smlouvy

Již výše byla popsána pravidla uzavírání koordinačních veřejnoprávních smluv, jejichž důsledkem je v režimu § 105 přestupkového zákona nejen změna věcné, ale také místní příslušnosti. V podrobnostech odkazujeme na předchozí výklad.

F) Uplatněním opatření proti nečinnosti

Posledním případem změny místní příslušnosti je uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem podle § 80 odst. 4 písm. b) a c) spr. řádu. Jedná se o možnost přímého převzetí věci (atrakci)⁴² nebo pověření jiného věcně příslušného správního orgánu v jeho správním obvodu vedením řízení (delegace).

V literatuře se lze setkat s názorem, že přenesením či změnou místní příslušnosti je i situace, kdy správní orgán předá věc podle § 64 odst. 2 přestupkového zákona.⁴³ Tento závěr je nicméně nesprávný. O přenesení místní příslušnosti má smysl hovořit tam, kde původně nějaká místní příslušnost skutečně existovala a přenáší se na jiný subjekt. Je proti tomu nesmyslné konstruovat přenesení místní příslušnosti v případě, kdy jí správní orgán nikdy nadán nebyl, tuto vadu řízení si uvědomí a snaží se o její nápravu předáním věci podle citovaného ustanovení přestupkového zákona. Totéž platí, je-li věc podle tohoto ustanovení předávána z důvodu nedostatku věcné působnosti.

2.3.2 Spory o místní příslušnost

Podobně jako u věcné příslušnosti, i zde mohou nastávat situace, kdy se více správních orgánů považuje s ohledem na místo spáchání přestupku za povolané k rozhodnutí věci (např. několik obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) nebo naopak žádný správní orgán nedovozuje svoji místní příslušnost danou věc projednat a rozhodnout.

Řešení pozitivního konfliktu je obsaženo přímo v přestupkovém zákoně, a to v posledním pravidle určení místní příslušnosti dle § 62 odst. 4: *(...) je-li místně příslušných více správních orgánů, provede řízení správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo. Srov. k tomu příklad č. 1 k danému ustanovení přestupkového zákona výše.*⁴⁴

Negativní konflikt je pak třeba řešit postupem, který vyplývá ze spr. řádu, konkrétně z § 11 odst. 2 věty druhé: *V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejblíže společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.*

⁴² Jak patrně, důsledkem atrakce je i změna příslušnosti věcné.

⁴³ MÁRTON, M., GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 145.

⁴⁴ S ohledem na specialitu přestupkového zákona ke spr. řádu se proto v těchto případech § 11 odst. 2 věta první správního řádu neuplatní.

3 ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Správní řád obsahuje v § 2-8 ustanovení, která označuje jako základní zásady činnosti správních orgánů. Tyto zásady vycházejí zejména z principů moderního demokratického právního státu, založeného na úctě k právům a svobodám ve smyslu čl. 1 Ústavy. Četné požadavky pramení také z literatury, judikatury a mezinárodních smluv; někdy se v této souvislosti setkáváme s označením *principy dobré správy*. Poznání a znalost základních zásad napomáhá snadnějšímu pochopení jednotlivých ustanovení a institutů zákona, plní proto **funkci interpretační a aplikační**.⁴⁵

Z aplikačního hlediska je důležité připomenout ustanovení § 177 odst. 1 spr. řádu, podle něhož se základní zásady činnosti správních orgánů použijí při *výkonu veřejné správy* i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se spr. řádu nepoužije, ale sám **úpravu odpovídající těmto zásadám nestanovuje**. Zásady nachází své uplatnění nejen ve správním řízení, ale také při veškerém dalším výkonu působnosti orgánů veřejné správy (úkony podle části čtvrté, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy nebo vyřizování stížností).⁴⁶

3.1 Přehled jednotlivých zásad

1. Zásada zákonnosti (§ 2 odst. 1)

Zásada zákonnosti (legality) je základem a rámcem pro veškerou činnost správních orgánů a také pro vymezení vztahu veřejné správy vůči dotčeným osobám. Je konkrétním projevem a garancí ústavního pravidla, že státní (veřejnou) moc lze vykonávat jen *na základě zákona a v jeho mezích*.⁴⁷ K naplnění zásady zákonnosti spr. ř. ukládá správním orgánům postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Pro tuto množinu pravidel pak zavádí legislativní zkratku „právní předpisy“.

Za důležité považujeme zdůraznit, že správní orgány musejí vyhledávat a pečlivě zkoumat, zda určitá momentálně posuzovaná otázka není upravena také mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Potom je třeba zohlednit i tento pramen práva (včetně práva ES/EU) a také jeho případnou aplikační přednost ve smyslu čl. 10 Ústavy.⁴⁸

⁴⁵ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 29-31.

⁴⁶ Srov. § 154, § 170, § 174 odst. 1 spr. řádu.

⁴⁷ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy: *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny: *Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*.

⁴⁸ Čl. 10 Ústavy: *Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*.

V porovnání se soudy je pak třeba konstatovat, že správní orgány jsou **vázány i takovými podzákonnými (jinými) právními předpisy, které soudy pro jejich nezákonnost nemusejí aplikovat.**⁴⁹ Pro potřeby justice je totiž zásada zákonnosti modifikována přímo na úrovni Ústavy. Dle jejího čl. 95 odst. 1 je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Možnost „posouzení“ *implicite* znamená též možnost vyloučení podzákonné právní normy z její aplikace v konkrétně posuzovaném případě, nicméně i zde bez derogačních účinků.⁵⁰

Příklad aplikační přednosti mezinárodní smlouvy:

Podle článku 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy má obviněný ve své trestní věci právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem (správním orgánem) nebo tímto jazykem nemluví. Článek 37 odst. 4 Listiny stanoví, že kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka. Nestanoví ovšem právo na jeho bezplatnou pomoc. Pro potřeby trestního řízení je bezplatné tlumočení upraveno přímo na úrovni tr. řádu, nicméně v přestupkovém řízení je tomu jinak – přestupkový zákon ke zmíněné problematice mlčí, oproti tomu spr. řád jako obecná norma v § 16 odst. 3 uvádí právo na tlumočníka, ovšem na vlastní náklady daného účastníka řízení. Toto ustanovení o nesení nákladů však **není v řízení o přestupcích použitelné, protože bezprostředně aplikovatelná mezinárodní smlouva (výše uvedené ustanovení Úmluvy) stanoví něco jiného.**⁵¹

2. Zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení (§ 2 odst. 2)

Tato zásada stanoví správnímu orgánu povinnost uplatňovat pravomoc **pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na jeho základě svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.** Pravomoc je určujícím, zásadním rysem každého správního orgánu, neboť znamená právní prostředky, jež má tento k dispozici pro výkon své věcné agendy (působnosti). Obvykle se uvádí, že pravomoc spočívá v oprávnění (i) vydávat podzákonné právní předpisy, rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, (ii) uzavírat veřejnoprávní smlouvy či (iii) provádět úkony správního dozoru a exekuce. Jak zmíněno, pravomoc slouží k výkonu působnosti, tj. věcně a prostorově vymezené oblasti svěřené správnímu orgánu. Odlišnou působnost má nepochybně stavební úřad, finanční úřad i živnostenský úřad.⁵²

Součástí tohoto požadavku je také **řádný výkon správního uvážení.** Tím rozumíme zákonem předvídaný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více možných alternativ rozhodnutí.⁵³ I zde je však správní orgán vázán vlastní správní praxí zakládající legitimní očekávání třetích osob, povinností chránit veřejný zájem, práva nabytá v dobré víře a nezbytností volit takové řešení, které nejlépe vyhoví podmínkám konkrétního případu. O absolutně volném uvážení proto nemůže být v podmínkách materiálního právního státu řeč.

⁴⁹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 34.

⁵⁰ KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 758.

⁵¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 306-307. Shodně též VEDRAL, J. *Správní řád*, s. 206.

⁵² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 264.

⁵³ Tamtéž, s. 151.

3. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3)

Správním orgán je povinen šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob, jichž se jeho činnost dotýká a zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Jinak řečeno, jedná se o **zásadu právní jistoty** adresátů úkonů realizovaných vůči nim správním orgánem. Uvedený požadavek nachází své nejčastější uplatnění v rámci řádných (§ 84 odst. 3) a mimořádných opravných prostředků, resp. dozorčích prostředků (§ 94 odst. 4 a 5 a § 100 odst. 5). Rovněž v novém řízení správní orgán šetří práva již nabytá v dobré víře (§ 102 odst. 7).⁵⁴

Zásada ochrany dobré víry či práv nabytých v dobré víře úzce souvisí s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, tj. rozhodnutí i jiných úkonů správních orgánů regulovaných spr. řádem. Tento princip obecně znamená, že veřejnoprávní akt je od okamžiku, kdy je vydán, pokládán formálně i obsahově za správný až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není (typicky v rámci řízení o opravných, resp. dozorčích prostředcích).⁵⁵ Za účelem ochrany dobré víry zákonná úprava v některých případech dokonce preferuje zachování právní jistoty před odstraněním zjištěné nezákonnosti, typicky v přezkumném řízení.⁵⁶

Dle NSS je pod pojmem dobré víry třeba rozumět „objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. (...) Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci.“⁵⁷

4. Zásada subsidiarity a proporcionality (§ 2 odst. 3)

Další zásada obsažená v § 2 odst. 3 spr. řádu je zásada přiměřenosti (proporcionality) a subsidiarity při uplatňování pravomoci správním orgánem. Její jádro spočívá v požadavku, aby správní orgán zasahoval do subjektivních práv dotčených osob **jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu**. Typickým projevem zásady přiměřenosti je aplikace pravidel ovládacích ukládání sankcí v přestupkovém řízení a zákaz likvidačních pokut.⁵⁸ Obdobně platí i pro ukládání pořádkových pokut podle spr. řádu.

Subsidiaritou pak rozumíme upřednostnění méně invazivních postupů správních orgánů, resp. požadavek minimalizace zásahů veřejné moci. Za projev zásady subsidiarity ve vlastním textu spr. řádu můžeme označit § 161 odst. 1, kdy uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy by mělo mít přednost před „mocenským“ postupem v rámci standardního správního řízení (to je až

⁵⁴ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 39.

⁵⁵ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 94.

⁵⁶ Srov. § 94 odst. 4 spr. řádu.

⁵⁷ Rozsudek NSS 1 As 94/2011.

⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 240.

podpůrnou, tedy subsidiární možností, nikoliv však preferovanou variantou). Z dalších příkladů uveďme možnost vykazání z místa konání úkonu až po bezúspěšném předchozím upozornění nebo možnost schválení smíru mezi stranami sporného řízení.

5. Zásada ochrany veřejného zájmu, legitimního očekávání a individualizace

Spr. řád v § 2 odst. 4 výslovně uvádí, že správní orgán dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, odpovídalo okolnostem daného případu a při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tím je vyjádřena hned triáda základních zásad, které mohou být snadno vnímány jako vzájemně kontradiktorní. Tak tomu ovšem není: Naopak se vyžaduje, aby správní orgán **shromáždil dostatek takových podkladů, které mu umožní jednak identifikaci veřejného zájmu v posuzované věci, ale také přihlídnutí k individuálnímu (nutně specifickému) postavení žadatele zasluhujícímu případný odklon od běžné rozhodovací praxe.**

Zásada ochrany veřejného zájmu

Veřejný zájem je hlavním **kritériem určujícím obsahové zaměření veřejné správy** a musí proto být správním orgánem konkrétně definován.⁵⁹

Judikatura ÚS se opakovaně kriticky vyslovila k tomu, aby byl veřejný zájem kazuisticky a výslovně označen přímo v zákoně. Podle soudu *„veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky třeba o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“*⁶⁰

Zásada ochrany veřejného zájmu je ve vztahu k dokazování, resp. jeho rozsahu, konkrétně **rozvedena v § 50 odst. 3 spr. řádu**. Podle něj je správní orgán povinen **zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu**. To činí jednak vlastní vyšetřovací aktivitou a také prostřednictvím příslušných dotčených orgánů, do jejichž působnosti ochrana veřejných zájmů patří.

Zásada legitimního očekávání a individualizace

Zásada legitimního očekávání vychází z požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, která představuje jistý limit či spíše korektiv jejich činnosti směrem *pro futuro*. Spr. řád ji vyjadřuje požadavkem, aby **při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly**. Jedná se o komponentu právní jistoty adresáta výstupů správního orgánu při

⁵⁹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 54.

⁶⁰ Nález Pl. ÚS 24/04.

výkonu veřejné moci. Pokud tedy správní orgán prvního stupně předvolá policistu jako svědka, vytvoří legitimní očekávání obviněného, že policista bude jako svědek řádně vyslechnut a následně bude správním orgánem v rámci volného hodnocení důkazů vyhodnocena důkazní hodnota jeho výpovědi, přičemž obviněný bude moci využít svého práva vyjádřit se jak ke způsobu dokazování, tak svědecké výpovědi, ať již v průběhu řízení na prvním stupni nebo v uplatněném odvolání.⁶¹

NSS v této souvislosti konstatoval, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“⁶²

Stejným rozhodováním o stejném a různém o různém je zachována žádoucí kontinuita práva i správní praxe. NSS pro účely ukládání pokut správně judikoval, že „*známá a dostupná správní praxe (...) sice sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, slouží ale jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle; je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání (...)* Úřad však může přistoupit ke zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v dané oblasti.“⁶³

Tímto rozhodnutím se soud dotknul související zásady, která má zajistit spravedlivé rozhodnutí ve věci, a sice **zásady individualizace**. Nepochybně totiž nelze trvat na zavedené rozhodovací praxi tam, kde okolnosti konkrétního případu volají po řešení odlišném, lépe reflektujícím specifika dané věci. Je přitom vždy věcí náležitého odůvodnění, aby se správní orgán přezkoumatelným a přesvědčivým způsobem vypořádal s postupem jím zvoleným. Podle NSS „*pokuta může být ojedinělá a nebývale vysoká, ukládá-li se za neobvyklý a velmi závažný správní delikt, tedy za něco, co vybočuje z obvyklého standardu „běžných deliktů“ a na co je třeba reagovat přísnější sankcí.*“⁶⁴

6. Zásada materiální pravdy

Ve spr. řádu je zásada materiální pravdy formulována v § 3 a konkrétně rozpracována v § 50 odst. 2 a 3. Obecně platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl **zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v takovém rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby byl konkrétní úkon správního orgánu v souladu s požadavky obsaženými v § 2 spr. řádu** – tedy se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásadou proporcionality a ochrany dobré víry, zásadou ochrany veřejného zájmu, zásadou nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání.

⁶¹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 44.

⁶² Rozsudek rozšířeného senátu NSS 6 Ads 88/2006.

⁶³ Rozsudek NSS 1 Afs 58/2009.

⁶⁴ Rozsudek NSS 7 As 188/2012.

Stávající právní úprava opouští dřívější požadavek na „spolehlivé“ zjištění skutkového stavu⁶⁵ a za rozhodující naopak považuje vyloučení důvodných pochybností o tom, že úsudek správního orgánu o jím posuzované věci odpovídá objektivní realitě. Slovy judikatury *„zákonný požadavek zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (...) nelze interpretovat tak, že je správní orgán povinen zjišťovat celou skutkovou verzi reality, ač je pro posouzení skutku nevýznamná (zde při rozhodování o přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu). Opačný názor by vedl k absurdním závěrům a k porušení zásady rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvené v § 6 správního řádu.“*⁶⁶

Takto formulované vymezení zásady materiální pravdy je dále **doplněno o konkrétní povinnost správního orgánu při obstarávání podkladů pro rozhodnutí**, neboť právě na jejich základě bude možné provést úsudek, nakolik byl stav věci zjištěn bez důvodných pochybností. Pro tyto potřeby spr. řád výslovně předpokládá součinnost správního orgánu s adresáty jeho rozhodovací činnosti, tj. účastníky řízení (srov. § 50 odst. 2 a § 52).⁶⁷ Třeba však zdůraznit, že pravidlo „součinnosti“ má své dosti rigorózní meze vyplývající jednak z požadavku minimálního zatěžování dotčených osob ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu a rovněž z povahy správního řízení (srov. zákaz sebeusvědčování v přestupkovém řízení).⁶⁸

Zásadu materiální pravdy dále upravuje § 50 odst. 3 spr. řádu, který stanoví zvláštní pravidla postupu pro řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. Tou se typicky rozumí sankcionování za přestupek, kde se v čisté podobě uplatňuje zásada vyhledávací (či vyšetřovací). Podle ní má odpovědnosti za řádné a dostatečné shromáždění podkladů pro rozhodnutí správní orgán. To mimo jiné znamená nutnost zjistit z moci úřední i bez návrhu **všechny okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena**. Tento postup platí rovněž pro případ doznání obviněného.⁶⁹

7. Zásada poučovací a uvědomovací, zásada slyšení (§ 4 odst. 2-4)

Zásada poučovací stanoví správnímu orgánu povinnost, aby při provádění procesního úkonu poskytl dotčené osobě poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům takové osoby potřebné. Smyslem je zabránit tomu, aby v důsledku neznalosti procesních práv nedošly tyto osoby újmě, **nelze je nicméně ztotožňovat s poskytováním návodu účastníkovi, jak se dobrat v řízení kýženého výsledku (nenahrazuje tedy plnohodnotně službu kvalifikované právní pomoci).**⁷⁰ Slovy NSS *„poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by*

⁶⁵ Srov. § 3 odst. 4 správního řádu z roku 1967: *Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*

⁶⁶ Rozsudek KS v Plzni 17 A 77/2010.

⁶⁷ PRÁŠKOVÁ, H. Povinnost součinnosti účastníka správního řízení při opatřování podkladů pro rozhodnutí. In RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv. *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, 2016, s. 117.

⁶⁸ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 172.

⁶⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 353.

⁷⁰ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 55. K tomu rovněž rozsudek NSS 5 As 1/2010.

*účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl kýženého účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení činit.*⁷¹

Zásada uvědomovací stanoví správnímu orgánu povinnost informovat dotčené osoby s dostatečným předstihem o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a zároveň to neohrozí účel úkonu. Tak podle § 36 odst. 3 spr. řádu musí správní orgán umožnit účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí ve věci, podle § 49 spr. řádu musí správní orgán vyrozumět účastníky o konání ústního jednání nejméně s pětidenním předstihem, podle § 51 odst. 2 spr. řádu musí být účastníci vyrozuměni o provádění důkazů mimo ústní jednání, nehrozí-li nebezpečí z prodlení, případně podle § 59 spr. řádu musí být předvolání doručeno nejméně s pětidenním předstihem.

Zásada slyšení zavazuje správní orgán umožnit dotčeným osobám uplatnění jejich práv a oprávněných zájmů, a to prostřednictvím procesních úkonů, v jejichž provedení jim nesmí být správním orgánem bráněno. Jinou věcí je, pokud dotčené osoby svých práv zneužívají; takový postup pak nepožívá právní ochrany.⁷²

8. Zásada smírného odstraňování rozporů (§ 5)

Umožňuje-li to povaha projednávané věci, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí věci. Jedná se o jeden z projevů zásady subsidiarity, která vychází z předpokladu, že autoritativní postup správního orgánu má být krajní, nikoliv preferovanou variantou. Ilustrativním příkladem je uzavření smíru podle § 141 odst. 8 spr. řádu.⁷³ Ten schvaluje správní orgán rozhodnutím, v jehož výroku musí být uveden celý obsah smíru a výslovné konstatování o jeho schválení. V odůvodnění pak správní orgán uvede, na základě čeho dospěl k závěru, že je smír mezi účastníky možné schválit (tedy proč neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu). Vykonatelný smír je exekucním titulem; vykonatelnost smíru nastává spolu se schvalovacím rozhodnutím správního orgánu.⁷⁴

Pro účely přestupkového řízení nacházíme speciální úpravu (vůči výše uvedenému) v zák. o některých přestupcích, který umožňuje u přestupků proti občanskému soužití (konkrétně ublížení na cti), aby se správní orgán pokusil obviněného a osobu, již bylo ublíženo na cti usmířit. Je-li tato snaha úspěšná, je procesní reakcí zastavení přestupkového řízení.⁷⁵

⁷¹ Rozsudek NSS 1 As 51/2010.

⁷² Srov. k tomu např. závěry NSS k zastoupení zmocněncem ze zahraničí: „Zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce (§ 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Pouze ve výjimečných případech, zjistí-li správní orgán, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky.“ (rozsudek NSS 1 As 27/2011).

⁷³ Ve sporném řízení mohou účastníci uzavřít smír, který podléhá schválení správního orgánu. Správní orgán smír schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.

⁷⁴ VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1092.

⁷⁵ Srov. § 7 odst. 8 zák. o některých přestupcích.

9. Zásada rychlosti a hospodárnosti (zásada procesní ekonomie, § 6)

Některé dosud uváděné základní zásady činnosti správních orgánů mohou do jisté míry vyvolávat pocit, že podle spr. řádu je třeba postupovat natolik pečlivě a uvážlivě, že čas a náklady řízení jsou podružné a nehrají významnou roli. To však platí jen zčásti, neboť s ohledem na příslušná ustanovení samotného spr. řádu je vždy třeba předchozí zásady účelně skloubit také se zásadou rychlosti a hospodárnosti. Nepochybně je třeba souhlasit s tím, že rychlost a hospodárnost správních postupů ve veřejné správě nemohou převážet nad požadavkem zákonnosti a objektivního zjištění skutkového stavu projednávaných věcí, nicméně na druhé straně **neodůvodněné protahování a také prodražování správních postupů je rovněž nežádoucí a v rozporu se zákonem.**⁷⁶

Podle § 6 odst. 1 je povinností správního orgánu vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, tj. ve lhůtě stanovené zákonem (§ 71 spr. řádu) nebo ve lhůtě přiměřené povaze a obtížnosti věci, není-li zákonná lhůta stanovena. Při nedodržení těchto pravidel se zjedná náprava podle ustanovení o opatření proti nečinnosti (§ 80 spr. řádu). To může iniciovat také sám účastník řízení; pokud se chce dále bránit žalobou podle § 79 a násl. soudního řádu správního je takový postup dokonce obligatorní. Průtahy při vyřizování věci jsou rovněž nesprávným úředním postupem a mohou zakládat nárok na náhradu škody.⁷⁷

Podstatou zásady hospodárnosti je, že by měly být použity takové postupy a prostředky, které jsou jednoduché a účinné, zbytečně nezatěžující a nezvyšující náklady správního orgánu ani dotčených osob. Současně s odkazem na zásadu materiální pravdy musejí být zvoleny takové postupy, které vedou ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností, s využitím korektivu procesní ekonomie. Správní orgán tedy provede jen důkazy nezbytně nutné, nikoliv však takové, jež jsou zjevně neúčelné a zbytečné. Projevem hospodárnosti je také povinnost správního orgánu obstarat na požádání dotčené osoby údaje dostupné z úřední evidence. Stejně tak platí, že podklady od dotčené osoby může správní orgán vyžadovat, jen stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Tím se stanovují mantinely pro součinnost účastníků se správním orgánem podle § 50 odst. 2 spr. řádu.⁷⁸

Příklad: Projevem zásady procesní ekonomie je možnost rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jehož účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob (nikoliv však zjednodušit činnost správním orgánům a připravit tak dotčené osoby o jejich práva). Vydáním rozhodnutí se přezkumné řízení zahajuje i končí zároveň, dokazování se neprovádí.

10. Zásada rovnosti a zákaz diskriminace (§ 7)

Dotčené osoby mají při uplatňování svých práv zásadně rovné postavení. Správní orgán je povinen postupovat vůči nim nestranně a vyžadovat plnění procesních povinností rovnou měrou. Z uvedeného tedy vyplývá, že správní orgán

⁷⁶ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 43.

⁷⁷ Srov. § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zák. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

⁷⁸ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 34 a 172.

se musí vyvarovat jakéhokoliv zvýhodňování určitého účastníka nebo (šířeji) dotčení osoby. Uvedené je třeba nezaměňovat za rovnost v hmotných právech, ani za rovnost mezi správním orgánem na straně jedné a účastníky na straně druhé. Citované ustanovení **míří výlučně na oblast procesní**.

Jakkoliv právní úprava hovoří o dotčených osobách, z logiky věci vyplývá, že nejpodrobněji je ve spr. řádu upraveno procesní postavení účastníků řízení, a to zejména vzhledem k důsledkům, které pro ně má rozhodnutí ve správním řízení. Ani ve vztahu k nim však není rovnost kategorií absolutní (srov. rozlišení na hlavní a vedlejší účastníky nebo omezené účastenství poškozeného a vlastníka věci, která má být zabráněna v přestupkovém řízení). Platí proto, že **účastníci řízení jsou si rovni v těch procesních právech a povinnostech, které jim zákon s ohledem na jejich (hmotněprávní) poměr k předmětu řízení přiznává, resp. ukládá**. Nejedná se o absolutní rovnost v procesních právech.

Příklad č. 1: Princip relativní rovnosti v právech je dobře patrný z rozsahu práva na podání odvolání pro jednotlivé účastníky přestupkového řízení. Obviněný se může proti rozhodnutí v přestupkovém řízení odvolat v plném rozsahu, poškozený však jen proti výroku o náhradě škody a nákladech spojených s uplatněním svého nároku, vlastník věci, která má být zabráněna pak jen co do výroku o zabránění věci nebo náhradní hodnoty. Rozhodující pro rozsah odvolacího práva je přitom hmotněprávní poměr jednotlivých účastníků k předmětu řízení, tj. projednávanému skutku (protiprávnímu jednání). U obviněného je projednáván jeho skutek, logicky proto musí mít právo odvolat se také proti výroku, jímž je vyslovena jeho vina. Účastenství poškozeného a vlastníka věci je naproti tomu omezeno jen na tu část řízení, kde se jedná o jejich nároku (poškozený) nebo zásahu do jejich práv (vlastník věci).

Příklad č. 2: Pro řízení, v němž má být účastníku uložena povinnost, se pro odvolání neuplatní zásada koncentrace ve smyslu § 82 odst. 4 spr. řádu. Odvolatel tedy může uvádět bez omezení nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i před odvolací instancí. Byť o tom právní úprava mlčí, táž možnost nepochybně platí i pro ostatní účastníky, kterým se podané odvolání zasílá k vyjádření. Jiný výklad by byl v rozporu se zásadou rovnosti.⁷⁹

Správní orgán vyžaduje rovněž **plnění procesních povinností od všech dotčených osob rovnou měrou**, což *implicite* vyplývá z principu rovného přístupu správního orgánu vůči dotčeným osobám. Pokud např. správní orgán na základě § 16 odst. 2 spr. řádu sdělí účastníkovi řízení, že po něm nevyžaduje úředně ověřený překlad písemnosti vyhotovené v cizím jazyce do jazyka českého, měl by stejným způsobem postupovat i vůči ostatním účastníkům.⁸⁰

11. Zásada jednotného postupu a spolupráce (§ 8)

Při stanovení této zásady vycházel zákonodárce ze skutečnosti, že veřejná správa může být v praxi realizována současně vůči témuž adresátu několika různými vykonavateli (správními orgány). V takovém případě by měly být jednotlivé postupy realizovány **jednotně a ve vzájemném souladu**. Tím se napomáhá rovněž naplnění jiné zásady, a sice právní jistoty adresáta veřejnoprávních aktů. Jinak řečeno, pokud spolu věci úzce souvisejí, má být postupováno jednotně. Ustanovení rovněž ukládá dotčeným osobám povinnost

⁷⁹ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 286.

⁸⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 144.

upozornit správní orgán, že současně vedle sebe probíhá více postupů správních orgánů o týchž právech a povinnostech určitého účastníka. Praktický dopad to může mít zejména v souvislosti s požadavkem nevedení dvojího řízení o téže věci, nekona-li se společné řízení.⁸¹

Zásada vzájemné spolupráce předpokládá zejména poskytování a sdílení informací správními orgány (pokud to zvláštní úprava nevylučuje) nebo oznamování skutečností, které jsou důvodem pro zahájení správního řízení z moci úřední. Jde o naplnění principu dobré správy.

Příklady:

Podle § 77 odst. 2 spr. řádu, jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti.

Podle § 149 odst. 5 spr. řádu, jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.

Ustanovení § 73 přestupkového zákona stanoví povinnost orgánu policie nebo jiného správního orgánu oznamovat věcně a místně příslušnému správnímu orgánu důvodná podezření na spáchání přestupku.

Podle § 25 kontrolního řádu kontrolní orgány v zájmu dobré správy vzájemně spolupracují a koordinují své kontroly. Požádá-li kontrolní orgán jiný kontrolní orgán nebo další orgán veřejné moci o poskytnutí údajů, informací nebo jiných kontrolních podkladů potřebných k provedení kontroly, oslovený orgán tyto údaje, informace a další kontrolní podklady poskytne, pokud je má k dispozici a nebrání-li tomu plnění povinností uložených jiným právním předpisem, s výjimkou povinnosti mlčenlivosti. Kontrolní orgán na požádání rovněž sdělí výsledky kontrol jinému kontrolnímu orgánu nebo orgánu veřejné moci, jestliže jsou potřebné pro výkon jeho působnosti.

⁸¹ Tamtéž, s. 65.

4 STÁTNÍ SPRÁVA A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA (VZTAHY NADŘÍZENOSTI A PODŘÍZENOSTI)

4.1 Ústavodárná a zákonodárná moc

Ústavodárnou a zákonodárnou moc vykonává Parlament ČR. V současné době není v ČR využito možnosti dané čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, na základě kterého by mohl lid vykonávat státní moc přímo, není tedy ani možné přijímání zákonů formou referenda.

Ústava, ústavní zákony a Listina tvoří součásti ústavního pořádku. Ústavní pořádek je nutné respektovat při tvorbě běžných zákonů. Akty ústavního pořádku schvaluje Poslanecká sněmovna třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů. Prezident republiky nemůže akty ústavního pořádku vetovat. Senát nemůže být u aktů ústavního pořádku přehlasován.

Z hlediska správního práva trestního spočívá jeho ústavní základ především v uplatňování principu *nullum crimen sine lege*, tedy žádný zločin bez zákona. V ČR je tato zásada zakotvena v čl. 39 Listiny. Uvedená zásada se sice výslovně vztahuje pouze k trestným činům, je však obecně uznáván její extenzivní výklad opírající se o obecná ustanovení Ústavy a Listiny a o dokumenty přijaté Radou Evropy.

V souladu s uvedenou zásadou může být přestupek nebo jiný správní delikt stanoven pouze zákonem. Výsledky činnosti zákonodárné moci tedy tvoří právní úpravu přestupkového práva.

Zákony přijímá Parlament ČR, a to nejprve Poslanecká sněmovna většinou přítomných členů při třetinovém kvóru. Návrh schválený Poslaneckou sněmovnou je postupován do Senátu. Senát má možnost na návrh schválený Poslaneckou sněmovnou schválit v identickém znění nebo se návrhem zákona nezabývat nebo návrh doplnit svými pozměňovacími návrhy nebo návrh odmítnout. V posledních dvou případech se návrh zákona vrací do Poslanecké sněmovny, která má možnost setrvat na původním znění zákona, které schválila, absolutní většinou, tedy většinou hlasů všech poslanců. Zákon schválený v Parlamentu ČR se postupuje prezidentu republiky, který má možnost zákon vetovat. Případné překonání prezidentského veta se děje obdobným způsobem jako překonání nesouhlasu se zákonem.

Zákon stanoví nejen hmotně-právní úpravu správního práva trestního, ale i úpravu procesně právní a úpravu organizačně kompetenční. Stanoví tedy také, které orgány veřejné správy se budou podílet na projednávání přestupků a jaké budou mít při tom konkrétní kompetence. Rovněž zde je nutné vycházet z ústavní zásady, v tomto případě z požadavku, aby pravomoci a působnosti orgány veřejné moci byly stanoveny přímo zákonem, nikoliv podzákonnými právními předpisy (viz čl. 1 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 Ústavy).

4.2 Výkonná moc státu, státní správa

Výkonná moc státu tvoří spolu se zákonodárnou, resp. ústavodárnou a zákonodárnou mocí a soudní mocí jednu ze tří základních mocí státu. Současně je však výkonná moc státu jako státní správa součástí veřejné správy, kam patří kromě ní rovněž územní samospráva. Veřejnou správu mohou vykonávat i další subjekty, o nichž to určuje zákon.

Orgány výkonné moci státu vykonávají řadu činností při aplikaci práva, funkce iniciativní a funkce organizační. Orgány výkonné moci státu se podílejí rovněž na tvorbě práva vydáváním podzákonných právních předpisů, které mohou být přijímány pouze na základě a k provedení zákona. Vláda může vydávat nařízení, ostatní správní úřady, zejména ministerstva, mohou vydávat vyhlášky. Vláda si sama uváží, kdy provedení zákona vyžaduje vydání nařízení, zatímco vyhlášky správních úřadů mohou být vydány jen na základě výslovného konkrétního zmocnění obsaženého v zákoně.

V oblasti správních práva trestního je prostor pro podzákonnou tvorbu práva minimální vzhledem k nutnosti úpravy zákonem jak samotných deliktů, tak kompetencí orgánů veřejné správy při jejich projednávání.

Výkonná moc státu přesto hraje ve vztahu ke správnímu právu trestnímu výraznou roli, a to ve dvojím smyslu. Ústřední orgány jen zřídka aplikují právo v oblasti správních práva trestního, plní zde však jiné významné funkce. Především připravují návrhy zákonů, které pak vláda po svém schválení předkládá v rámci zákonodárné iniciativy Parlamentu ČR. Ačkoliv se návrhy zákonů v Parlamentu mění při projednávání, je vliv vlády a ministerstev na podobu zákonů podstatný. Nejde přitom pouze o vlastní znění zákonů, ale i o analýzu dosavadní zákonné úpravy, dobu, kdy dochází ke změně zákonné úpravy atd. Ústřední správní úřady mohou vykonávat ve věcech správního práva trestního také metodickou činnost a kontrolní činnost v souvislosti s kontrolou výkonu státní správy. Pokud aplikují předpisy správního práva trestního nižší orgány státní správy, mají vůči nim ústřední orgány také přímé řídicí kompetence.

Nižší správní úřady působí v rámci správního práva trestního především při aplikaci práva, ať již v prvním nebo ve druhém stupni řízení. V oblasti správního práva trestního je ještě více než v jiných otázkách podstatné, že do procesu aplikace práva nemohou zasahovat politické představy a celý proces se musí odehrávat striktně s respektováním zákonných kompetencí orgánů, do jejichž působnosti věc náleží.

Správní úřady státu působí ve správním právu procesním také při přezkoumávání rozhodnutí, která byla učiněna orgány samosprávy v přenesené působnosti. Mohou zde působit prostřednictvím instančního dozoru. Kromě toho mohou vyšší úřady státu působit při metodické a kontrolní činnosti ve vztahu k výkonu přenesené působnosti orgány samosprávy.

Velmi často působí při aplikaci správního práva trestního orgány Policie ČR. Také na tyto orgány se vztahují všechny zásady, které obecně platí na správní úřady při projednávání a rozhodování přestupků.

Ústředním správním úřadem, který se obecně zabývá otázkami správního práva trestního a sleduje, hodnotí i zpracovává změny zákonné úpravy správního práva trestního, je **Ministerstvo vnitra**.

U správních úřadů je důležité rozlišovat samostatné orgány státní správy od detašovaných pracovišť. Ačkoliv fakticky může probíhat rozhodování na detašovaném pracovišti, z právního hlediska jde vždy o rozhodnutí příslušného orgánu státní správy, protože pouze tomuto orgánu jako takovému přísluší zákonem daná pravomoc a působnost.

4.3 Územní samospráva

Územní samosprávu vykonávají v ČR **obce a kraje**. Součástí samosprávy obcí je též samospráva městských částí v hlavním městě Praze a ve statutárních městech. Na rozdíl od orgánu státní správy působí orgány samosprávy mimo vztahy vertikální nadřízenosti a podřízenosti. To se ovšem plně vztahuje pouze na výkon samostatné působnosti.

Velkou většinou projednávají orgány samosprávy správní delikty v přenesené působnosti.

Při výkonu přenesené působnosti nemají všechny obce stejné postavení. Existují obce, které mají pouze základní působnost, obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností.

V obcích s rozšířenou působností a z části i v obcích s pověřeným obecním úřadem jsou již zpravidla splněny podmínky pro právně a věcně kvalifikované projednání a rozhodování správních deliktů.

Působnost k projednávání přestupků mají všechny obce. Volené orgány přitom nemohou do rozhodování v přestupkovém řízení zasahovat. Obce si k projednání přestupků zřizují zpravidla přestupkové komise. Předsedou přestupkové komise by optimálně měl být právník, mimo obce s rozšířenou působností však není tento požadavek vždy naplněn. Zákonnou povinnost určit předsedou přestupkové komise právníka však obce nemají. Pokud však není předsedou přestupkové komise právník, musí jim být osoba s ukončeným vzděláním nejméně v bakalářském studijním programu v jiném oboru, která vykonala zkoušku odborné způsobilosti na Ministerstvu vnitra.

Vzhledem k právní náročnosti přestupkové agendy uzavírají často obce veřejnoprávní smlouvy s jinými obcemi, především s příslušnou obcí s pověřeným obecním úřadem nebo příslušnou obcí s rozšířenou působností. V praxi je tak

orgánem, který projednává přestupky nejčastěji, přestupková komise zřízená v obci s rozšířenou působností.

Orgány samosprávy mohou právo nejen aplikovat, ale také vytvářet. Zastupitelstva obcí a krajů mohou vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, rady obcí a krajů mohou vydávat nařízení v přenesené působnosti. Povinnosti stanovené v obecně závazných vyhláškách orgánů samosprávy musí mít zákonný základ, není však nutné výslovné zmocnění v zákoně. Nařízení obcí jsou předpisy vydávané v souvislosti s výkonem státní správy a vyžadují tedy obdobné podmínky, jaké platí při vydávání vyhlášek orgánů státní správy.

Obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje nelze stanovit přestupek, vzhledem k aplikaci principu „*žádný zločin bez zákona*“. Porušení povinností stanovených v obecně závazné vyhlášce nebo nařízení obce či kraje však může být podstatou přestupku stanoveného zákonem.

4.4 Výkon veřejné správy jinými subjekty

Kromě státní správy a územní samosprávy vykonávají veřejnou správu i jiné subjekty, především profesní samosprávy a právnické osoby působící v oblasti veřejných služeb, ale také fyzické osoby. Za příklad takové veřejné správy vykonávané fyzickými osobami lze označit mysliveckou nebo rybářskou stráž.

Ve věcech správního práva trestního působí častěji orgány obcí a orgány státní správy, zejména Policie ČR, působí zde však i tyto další subjekty, zejména v souvislosti s výkonem kontrolní činnosti v terénu.

4.5 Soudní moc

Soudní moc v ČR vykonávají nezávislé soudy. Lze rozlišit obecné soudnictví, správní soudnictví a ústavní soudnictví. V obecném soudnictví působí okresní soudy, krajské soudy, vrchní soudy a Nejvyšší soud, případně jinak označené soudy se stejnou působností. Ve správním soudnictví působí krajské soudy včetně MS v Praze a Nejvyšší správní soud. V ústavním soudnictví působí pouze jeden specializovaný Ústavní soud.

Správní delikty nejsou vyňaty ze soudní kontroly veřejné správy. Naopak, uplatnění soudní kontroly jako možnosti nápravy nezákonného rozhodnutí je v této oblasti mimořádně důležité. Soudní projednání objektivizuje rozhodování přestupků a dovoluje napravit zejména nedostatky týkající se právní stránky zjištění a posouzení deliktů.

Při přezkoumání rozhodování ve věcech přestupků se pochopitelně nejvýrazněji uplatňuje správní soudnictví, a to především krajské soudy jako prvostupňové orgány působící ve správním soudnictví. Rovněž rozhodování NSS o kasačních stížnostech se však v této oblasti správních deliktů uplatňuje.

Velká většina problému spojených s aplikací správního práva trestního nemá ústavní rozměr. Nicméně také zde přichází v úvahu ústavní stížnost jako poslední prostředek vnitrostátní nápravy. V úvahu přicházejí zejména významné procesní vady rozhodování o správním deliktu.

4.6 Mezinárodní souvislosti

Právní úprava přestupkového práva a jeho aplikace je výlučně vnitrostátní záležitostí. Evropské nebo mezinárodní právo se může uplatnit při výkladu práva. Mezinárodní smlouvy nestanoví odpovědnost za přestupky. V současné době ani vnitrostátní právo neupravuje přestupky, jejichž skutkovou podstatou by bylo porušení povinností vyplývajících pouze z mezinárodních smluv.

5 VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY Z HLEDISKA ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ (TZV. KOMPETENČNÍ ZÁKON, KOORDINAČNÍ ÚLOHA MINISTERSTVA VNITRA V OBLASTI PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ, VÝKON PŮSOBNOSTI PODLE ZÁKONA O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH)

5.1 Obecná východiska

Projednávání přestupků a rozhodování o nich **je úkolem státu**.

Stát však s přihlédnutím k rozmanitosti jednotlivých „ekosystémů“ státní správy není schopen sám tuto působnost plnohodnotně zajišťovat, a proto ji deleguje cestou zákona na věcně příslušné správní orgány. Výkon přestupkové agendy je proto **výkonem přenesené působnosti**.

Tak například přestupkový zákon se k věcné příslušnosti vyjadřuje v § 60 odst. 1 tím způsobem, že toto ustanovení věcnou příslušnost k projednávání přestupků stanoví obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, ale dodejme, že jen pro případ nestanoví-li ji explicitně jinak zvláštní zákon. Jak dále vyčteme z § 60 odst. 2 uvedeného zákona, uvedené pravidlo se neuplatní u přestupků proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, neboť k jejich projednání je vždy příslušný obecní úřad.

Podstatné je, že na té nejvyšší administrativní úrovni nad výkonem přestupkové agendy, prováděné věcně příslušnými správními orgány dle konkrétního zákona, dohlíží vždy ústřední správní úřady, a to nejen metodicky ale i např. v rozsahu jimi řešených mimořádných opravných prostředků.

Ústředními správními úřady rozumíme jednotlivá ministerstva (v jejichž čele stojí člen vlády ČR) a dále **ústřední orgány státní správy** (v jejichž čele naopak žádný člen vlády ČR nestojí).

Ministerstev máme v současné době 14. Na otázku o jaká ministerstva se jedná a jaký je rozsah jejich kompetencí, nám odpoví **zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky**. Tomuto zákonu zkráceně říkáme „**kompetenční zákon**“. Podle § 1 kompetenčního zákona jde o:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,

9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí.

Ústředních orgánů státní správy máme podle § 2 kompetenčního zákona celkem 16. Těmito orgány rozumíme:

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Národní bezpečnostní úřad,
9. Energetický regulační úřad,
10. Úřad vlády České republiky,
11. Český telekomunikační úřad,
12. Úřad pro ochranu osobních údajů,
13. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
14. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře,
16. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost.

Okruh působnosti ústředních správních úřadů není stanoven pouze kompetenčním zákonem, ale rovněž řadou zvláštních zákonů.

Identifikátor, který z výše uvedených orgánů je pro tu kterou agendu přestupků v postavení ústředního správního úřadu, nám stanoví § 103 odst. 3 a 4 přestupkového zákona.

Obecným pravidlem je, že **ústředním správním úřadem je vždy ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží úsek státní správy**, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek (viz § 103 odst. 3 přestupkového zákona).

Tak např. bude-li se věc týkat přestupku na úseku zák. o ochraně přírody a krajiny, ústředním správním úřadem zde bude Ministerstvo životního prostředí. Působnost Ministerstva životního prostředí je totiž v obecné rovině založena § 19 kompetenčního zákona a dále zvláštním zákonem, konkrétně § 79 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pro případ že by ústřední správní úřad nešlo určit, přestupkový zákon v § 103 odst. 4 stanoví zbytkovou klauzuli, podle níž **v takových případech je ústředním správním úřadem Ministerstvo vnitra**. Dodejme však, že uvedené pravidlo platí zároveň jen tehdy, týká-li se to přestupků, k jejichž projednání jsou příslušné orgány obce nebo kraje.

5.2 Zvláštní postavení Ministerstva vnitra

Jak již stanoví kompetenční zákon (viz § 12 odst. 2), právě Ministerstvo vnitra je tím ministerstvem, které plní koordinační úlohu v oblasti správního trestání.

Koordinační role ministerstva spočívá v tom, že Ministerstvo vnitra usměrňuje rozdílné právní názory na jednotlivé instituty správního trestání metodickou činností, popř. na ně reaguje legislativně (např. novelou zákona či jeho prováděcího předpisu). Neznamená to tedy, že by si Ministerstvo vnitra uzurpovalo na základě této klauzule v kompetenčním zákoně pravomoc zasahovat jiným ministerstvům do jejich agend, živých spisů apod.

Metodická činnost Ministerstva vnitra je velice rozsáhlá. Nespočívá jen v běžném vyřizování dotazů, týkajících se aplikace přestupkového zákona, položených ze stran různých subjektů, ale zahrnuje též vzdělávací činnost, zpracování metodických pomůcek, které jsou veřejnosti volně dostupné z webových stránek www.mvcr.cz, a na kterých veřejnost najde rovněž závěry *poradního orgánu ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání*, jež mohou být při aplikaci zákona užitečnou pomůckou.

Vedle koordinační úlohy pak Ministerstvo vnitra pochopitelně vykonává vše, co se týká výkonu přestupkové agendy na jeho úseku: provádí odvolací řízení nebo řízení o rozkladu, rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích, vyřizuje stížnosti dotčených osob, zastupuje stát v řízení před správními soudy, komunikuje s veřejnou ochránkyní práv, provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti atd.

Významnou roli sehraává Ministerstvo vnitra i při zpracování tzv. **přehledu přestupků** (viz § 110 přestupkového zákona).

6 VÝKON PŘESTUPKOVÉ AGENDY Z HLEDISKA ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ (ORGÁNY ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ, VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY O PŘENOSU PŘÍSLUŠNOSTI K PROJEDNÁVÁNÍ PŘESTUPKŮ, VÝKON PŮSOBNOSTI PODLE ZÁKONA O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH)

6.1 Výkon působnosti

Přestupková agenda představuje

- v užším významu jednu z kategorií správního trestání (další kategorii představuje agenda disciplinárních, pořádkových nebo platebních deliktů),
- v širším významu kategorii veřejnoprávního trestání vůbec (další kategorii veřejnoprávního trestání totiž představuje agenda trestných činů).

Monopol na trestání, ať už soudně-trestných nebo správně-trestných deliktů, drží v rukou stát. **Výkon přestupkové agendy je proto působností státu.** Aby však stát byl schopen přestupkovou agendu plnohodnotně zajistit, deleguje ji cestou zákona i na orgány územních samosprávných celků.

Územními samosprávnými celky za tím účelem rozumíme následující subjekty veřejné správy:

- obce (městysy, města, statutární města) regulované obecním zřízením,
- kraje regulované krajským zřízením,
- hl. m. Prahu regulované zák. o hl. m. Praze.

Orgány územních samosprávných celků rozumíme již konkrétní orgány, které jsou podle platné právní úpravy kompetentní přestupkovou agendu řešit. Jde tedy o vykonavatele veřejné správy, resp. o přímé aplikátory právní úpravy.

Zapamatujme si ale, že podle § 103 odst. 1 přestupkového zákona je působnost stanovená orgánům obce a kraje vždy **výkonem přenesené působnosti**.

6.2 Orgány územních samosprávných celků řešící přestupkovou agendu

Orgány obce, které mohou přestupky projednávat, jsou:

1) Starosta obce

- Starosta obce z pozice orgánu obce podle obecního zřízení, zabezpečuje-li výkon přenesené působnosti v obci. Rozhodne-li se tedy, že bude sám přestupky projednávat, možné to je. To však neznamená, že starosta může projednávat přestupky jakéhokoliv typu. Např. přestupky na úseku energetického zákona nemůže projednávat, neboť tyto přestupky zákon

nesvěřuje obcím. K jejich projednání je kompetentní Energetický regulační úřad (viz § 91d energetického zákona). Starosta tedy může projednávat jen ty přestupky, které jsou obci svěřeny.

- Vzhledem k tomu, že starosta není úřední osobou ve smyslu zák. o úřednících územních samosprávných celků, při projednávání přestupků se na něj nevztahuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Tedy nevztahuje se na něj povinnost složit případnou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti. To se však netýká případu, pokud se starosta (sám sebe) jmenuje předsedou komise pro projednávání přestupků, neboť zde by z pozice předsedy komise (nikoliv již z pozice starosty) měl zvláštní odbornou způsobilost splňovat. V ostatních případech se tato povinnost na starostu obce ale nevztahuje.
- Vztahují se však na něj požadavky jako na oprávněnou úřední osobu stanovené § 111 přestupkového zákona. Starosta totiž není zahrnut v zákonem stanoveném výčtu osob, na které se tyto požadavky na kvalifikaci nevztahují (viz § 111 odst. 2 uvedeného zákona), proto je musí splňovat. Nemusí jen tehdy, pokud by přestupky vyřizoval příkazem na místě (viz § 111 odst. 2).
- Případy, kde přestupky projednává starosta, jsou spíše sporadické, a pokud se přeci jenom objevují, převážně se týkají velmi malých obcí.

2) Obecní úřad obce s rozšířenou působností

- Ve většině zákonů je výslovně stanoveno, že přestupky projednávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností; tedy obecní úřady „trojkových“ obcí.
- Pokud zvláštní zákon ohledně věcné příslušnosti mlčí anebo nestanoví jinak (např. že přestupek má projednávat krajský úřad), platí, že přestupky projednávají vždy obecní úřady obcí s rozšířenou působností (viz § 60 odst. 1 přestupkového zákona).
- Přestupky pak fakticky projednávají oprávněné úřední osoby, referenti z příslušných odborů, sekcí či oddělení na úřadě dle organizačního řádu obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Ti musí disponovat:
 - zvláštní odbornou způsobilostí ve smyslu zák. o úřednících územních samosprávných celků, ve spojení s prováděcí vyhláškou Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů,
 - a dále musí splňovat kvalifikační požadavky dle přestupkového zákona ve spojení s vyhláškou Ministerstva vnitra č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti (nejde-li o osoby, na které se § 111 přestupkového zákona na základě § 112 odst. 9 nevztahuje, anebo nejde-li o oprávněnou úřední osobu, která by přestupky vyřizovala pouze příkazem na místě).

3) Obecní úřad

- Existují zákony, které explicitně stanoví, že k projednání jejich přestupků je příslušný obecní úřad. Tu zmiňme např. přestupky podle § 66d obecního zřízení, které projednává obecní úřad (viz § 66d odst. 5 uvedeného zákona).
- Dále však existují zvláštní zákony, přesněji řečeno zák. o některých přestupcích, který u žádného z přestupků, které obsahuje, nic o věcné příslušnosti obecního úřadu nestanoví, a i přesto některé jeho přestupky projednává právě obecní úřad. Tato výjimečnost vyplývá z § 60 odst. 2 přestupkového zákona. Podle zmíněného ustanovení přestupky proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku projednává vždy obecní úřad.
- I zde přestupky fakticky projednávají oprávněné úřední osoby, referenti z příslušných odborů, sekcí či oddělení na úřadě dle organizačního řádu obecního úřadu. Také tito musí
 - disponovat zvláštní odbornou způsobilostí ve smyslu zák. o úřednících územních samosprávných celků ve spojení s prováděcí vyhláškou Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů,
 - a dále musí splňovat kvalifikační požadavky dle přestupkového zákona ve spojení s vyhláškou Ministerstva vnitra č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti (nejde-li o osoby, na které se § 111 přestupkového zákona na základě § 112 odst. 9 nevztahuje, anebo nejde-li o oprávněnou úřední osobu, která by přestupky vyřizovala pouze příkazem na místě).

4) Komise pro projednávání přestupků

- Komise pro projednávání přestupků je zvláštním orgánem obce, který ze zákona může zřídit pouze starosta. Nejde tedy o komisi rady obce! Ta ostatně ani nemůže přestupky na základě § 103 odst. 2 přestupkového zákona vůbec projednávat.
- Je v pravomoci starosty jmenovat a odvolávat členy komise. Při jmenování předsedy komise však musí starosta vzít v úvahu, že předsedou komise může být jen osoba, která už od samého počátku vzniku funkce jmenováním musí splňovat požadavky podle § 111 přestupkového zákona. Taková osoba tedy musí být právníkem anebo musí mít vystudovanou jakoukoliv vysokou školu a k tomu disponovat splněnou zkouškou odborné způsobilosti dle § 111 ve spojení s vyhláškou Ministerstva vnitra č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti, a dále musí disponovat splněnou zkouškou zvláštní odborné způsobilosti ve smyslu zák. o úřednících územních samosprávných celků ve spojení s prováděcí vyhláškou Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Zkoušku zvláštní odborné

způsobilosti musí mít předseda komise z důvodu, že to vyžaduje § 106 obecního zřízení.⁸² Ostatní členové komise žádné požadavky na vzdělání splňovat nemusí.

- Dále si je třeba uvědomit, že zřídí-li starosta v obci komisi, komise projednává přestupky namísto obecního úřadu. Výraz „namísto obecního úřadu“ znamená, že přestupky již nemůže dále vedle komise paralelně řešit též obecní úřad. To samozřejmě platí za předpokladu, že starosta této komisi svěří všechny přestupky, u nichž mu to platná právní úprava umožňuje. Pokud totiž starosta svěří komisi pouze některé přestupky, zbývající přestupky i nadále řeší obecní úřad.
- O okruhu přestupků, které může komise projednávat, rozhoduje vždy starosta. Starosta však nemůže svěřit komisi jakékoliv přestupky, ale jen ty, kde mu to platná právní úprava výslovně umožňuje. Těmito přestupky mohou být jen přestupky výslovně vyjmenované v § 61 odst. 1 přestupkového zákona anebo přestupky jiné, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Kupříkladu přestupky na úseku živnostenského zákona tak starosta nemůže komisi svěřit.
 - V první řadě může komise namísto obecního úřadu projednávat přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku, a sic jsou v § 61 odst. 1 přestupkového zákona zmíněny i přestupky proti pořádku ve státní správě, tyto komisi starosta svěřit nemůže z toho důvodu, že je neprojednává obecní úřad, ale obecní úřad obce s rozšířenou působností.
 - V druhé řadě může starosta svěřit komisi přestupky, o kterých to stanoví jiný zákon. V současné době je jediným takovým zákonem zák. o s. p. o. d. Nicméně ten stanoví, že komisi zřizované ve smyslu tohoto zákona může starosta svěřit přestupky (podle tohoto zákona), k jejichž projednání je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Z uvedeného tak vyplývá, že § 61 přestupkového zákona počítá s existencí vícero druhů komisí.⁸³
- Komise pro projednávání přestupků má vždy lichý počet členů. Aby se však dostalo povaze komise jako kolektivního orgánu, z principu zde musí být vždy minimálně tři osoby.
- K tomu jak komise jedná a rozhoduje, přestupkový zákon nic nestanoví (v porovnání se starým zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích), proto zde platí § 134 spr. řádu.

⁸² V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, **prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti**, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu obce platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.

⁸³ STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. XXIV.

- Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, vede řízení před kolegiálním orgánem jeho předseda nebo předsedající, popřípadě člen, na němž se orgán usnese.
- Usnesení, s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně.
- Kolegiální orgán po poradě rozhoduje hlasováním. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, při poradě a hlasování mohou být přítomni pouze členové kolegiálního orgánu a osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, pokud jej neseписuje některý ze členů. Každý člen kolegiálního orgánu je oprávněn při poradě před zahájením hlasování podat návrh na usnesení kolegiálního orgánu. Kolegiální orgán je způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů; usnesení kolegiálního orgánu je přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů.
- Hlasování řídí předseda. Členové hlasují jednotlivě, předseda hlasuje naposled. Má-li hlasovat více než 7 členů, mohou členové hlasovat současně. Protokol o hlasování kolegiálního orgánu podepisují všichni přítomní členové a osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu; při nahlížení do spisu (§ 38) je vyloučeno nahlížet do tohoto protokolu.
- Kolegiální orgán jedná podle jednacího řádu, v němž stanoví podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu.
- O námitce podjatosti, směřující proti komisi, rozhoduje s odkazem na § 148 obecního zřízení starosta.

5) Obecní (městská) policie

- Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou.
- Obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví zák. o obecní policii nebo zvláštní zákon.
- Obecní policii řídí starosta nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem obce.
- Obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy.
- Obecní policie, resp. její strážníci (v podstatě historicky nástupci někdejšího československého četnictva⁸⁴), jsou oprávněni např.:
 - na základě zák. o obecní policii požadovat potřebná vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení

⁸⁴ Četnictvo čili tzv. „žandarmerie“ (zemská bezpeční stráž), jak se dočteme v mnoha historických pramenech, představovalo jednu ze základních složek veřejné moci určených (mj.) k potírání i drobné kriminality, přesněji řečeno, k udržování veřejného pořádku a bezpečnosti. Viz někdejší zákon č. 299/1920 Sb., o četnictvu.

- přestupku nebo jeho pachatele, jakož i ke zjištění skutečného stavu věci, nebo činit výzvy (to však nemohou činit čekatelé),
- anebo na základě jiných zákonů vyřizovat konkrétně určené přestupky ve zkráceném řízení formou příkazu na místě. Např. podle § 91 odst. 2 písm. e) přestupkového zákona (typicky) pokutu příkazem na místě může kromě příslušného správního orgánu uložit též strážník obecní policie za přestupek, jehož projednání je v působnosti obce, za přestupek proti občanskému soužití, pokud nebyl spáchán porušením zák. o sil. provozu, a za přestupek proti pořádku ve státní správě spáchaný neoprávněným stáním vozidla na místní komunikaci nebo jejím úseku, které lze podle nařízení obce použít ke stání jen za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy a při splnění podmínek stanovených tímto nařízením.
 - Jedná-li se navíc o přestupek, který podléhá zápisu do celostátní evidence přestupků a vyřídila-li ho příkazem na místě o uložení pokuty městská policie statutárního města nebo městská policie hl. m. Prahy, musí rovněž městská policie provést zápis do evidence přestupků (viz § 107 odst. 2 přestupkového zákona).

6) Jiné orgány *sui generis* na úrovni obcí a dále orgán kraje oprávněný přestupky projednávat

- Přestupkovou agendu na úrovni obcí mohou vyřizovat případně i jiné orgány, jsou-li v obci zřízeny, byť ji vyřizují třebas jen určitou formou, typicky příkazem na místě, ale vždy na základě oprávnění ve zvláštních zákonech.

- **Příkladem** může být např. myslivecká stráž, kterou ustanovuje orgán státní správy myslivosti. Tím je na úrovni obcí obecní úřad obce s rozšířenou působností (viz zák. o myslivosti). Myslivecká stráž je oprávněna projednat přestupky příkazem na místě (viz § 14 odst. 1 písm. i) cit. zákona).
- Dále může jít např. o rybářskou stráž, kterou na návrh vlastníka nebo uživatele rybářského revíru ustanovuje, odvolává či zrušuje obecní úřad obce s rozšířenou působností (viz zák. o rybářství). Rybářská stráž v rybářském revíru je oprávněna projednat přestupky příkazem na místě (viz § 16 písm. e) cit. zákona).

Krajský úřad. Orgánem kraje, který může přestupky v případě atrakce projednávat v prvním stupni, je krajský úřad (obdobně u statutárních měst a v případě hl. m. Prahy magistrát). Ten však u většiny přestupkových věcí vystupuje v postavení odvolacího správního orgánu (např. u přestupků proti občanskému soužití dle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), nejde-li o případ přestupku, k jehož projednání je ze zákona v prvním stupni přímo povolán krajský úřad. Tak např. přestupky na úseku zák. o státních hranicích projednává v prvním stupni právě krajský úřad (viz § 18 odst. 3 cit. zákona). Přestupky pak fakticky projednávají oprávněné úřední osoby, referenti z příslušných odborů, sekcí či oddělení na úřadě dle organizačního řádu krajského úřadu. Tito musí

- disponovat zvláštní odbornou způsobilostí ve smyslu zák. o úřednících územních samosprávných celků ve spojení s prováděcí vyhláškou Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů,

- a dále musí splňovat kvalifikační požadavky dle přestupkového zákona ve spojení s vyhláškou Ministerstva vnitra č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti (nejde-li o osoby, na které se § 111 přestupkového zákona na základě § 112 odst. 9 téhož zákona nevztahuje, anebo nejde-li o oprávněnou úřední osobu, která by přestupky vyřizovala pouze příkazem na místě).

6.3 Veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků

Definici veřejnoprávní smlouvy nalezneme v § 159 spr. řádu. Správní řád ji vysvětluje jako **dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva**, kdy dále dodává, že **veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem**.

Veřejnoprávní smlouva je pochopitelně jako každá jiná smlouva výsledkem určitého kontraktačního procesu (oferty a akceptace), který se uskutečňuje mezi smluvními stranami. Procesem svého vzniku (jehož cílem je dosažení smluvního konsenzu) se tedy neliší od smluv občanskoprávních či obchodněprávních. Zásadní odlišností veřejnoprávních smluv je však skutečnost, že upravují veřejná subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva.⁸⁵

Důležité rovněž je, že uzavírání veřejnoprávní smlouvy je primárně podřízeno normám správního práva.⁸⁶ Pokud tedy veřejnoprávní smlouva obsahuje nějaké nezákonné ustanovení, hledí se na něj jako na nezákonný správní akt.⁸⁷

Podle prof. Hendrycha lze veřejnoprávní smlouvy členit v závislosti na tom, kdo představuje smluvní strany, na dvě skupiny:

- *smlouvy koordinační*, což jsou smlouvy mezi subjekty veřejné správy, popř. tu jde o smlouvy, kde smluvními stranami jsou správní orgány jako organizační složky státu
 - tedy smlouvu koordinační uzavírají vzájemně stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti státní správy za účelem plnění svých úkolů

⁸⁵ Viz rozsudek NS 33 Odo 161/2002.

⁸⁶ Viz § 170 spr. řádu, který však připouští i přiměřené použití obč. zák., s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení. Dále viz např. § 66c odst. 1 obecního zřízení - *Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, použijí se pro veřejnoprávní smlouvy ustanovení správního řádu.*

⁸⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 238.

- je-li předmětem této smlouvy výkon státní správy, mohou být uzavírány, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu (např. smlouva o plnění úkolů obecní policie)
- *subordinační smlouvy*, což jsou smlouvy mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy
 - zde vlastně smlouva nahrazuje vydání správního rozhodnutí
 - např. jde o dohody o přípravě k práci, dohody o rekvalifikaci, o umístění stavby, o ochraně přírodní památky apod.).⁸⁸

Pro účely výkonu přestupkové agendy nás v tuto chvíli budou zajímat pouze **veřejnoprávní smlouvy koordinační, neboť právě mezi tyto smlouvy patří veřejnoprávní smlouvy o přenosu výkonu přenesené působnosti na úseku projednávání přestupků.**

Prostřednictvím takovéto veřejnoprávní smlouvy se tedy obec, která ze zákona má zajišťovat výkon přestupkové agendy, může domluvit s jinou (často větší, mocnější) obcí, aby tato zajišťovala přestupkovou agendu i za ní. Tím v podstatě dojde k přenosu věcné příslušnosti k přestupkům z obce A na obec B, kdy obec A pak již napříště nemůže přestupky, které převedla na obec B, dále řešit.

Zdůrazněme však, že podle § 105 přestupkového zákona obec může uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků vždy:

- **pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází,**
- a dále že **obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků.**

Přenos veškeré příslušnosti k projednávání přestupků je nicméně korigován omezením, které vyplývá z § 63 obecního zřízení. Podle uvedeného ustanovení totiž **předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí.**

Co taková veřejnoprávní smlouva musí obsahovat, stanoví § 63 odst. 2 obecního zřízení. Konkrétně musí obsahovat:

- 1) označení účastníků smlouvy,
- 2) dobu trvání smlouvy,
- 3) určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce (jiných obcí),
- 4) způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

Smlouva je **uzavřena dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí kompetentního nadřízeného správního orgánu**, jehož prostřednictvím nadřízený správní orgán udělil smluvním stranám souhlas k uzavření konkrétní veřejnoprávní smlouvy.⁸⁹ K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu

⁸⁸ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 240, 247, 248.

⁸⁹ Viz § 160 odst. 5 spr. řádu.

krajského úřadu (§ 63 odst. 1 obecního zřízení), v případě obcí s rozšířenou působností v obvodu téhož krajského úřadu pak souhlasu Ministerstva vnitra (§ 66a odst. 1 obecního zřízení), které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.

Obec, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, ji bezodkladně poté, co byla uzavřena, **zveřejní na úřední desce nejméně po dobu 15 dnů**. Současně se uzavřená veřejnoprávní smlouva **zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje**. Obdobně se přitom postupuje i při změně uzavřené veřejnoprávní smlouvy a při jejím zrušení (viz § 66c odst. 2 obecního zřízení).

Uzavřená veřejnoprávní smlouva musí být každému přístupná na obecním úřadu obce, která je její smluvní stranou (viz § 66c odst. 3 obecního zřízení).

7 PRÁVNÍ PŘEDPISY VYDÁVANÉ ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY A PRÁVNÍ DŮSLEDKY JEJICH PORUŠENÍ

7.1 Územní samosprávné celky

Je zcela běžné, že státy se z územního hlediska mohou vnitřně členit na další územní útvary – může jít např. o kraje, župy, kantony, provincie, regiony či země – jež mají efektivněji, prostřednictvím svých vlastních orgánů, zajišťovat lokální správu a *de facto* tak dbát o blaho svých obyvatel.

Pokud jde o Českou republiku, ta, jak dále stanoví čl. 99 Ústavy, se člení na **obce**, které jsou základními územními samosprávnými celky, a **kraje**, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Dále je však vhodné uchovat v paměti, že

- územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu,
- zákon stanoví, kdy jsou správními obvody,
- obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku,
- vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem (viz čl. 100 Ústavy).

Územní samosprávný celek je veřejnoprávní korporací, v tomto směru je tedy subjektem veřejné správy, který může vstupovat do právních vztahů. Územní samosprávný celek tedy není tím, kdo vede správní řízení. Tím je totiž vykonavatel veřejné správy (např. obecní úřad). Stanoví-li však zákon, že (správní) řízení provádí územní samosprávný celek (obec nebo kraj), aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem v případě kraje krajský úřad a v případě obce obecní úřad (viz § 130 spr. řádu).

7.2 Normotvorba územních samosprávných celků

Stranou toho, že obce a kraje respektují zákony a normy vyšší právní síly, vydávají též vlastní právní předpisy, jimiž dále regulují chování svých obyvatel. Tyto předpisy musí být v souladu se zákony, nesmí je přímo nahrazovat (suplovat) a jako právní předpisy musí být jasné a srozumitelné.

- a) Právní předpisy, které obec nebo kraj vydává v přenesené působnosti, jsou nařízení obcí nebo krajů.**

Ústavní základ pro vydání nařízení představuje **čl. 79 odst. 3 Ústavy**, který mj. stanoví, že orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Oprávnění orgánů územní samosprávy vydávat tyto předpisy vyplývá i z § 11 odst. 1 obecního zřízení, § 44 odst. 2 zák. o hl. m. Praze a § 7 krajského zřízení. Orgánem, který nařízení vydává, je **rada obce, rada kraje anebo rada hlavního města Prahy**. Výjimku představuje případ, kdy funkci rady zastává starosta obce, v takovém případě vydává nařízení zastupitelstvo obce (viz § 84 odst. 3 obecního zřízení).

Vzhledem k tomu, že k vydání nařízení je nezbytné zákonné zmocnění, lze říci, že **nařízení má vlastně charakter prováděcího právního předpisu**. Již z toho vyplývá, že předmětem jeho regulace nemůže být cokoli, ale jen určité, zákonem předem vytyčené oblasti zájmů.

Např. podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona může obec vydat formou nařízení obce tržní řád, ve kterém vymezí místa pro nabídku a prodej zboží a pro nabídku a poskytování služeb mimo provozovnu k tomu určenou rozhodnutím, opatřením nebo jiným úkonem vyžadovaným stavebním zákonem (např. tržště), stanoví kapacitu a přiměřenou vybavenost tržšť (tržnic) apod.

b) Předpisy, které obec nebo kraj vydává v samostatné působnosti, jsou obecně závazné vyhlášky obcí nebo krajů.

Obecně závazná vyhláška je stejně jako nařízení obce nebo kraje projevem normotvorby územní samosprávy. Oproti nařízení je však vydávána orgány územní samosprávy, konkrétně **zastupitelstvy, v rámci samostatné působnosti**. Uvedené stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy a dále § 84 obecního zřízení, § 44 zák. o hl. m. Praze a § 6 krajského zřízení.

Obecně závaznými vyhláškami lze regulovat určité otázky lokálního významu, které jsou v zájmu občanů obce nebo kraje. Nelze jimi proto upravovat např. otázky celostátního charakteru.

Oproti nařízením - vydání obecně závazné vyhlášky (zpravidla) není podmíněno zákonným zmocněním územních samosprávných orgánů, neboť zákony neprovádějí, ale právo samy o sobě vytvářejí; jedná se tedy o originární normotvorbu (viz např. Pl. ÚS 63/04 – Prostějov či Pl. ÚS 45/06 – Jirkov). Úhlem zmíněného pohledu je tak obecně závazná vyhláška vlastně jakýmsi lokálním právním řádem, kterým se územní samosprávný celek rozhodne na svém území regulovat určité otázky místního charakteru.

Ustanovení § 10 obecního zřízení vymezuje celkem tři věcné okruhy oblastí, ve kterých jsou obce oprávněny ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou, a to konkrétně:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Mimo tyto tři oblasti mohou obce dále vydávat obecně závazné vyhlášky, jsou-li k tomu zmocněny ve zvláštních zákonech.

Příklad: Podle § 13b odst. 2 zák. na ochranu zvířat proti týrání obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit chovatelům povinnost nechat trvale označit psy, kteří dosud označeni nejsou, osobou odborně způsobilou k výkonu této odborné veterinární činnosti podle veterinárního zákona, a to prostředky, které způsobují při aplikaci jen mírnou nebo přechodnou bolest, zejména tetováním nebo identifikací čipem. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnost přihlásit psy do evidence a upravit náležitosti a způsob vedení evidence označených psů a jejich chovatelů.

Zejména v případě obecně závazných vyhlášek je velmi důležité evidovat, aby tyto nesuplovaly roli zákonů. Vždy je proto nutné zaměřit pozornost na to, k čemu směřuje cíl regulace.

Příklad: Tak např. obecně závaznou vyhláškou může být regulována doba nočního klidu dle § 5 odst. 6 zák. o některých přestupcích. V případě porušení takové obecně závazné vyhlášky fyzickou osobou však nemůže jít o přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 4 odst. 2 zák. o některých přestupcích, neboť porušení nočního klidu je přestupkem proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. d) zmíněného zákona. Obecně závazná vyhláška zde nemůže suplovat roli, kterou zde ve vztahu k ochraně doby nočního klidu zaujímá ustanovení § 5. Pokud by však obecně závaznou vyhláškou byl chráněn jiný zájem, např. zájem na tom, aby občané v obci nebyli rušeni hlučnou činností ve dne, resp. aby v denní dobu o víkendech či svátcích nebyl rušen klid, a tuto obecně závaznou vyhlášku by fyzická osoba porušila, pak by bylo možné uvedené sankcionovat jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 4 odst. 2 zák. o některých přestupcích.

c) Platnost a účinnost právních předpisů územních samosprávních celků.

Podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky nebo nařízení je, že **musejí být jako právní předpisy (náležitě) vyhlášeny**.

Ide-li o obecně závaznou vyhlášku zastupitelstva obce nebo o nařízení rady obce, (dále též „právní předpis obce“), ustanovení § 12 obecního zřízení stanoví, že

- jejich vyhlášení se provede tak, že **se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu** po dobu 15 dnů - **dnem jejich vyhlášení je první den jejich vyvěšení na úřední desce**⁹⁰; kromě toho je obec může uveřejnit způsobem v místě obvyklým,
- pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení; vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení,
- nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností,
- právní předpisy obce musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala,
- nařízení vydané obcí vykonávající rozšířenou působnost musí být každému přístupné též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu,
- obec zašle obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra,
- obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu.

Ide-li o obecně závaznou vyhlášku zastupitelstva hl. m. Prahy nebo o nařízení rady hl. m. Prahy, (dále též „právní předpis hl. m. Prahy“), ustanovení § 45 zák. o hl. m. Praze stanoví, že

- vyhlášení právního předpisu hl. m. Prahy se provede tak, že **se uveřejní ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy**, (dále jen „Sbírka“),

⁹⁰ Úřední deska podle § 26 správního řádu musí být i dálkově přístupná.

- právní předpis hl. m. Prahy nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení ve Sbírce, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti,
- vyžaduje-li to naléhavý zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení; skutečnost, že právní předpis hl. m. Prahy nabývá dřívější účinnosti, musí být v právním předpisu hl. m. Prahy uvedena; důvody, v čem spočívá naléhavý zájem, musí být současně s právním předpisem hl. m. Prahy zveřejněny na úřední desce - v těchto případech se právní předpis hl. m. Prahy vyhlásí bezodkladně vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká, a uveřejní se i v hromadných informačních prostředcích,
- právní předpisy hl. m. Prahy, vyhlášené ve Sbírce, musí být každému přístupny u Magistrátu hlavního města Prahy, u úřadů městských částí a na Ministerstvu vnitra,
- hlavní město Praha zašle obecně závaznou vyhlášku hlavního města Prahy neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra,
- hlavní město Praha zašle nařízení hlavního města Prahy neprodleně po dni jeho vyhlášení věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu,
- podle § 46 zák. o hl. m. Praze hlavní město Praha projedná vždy návrhy právních předpisů hl. m. Prahy před jejich přijetím s městskými částmi, které jsou oprávněny se k jejich návrhům vyjádřit ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení; lhůta může být ve výjimečných případech na základě rozhodnutí rady hlavního města Prahy zkrácena, nesmí však být kratší než 15 dnů; jestliže se městská část ve stanovené lhůtě nevyjádří, má se za to, že s návrhem souhlasí (podrobnosti k projednání návrhů právních předpisů hlavního města Prahy stanoví Statut hl. m. Prahy).

Ide-li o obecně závaznou vyhlášku zastupitelstva kraje nebo o nařízení rady kraje, (dále jen „právní předpis kraje“), ustanovení § 8 krajského zřízení stanoví, že

- právní předpis kraje **nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje** (dále jen „Věstník“),
- dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku, který musí být uveden v jejím záhlaví,
- právní předpis kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti,
- vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti právního předpisu kraje, nejdříve však dnem vyhlášení; dřívější počátek účinnosti musí být v právním předpise kraje uveden; v těchto případech se právní předpis kraje zveřejní též na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká, a v hromadných informačních prostředcích,
- Věstník musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra; kraj zveřejní stejnopis Věstníku i způsobem umožňujícím dálkový přístup,
- kraj zašle obecně závaznou vyhlášku kraje neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra,

- kraj zašle nařízení kraje neprodleně po dni jeho vyhlášení věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu.

7.3 Právní důsledky porušení povinností stanovených v právních předpisech územních samosprávných celků

Porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách nebo nařízeních územních samosprávných celků může být způsobilé naplnit skutkovou podstatu některého přestupku uvedeného v § 4 zák. o některých přestupcích.

Přesněji řečeno – poruší-li pachatel povinnost, kterou reguluje nařízení rady obce nebo kraje, může být takové jednání fyzické osoby (podnikající i nepodnikající) nebo právnické osoby posouzeno jako **přestupek proti pořádku ve státní správě podle § 4 odst. 1** zmíněného zákona. Takový přestupek v prvním stupni projednává **obecní úřad obce s rozšířenou působností**.

Poruší-li pachatel povinnost, kterou reguluje obecně závazná vyhláška zastupitelstva obce nebo kraje, pak nedá-li se toto jednání subsumovat (podřadit) pod zvláštní skutkovou podstatu přestupku⁹¹, může být takové jednání fyzické osoby (podnikající i nepodnikající) nebo právnické osoby posouzeno jako **přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 4 odst. 2** zák. o některých přestupcích. Takový přestupek v prvním stupni projednává **obecní úřad**, jeho projednávání však může být starostou svěřeno i komisi pro projednávání přestupků; popř. uvedený přestupek může příkazem na místě vyřídit též strážník obecní policie.

Pro oba přestupky společně platí, že

- ani jeden se nezapisuje do evidence přestupků,
- není u nich trestný pokus,
- jejich pachatelem nemůže být organizátor, návodce nebo pomocník ve smyslu § 13 odst. 4 přestupkového zákona, jelikož to § 4 u žádného z přestupků, které obsahuje, výslovně nestanoví,
- jejich obecná promlčecí doba je tříletá, vzhledem k tomu, že jde o přestupky, za které zák. o některých přestupcích stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč,
- dopustí-li se jich fyzická osoba, lze jí uložit též omezující opatření.

⁹¹ Jak se už v minulosti vyjádřil i ÚS - skutková podstata přestupku, obsažená v § 46 odst. 2 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo v § 4 odst. 2 zák. o některých přestupcích je blanketní povahy (viz nálezy Pl. ÚS 34/15).

8 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY PŘESTUPKŮ, JEJICH PLATNOST, ÚČINNOST, ZÁVAZNOST A PRÁVNÍ SÍLA

8.1 Obecně

Prameny právní úpravy lze chápat jako určité **formy práva uznané státem**. Od jejich existence se odvíjí jejich platnost a závaznost.

Stěžejním pramenem českého přestupkového práva je **zákon** nebo jiný právní předpis vyšší právní síly (např. Úmluva o právech dítěte). Dále je však třeba pamatovat i na podzákonné právní předpisy, které jsou od těchto primárních norem odvozené, jsou proto „sekundární“ (derivátní) povahy, a v řízení o přestupku sehrávají důležitou roli.

České přestupkové právo je v užším slova smyslu zvláštním subsystémem správního práva. Jde o právo veřejné, tvořené kogentními normami, svou povahou velice blízké trestnímu právu, neboť i posláním přestupkového práva je ochrana jednotlivých právních statků, práv a oprávněných zájmů fyzických osob, jakož i právnických osob, popř. dalších subjektů před kriminalitou, byť v porovnání s trestním právem jde o ochranu před kriminalitou mírnější intenzity. Tato vzájemná provázanost s principy trestního práva ostatně vyplývá i z judikatury ESLP⁹², podle níž i přestupky patří do kategorie trestních obvinění, o kterých hovoří Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve svém čl. 6 odst. 1. Proto i v řízení o přestupku musí být každému obviněnému z přestupku zajištěny stejné záruky, jaké úmluva zajišťuje obviněnému z trestného činu.

Mějme však na paměti, že české přestupkové právo je především právem psaným a zákonným. Z toho důvodu **nejsou jeho pramenem**:

- právní obyčej,
- právní literatura,
- metodické zápisy, analýzy, strategie, doporučení, prohlášení či jiná sdělení ústředních správních orgánů,
- správní rozhodnutí,
- stanoviska nebo rozhodnutí soudů (i když čistě hypoteticky by se v případě soudních rozhodnutí dalo spekulovat jako o jakémsi *kvazi* pramenu),
- předpisy interní povahy (např. provozní řády nebo etické kodexy),
- české technické normy (ty totiž podle § 4 odst. 1 zák. č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, nejsou obecně závazné, nejsou proto právními předpisy a není stanovena povinnost jejich dodržování).

⁹² Viz rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71 (*Engel* a ostatní proti Nizozemsku), jehož závěry později převzal i NSS ČR (viz NSS 2 As 9/2008).

8.2 Právní předpisy, jejich právní síla, platnost, účinnost a závaznost

Právní předpis je hmotným nositelem nehmotné právní normy; tj. jde o hmotné médium, jehož prostřednictvím je právní norma sdělována svým adresátům.⁹³

Právní síla je vlastností právní normy, resp. právního předpisu. Je měřítkem, které určuje postavení konkrétní právní normy v hierarchii ostatních právních norem. Platí, že právní norma nižší právní síly nesmí odporovat právním normám vyšší právní síly, a že normy mohou být měněny (*novelizovány*) nebo rušeny (*derogovány*) pouze normami stejné nebo vyšší právní síly.

Platností právního předpisu rozumíme okamžik, kdy je právní předpis náležitě publikován, resp. oznámen veřejnosti, díky čemuž může veřejnost platné právo poznat. Odborně je řeč o tzv. *promulgaci*, která je však v České republice prozatím poněkud nedokonalá (v porovnání s některými cizími zeměmi). Příčinou toho je, že dosud nemáme jen jeden (úplný) zdroj poznání platného práva, nýbrž zdrojů několik.⁹⁴ Tak např.:

- zákony, nařízení vlády nebo amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky se stávají platnými dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů
- právní předpisy kraje se stávají platnými dnem jejich vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje
- právní předpisy hl. m. Prahy se stávají platnými dnem jejich uveřejnění ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy
- právní předpisy obcí nabývají platnosti dnem jejich vyvěšení na úřední desce obecního úřadu
- právní předpisy Evropských společenství se publikují v Úředním věstníku EU, a to v části L (Législation, právní předpisy); ten je v zásadě veden v elektronické podobě.

Obecně si zapamatujeme - aby byly právní předpisy platné, musí být zveřejněny zákonem stanoveným způsobem.

Účinností právního předpisu rozumíme okamžik, od kdy se právní předpis stává právně závazným a vymahatelným. K účinnosti dochází zpravidla uplynutím tzv. *legisvakanční lhůty*, tj. určitého časového období, během kterého má veřejnost prostor se s publikovaným právním předpisem seznámit a připravit se na něj. Legisvakanční lhůta je různá, velmi záleží, o jaký právní předpis se jedná, přičemž někdy se překrývá s datem publikace právního předpisu; fakticky tedy nemusí být žádná. Pokud není v rámci daného předpisu výslovně stanoveno datum účinnosti, platí obecné pravidlo, že **není-li stanovena účinnost pozdější, nabývá právní předpis účinnost 15. dnem po jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů**. Komunitární

⁹³ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 131.

⁹⁴ Uvedený nedostatek *pro futuro* alespoň částečně vyřeší tzv. e-sbírka. Viz zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), jehož účinnost se předpokládá k 1. 1. 2020, resp. k 1. 1. 2021. Dnes již máme volný (úplný) přístup k právu EU z webové adresy: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

sekundární právní předpisy (k nim viz dále) nabývají účinnosti v den, který je v nich stanoven, v případě absence výslovného určení pak dvacátý den po uveřejnění.

Závaznost právního předpisu můžeme definovat jako okamžik, kdy se adresát právní normy musí právní normě podřídít. Podle míry závaznosti lze právní normy členit na *kogentní* (od nichž se nelze odchýlit – typické pro veřejné právo) a *dispozitivní* (od kterých je možné se odchýlit za určitých podmínek – typické pro soukromé právo).

8.3 Konkrétní prameny z hlediska jejich hierarchie

Z hlediska působení právní síly jednotlivých právních norem lze v případě pramenů přestupkového práva hovořit o několika jejích úrovních (stupních).

A) ➔ Ústavní úroveň - v první řadě nelze připustit existenci pramene, který by neměl oporu v primární právní normě té absolutně nejvyšší právní síly. Touto normou je **Ústava**, z níž pramení všechny ostatní zákony, které jsou Ústavě zároveň podřazeny a musí být s ní v souladu. Vedle Ústavy je však třeba jmenovat rovněž ústavní zákony a **Listinu základních práv a svobod**, které spolu s Ústavou tvoří ústavní pořádek České republiky (viz č. 112 Ústavy). Ovšem pro účely definování pramenů přestupkového práva jde především o Ústavu a Listinu základních práv a svobod.

Z Ústavy zmiňme především:

- **čl. 2 odst. 3** - *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*
- **čl. 2 odst. 4** - *Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*
- **čl. 27 odst. 3** - *Za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.*
- **čl. 65 odst. 1** - *Prezidenta republiky nelze po dobu výkonu jeho funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt.*
- **čl. 104 odst. 3** - *Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*

Z Listiny základních práv a svobod je třeba zmínit zejména:

- **čl. 1** - *Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.*
- **čl. 2 odst. 2** - *Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*
- **čl. 3 odst. 1** - *Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*
- **čl. 4 odst. 1** - *Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*

- **čl. 7 odst. 2** - *Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.*
- **čl. 36**, který obecně zakotvuje každému *právo na spravedlivý proces*
- **čl. 37**, podle kterého má každý právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě⁹⁵ nebo osobě blízké; má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení; všichni účastníci jsou si v řízení rovni (= procesní rovnost); kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka
- **čl. 39**, který zakotvuje zcela stěžejní zásadu, analogicky aplikovatelnou i na přestupky, *nullum crimen sine lege* (přestupkem je pouze to, co zákon za přestupek výslovně označí), *nulla poena sine lege* (lze uložit pouze takový správní trest, který zákon stanoví)
- **čl. 40 odst. 5**, který pojednává o principu *ne bis in idem* (ne dvakrát o tomtéž)
- **čl. 40 odst. 6** - *Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*

B) ➔ Mezinárodní úroveň – tuto úroveň reprezentují **vyhlášené mezinárodní smlouvy**, k jejichž ratifikaci dal Parlament České republiky souhlas, jimiž je Česká republika vázána a které jsou součástí právního řádu České republiky, a to i na základě tzv. „recepční“ normy.

Zejména jde o:

- *Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod* (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb., zejména zmiňme její čl. 6, právo na spravedlivý proces, nebo čl. 7, zákaz trestu bez zákona)
- *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech* (vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb.) – např. zásadu, zakotvenou na ústavní úrovni v českém právu v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny, zde najdeme v čl. 15 odst. 1; tuto zásadu však najdeme také v čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Dovozována je rovněž z článku 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, byť tak bylo učiněno teprve rozsudkem velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 9. 2009, *Scoppola* proti Itálii (č. 2), č. 10249/03
- *Úmluvu o právech dítěte* (vyhlášenou ve Sbírce zákonů pod č. 104/1991 Sb.; zde např. čl. 3 odst. 1, podle něhož zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány)
- *Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích* (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 157/1964 Sb.)
- *Vídeňskou úmluvu o konzulárních stycích* (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 32/1969 Sb.)

⁹⁵ Jde o projekci zásady *nemo tenetur se ipsum accusare*/nikdo není povinen sám sebe obviňovat.

Podle **čl. 10** Ústavy platí, že **pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se vždy přednostně mezinárodní smlouva.**

C) ➔ Zákonná úroveň⁹⁶ – Zákony jsou dominantním pramenem českého přestupkového práva. V právní krajině České republiky přitom existují desítky zákonů, v nichž se lze o přestupcích dočíst. Již z toho vyplývá, že **české přestupkové právo není právem kodexovým.**

Nosným pilířem českého přestupkového práva je **přestupkový zákon.** Tento zákon totiž pro všechny přestupky stanoví základní kritéria odpovědnosti, od kterých může existovat výjimka ve zvláštním zákoně.

Tak kupříkladu odpovědnost fyzických osob je v přestupkovém zákoně konstruována jako „subjektivní“. To znamená, že správní orgán, projednávající přestupek fyzické osoby, musí zkoumat subjektivní stránku skutkové podstaty přestupku, tedy formu zavinění (úmysl či nedbalost). Toto pravidlo platí pro všechny přestupky fyzických osob. Výjimku z uvedeného pravidla je nicméně možné najít např. v zák. o sil. provozu. Ten v § 125f odst. 1 zakotvuje (mj.) přestupek fyzické osoby jako provozovatele vozidla. Zák. o sil. provozu však v § 125f odst. 3 speciálně stanoví, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle odstavce 1 se nevyžaduje zavinění.⁹⁷

Dále přestupkový zákon stanoví druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku. Pokud jde o procesní postupy, v tomto směru je přestupkový zákon zpravidla zákonem speciálním ve vztahu ke spr. řádu, neboť stanoví procesní speciality pro přestupkové řízení.

Například:

- Ustanovení § 68 přestupkového zákona vymezuje speciálně účastníky řízení o přestupku vůči subsidiárnímu § 27 spr. řádu.
- Ustanovení § 66 (*Doručování veřejnou vyhláškou*) a § 67 (*Doručování zmocněnci*) přestupkového zákona představují speciální ustanovení o doručování v řízení o přestupku. Na druhou stranu tato ustanovení nijak nevylučují, aby správní orgán v řízení o přestupku mohl využívat i jiné, obecné způsoby doručování.
- Ustanovení § 98 odst. 1 přestupkového zákona upravuje tzv. *úplný revizní princip*, podle kterého odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí (jeho zákonnost i správnost) vždy v plném rozsahu. Toto ustanovení přestupkového zákona je proto třeba vnímat jako speciální, mající aplikační přednost před obecným ustanovením § 89 odst. 2 spr. řádu.
- Ustanovení § 98 odst. 3 přestupkového zákona, zakotvující tzv. *Beneficium cohaesionis*, je zcela specifické pro řízení o přestupku.
- Rovněž § 100 a § 101 přestupkového zákona představují zvláštní druhy přezkumného řízení, doplňující obecnou úpravu přezkumného řízení v § 94 a násl. spr. řádu.
- Popř. za zcela specifickou úpravu je nutno považovat zejména úpravu úkonů správních orgánů vůči Evidenci přestupků (viz § 106 až § 108 přestupkového zákona).⁹⁸

⁹⁶ Kromě zákonů patří do této skupiny (úrovně) i **zákonná opatření Senátu.** Ta však Senát přijímá jen tehdy, dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a navíc jen ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona (viz čl. 33 Ústavy).

⁹⁷ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 19.

⁹⁸ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 23.

Naopak tam, kde přestupkový zákon nic nestanoví speciálně, použije se spr. řádu.

Příkladem může být např. § 17 spr. řádu, pokud jde o vedení spisu (v tomto směru je vhodné pamatovat na zásadu *Co není ve spise, není na světě*), nebo třeba § 18 téhož zákona, pokud jde o protokolování. Dále zmiňme třeba § 37, pokud jde o náležitosti podání, či § 58 a násl., pokud jde o aplikaci tzv. zajišťovacích prostředků (opomeneme-li možnost správního orgánu využít tzv. záruku za splnění povinnosti, upravenou v § 83 přestupkového zákona; anebo zákaz zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby, upravený v § 84 téhož zákona).⁹⁹

Neméně významným, avšak ryze procesním pramenem přestupkového práva je proto také **správní řád**.

Z dalších zákonů (hmotné, procesní nebo obojetné povahy) zmiňme především tyto:

- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
- zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích
- zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek
- zákon České národní rady č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání
- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
- zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních)
- zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- a další

D) ➔ Podzákonná úroveň – Přestupkové právo vyvěrá i z tzv. podzákonných právních norem; tj. norem nejnižší právní síly. Přesněji řečeno, předpisy, které jsou nositeli těchto norem, nemohou suplovat roli zákonů v tom smyslu, že by samy stanovily skutkové podstaty přestupků a správní tresty za ně. Právní úprava sankcionování trestných činů a přestupků je totiž ve výlučné kompetenci zákonodárce a je obsažena v "obyčejných" zákonech (viz ÚS Pl. ÚS 14/09). Tedy stanoví-li podzákonný právní předpis konkrétní skutkové podstaty přestupků, byť na základě obecného zákonného zmocnění, odporuje takový předpis zásadě *nullum*

⁹⁹ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 24.

crimen sine lege, nulla poena sine lege (NSS 3 Ads 42/2010, NSS 6 A 173/2002, NSS 7 Afs 76/2008 či Pl. ÚS 47/93).

Mezi podzákoné právní předpisy patří:

- *nařízení vlády*
- *vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy*
 - např. vyhláška Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky Ministerstva vnitra č. 112/2017 Sb.
 - vyhláška Ministerstva vnitra č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti
 - vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 227/2016 Sb., o náležitostech formulářů žádosti o opis nebo výpis z evidence Rejstříku trestů a žádosti o opis z evidence přestupků
- *nařízení rad obcí, měst a krajů* – je vydáváno v přenesené působnosti a má charakter prováděcího právního předpisu, takže k jeho samotnému vydání je nutné výslovné zákonné zmocnění; typicky jde např. o tržní řády vydávané radou obce na základě § 18 odst. 1 živnostenského zákona
- *obecně závazné vyhlášky zastupitelstev obcí, měst a krajů*, kterými lze regulovat určité otázky místního významu, jež jsou v zájmu občanů obce nebo kraje a jejichž vydání není podmíněno zákonným zmocněním (s výjimkou některých případů – např. místní poplatky¹⁰⁰), představují zvláštní typ podzákoného právního předpisu, protože jsou vydávány v samostatné působnosti; v podstatě tak jde o originární normotvorbu na úrovni obcí, měst nebo krajů, jejímž výsledkem jsou pomyslné „lokální“ právní řády, kterými se na určitém území reguluje např. požívání alkoholu na veřejných prostranstvích, prostituce, volný pohyb nebo čipování psů, odpady, parkování apod.

8.4 Zvláštní prameny

Poněkud stranou výše uvedeného rozčlenění je třeba pohovořit, alespoň ve stručnosti, ještě o zvláštních pramenech přestupkového práva.

a) Těmi mohou být **amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky**¹⁰¹ (v podobě vyhlášené *abolice*¹⁰², *agraciace*¹⁰³ či *rehabilitace*¹⁰⁴), která nabývají účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů (viz § 104 odst. 3 přestupkového zákona) a **nálezy pléna Ústavního soudu**, kterými se ruší zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení (popř. podzákoné právní předpisy), a které jsou publikované ve Sbírce zákonů a ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.

¹⁰⁰ Viz § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰¹ Pozor neplést s institutem milosti, kterou může prezident udělit pouze v případě trestných činů. Milost je individuální, amnestie vždy hromadná.

¹⁰² Viz § 104 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona.

¹⁰³ Viz § 104 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona.

¹⁰⁴ Viz § 104 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona.

Nálezy pléna Ústavního soudu jsou obecně závazné a mají stejnou právní sílu jako zákony.

b) Dále lze zmínit **komunitární právo** (*acquis communautaire*), které je typické svou supranacionalitou (= má nadnárodní charakter). Pro účely přestupkového práva zde do úvahy přichází především *komunitární právo sekundární*¹⁰⁵ a v rámci něj právní předpisy zvané **Nařízení** (*Regulation*) a **Směrnice** (*Directive*).

Nařízení jsou v podstatě evropské zákony. Ve vztahu k členským státům jsou tyto komunitární právní předpisy bezprostředně použitelné (nutně se však nemusí vztahovat na všechny členské státy EU) a mají aplikační přednost před vnitrostátními předpisy. Působí tzv. *erga omnes* (tj. vůči všem) a není zapotřebí je do právního řádu členského státu provádět nějakým vnitrostátním právním aktem. I z toho důvodu je možné dovolávat se jich přímo u vnitrostátního soudu, popř. u jiného národního orgánu. Součástí nařízení bývají tzv. *recitály*, což jsou vlastně úvodní texty v nařízení, jež si kladou za cíl seznámit čtenáře nařízení s jeho základními východisky a principy (pak následuje samotné „tělo“ nařízení). V tomto světle představují významnou interpretační pomůcku.

Příklady nařízení:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů); veřejností spíše známé jako „GDPR“.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES; veřejnosti známé jako eIDAS (*Electronic Identification and Trust Services*).

Směrnice jsou předpisy, které v porovnání s nařízením nemusí být pro všechny členské státy závazné, nýbrž jen pro ty, jímž jsou určeny. Na rozdíl od nařízení slouží k harmonizaci určité oblasti. Zpravidla tedy stanoví jednotně určitý cíl, jehož má být následně dosaženo tím, že si jej jednotlivé státy (případně všechny členské státy) transponují do vlastního právního řádu. Forma a prostředek, jak směrnici zakomponují do vlastního právního řádu, jsou ponechány na členských státech. Směrnice tedy na rozdíl od nařízení musí být provedena a zpravidla v určitém časovém horizontu. Odborně hovoříme o tzv. *transpozici a implementaci*.

¹⁰⁵ Zatímco *primární komunitární právo* definuje cíle Evropského společenství, organizaci pravomocí, stanovuje kompetence a procedurální rámec výkonu těchto pravomocí (v podstatě ho lze považovat za jakousi „ústavu“ EU), *sekundární komunitární právo*, jehož projevy jsou nařízení, směrnice, doporučení a stanoviska vydávané Komisí, Radou a Evropským parlamentem společně s Radou, je právem, které je od primárního komunitárního práva odvozeno; z čeho vyplývá, že může vznikat jen na jeho základě a v jeho mezích (OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 90).

Kupříkladu zákonem č. 178/2018 Sb., kterým se změnil zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byly do trestního řádu implementovány principy vycházející z čl. 19 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech, podle kterých je třeba zajistit, aby v rámci trestního řízení nedocházelo k nežádoucím únikům informací ze strany třetích osob, tj. těch, osob, které poskytují orgánům činným v trestním řízení nezbytnou součinnost. Porušení povinnosti mlčenlivosti v souvislosti s trestním řízením lze pak trestat jako přestupek podle § 5a zák. o některých přestupcích.

c) Případně je možno uvést **některé speciální dokumenty Rady Evropy**; např. Rezoluci Výborů ministrů Rady Evropy /77/ 31 ze dne 28. 9. 1977, o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům veřejné správy, která vedle obecných principů stanoví, že při ukládání správních sankcí mají být respektovány ještě určité zvláštní principy. Především osoba, vůči níž řízení směřuje, musí být seznámena s jeho důvody, musí být seznámena s důkazy, o které se řízení opírá, má právo vyjádřit se ke každé věci, o níž má být v řízení rozhodnuto. Důkazní břemeno spočívá přitom zásadně na správním orgánu, správní akt musí být přezkoumatelný, alespoň z hlediska zákonnosti nezávislým a nestranným soudem.

9 PRÁVO NA SOUDNÍ A JINOU PRÁVNÍ OCHRANU (PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES)

Právo na soudní ochranu, stejně jako právo na spravedlivý proces patří mezi základní lidská práva garantovaná na ústavní i mezinárodně právní úrovni. Tato práva patří mezi klíčové atributy právního státu.

9.1 Právo na soudní ochranu

Právo na soudní ochranu je zakotveno primárně v hlavě páté Listiny a zakládá právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Vyloučení určitého druhu správních rozhodnutí ze soudního přezkumu může být učiněno výlučně zákonem (právním předpisem o síle minimálně zákona), nelze však ze soudního přezkumu vyloučit taková rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny. Soud musí být nezávislý a nestranný.

Právo na soudní ochranu přísluší v České republice každému bez rozdílu. Pro její uplatňování není rozhodný státoobčanský status dotčené osoby.

Ačkoli Listina hovoří pouze o právu na soudní přezkum rozhodnutí, zákonná úprava – soudní řád správní – prostředky ochrany jednotlivce proti činnosti veřejné správy rozšiřuje i o další možnosti. Aktuálně tak známe čtyři hlavní typy soudních řízení, v nichž se může jednotlivec domáhat ochrany před činností veřejné správy, které se mohou dotýkat přestupkové agendy¹⁰⁶:

1. řízení o správní žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 až 78 s.ř.s.),
2. řízení o správní žalobě na ochranu proti nečinnosti (§ 79 až 81 s.ř.s.),
3. řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 až 87 s.ř.s.),
4. řízení o kompetenčních žalobách (§ 97 až 101 s.ř.s.).

Ad 1. - Správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Rozhodnutí o přestupku jsou soudně přezkoumatelná, a to na základě § 65 a násl. s.ř.s. K přezkumu těchto rozhodnutí dochází výlučně na návrh oprávněné osoby, tj. toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Obvykle půjde o účastníka správního řízení vedoucího k vydání správního rozhodnutí, mohou jimi být však i jiné osoby (např. opomenutý účastník). Účastníky řízení před správním soudem jsou žalobce a žalovaný (tj. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni).

¹⁰⁶ Existují i další prostředky soudní ochrany, a to řízení ve věcech volebních a místního referenda a řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ta se však obvykle primárně nebudou týkat výkonu přestupkové agendy.

Soudně přezkoumatelná jsou vesměs pouze rozhodnutí pravomocná. Podmínkou přípustnosti správní žaloby je vyčerpání řádných opravných prostředků v rámci správního řízení. Správní žalobou je možno žádat nejen zrušení správního rozhodnutí, ale také upuštění od uloženého trestu nebo jeho části. Tato druhá možnost se uplatní především právě v případě rozhodnutí o přestupcích.

Soudem věcně příslušným k projednávání žaloby je krajský soud. Místně příslušným pak soud, v jehož správním obvodu sídlí správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni. Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou (§ 72 s.ř.s.).

Soud přezkoumává nejen zákonnost rozhodnutí správního orgánu jako takového, ale i zákonnost procesu vedoucího k vydání takového rozhodnutí a zda nebylo zneužito správního uvážení. Správní žaloba může být odmítnuta (z důvodu nemožnosti věc projednat), zamítnuta (soud shledá správní rozhodnutí správným/zákonným) nebo může být rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání. Spolu s rozhodnutím odvolacího orgánu může být zároveň zrušeno i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Podání správní žaloby nemá samo o sobě odkladný účinek, nestanoví-li zákon jinak. O přiznání odkladného účinku je možno soud požádat. Po dobu probíhajícího řízení o správní žalobě neběží lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek (§ 41 s.ř.s.).

Rozhodnutí o správní žalobě nabývá právní moci doručením účastníkům řízení před krajským soudem. Proti tomuto rozhodnutí je možno podat mimořádný opravný prostředek – *kasační stížnost* – k Nejvyššímu správnímu soudu (sídlí v Brně). Kasační stížnost může podat kterýkoli z účastníků řízení o správní žalobě, tedy i žalovaný správní orgán. Podání kasační stížnosti nemá samo o sobě odkladný účinek. O přiznání odkladného účinku je možno Nejvyšší správní soud požádat.

Ad 2. - Správní žaloba na ochranu proti nečinnosti

Ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, se může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podmínkou je tedy vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti, které dává spr. řád. Těmi jsou především prostředky upravené v § 80 spr. řádu – blíže k tomu viz níže.

K řízení je příslušný krajský soud, v jehož správním obvodu sídlí správní orgán označovaný za nečinného.

Žalovaným je správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne,

kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Je-li žaloba nedůvodná, soud ji zamítne.

Ad 3. - Právo na soudní ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. K řízení je příslušný krajský soud, v jehož správním obvodu sídlí správní orgán, který se měl nezákonného zásahu dopustit.

Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

V případě, že soud dospěje k závěru, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže soud správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen. Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Ad 4. - Řízení o kompetenčních žalobách

Specifickým prostředkem soudní ochrany jsou tzv. kompetenční žaloby podávané v případě kompetenčních sporů. Kladným kompetenčním sporem je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Záporným kompetenčním sporem je spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. K řízení je příslušný Nejvyšší správní soud.

Žalobu je, krom orgánů dotčených kompetenčním sporem, oprávněn podat i ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem.

9.2 Právo na jinou ochranu

Jde především o ochranu před nesprávným úředním postupem, která zahrnuje i ochranu před nečinností v rámci správního řízení, a dále o právo na odškodnění za škodu způsobenou výkonem veřejné správy. Problematické odškodnění je věnována samostatná kapitola č. 10. O ochraně proti nečinnosti prostřednictvím správní žaloby viz výše.

Nesprávným úředním postupem není myšleno vydání nezákonného rozhodnutí. Jde o porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání správního orgánu při výkonu veřejné moci¹⁰⁷.

Jak již bylo naznačeno výše, za nesprávný úřední postup je považována i nezákonná nečinnost, tj. případy, kdy je správní orgán povinen určitý úkon učinit v zákonem stanovené lhůtě, resp. nepřiměřená délka řízení.

Ochrana před nečinností na úrovni správních orgánů (tedy nikoli ochrana soudní) je řešena v § 80 spr. řádu. Tato ochrana může být realizována přímo z moci úřední, bez jakéhokoli podnětu účastníka řízení nebo dotčené osoby. Lze ji však poskytovat i na základě žádosti účastníka řízení. O opatřeních proti nečinnosti rozhoduje správní orgán nadřízený nečinnému orgánu. Nadřízený správní orgán může nečinnému správnímu orgánu:

- přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,
- usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,
- usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo
- usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější.

Vyčerpání prostředků, které na ochranu proti nečinnosti dává účastníkovi řízení správní řád, je podmínkou možnosti žádat o soudní ochranu (v případě, že tato správní ochrana nevede k nápravě).

9.3 Právo na spravedlivý proces

Jak již bylo uvedeno výše, právo na spravedlivý proces je primárně vymezeno na ústavní úrovni a některými mezinárodními smlouvami o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. V rámci řízení o přestupcích jsou tyto zásady konkretizovány především ve spr. řádu a v přestupkovém zákoně.

¹⁰⁷ Viz např. rozhodnutí NS 25 Cdo 38/2000.

V obecné rovině je toto právo vymezeno především následujícími zásadami:

- a) zásada zákonnosti činnosti správních orgánů (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, § 2 odst. 1 a 2 spr. řádu);
- b) rovnost účastníků (čl. 37 odst. 2 Listiny, § 7 odst. 1 spr. řádu);
- c) právo na právní pomoc a tlumočníka (čl. 37 odst. 2 a 4 Listiny, § 16 odst. 3 a 5 spr. řádu), do určité míry se promítá i v poučovací povinnosti správních orgánů (zejm. § 4 odst. 2 a 3 a § 68 odst. 5 spr. řádu);
- d) možnost, za zákonem stanovených podmínek, přezkumu správních rozhodnutí i postupu správních orgánů soudem (primárně čl. 36 odst. 3 Listiny, konkrétně zejména s.ř.s., v některých věcech i o.s.ř.).

10 ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI V SOUVISLOSTI S PROJEDNÁVÁNÍM PŘESTUPKŮ

Stát prostřednictvím rozhodování vykonavatelů veřejné moci zasahuje do práv a povinností fyzických i právnických osob. Není vyloučeno, že při tom způsobí škodu nebo dojde k jinému pochybení. Proto Listina vedle práva na přístup k soudní ochraně a práva na soudní přezkum správních rozhodnutí garantuje i právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy (jakož i soudu nebo jiného státního orgánu) a dále škody způsobené nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 Listiny). Podmínky a podrobnosti však Listina přenechává zákonné úpravě (čl. 36 odst. 4).

10.1 Zák. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Na zákonné úrovni je dané právo konkretizováno zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Na otázky tímto zákonem neupravené se podpůrně použije obecná úprava občanského zákoníku.

Zákon se v části věnuje odpovědnosti při výkonu státní moci, již stát vykonává státními orgány, dále osobami soukromého práva, jímž byl výkon státní moci svěřen zákonem, a orgány územních samosprávných celků (obce, kraje) v rámci přenesené působnosti. V další části se zákon věnuje i odpovědnosti územních samosprávných celků v rámci samostatné působnosti (samosprávy), projednávání přestupků je však vždy výkonem státní správy.

Zákon garantuje nejen právo na náhradu vzniklé škody (majetkové újmy), ale i právo na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Úprava pojednávající o náhradě škody se tak použije i na případy vymáhání zadostiučinění.

Ve věcech náhrady škody (a zadostiučinění), jakož i o regresních úhradách (viz níže) jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady, a to v závislosti na odvětví státní správy, které spadá do jejich působnosti. Např. u přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku je tímto úřadem Ministerstvo vnitra, u přestupků proti zák. o sil. provozu Ministerstvo dopravy. Pokud konkrétní ústřední správní úřad nelze určit, jedná za stát Ministerstvo financí.

A) Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím

Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají pouze účastníci řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda (v řízení o přestupku půjde zpravidla o obviněného). Nárok na náhradu škody zde

lze uplatnit pouze tehdy, pokud bylo rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno (nebo změněno) příslušným orgánem, typicky správním orgánem nebo správním soudem. Další podmínkou uplatnění nároku je včasné uplatnění (vyčerpání) řádných opravných prostředků ve správním řízení.

B) Právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem

Právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem má ten, komu jím byla způsobena škoda (a obdobně má právo na přiměřené zadostiučinění ten, komu byla takovým postupem způsobena nemajetková újma). Nemusí jít nutně o účastníka řízení. Nesprávným úředním postupem se rozumí i nečinnost (zároveň půjde o nejčastější případ).

C) Kde je třeba nároky uplatnit?

Nároky je třeba nejdříve uplatnit u příslušného ústředního správního úřadu (viz výše) k předběžnému projednání (v případě plného uspokojení může jít i o projednání konečné). Vyčerpání tohoto kroku je podmínkou možnosti obrátit se s nárokem na soud. To může poškozený učinit až poté, co u příslušného úřadu nebyl jeho nárok do 6 měsíců plně uspokojen (po tuto dobu zároveň neběží promlčecí doba, viz níže). O nároku rozhoduje (okresní/obvodní) soud v občanskoprávním řízení, jako v případě jiných soukromoprávních nároků.

D) Promlčecí doba

Nárok na náhradu škody se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a kdo za ni odpovídá (subjektivní promlčecí doba). V případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím běží promlčecí doba až od oznámení zrušovacího rozhodnutí. Nejpozději se pak nárok promlčí za deset let od doručení nezákonného rozhodnutí, jímž byla škoda způsobena (objektivní promlčecí doba).

Nárok na náhradu nemajetkové újmy se promlčí za šest měsíců ode dne, kdy se poškozený o újmu dozvěděl (subjektivní promlčecí doba), nejpozději pak do deseti let ode dne, kdy nastala skutečnost, s níž je vznik újmy spojen (objektivní promlčecí doba). V případě nesprávného úředního postupu neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k nesprávnému postupu (např. průtahům, nečinnosti) došlo.

E) Forma kompenzace ze strany státu

V případě přiznání nároku na náhradu škody se hradí v penězích skutečná škoda a ušlý zisk. V případě přiznání nároku na přiměřené zadostiučinění může být poškozený uspokojen pouze konstatováním porušení práva anebo – pokud to není dostačující – se mu poskytne zadostiučinění v penězích. Závisí to na závažnosti vzniklé újmy a okolnostech jejího vzniku. V případech nesprávného úředního postupu, typicky průtahů, se přihlíží též k celkové délce a složitosti řízení, dále nakolik sám poškozený k průtahům přispěl, k postupu správního orgánu a k významu předmětu řízení pro poškozeného. V případě přiznání nároku na náhradu škody nebo na zadostiučinění se dále hradí účelně vynaložené náklady

na dosažení nápravy v řízení a účelně vynaložené náklady zastoupení. V každém případě platí, že **odpovědnosti podle zákona č. 82/1998 Sb. se stát nemůže zprostit, zákon zde nepřipouští liberační důvody.**

F) Regresy

Pokud stát nahradil škodu nebo poskytl zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních samosprávných celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily. **Právo na regresní úhradu** vznikne pouze tehdy, pokud byla škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Nárok se promlčí za rok ode dne, kdy byla náhrada zaplacená.

Typicky v případě územních samosprávných celků mohou tyto následně požadovat regresní úhradu po zaměstnancích. Výše úhrady je však (vyjma úmyslného způsobení škody) omezena pravidly zákoníku práce. V případě soudního vymáhání může též soud výši regresní úhrady s ohledem na okolnosti přiměřeně snížit.

11 PŮSOBNOST ZÁKONA Č. 250/2016 Sb. (ČASOVÁ, ÚZEMNÍ A OSOBNÍ PŮSOBNOST)

11.1 Co je to působnost normy?

Působností norem se obecně rozumí **okruh společenských vztahů, na které tyto normy právně závazně dopadají**. Nejvýznamnějšími faktory z hlediska právní závaznosti dopadu norem přestupkového práva jsou: čas, místo a osoba pachatele – podle těchto faktorů se pak rozlišuje **časová, místní a osobní působnost**.

11.2 Časová působnost

A) Obecně

Časová působnost určuje, **od kdy do kdy bude právní norma působit**. Souvisí s platností a účinností právního předpisu.

Platnost nabývá právní předpis dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů, což je den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví. Dnem platnosti se právní předpis stává součástí právního řádu a od tohoto dne musí být částka Sbírky zákonů každému dostupná. Platnost je základním předpokladem účinnosti.

Účinnost právního předpisu je jeho aplikovatelnost na normou upravené právní vztahy – je to den, kdy právní předpis „vstupuje v život“. Od účinnosti právního předpisu jsou normy v něm stanovené právně vynutitelné. Účinnost je stanovena (zpravidla v posledním ustanovení právního předpisu) **ke konkrétnímu datu** nebo **ke dni, kdy nastane nějaká právní skutečnost** (např. přijetí jiného právního předpisu). Pokud není v rámci daného předpisu výslovně stanoveno datum účinnosti, platí obecné pravidlo, že **není-li stanovena účinnost pozdější, nabývá právní předpis účinnost 15. dnem po jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů**.

Mezi okamžikem platnosti a účinnosti běží tzv. **legisvakanční lhůta**, kdy právní předpis je platný, ale ještě se neaplikuje (není účinný). Smyslem legisvakance je, aby se adresáti právního předpisu mohli seznámit s jeho obsahem, aby mohla být provedena potřebná organizační a technická opatření pro aplikovatelnost předpisu a v neposlední řadě, aby se na aplikaci právního předpisu mohly připravit i příslušné orgány veřejné moci. Zcela výjimečně, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, okamžik platnosti a účinnosti splývají.

B) Časová působnost dle přestupkového zákona (§ 2)

V § 2 přestupkového zákona jsou stanovena základní pravidla pro posuzování odpovědnosti pachatele přestupku s ohledem na dobu spáchání přestupku a na změny právních předpisů.

Přestupkový zákon zásadně vychází ze *zákazu retroaktivity* (zakotveného v čl. 40 odst. 6 Listiny) - stanoví, že **odpovědnost za přestupek se posoudí podle zákona účinného v době spáchání přestupku**. To platí i tehdy, byl-li přestupek spáchán za účinnosti již zrušeného zákona, ale rozhoduje se o něm za účinnosti nového zákona. **Dobou spáchání** se rozumí doba, kdy pachatel konal nebo, jde-li o opomenutí, byl povinen konat. Není rozhodující, kdy nastane (nebo kdy měl nastat) následek.

V případě změny zákona během páchaní přestupku → použije se zákon, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán

- u **pokračujícího přestupku** se použije zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku
- u **hromadného přestupku** se použije zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu útoku
- u **trvajících přestupku** se použije zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu

Výjimka ze zákazu retroaktivity → **podle pozdějšího zákona** se odpovědnost za přestupek posoudí jen tehdy, **je-li to pro pachatele příznivější**. Smyslem této výjimky je, nepostihovat pachatele přestupku v případě, kdy společnost již jednání, jímž měl spáchat přestupek, dekriminalizovala (již ho nezakazuje a nepostihuje hrozbou správního trestu). V zásadě mohou nastat dvě situace:

- 1) Nejpríznivější pro pachatele je, pokud změnou právní úpravy došlo k vypuštění konkrétní skutkové podstaty přestupku ze zákona, zanikla jeho trestnost a pachatele již není možno za jeho spáchání potrestat.
- 2) Druhou možností je, že došlo pouze ke změně podmínek odpovědnosti za přestupek, nikoliv však k vypuštění konkrétní skutkové podstaty ze zákona - v takovém případě je ale nezbytné zkoumat, která právní úprava je pro pachatele příznivější, a to s přihlédnutím ke všem v úvahu přicházejícím ustanovením, která je třeba posuzovat komplexně, nikoliv izolovaně (nelze tedy např. brát v úvahu pouze hledisko výše správního trestu). Pouze na základě takto komplexně pojaté úvahy lze učinit právní závěr, že pozdější zákon je pro pachatele příznivější. Jinak řečeno, je třeba posoudit, která z právních úprav je **jako celek** pro pachatele příznivější, a **pokud by výsledek porovnání právních úprav byl stejný, je třeba použít zákon účinný v době spáchání činu**. Dojde-li ke změně právní úpravy v průběhu páchaní přestupku, je správní orgán vždy povinen zabývat se tím, zda nová právní úprava není pro pachatele přestupku příznivější, jeho opomenutí v tomto směru je zásahem do práva na spravedlivý proces.

Pokud jde o ukládání správního trestu, **lze uložit vždy jen takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje**, a to i tehdy, pokud odpovědnost za přestupek bude posouzena podle dřívějšího zákona, účinného v době spáchání přestupku.

Totéž platí, i pokud jde o ochranné opatření → **o ochranném opatření správní orgán rozhodne vždy podle zákona účinného v době, kdy o ochranném**

opatření rozhoduje. Dobou kdy se o přestupku nebo ochranném opatření rozhoduje, se rozumí doba, kdy správní orgán vydává rozhodnutí.

11.3 Územní působnost

A) Obecně

Územní působnost řeší otázku, na jakém území právní norma platí, resp. je účinná. Vychází z teritoriální působnosti orgánů veřejné moci, které právní normy vydávají - podle toho se rozlišují **právní normy s celostátní působností** (např. zákony) a **lokální právní normy** (např. obecně závazné vyhlášky obce).

B) Územní působnost dle přestupkového zákona (§ 3)

Územní působnost přestupkového zákona je vybudována na ***principu teritoriality***. Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za přestupek, **který byl spáchán na území České republiky, bez ohledu na skutečnost, kdo přestupek spáchal**. V případě fyzické osoby tedy nezáleží na tom, zda byl přestupek spáchán státním občanem České republiky, cizincem nebo osobou bez státní příslušnosti. Nerozhoduje ani to, zda má pachatel přestupku na území České republiky trvalý pobyt či nikoliv. Stejně tak v případě právnické nebo podnikající fyzické osoby, která spáchala přestupek, nezáleží na tom, zda tato osoba má na území České republiky své sídlo nebo zde vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek. **Odpovědnost za přestupek se vztahuje na všechny přestupky spáchané na území České republiky bez ohledu na státní občanství, sídlo, trvalý pobyt a eventuálně další okolnosti určující vztah pachatele přestupku k České republice.** Pro úplnost je třeba uvést, že místo spáchání přestupku je také rozhodné pro určení místní příslušnosti správního orgánu oprávněného k řízení o přestupku.

Kdy se přestupek považuje za spáchaný na území České republiky?

- jednal-li pachatel zcela nebo zčásti na území České republiky, i když porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo nastat zcela nebo zčásti v cizině
- jednal-li pachatel v cizině, pokud porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo nastat zcela nebo zčásti na území České republiky

Co se rozumí územím České republiky?

- státními hranicemi vymezený prostor
- i některá místa ležící mimo území České republiky - české státní neobchodní (vojenské, policejní, celní) lodi a letadla → jsou vyňaty z jurisdikce cizího státu, ať jsou kdekoli; naproti tomu u ostatních (tj. civilních a obchodních) lodí a letadel se uplatňuje *princip registrace* → působnost přestupkového zákona se vztahuje na činy spáchané na palubě letadla či lodi, které jsou registrovány v České republice)

Pokud jde o tzv. *exteritoriální místa* (tj. místa, která zůstávají součástí daného státu, kde se nacházejí, ale je zde omezen výkon suverénní moci tohoto státu – typicky velvyslanectví cizích států, sídla mezinárodních organizací na území ČR), platí, že nejsou vyňata z místní působnosti přestupkového zákona.

Princip teritoriality je v přestupkovém zákoně doplněn ***principem personality***, což znamená, že přestupkový zákon upravuje též podmínky, za nichž se odpovědnost za přestupek podle právního řádu České republiky uplatní i vůči pachatelům některých přestupků spáchaných mimo území České republiky.

Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za **přestupek spáchaný v cizině**

- a) státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, anebo
- b) právnickou nebo podnikající fyzickou osobu, která má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek

avšak **jen tehdy, jestliže:**

- a) pachatel svým jednáním porušil povinnost, kterou má podle právního řádu České republiky i mimo území České republiky - může jít o povinnost, kterou pachatel přestupku může mít jak na území České republiky (např. povinnost nenarušovat občanské soužití → např. rvačka mezi českými občany na zahraničním zájezdu – půjde o přestupek, který se projedná podle přestupkového zákona), tak i v cizině (např. oznamovací povinnost držitele cestovního dokladu v zahraničí vůči českému ZÚ), anebo pouze v cizině, nebo
- b) pachatel spáchal přestupek proti majetku nebo proti občanskému soužití, pokud takové jednání nebylo projednáno v cizině → „nebylo projednáno“ znamená, že uvedená jednání byla v cizině příslušným orgánem projednána, avšak není nutné, aby za ně byl pachateli správním orgánem v cizině uložen správní trest (souvisí se zásadou *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek), nebo
- c) tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky (tj. mezinárodní smlouva, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv)

11.4 Osobní působnost

A) Obecně

Osobní působnost řeší otázku, pro které osoby právní norma platí. Je založena na principu rovnosti před zákonem.

V rámci problematiky osobní působnosti lze stanovit imunitu a exempce, včetně jejich rozsahu. Teorie rozeznává imunitu absolutní (exempci hmotněprávní) a imunitu relativní (exempci procesní).

Exempce hmotněprávní znamená v podstatě *beztrestnost* (někdy se také označuje jako *indemnita* neboli neodpovědnost, popř. materiální imunita). Tato imunita vyjímá osoby z působnosti norem, které jsou obsaženy v hmotněprávních předpisech veřejného práva, jako je např. právě odpovědnost za přestupky. Je v zásadě trvalá, působí i poté, co její důvod odpadl (typicky imunita poslanců a senátorů vztahující se na projevy a hlasování v komoře, popř. v orgánech komory).

Exempce procesní znamená *nestíhatelnost* osoby, která tuto imunitu požívá, resp. možnost stíhat takovou osobu pouze po předchozím souhlasu příslušného orgánu (např. komory parlamentu). Je obvykle pouze dočasné povahy a trvá jen po dobu, po kterou existuje důvod, který ji zakládá (např. po dobu existence poslaneckého mandátu). Jakmile její důvod odpadne, je stíhání možné.

B) Osobní působnost dle přestupkového zákona (§ 4)

Obecně se přestupku může dopustit jakákoliv fyzická osoba. Přestupkový zákon však zároveň stanoví výjimky u určitých osob, jejichž jednání, byť má znaky přestupku, nelze jako přestupek projednat.

Jako přestupek nelze takového jednání projednat, pokud se ho dopustili:

- a) Osoby požívající výsad a imunit podle zákona** (tj. prezident, soudci Ústavního soudu, poslanci a senátoři – tři posledně jmenované kategorie mají zvláštní úpravu – viz níže) **nebo mezinárodního práva** (tj. především osoby, na něž se vztahují tzv. Vídeňské úmluvy o diplomatických a konzulárních stycích a další mezinárodní dokumenty a mezinárodní obyčejové právo)
- Obdrží-li správní orgán oznámení o přestupku, jehož se dopustila takováto osoba, věc odloží podle § 76 odst. 1 písm. b) nebo c) přestupkového zákona, a pokud již bylo řízení o přestupku zahájeno, řízení zastaví podle § 86 odst. 1 písm. d) nebo e).
 - Pokud se tyto osoby dopustily přestupku a byl jim uložen trest předtím, než nabyly výsad a imunit, nelze přistoupit k výkonu takového správního trestu nebo v jeho výkonu pokračovat.
- b) Poslanci a senátoři**, pokud požádali o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů (těmito jinými zákony se rozumí zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu).

Soudci Ústavního soudu, pokud požádali o projednání přestupku v kárném řízení podle jiného zákona (tímto jiným zákonem se rozumí zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

- Pokud poslanec nebo senátor požádá o projednání přestupku v disciplinárním řízení, resp. soudce Ústavního soudu o projednání přestupku v kárném řízení podle uvedených zákonů, správní orgán po zjištění této skutečnosti věc odloží podle § 76 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona, popř. řízení již zahájené zastaví podle § 86 odst. 1 písm. e).

c) **Osoby během výkonu vazby, trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence.** Jednání takovýchto osob, má-li znaky přestupku, se projedná podle zvláštního zákona (jímž je zák. o výkonu vazby, zák. o výkonu trestu odnětí svobody a zák. o výkonu zabezpečovací detence). Pokud správní orgán obdrží oznámení o takovém přestupku, popř. zjistí, že se jedná o jednání takovéto osoby, již v průběhu řízení, musí postupovat podle § 64 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona a věc bezodkladně předat orgánu příslušnému podle zmíněných zvláštních zákonů k jejímu projednání (např. orgánu Vězeňské služby České republiky), pokud o skutku nebylo rozhodnuto v prvním stupni. O předání věci se vydává usnesení, které se jen poznamená do spisu. Předáním věci řízení u předávajícího správního orgánu končí, aniž by ten ve věci meritorně rozhodl. Neznamená to však, že by předáním věci byla založena překážka dalšího řízení ve věci.

Pokud pachatel přestane být osobou ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody či zabezpečovací detence (tj. přestane být osobou vyloučenou z osobní působnosti přestupkového zákona) **před vydáním rozhodnutí v prvním stupni**, projedná se její jednání jako přestupek v režimu přestupkového zákona.

Pokud pachatel přestane být osobou vyloučenou z osobní působnosti přestupkového zákona **po vydání rozhodnutí v prvním stupni**, bude se i v případném odvolacím nebo přezkumném řízení postupovat podle citovaných zvláštních zákonů, nikoliv podle přestupkového zákona.

d) **Příslušníci bezpečnostního sboru**

Bezpečnostním sborem se rozumí:

- Policie České republiky
- Hasičský záchranný sbor České republiky
- Celní správa České republiky
- Vězeňská služba České republiky
- Generální inspekce bezpečnostních sborů
- Bezpečnostní informační služba
- Úřad pro zahraniční styky a informace

Primárně platí, že jednání osob, které jsou příslušníky těchto bezpečnostních sborů, má-li znaky přestupku, se projedná podle zák. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (podle jehož § 45 odst. 1 písm. j) je příslušník bezpečnostního sboru povinen nejpozději po zahájení řízení o přestupku, z něhož je obviněn, bez zbytečného odkladu oznámit správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku, že je příslušníkem bezpečnostního sboru).

Nicméně přestupkový zákon počítá i s možností, že jednání takovýchto osob, které má znaky přestupku, se projedná v jeho režimu → postup správního orgánu při projednávání jednání příslušníků bezpečnostního sboru se bude lišit podle toho, kdy správní orgán zjistí, že podezřelý (obviněný) je příslušníkem bezpečnostního sboru.

- 1) Pokud správní orgán tuto skutečnost zjistí **před vydáním rozhodnutí v prvním stupni** → předá věc příslušnému orgánu (tj. orgánu příslušnému podle zák. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů) podle § 64 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona, a to před, anebo i po zahájení řízení. Není-li mu to však zřejmé do vydání rozhodnutí a i přestože jeho skutek, který má být správně posouzen jako jednání, které má znaky přestupku, projedná jako přestupek, rozhodnutí nebude nicotným.
- 2) Pokud správní orgán tuto skutečnost zjistí **až po vydání rozhodnutí v prvním stupni** → dokončí řízení podle přestupkového zákona a vyrozumí o tom příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán. Jeho příslušnost zůstává zachována i pro případné odvolací či přezkumné řízení, jakož i pro nové projednání věci v případě zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání.

Pokud pachatel přestane být příslušníkem bezpečnostního sboru před vydáním rozhodnutí v prvním stupni, jeho jednání se projedná jako přestupek podle přestupkového zákona; pokud až po vydání rozhodnutí v prvním stupni, je k projednání případně uplatněných opravných či dozorčích prostředků příslušný služební orgán podle zák. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

e) Osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci

Jednání vojáků z povolání, má-li znaky přestupku, se projedná podle zák. o vojácích z povolání. V ostatním platí vše obdobně jako u příslušníků bezpečnostních sborů (viz výše).

12 ZÁKLADNÍ POJMY (POJEM PŘESTUPEK, POKRAČOVÁNÍ V PŘESTUPKU, TRVAJÍCÍ PŘESTUPEK, HROMADNÝ PŘESTUPEK, OPOMENUTÍ, SPOLUPACHATEL, ZVLÁŠTNÍ SUBJEKT PŘESTUPKU)

12.1 K veřejnoprávním deliktům obecně

Přestupek je druhem **veřejnoprávního deliktu správní povahy**. V tomto směru jde o „správní“ delikt, jehož postihování je v české právní krajině svěřeno orgánům veřejné správy. Jinými správními delikty jsou např. disciplinární, pořádkové, popř. platební delikty. Ze všech správních deliktů jsou však pouze přestupky nejbližším příbuzným trestným činům.

Trestné činy jsou veřejnoprávní „soudně-trestné“ delikty. Rozlišujeme trestné činy mírnější povahy, tzv. přečiny, a trestné činy závažnější povahy, tzv. zločiny, event. zvláště závažné zločiny. Pro trestné činy mladistvých používá § 2 zák. o soudnictví ve věcech mládeže označení „provinění“.

O trestných činech rozhodují nezávislé a nestranné soudy, které postupují dle trestněprávních předpisů (např. tr. zákoník, zák. o soudnictví ve věcech mládeže, zák. o trestní odpovědnosti právnických osob, tr. řád, atp.).

O správních deliktech rozhodují nestranné správní orgány, které postupují dle správních předpisů (přestupkový zákon, zák. o některých přestupcích, spr. řád, atp.), příp. za použití analogie přejímají instituty z jiných právních oblastí. **Užití analogie (zákona nebo práva) v oblasti správního trestání je však možné pouze omezeně, a to vždy ve prospěch delikventa.**¹⁰⁸

Důvodem, proč o trestných činech rozhodují soudy, zatímco o správních deliktech správní orgány je skutečnost, že zatímco přestupky jsou výrazem drobné kriminality (např. porušení nočního klidu), skutkové podstaty trestných činů již ztělesňují závažnou trestnou činnost (např. vražda, vražda novorozeného dítěte matkou, loupež, znásilnění apod.). Proto se za přestupky, v porovnání s trestnými činy, zpravidla ukládají mírnější tresty. Správní orgán např. nemůže pachateli přestupku uložit nepodmíněný trest odnětí svobody.

Podobnost mezi přestupky a trestnými činy lze spatřovat v tom, že zpravidla každý trestný čin má svůj korespondující přestupek. Kupříkladu trestnému činu výtržnictví dle § 358 tr. zákoníku koresponduje přestupek proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. e) zák. o některých přestupcích, postihující vzbuzení veřejného pohoršení. Zde je důležité evidovat, že přestupky ve vztahu k trestným činům působí vždy subsidiárně (k tomu viz dále v části této kapitoly - 12.2 Pojem „přestupek“).

Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty (přestupky) bývá často i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“),

¹⁰⁸ Srov. NSS 1 As 27/2008, NSS 7 As 137/2011 či VS v Praze 6 A 226/95,

a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak (nehledě k tomu, že v některých jiných zemích přestupky projednávají třeba soudy nižší instance). Pro ilustraci lze vzpomenout i na někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu dle tr. zákoníku (srov. dle rozsudku NSS 5 Afs 87/2008).

12.2 Pojem „přestupek“

Přestupek je jediným správním deliktem, který má legální definici, proto jde o tzv. **pojmenovaný správní delikt** (srov. NSS 9 As 7/2009). Naopak logicky nepojmenovanými správními delikty budou ty správní delikty, které nemají žádnou legální definici; např. jde o již zmíněné disciplinární, pořádkové nebo platební delikty.

Legální definici přestupku najdeme v § 5 přestupkového zákona – ***Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.***

Z podstaty této definice tedy vyplývá, že **přestupkem**

a) **nebude** takové jednání, které bude postrádat některý z nezbytných znaků přestupku

a. např. v případě pachatelova jednání nepůjde o jednání protiprávní (pachatel bude např. jednat v nutné obraně, při svolení poškozeného nebo v krajní nouzi, kdy se nedovolené za splnění určitých podmínek stane dovořeným)

Příklad: Zaměstnanec potřebuje natankovat do nádrže benzin, nemá však od ní klíčky. Zavolá dispečerovi, který mu řekne, aby víčko od nádrže odtrhl.

b. nepůjde o společensky škodlivé jednání

Příklad: Soused nepozdraví souseda. Nebo, sousedka si bude o sousedce jenom myslet, že špatně vychovává děti.

c. jednání nebude vykazovat formální znaky přestupku (bud' všechny, popř. některý z obligatorních znaků bude absentovat)

Příklad: Ublížení na zdraví se dopustí osoba mladší 15 let.

b) **nebude** takové jednání, které zákonodárce za přestupek výslovně neoznačí v zákoně (v opačném případě bychom nepřipustně rozšiřovali trestněprávní normu, a to v přímém rozporu s principem *nullum crimen sine lege*);

c) **nebude** takové jednání, které bude vykazovat znaky trestného činu a o trestný čin půjde (pamatujme na *zásadu subsidiarity trestní represe*).¹⁰⁹

Například půjde o štvavé, nenávistné projevy (tzv. *hatespeech*).

¹⁰⁹ Srov. STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 28 - 29.

12.2.1 Znaky přestupku

Přestupek je založen na tzv. **materiálně-formálním pojetí**. V dialektické jednotě to znamená, že jeho existence je podmíněna kumulativním (současným) splněním dvou zákonných znaků, bez kterých se neobejde; znaku materiálního a znaků formálních. Pokud jeden z těchto znaků chybí, nelze o přestupku hovořit, jde proto o znaky obligatorní (povinné).¹¹⁰

1) Materiálním znakem rozumíme společenskou škodlivost činu. Ta je v legální definici přestupku vyjádřena slovy: *přestupkem je společensky škodlivý (...) čin*. Společenská škodlivost činu spočívá v porušení či ohrožení zájmu společnosti pachatelem. Je tedy určována povahou a závažností protiprávního jednání a v principu je pomocným kritériem při určování toho, zda čin může být posouzen jako přestupek (protože forma protiprávního jednání překročila míru pouhé nevhodnosti) či zda již nemá být posouzen jako trestný čin (protože např. jednáním pachatele byla na cizím majetku způsobena značná škoda). Úvaha o naplnění materiálního znaku má nicméně své místo teprve tehdy, pokud je v řízení prokázáno, že byly naplněny formální znaky (NSS 8 As 41/2010).

2) Formální znaky jsou znaky obecné a typové.

Obecné znaky jsou společné všem přestupkům. Zejména jde o otázku věku pachatele, přičetnosti apod.

Typovými znaky rozumíme znaky skutkové podstaty přestupku, které charakterizují:

- **objekt** (to, co zákonodárce chce chránit – např. veřejný pořádek)
- **objektivní stránka**, která je charakterizovaná třemi složkami:
 1. jednáním¹¹¹ pachatele, spočívajícím v konání nebo opomenutí, popř. v pokusu
 2. následkem
 3. příčinnou souvislostí mezi jednáním a následkem (řešení příčinné souvislosti je zejména u dopravních nehod jednou z nejdůležitějších otázek z hlediska posouzení viny obviněného – srov. NS 3 Tz 317/2001)
- **subjekt** (signalizuje pachatele přestupku)
- **subjektivní stránka** (forma zavinění, je-li zákonem požadována).

¹¹⁰ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 29.

¹¹¹ Jednání je obligatorním znakem objektivní stránky přestupku a je ho třeba chápat jako určitý vědomý projev lidské vůle ve vnějším světě. Skládá se z vnitřní složky - *vůle* (ta představuje vnitřní psychický stav jednajícího směrem k zamýšlenému a chtěnému následku) a z vnější složky - *projevu vůle* do vnějšího světa. Neprojevená vůle totiž v právu neplatí. Přestupkem proto nemůže být pouhé přání nebo myšlenka pachatele, není-li projevována navenek. Vnější projekci vůle je pachatelovo jednání, které spolu s jím zapříčiněným následkem tvoří podstatu skutku. (STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 32 a 34)

Tyto čtyři znaky, které utvářejí strukturu skutkové podstaty přestupku, zpravidla platí pouze u přestupků fyzických osob, není-li zvláštním zákonem stanoveno, že se u fyzické osoby subjektivní stránka nezkoumá. U přestupků právnických osob nebo podnikajících fyzických osob chybí znak poslední - subjektivní stránka. Je tomu tak proto, že odpovědnost právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby je objektivní (s možností liberace). Objektivní odpovědnost nicméně neznamená, že není nutné vřízení prokazovat splnění ostatních zákonných znaků skutkové podstaty přestupku (srov. NSS 4 As 28/2006).

Konečně dodejme, že významným znakem přestupku je i jeho **protiprávnost**. Ostatně již z dikce legální definice přestupku v § 5 jednoznačně vyplývá, že musí jít o *protiprávní čin*.

12.2.2 Třídění (klasifikace) přestupků

Přestupky lze třídit podle různých kritérií. Příkladem se níže předkládají některá.

Z pohledu druhového objektu můžeme přestupky členit např. na přestupky:

- na úseku dopravy
- na úseku životního prostředí
- na úseku kultury
- na úseku školství
- na úseku všeobecné vnitřní správy
- atd.

Z pohledu objektivní stránky - dle způsobu jednání můžeme přestupky členit na přestupky:

- *komisivní povahy* – tj. ty, které lze spáchat konáním
 - např. krádež – viz § 8 odst. 1 písm. a) bod 1. zák. o některých přestupcích
- *omisivní povahy* – tj. ty, které lze spáchat opomenutím
 - např. nepožádání o vydání nového občanského průkazu – viz § 16a odst. 1 písm. c) zák. o občanských průkazech
- *páchané jednorázově* – tyto přestupky jsou dílem okamžiku
- *páchané delší dobu* – k jejich spáchání se vyžaduje většího časového prostoru

Podle objektivní stránky dle způsobeného následku můžeme přestupky členit na přestupky:

- *poruchové* – tj. ty, které něco porušují
 - pokud např. parkuji, kde se nemá, nebo poruším noční klid
- *ohrožovací* – tj. ty, které něco ohrožují
 - např. na úseku silničního provozu nebezpečné předjíždění; nebo fyzická osoba se dopustí přestupku proti veřejnému pořádku tím, že vzbudí veřejné pohoršení – svým jednáním pachatel ohrožuje mravnost

Z pohledu subjektivní stránky můžeme přestupky členit na přestupky:

- *nedbalostní*
- *úmyslné*

Z hlediska subjektu můžeme přestupky členit na přestupky:

- *páchané fyzickými osobami*
- *páchané podnikajícími fyzickými osobami*
- *páchané právníckými osobami*

12.2.3 Přestupky k jejichž spáchání se vyžaduje většího časového prostoru

Jak již bylo výše naznačeno, přestupek nemusí být v každém konkrétním případě spáchán jednorázově, ale může probíhat i po delší dobu. Pro skupinu těchto zvláštních přestupků je však podstatné, že vždy jde jen o jeden přestupek, který se odvíjí od existence jednoho skutku. Nejde zde tedy o množinu skutků, resp. o množinu přestupků, jak by se mohlo na první pohled zdát. Tím se tyto přestupky zásadně odlišují od jevů, které představuje opakování přestupku (*recidiva*) nebo vícečinný souběh, neboť v jejich případě jde vždy o vícero skutků, vícero přestupků.

Recidivu bezpečně poznáme. Určujícím mezníkem je vydání „odsuzujícího“ rozhodnutí o přestupku. Např. pokud se pachatel dopustí přestupku krádeže, za který bude pravomocně potrestán a navzdory potrestání se nedlouho poté opět dopustí přestupku krádeže, anebo jiného přestupku, v případě jeho jednání půjde o recidivu. Resp. pokud se dopustí stejného přestupku, půjde o recidivu stejnorodou, pokud se dopustí jiného přestupku, než za který byl před tím pravomocně potrestán, půjde o recidivu nesterorodou. **Vícečinným souběhem přestupků** rozumíme situaci, kdy pachatel vícero skutky naplnil stejnou skutkovou podstatu přestupku několikrát nebo kdy vícero skutky naplnil různé skutkové podstaty přestupků. O vícečinný souběh přestupků půjde tehdy, pokud nebudou splněny podmínky pokračujícího přestupku.¹¹²

A) Pokračování v přestupku

Jednou z forem přestupku, kterou přestupkový zákon spojuje s déletrvajícím jednáním pachatele, je pokračování v přestupku (v § 7).

Pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.

Aby se jednalo o pokračování v přestupku, musejí být splněny vždy tyto **4 základní znaky**:

- 1) pachatel svým jednáním naplňuje stále stejnou skutkovou podstatu přestupku;
- 2) existuje zde stejný nebo obdobný způsob provedení;
- 3) je zde objektivní souvislost (časová, případně místní a v předmětu útoku);
- 4) je zde subjektivní souvislost (společný záměr).

¹¹² STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 59.

Správní orgán splnění těchto znaků zkoumá v každém konkrétním případě, přičemž za pomoci trestní judikatury a přestupkového zákona pro pokračování v přestupku platí dále tato pravidla:

- pojem **blízká časová souvislost** dosud nebyl judikaturou jednoznačně (např. v týdnech či měsících) vymezen (starší trestní judikatura uváděla maximální časový odstup mezi dvěma dílčími útoky zpravidla dobu tří měsíců)
- o časovou souvislost jednání nepůjde tehdy, kdy jednotlivá jednání budou představovat uzavřené úseky, vnitřně nespojené z hlediska kvalifikace jednotným záměrem
- jednotný záměr obviněného (tzv. subjektivní souvislost) je možno vyvodit ze stejnorodého způsobu jeho jednání [pokud např. odcizuje stejné nebo obdobné předměty (např. elektronické předměty, cukrovinky, apod.)], objektivní souvislost - např. některé objekty byly předmětem jeho útoků opakovaně
- postačí podobnost způsobu spáchání jednotlivých útoků; tedy nevyžaduje se absolutní totožnost skutku, nýbrž jen souvislost v předmětu útoku – zejména v případě majetkových deliktů není pokračování přestupku vyloučeno tehdy, jsou-li např. uvedeny v omyl různé osoby, a to jak fyzické, tak i právnické
- o pokračování nejde, jestliže pachatel obdobným skutkem pokračuje v předchozím jednání, skutek takový však zakládá jiný přestupek, než dřívější jednání
- škody způsobené pokračováním v přestupku se sčítají, takže je irrelevantní, pokud např. některý útok pokračujícího přestupku sám o sobě nedosahuje určité výše škody předpokládané skutkovou podstatou
- pokračování v přestupku je vyloučeno u nedbalostních přestupků
- skutečnost, že některé dílčí útoky budou spáchány na území ČR a jiné v cizině, sama o sobě nevylučuje pokračování přestupku
- v případě pokračování v přestupku podle § 31 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona platí, že **promlčecí doba počíná běžet u pokračujícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku**
- v případě změny zákona, kdy k prvním dílčím útokům došlo ještě za účinnosti starého právního předpisu, platí, že se při posuzování odpovědnosti použije zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku (viz § 2 odst. 4 písm. a) přestupkového zákona).

B) Trvající přestupek

Trvající přestupek (§ 8 přestupkového zákona) je přestupek, jehož znakem je:

a) jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu – např.

- neoprávněné podnikání,
- neoprávněná stavba,
- pokud fyzická osoba týrá zvíře¹¹³,
- pokud vykonává činnost zakázanou ve vnitřním území lázeňského místa¹¹⁴

¹¹³ Viz § 27 odst. 1 písm. b) zák. na ochranu zvířat proti týrání.

¹¹⁴ Přestupek dle lázeňského zákona.

- pokud přechovává černý lovecký prach, bezdýmný prach nebo zápalky pro účely přebíjení nábojů nebo použití ve zbraní v rozporu se zák. o zbraních
- apod.

b) nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán - např.

- přestupek spočívající v neodstranění předmětů zachycených či ulpělých na stavbě nebo zařízení podle § 120 odst. 4 vodního zákona (*fyzická osoba se jako vlastník stavby nebo zařízení v korytě vodního toku dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 52 odst. 1 neodstraní předměty zachycené či ulpělé na stavbě nebo zařízení*).

Trvajícím přestupkem je tedy dalším z přestupků, který se v čase uskutečňuje po delší dobu, a který je ve výsledku posuzován jako **jeden skutek, jeden přestupek**. Na rozdíl od pokračování v přestupku však tento přestupek necharakterizují jednotlivé dílčí útoky, ale **plynulost protiprávního stavu**. Vzhledem k tomu, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu, není možné trvajícím přestupkem zaměňovat s přestupky, jejichž znakem je jednání pachatele spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, byť s takovým přestupkem je následné trvání protiprávního stavu logicky spojeno. Tak např. z obecné formulace "nesplní svoji zákonnou povinnost", užití ve skutkové podstatě přestupku, nelze ještě usuzovat, že podmínkou správně-trestní odpovědnosti je udržování protiprávního stavu.

Podpůrným hlediskem, nikoliv však zřejmě hlediskem zcela rozhodujícím, pro poznání trvajícím přestupku může být užití dokonavého nebo nedokonavého vidu popisujícího protiprávní jednání. Ani pomocí dokonavého nebo nedokonavého vidu popisujícího protiprávní jednání však nelze vždy jednoznačně a spolehlivě určit, zda se jedná o trvajícím přestupek. Proto dle konstantní judikatury není trvajícím přestupkem např. ublížení na cti.¹¹⁵ Určujícím kritériem zda jde o jednorázový nebo trvajícím delikt je především charakter jednání, nikoliv následku.¹¹⁶ Povahu trvajícím přestupku proto nemá také ublížení na zdraví. Naopak typickým trvajícím deliktem je např. zábor veřejného prostranství (srov. NSS ČSR 1855/25).

Promlčecí doba počíná běžet u trvajícím přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu (§ 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona).

Jestliže se zákon změnil během páchání trvajícím přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu (§ 2 odst. 4 písm. c) přestupkového zákona).

¹¹⁵ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 59 a násl.

¹¹⁶ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 61.

C) Hromadný (kolektivní) přestupek

Hromadný přestupek je takový přestupek, u kterého zákon vyžaduje pro vznik odpovědnosti více útoků spojených společným záměrem. I zde se však jedná vždy o **jeden skutek, jeden přestupek**. Pojmovým znakem tohoto přestupku (podmínkou trestnosti) je tedy více aktů spojených společným záměrem. Jeden akt (útok) nestačí, aby skutková podstata tohoto přestupku byla naplněna. Příkladem by mohl být např. přestupek „zlomyslná volání“ podle § 119 odst. 1 písm. a) nebo e) zák. o elektronických komunikacích, nebo přestupek právnické nebo podnikající fyzické osoby, která v rozporu s § 16 zák. o spotřebitelském úvěru neoprávněně zprostředkovává spotřebitelský úvěr.

Promlčecí doba počíná běžet u hromadného přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu útoku (§ 31 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona).

Jestliže se zákon změní během páchání hromadného přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu útoku (§ 2 odst. 4 písm. b) přestupkového zákona).

12.3 Opomenutí

Opomenutí je **formou jednání pachatele** a jako takové je definováno v § 10 přestupkového zákona následujícím způsobem: *jednáním se pro účely tohoto zákona rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu nebo úředního rozhodnutí, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání nebo k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen*. Z uvedeného tedy můžeme dovodit, že přestupku se pachatel může dopustit nejen faktickým konáním (tzv. aktivně), nýbrž i opomenutím (pasivně, typicky nesplněním určité povinnosti, např. neprovedení údržby vozidla).

Některé přestupky lze spáchat jak konáním, tak opomenutím, ale některé jen opomenutím. Např. přestupek na úseku podnikání podle § 9 odst. 2 písm. a) bod 2. zák. o některých přestupcích, je příkladem **pravého omisivního deliktu** (*právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost podat návrh na zápis, změnu nebo výmaz zápisu v obchodním rejstříku nebo v jiném veřejném rejstříku, popřípadě v jiné evidenci nebo uložit listinu do sbírky listin*).

12.4 Spolupachatel

Přestupek nemusí páchat jenom jednatel, může být spáchán i vícero osobami. Takové pachatele za splnění určitých, zákonem výslovně stanovených podmínek v § 11, můžeme označit za spolupachatele.

Spolupachatelství představuje formu trestné součinnosti, jejíž nebezpečnost tkví v tom, že spolupachatelé jsou vědomím společné činnosti navzájem posilováni.

Také proto každý z pachatelů odpovídá za přestupek, jako kdyby ho spáchal sám. Aby se však jednalo o spolupachatelství, musejí být vždy splněny tyto znaky:

- musí jít o společné jednání dvou a více pachatelů (pachatelé spolupracují, jednají společně),
- musí jít o jednání pachatelů spojené společným úmyslem směřujícím k dosažení stejného cíle.¹¹⁷

Přestupkový zákon umožňuje spolupachatelství:

- dvou a více fyzických podnikajících i nepodnikajících osob,
- dvou a více právnických osob
- fyzické osoby podnikající i nepodnikající a právnické osoby.

Spolupachatelství je **obecně trestné u všech přestupků** (není-li tato podoba trestné součinnosti zvláštním zákonem výslovně vyloučena). Naproti tomu účastenství (pozor nezaměňovat se spolupachatelstvím) je trestné jen u fyzických osob (viz § 13 odst. 4 přestupkového zákona) a jen u některých přestupků (např. u některých přestupků na úseku majetku – viz § 8 zák. o některých přestupcích).

12.5 Zvláštní subjekt přestupku

V případě zvláštního subjektu přestupku je řeč o tzv. „**konkrétním**“ či „**speciálním**“ subjektu přestupku. Přestupkový zákon o něm hovoří v § 12 následujícím způsobem: *Jestliže ke spáchání přestupku zákon vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, může být a) pachatelem pouze ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má, b) spolupachatelem ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má, a stanoví-li tak zákon také ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá, pokud má požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení alespoň jeden ze spolupachatelů.*

Jinými slovy řečeno, existují případy přestupků, kterých se nemůže dopustit každý, ale jenom někdo. Právě ten někdo, kdo má např. nějakou způsobilost nebo postavení.

Zvláštním subjektem tak může být např.:

- veřejný funkcionář,
- rodič,
- řidič,
- ten, kdo je v lese,
- majitel pozemku,
- svědek,
- letecký dopravce,
- držitel průkazu osoby se zdravotním postižením,
- asistent sociální péče,
- likvidátor,
- oceňovatel,
- lékař,
- rybář atp.

¹¹⁷ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 42.

13 PŘEHLED PŘESTUPKŮ A EVIDENCE PŘESTUPKŮ

13.1 Přehled přestupků

Přestupkový zákon v § 110 upravuje povinnost ústředních správních úřadů¹¹⁸ zpracovávat každoroční přehled přestupků spáchaných na úseku státní správy náležející do jejich působnosti. Dle důvodové zprávy by měl přehled přestupků pomoci vytvořit obraz o správním trestání v rámci jednotlivých agend veřejné správy a posloužit mj. při kontrole kvality jejího výkonu.¹¹⁹ Získané údaje mohou být využity rovněž jako argument pro případné změny právní úpravy.

Ústředním správním úřadem ve věci přestupků je ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek (§ 103 odst. 3 přestupkového zákona). Ministerstvo vnitra je ústředním správním úřadem ve věci přestupků v případech, kdy nelze postupovat podle pravidla uvedeného v předchozí větě a dotčené přestupky projednávají orgány obce nebo kraje („zbytková působnost“).

V § 110 odst. 2 přestupkového zákona je stanovena povinnost orgánů obce nebo kraje, eventuálně jiných správních orgánů příslušných k projednání přestupku, poskytnout ústředním správním úřadům do konce března následujícího kalendářního roku po roce, za nějž se přehled přestupků zpracovává, údaje podle § 110 odst. 2 písm. a) – j),¹²⁰ a to dle jednotlivých skutkových podstat přestupků (je-li takové rozlišení možné). Ústřední správní úřady zveřejní přehled do konce dubna následujícího kalendářního roku. První přehled přestupků bude zpracován v roce 2019, a to za předchozí kalendářní rok.

13.2 Evidence přestupků

Evidence přestupků je chápána jako nástroj účinné represe vůči méně závažnějším protiprávním jednáním a součást trestní politiky státu. Neexistence centrální evidence přestupků vedla mj. k tomu, že správní orgány rozhodující o přestupku neměly k dispozici dostatečné podklady pro adekvátní rozhodování o přestupcích, zejména pak při posuzování recidivy. Systém založený na obecné informační povinnosti Ministerstva vnitra realizované vydáváním *Ročního výkazu o přestupcích projednávaných orgány místní správy*, tuto roli plnit nemohl s ohledem na svoji neúplnost a obecnost.¹²¹

¹¹⁸ Srov. § 1 a 2 kompetenčního zákona.

¹¹⁹ Např. velké množství odložených věcí nebo zrušovacích rozhodnutí o odvolání může signalizovat problém v rámci dané agendy nebo u příslušného orgánu.

¹²⁰ Podle § 110 odst. 2 se pro účely zpracování přehledu přestupků poskytují tyto údaje: a) počet podnětů k zahájení řízení o přestupku, b) počet odložených věcí, c) počet zahájených řízení o přestupku, d) počet zastavených řízení o přestupku, včetně počtu řízení ukončených rozhodnutím o schválení dohody o narovnání, e) počet pravomocných rozhodnutí o uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku, f) počet a druhy uložených správních trestů, včetně jejich průměrné výměry, g) počet a druhy uložených ochranných opatření, h) počet pravomocných rozhodnutí, kterými bylo upuštěno od uložení správního trestu, i) počet pravomocných rozhodnutí, kterými byla mimořádně snížena výměra pokuty, a j) počet podaných odvolání, včetně způsobů, jakými o nich bylo pravomocně rozhodnuto.

¹²¹ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 103.

Proto se jeví přiléhavou poznámka J. Potměšila, který si povšimnul, že správní orgány odkázané výlučně na své vlastní evidence, snadno mohly přísněji nahlížet na „usedlého“ pachatele přestupků, a naopak nezohledňovat protiprávní jednání konané týž pachatelem v různých správních obvodech. Důvodem přitom nebyla liknavost, ale faktická nevědomost o těchto skutečnostech.¹²² Účelem evidence přestupků je tedy možnost zpřísněného postihu recidivy, využití nalezne rovněž při prokazování spolehlivosti podle zvláštních zákonů.¹²³

Institut evidence přestupků v Rejstříku trestů byl zaveden do právního řádu s účinností k 1. 10. 2016,¹²⁴ tedy ještě za platnosti zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Stalo se tak zákonem č. 204/2015 Sb., přičemž se jednalo nikoliv o úplnou evidenci všech přestupků, ale jen těch výslovně vyjmenovaných v zákoně.¹²⁵ K úplnému evidování přestupků zákonodárce nepřikročil ani v novém přestupkovém zákoně, opustil nicméně předchozí taxativní výčet **a úpravu toho, zda konkrétní přestupek bude evidován, ponechává výlučně zvláštním zákonům.**¹²⁶ Ustanovení § 106 přestupkového zákona totiž říká, že *stanoví-li tak zákon, pravomocná rozhodnutí o přestupku a pravomocná rozhodnutí o účasti na amnestii se zapisují do evidence přestupků.* Obdobně pak plyne také z § 16i odst. 1 zák. o Rejstříku trestů: *V evidenci přestupků se evidují údaje o pravomocných rozhodnutích o přestupku, kterými byla vyslovena vina, a o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis, a o jednání majícím znaky takového přestupku.*¹²⁷

Většinu přestupků, které se zaznamenávají do evidence, upravuje § 12 zák. o některých přestupcích. Z něj vyplývá povinnost evidence přestupků proti občanskému soužití, proti majetku a proti veřejnému pořádku, v posledním případě s výjimkou úmyslného přestupku zničení, poškození, znečištění či jiné újmy na turistické značce nebo jiném orientačním označení. Tento výčet není samozřejmě zdaleka úplný, povinnost evidence nacházíme napříč právním řádem v mnoha dalších zákonech, např.: v § 63 odst. 5 zák. o myslivosti, v § 44 odst. 4 zák. o hornické činnosti, nebo § 30 odst. 7 zák. o rybářství. S etablováním institutu evidence přestupků v právním řádu lze očekávat postupné rozšiřování katalogu zaznamenávaných protiprávních jednání.

¹²² POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému návrhu nového zákona o přestupcích. In *Správní právo*, č. 1-2, roč. 47, 2014, s. 118-142.

¹²³ Srov. k tomu např. § 4b odst. 4 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

¹²⁴ S ohledem na prospektivní působení právních norem se evidují přestupky spáchané po 1. 10. 2016.

¹²⁵ Srov. § 91 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹²⁶ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 105.

¹²⁷ Jednáním majícím znaky přestupku se rozumí jednání osob uvedených v § 4 odst. 5 písm. a) - c) přestupkového zákona (příslušníci bezpečnostních sborů, osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci a osoby během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence). Součástí evidence přestupků nejsou údaje o pravomocných rozhodnutích o jednáních majících znaky přestupku, kterých se dopustil příslušník zpravodajských služeb České republiky, nebo příslušník Policie České republiky vybraný v zájmu plnění závažných úkolů Policie České republiky ministrem vnitra (§ 2 odst. 2 zák. o Rejstříku trestů). Tento zvláštní přístup je odůvodněn zájmem na utajení těchto osob.

Přestupkový zákon v § 106 odst. 2 stanoví výslovnou povinnost správních orgánů příslušných k projednání přestupků zapisovaných do evidence, opatřit si po zahájení řízení nebo před vydáním příkazu jako prvního úkonu v řízení opis z evidence přestupků týkající se podezřelého, resp. obviněného.¹²⁸ Tato povinnost nicméně nevzniká v případě, kdy je věc řešena vydáním příkazu na místě.¹²⁹ Informace z evidence přestupků slouží správnímu orgánu jako **jeden z podkladů pro rozhodnutí o druhu a výši ukládaného správního trestu**.¹³⁰ Žádost o opis z evidence přestupků se podává prostřednictvím elektronické, dálkově přístupné aplikace nebo na formuláři dle prováděcího právního předpisu. Opis z evidence přestupků je veřejnou listinou.

Podle § 16k odst. 1 zák. o Rejstříku trestů se údaje obsažené v evidenci přestupků vyřazují z evidence po uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku.¹³¹ K vyřazení dojde také tehdy, je-li rozhodnutí zrušeno rozhodnutím správního orgánu nebo soudu, případně v důsledku amnestie (§ 104 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona). Tímto je dána i doba, po kterou správní orgán může přihlídnout k dřívějšímu spáchání přestupku a recidivě pachatele. Zjednodušeně řečeno se tím pro evidované přestupky nahrazuje institut zahlázení potrestání, který přestupkový zákon v obecné podobě neupravuje.¹³²

Poslední poznámku zbývá věnovat tzv. námitkovému řízení upravenému v § 108 přestupkového zákona. Osoba, která se domnívá, že údaje vedené o ní v evidenci přestupků nejsou v souladu se skutečným stavem věci, může podat námitku u správního orgánu, jež daný zápis provedl. Je-li námitka oprávněná, budou údaje v evidenci přestupků bezodkladně opraveny.¹³³ O této skutečnosti se osoba podávající námitku vyrozumí neformálním sdělením, pozitivní rozhodnutí se v takovém případě nevydává. V opačném případě rozhodne správní orgán o neoprávněnosti námitky. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání, které má odkladný účinek. Možnost podání námitky není časově nikterak omezena, z hlediska obsahového musí být splněny náležitosti podání předepsané v § 37 spr. řádu.¹³⁴

¹²⁸ Tomu odpovídá povinnost Rejstříku trestů vydat opis správnímu orgánu oprávněnému projednat přestupek, a to právě pro účely tohoto projednání (§ 16j odst. 1 písm. a) zák. o Rejstříku trestů).

¹²⁹ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 681. Zrušený § 84 odst. 4 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích výslovně zakazoval projednání věci v blokovém řízení při zjištění recidivy. Takový případ musel být postoupen k vyřízení před správním orgánem. Popsaná koncepce se do právního řádu dostala s účinností od 1. 10. 2016, aby opět zanikla s novým přestupkovým zákonem od 1. 7. 2017.

¹³⁰ Podle § 40 písm. c) přestupkového zákona je opakované spáchání přestupku přitěžující okolností.

¹³¹ Rozhodnutím se pro tyto účely rozumí také rozhodnutí vydané v přezkumném řízení a rozhodnutí soudu o žalobě ve správním soudnictví.

¹³² PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 256.

¹³³ Požadavek bezodkladné opravy by měl být realizován nejpozději následující pracovní den poté, co správní orgán zjistí evidovanou nesprávnost.

¹³⁴ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 686-687.

14 ODPOVĚDNOST FYZICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK

14.1 Fyzická osoba

Přestupkový zákon dopadá na několik možných subjektů. Pachatelem přestupku může být fyzická osoba podnikající nebo nepodnikající anebo právnická osoba. Podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám jako pachatelům přestupku se věnuje Hlava III. a Hlava IV. části druhé přestupkového zákona. V této učební pomůcce je k nim podán výklad v otázce č. 15 a 16. Pachateli fyzické osobě (nepodnikající) se věnuje Hlava II. části druhé přestupkového zákona, která se jmenuje „*Odpovědnost fyzické osoby za přestupek*“.

K tomu abychom pochopili právní úpravu deliktní odpovědnosti fyzické osoby, si je zapotřebí nejdříve něco povědět k fyzické osobě jako takové.

Každý člověk je z pohledu práva fyzickou osobou. Fyzická osoba jako určitá entita vzniká narozením a zaniká smrtí. V okamžiku narození nabývá způsobilosti k právům a povinnostem; hovoříme o *právní osobnosti*¹³⁵ člověka. Evidujeme však fakt, že člověk je zároveň subjektem společenským, schopným vstupovat do právních vztahů a zavazovat se; hovoříme proto i o *svéprávnosti* člověka, tj. o způsobilosti člověka jako fyzické osoby k právním jednáním. Svěprávnost v porovnání s právní osobností ovšem nevzniká okamžitě narozením fyzické osoby, ale až dovršením její zletilosti (18 let), popř. uzavřením manželství (§ 30 odst. 2 obč. zák.) nebo předčasným přiznáním svéprávnosti (§ 30 odst. 2 a dále § 37 obč. zák.). S fyzickou a duševní vyzrálostí fyzické osoby, jak bude dále pojednáno, se totiž pojí i vznik její deliktní odpovědnosti (takového kojence samozřejmě nelze normami přestupkového práva trestat).

14.2 Pojetí deliktní odpovědnosti fyzické osoby

Když se fyzická osoba narodí, neznamená to, že je okamžitě deliktně odpovědná. Teprve s postupným vývojem její psychiky se stává dostatečně mravně a rozumově vyspělou, zralou nést odpovědnost za případné protiprávní činy. Deliktní odpovědnost se tedy u fyzických osob odvíjí od určité mentální vyspělosti, která je dána stářím jedinců. V České republice je stanovena, jak pro trestné činy, tak pro přestupky, dosažením věkové hranice **15 let** (viz § 18 přestupkového zákona). Přesněji řečeno, jeden den po patnáctých narozeninách se fyzická osoba stává odpovědnou za přestupek.¹³⁶

Odpovědnost fyzické osoby za přestupek však není podmíněna jen otázkou dosažení zákonem stanoveného věku, ale i dalšími kritérii. Klíčovým atributem je také **příčetnost** fyzické osoby.

¹³⁵ **Právní osobnost** = způsobilost k právům a povinnostem (= právní subjektivita). Může ji mít pouze osoba, ne věc, ne zvíře ani jiné právní instituty, které osobou nejsou (např. svěřenský fond).

¹³⁶ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 40.

Příčetností rozumíme duševní schopnost pachatele rozpoznat protiprávnost svého jednání, tj. schopnost pachatele chápat význam svého činu pro společnost (= *rozumové kritérium*), nebo své jednání ovládat (= *volní kritérium*). Jde tedy o otázku právní, kterou správní orgán posuzuje na základě skutečností vyplývajících z provedených důkazů (vždy individuálně). Pro učinění závěru o nepřičetnosti pachatele postačí, pokud v době činu v důsledku duševní poruchy absentovala i jen jedna z uvedených schopností. Současně je ale zapotřebí připomenout, že příčetnost se presumuje, a jen teprve tehdy, nasvědčují-li konkrétní okolnosti, že obviněný může trpět duševní poruchou, která v době činu mohla vylučovat nebo snižovat jeho příčetnost, musí být tato možnost v řízení ověřena a otázka duševního zdraví obviněného objasněna; nejčastěji příbráním znalce z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie. To samozřejmě neznamená, že správní orgán musí obviněného nechat v každém konkrétním případě (opakovaně) psychiatricky vyšetřit, pokud by jím provedené důkazy jednotlivě i v souhrnu v konkrétním případě nevyvolávaly pochybnost, že obviněný netrpí duševní poruchou, která by měla vliv na jeho rozpoznávací a ovládací schopnosti v době činu. Nicméně je třeba dodat, že i sama existence duševní poruchy bez příčinné souvislosti se spáchaným činem příčetnosti ještě nezbavuje. Pokud však pochybnosti o příčetnosti obviněného v řízení vzejdou, nesmí správní orgán rezignovat na svou povinnost zjišťovat naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku, jakož i na svou povinnost zjistit i bez návrhu obviněného všechny rozhodné okolnosti svědčící v jeho prospěch i neprospěch (§ 50 odst. 3 správního řádu), a to i tehdy prohlásí-li obviněný, že přestupek spáchal, popř. že je úplně zdravý. Správní orgán si musí uvědomit, že obviněný není povinen svou možnou duševní poruchu prokazovat. Zapamatujme si rovněž, že odpovědnosti se nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky (např. alkoholu).¹³⁷

Např. osmnáctiletý Josef Ochmelka se „zpije pod obraz“ a ve zlosti počmárá sousedovi branku hanlivými nápisy.

Delikt ní odpovědnost fyzické osoby je dále koncipována jako **subjektivní odpovědnost**, není-li zvláštním zákonem stanoveno jinak.

Např. zák. o sil. provozu v § 125f odst. 1 zakotvuje (mj.) přestupek fyzické osoby jako provozovatele vozidla, kdy v § 125f odst. 3 speciálně stanoví, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle odstavce 1 se nevyžaduje zavinění.

Fyzická osoba je však zásadně pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, byl-li trestný (§ 13 odst. 1 přestupkového zákona). Jak je tedy patrné, u fyzické osoby hraje z hlediska naplnění skutkové podstaty přestupku významnou roli subjektivní stránka přestupku, kterou reprezentuje zavinění (§ 15); tj. posouzení, zda osoba jednala v úmyslu přímém či nepřímém či z nedbalosti vědomé nebo nevědomé. Tím se v principu odlišuje odpovědnost nepodnikajících fyzických osob od odpovědnosti podnikajících fyzických osob nebo právnických osob, která je koncipována jako přísná - objektivní s možností liberace (vyvinění se).

¹³⁷ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 40.

Odpovědnost fyzické osoby je rovněž **individuální** - to znamená, že jde za konkrétním viníkem a nepřičítá se k tíž jiným (např. rodičům, že špatně vychovali svého dospělého syna). Stejně tak slovy staré římské zásady „*zločiny rodičů nejsou ke škodě dětem*“. To však nevylučuje možnost fyzických osob na protiprávní činnosti spolupracovat (viz níže formy trestné součinnosti). I zde však každý z pachatelů, je-li deliktně odpovědný, odpovídá za přestupek, jako by ho spáchal sám (§ 11 přestupkového zákona).

14.2.1 **Subjektivní stránka přestupku - zavinění a omyly**

Zavinění si lze představit jako *určitý vnitřní psychický vztah pachatele ke spáchanému přestupku*. Je vybudováno na dvou základních složkách:

- a) na *složce vědění*, která zahrnuje vnímání pachatele a
- b) na *složce vůle*, zahrnující především chtění nebo srozumění, tj. v podstatě rozhodnutí pachatele jednat určitým způsobem se znalostí podstaty věci.¹³⁸

Na základě kombinace vědění a vůle rozlišujeme následující formy zavinění:

- A. úmysl přímý** – ke spáchání přestupku v přímém úmyslu dojde, jestliže pachatel chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem

→ *(např. pachatel chce v supermarketu ukrást láhev rumu)*

- B. úmysl nepřímý** – ke spáchání přestupku v nepřímém úmyslu dojde, jestliže si pachatel uvědomuje možnost porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, důsledek však přímo způsobit nechce, ale pokud jej způsobí, je s tím srozuměn

→ *(např. pachatel chce v houfu lidí zasáhnout kamenem jednoho konkrétního člověka, ale trefí vedlejší osobu, kterou zasáhnout nechtěl)*

- C. nedbalost vědomá** – pachatel přestupku si uvědomuje možnost, že svým jednáním poruší nebo ohrozí zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhá na to, že se tak nestane

→ *(např. pachatel ví, že nesmí rušit noční klid, ale spoléhá na to, že jeho televize není v této době tak hlasitě puštěna, aby tím rušil)*

- D. nedbalost nevědomá** – pachatel přestupku si možnost, že poruší nebo ohrozí zájem chráněný zákonem, neuvědomuje, ačkoliv vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům měl a mohl vědět, že následek svým jednáním může způsobit

→ *(např. pachatel neví, že na území obce platí obecně závazná vyhláška, která reguluje i jeho povinnosti a pachatel je nedodrží).*

Problematiku, která pak bezprostředně souvisí s otázkou zavinění, představuje výslovná úprava **omylů** (viz § 16 a § 17 přestupkového zákona). Jejich začleněním do přestupkového zákona zákonodárce zdůrazňuje, co dříve správní orgán jen analogicky dovozoval z trestního práva, a to že pokud fyzická osoba jedná v omylu, to neznámá, že nejedná protiprávně. Omyl tedy není okolností vylučující

¹³⁸ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 165.

protiprávnost. Omyl je v podstatě opakem zavinění. Jde o rozpor v subjektivní a objektivní realitě.¹³⁹ Rozlišujeme přitom následující druhy omylů:

1) Omyl skutkový

- a) **negativní** (§ 16 odst. 1), který vylučuje úmysl a vědomou nedbalost. Nedotýká se však nedbalosti nevědomé. V jeho případě platí zásada „neznalost okolností skutkových neškodí, nýbrž pachateli prospívá“.

→ *Např. pachatel cvičně střílel prakem na cíl a omylem drobně poranil jinou osobu.*

- b) **pozitivní** (§ 16 odst. 2) – jde o omyl o skutkových okolnostech, které naplňují mírnější skutkovou podstatu přestupku. Pachatel zde bude potrestán za mírnější úmyslný přestupek, nejde-li o přestupek spáchaný z nedbalosti.

→ *Např. pachatel odcizil věc, domníváje se, že jde o imitaci, ale ve skutečnosti šlo o originál.*

- c) **pozitivní** (§ 16 odst. 3) – zde jde o odlišnou situaci než v předchozím případě, neboť pachatel bude potrestán za pokus přísnějšího přestupku, je-li trestný.

→ *Např. pachatel odcizil věc, domníváje se, že krade originál, ve skutečnosti však odcizil imitaci.*

- d) **pozitivní** (§ 16 odst. 4), představuje situaci, kdy pachatel se domnívá, že jedná způsobem vylučujícím protiprávnost, ve skutečnosti však nejde např. o nutnou obranu.

2) Omyl právní

negativní (§ 17) – podstatou tohoto omylu je, že pokud se pachatel nemohl omylu vyvarovat, jeho čin je beztrestný. Proto někdy hovoříme o *omylu omluvitelném*. Mohl-li se vyvarovat, není vyloučena odpovědnost za úmyslný nebo nedbalostní přestupek. Za tím účelem § 17 odst. 2 přestupkového zákona stanoví určitá kritéria, kdy se bylo možno omylu vyvarovat. Zde naopak hovoříme o *omylu neomluvitelném*.

14.3 Klasifikace pachatelů fyzických osob

Z hlediska dosaženého věku v zásadě můžeme pachatele přestupku, fyzické osoby, členit na pachatele:

- a) *mladistvé* (od 15 do 18 let) a
b) *dospělé* (zletilé, tedy starší 18 let).

Dále však můžeme hovořit o pachatelích *přímých* a *nepřímých*, i když nejen v případě fyzických osob (nepřímého pachatele zrovna tak nalézáme u podnikajících fyzických osob nebo právnických osob).

¹³⁹ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 52-53.

Příímým pachatelem je fyzická osoba, která sama jedná protiprávně a svým jednáním naplňuje skutkovou podstatu určitého přestupku.

Nepříímým pachatelem přestupku je ta fyzická osoba, která nejedná „vlastnoručně“, osobně. Podle § 13 odst. 2 přestupkového zákona je nepříímým pachatelem ta fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užije jiné fyzické osoby (jako tzv. živého nástroje), která není odpovědná za přestupek:

a) pro nedostatek věku

Např. otec pošle svého 13 letého syna do samoobsluhy ukrást láhev rumu. Nezletilý syn pro nedostatek věku není za přestupek odpovědný; otec bude nepříímým pachatelem přestupku proti majetku podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 1. zák. o některých přestupcích – úmyslné způsobení škody na cizím majetku krádeží.

b) pro nepřičetnost

Např. lékař využije své důvěryhodnosti pro osobu v duševní poruše a zneužije ji ke spáchání přestupku ublížení na zdraví.

c) proto, že svým jednáním naplní podmínky nutné obrany nebo krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost

Ačkoliv určité jednání ve vztahu k jedné osobě nebude posouzeno jako přestupek (z důvodu, že tato osoba jednala v krajní nouzi), může být totéž jednání, ve spojení s dalšími prvky, posouzeno jako přestupek jiné osoby; typicky byla-li krajní nouze vyvolána nepříímým pachatelem s cílem donutit živý nástroj dopustit se daného jednání. V této souvislosti a s jistou nadsázkou vzpomeňme např. na pohádkového prince Vilibalda ze seriálu Arabela, který byl zlým čarodějem Rumburakem přinucen dopouštět se v nouzi protiprávního jednání.

O nepříímé pachatelství se může jednat též v případě, kdy fyzická osoba užije jako nástroje ke spáchání přestupku právnickou osobu za přestupek neodpovědnou (viz § 13 odst. 3 přestupkového zákona). Tedy nejde o situaci, kdy fyzická osoba bude jednat za právnickou osobu a tímto jednáním naplní znaky skutkové podstaty přestupku právnická osoba, neboť v takovém případě by za přestupek byla odpovědná právnická osoba.

14.4 Formy trestné součinnosti - spolupachatelství a účastenství

Fyzické osoby se rovněž mohou dopustit přestupku v součinnosti s jinými osobami, ať už fyzickými nebo právnickými. Zde je řeč o *spolupachatelství*. Spolupachatelství představuje formu trestné součinnosti, která je trestná u jakýchkoliv přestupků.

Oproti tomu *úcastenství* představuje formu trestné součinnosti, která připadá v úvahu jen u fyzických osob jako pachatelů, kdy je navíc trestná jen u těch přestupků, u kterých to zákon výslovně stanoví (příkladem mohou být např. některé přestupky proti majetku ve smyslu zák. o některých přestupcích). Podle § 13 odst. 4 přestupkového zákona je účastníkem fyzická osoba, která úmyslně

- a) zosnovala nebo řídila spáchání přestupku (organizátor),
- b) vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek (návodce), nebo
- c) umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (pomocník),
jde-li o dokonaný přestupek nebo jeho pokus, je-li trestný.

14.5 Odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby

Ustanovení § 14 přestupkového zákona, po vzoru § 114 odst. 2 tr. zákoníku, představuje zvláštní případ odpovědnosti fyzické osoby. Smyslem předmětného ustanovení je legalizovat odpovědnost fyzické osoby, která jedná za jinou (nezletilou) fyzickou osobu všude tam, kde zákon vyžaduje konkrétní (zvláštní) subjekt.

Zde lze uvést příklad z důvodové zprávy:

„V oblasti správněprávní odpovědnosti se jedná typicky o případ deliktně nezpůsobilého (mladšího 15 let) vlastníka lesa, který les nabyl děděním. Dále se může jednat o podobné situace podle zákona o zbraních, zákona o ochraně osobních údajů, zákona o archivnictví a spisové službě a dalších. S vlastnictvím lesa je spjata celá řada povinností, které zákonný zástupce nebo opatrovník plní jménem zastoupeného (vlastníka lesa) a ačkoli sám nemá zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení vyžadované zákonem ke spáchání přestupku, v případě porušení některé z povinností odpovídá za přestupek namísto zastoupeného. Zákonný zástupce nebo opatrovník odpovídá pouze tam, kde zákon ke spáchání přestupku vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele.“¹⁴⁰

¹⁴⁰ Viz důvodová zpráva k ZOP s. 153

15 ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK

15.1 Právnícká osoba

Nový přestupkový zákon je vedle přestupků fyzických osob podnikajících a nepodnikajících aplikovatelný též na přestupky, někdejší správní delikty, právníckých osob, bez rozdílu zda jde o právníckou osobu podnikající nebo nepodnikající. Tomu ostatně přisvědčuje celá Hlava III. části druhé přestupkového zákona, která pojednává o odpovědnosti právnícké osoby za přestupek; dále je tak patrné z několika dalších ustanovení zákona vztahujících se právě na pachatele právníckou osobu (jmenujme např. § 33¹⁴¹, § 84¹⁴² či § 102¹⁴³).

Abychom pochopili právní úpravu deliktů odpovědnosti právnícké osoby, nelze pominout několik základních informací o právnícké osobě jako takové.

Právnícké osoby jsou stejně jako osoby fyzické popsány v obč. zákoníku¹⁴⁴, kdy některé z nich podrobněji třeba v zák. o obchodních korporacích. Občanský zákoník však právníckou osobu neantropologizuje, nedělá z ní reálného tvora, pouze s ní počítá stejně, jako počítá např. se státem.¹⁴⁵ Dá se proto říci, že právnícká osoba je ze své podstaty vlastně protikladem osob fyzických coby osob přirozených, neboť jde o umělý útvar, lidský výmysl, strukturovaný a organizovaný, vytvořený z fikce zákona. Právní osobnost právnícké osoby tedy nevzniká jako u fyzické osoby narozením, stejně tak svéprávnost se neváže na moment dosažení určitého věku. Právní osobnost i svéprávnost je právnícké osobě dána kompaktně již v okamžiku jejího faktického vzniku.¹⁴⁶ Ten se pojí s určitým, zákonem výslovně pojmenovaným úkonem, kupříkladu se zápisem do veřejného rejstříku¹⁴⁷ (viz § 126 odst. 1 obč. zák.). Je-li však právnícká osoba zřízena zákonem, vzniká dnem nabytí jeho účinnosti, nestanoví-li zákon den pozdější (viz § 126 odst. 2 obč. zák.). Jinými než zákonem pojmenovanými formami právníckou osobu vytvořit nelze. Stejně tak nelze založit např. právníckou osobu, jejímž účelem by byla třeba podpora násilí.¹⁴⁸ Rovněž k zániku právnícké osoby dochází jen způsoby, které zákon pojmenovává (např. výmazem právnícké osoby z veřejného rejstříku).

To, co však činí z právnícké osoby právníckou osobu, je její *právní subjektivita*, tzn. moc vstupovat do právních vztahů vlastním jménem a v nich existovat. Proto právníckou osobou z logiky věci nemohou být ty subjekty, které právní subjektivitu postrádají - např. rodinný závod, svěřenský fond či podle § 3 odst. 2

¹⁴¹ Přechod odpovědnosti právnícké osoby za přestupek.

¹⁴² Zrušení, zánik a přeměna právnícké osoby.

¹⁴³ Přechod úhrady pokuty na právního nástupce.

¹⁴⁴ Viz § 118 a násl.

¹⁴⁵ HAVEL, B. *Korporace a fundace podle občanského zákoníku*. Zpravodaj JČP č. 2/2015, roč. XXV, s. 26.

¹⁴⁶ Viz § 20 a dále § 118 obč. zák.

¹⁴⁷ **Veřejnými rejstříky** se podle zák. o veřejných rejstřících rozumí spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností.

¹⁴⁸ Viz § 145 odst. 1 písm. c) obč. zákoníku.

zák. o majetku České republiky organizační složky státu, tedy podle § 3 odst. 1 téhož zákona: ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo zák. o majetku České republiky (§ 51); obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu. Z dalších organizačních složek státu je možno zmínit např. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových¹⁴⁹, Státní pozemkový úřad¹⁵⁰, Kancelář finančního arbitra¹⁵¹, Úřad práce České republiky¹⁵² nebo Státní veterinární správu¹⁵³. Organizační složkou státu však není třeba Státní organizace Správa železniční dopravní cesty se sídlem v Praze; ta je právnickou osobou. Rovněž třeba spolky, politické strany, politická hnutí, Česká kancelář pojistitelů, honební společenstva nebo svazky obcí jsou právnickými osobami.

Právnická osoba je pochopitelně způsobilá jen k těm právům a povinnostem, jež se slučují s její povahou, proto např. právnická osoba nemůže osvojit fyzickou osobu nebo uzavřít s někým manželství.¹⁵⁴

15.2 Koncepce delikt ní odpovědnosti právnické osoby

Důležité je, že v právních vztazích mají právnické osoby nejen řadu práv, ale i povinností. Už z toho důvodu musí právnická osoba nutně umět projevovat svou vůli navenek a tím jednat. Na rozdíl od fyzických osob je to však v případě právnických osob mnohem komplikovanější, neboť sama právnická osoba *de facto* žádnou vlastní vůli nemá. Právě proto že právnická osoba nemá hlavu, ruce ani nohy a sama tak jednat nemůže, musejí jejím jménem jednat fyzické osoby; kupříkladu její statutární orgány, ať už *individuální* povahy (např. ředitel státního podniku) nebo *kolektivní* povahy (např. výbor), nebo její zaměstnanci. Jednání těchto osob, je-li protiprávní, pak může být za splnění určitých podmínek přičteno právnické osobě. Je totiž zásadní, že povinnosti jsou ukládány přímo právnické osobě jako celku, proto v případě jejich porušení je nepodstatné, která fyzická osoba za právnickou osobu jednala a případně, zda zaviněně, tj. úmyslně (cíleně, plánovaně), anebo z nedbalosti. Porušením povinnosti vzniká odpovědnost. Ta samozřejmě může být i civilní, zde však pojednáváme o veřejnoprávní odpovědnosti. Ta je u přestupků právnických osob modelována na půdorysu přísné **objektivní odpovědnosti / *strict liability*** (odpovědnost za výsledek) s možností liberace (= *zproštění se odpovědnosti*) dle § 21 přestupkového zákona. Správní trest je právnické osobě ukládán za to, že osoby odpovědné za její řízení a fungování nezajistily splnění povinností právnické osobě uložených.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Viz § 1 odst. 3 zák. o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

¹⁵⁰ Viz § 1 odst. 2 zák. o Státním pozemkovém úřadu.

¹⁵¹ Viz § 1a odst. 1 zák. o finančním arbitrovi.

¹⁵² Viz § 1 odst. 1 zák. o Úřadu práce České republiky.

¹⁵³ Viz § 47 odst. 2 veterinárního zákona.

¹⁵⁴ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 46.

¹⁵⁵ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 47.

I když zde v porovnání s fyzickými osobami sama právnická osoba uložený trest subjektivně nepocítí, následkem jeho uložení může být, že např. majitelé společnosti (opět fyzické osoby) budou vykazovat menší než obvyklý výnos. Proto má být správní trest v případě pachatele právnické osoby volen tak, aby pokud možno přiměl právnickou osobu stát se dobrým „firemním občanem“.¹⁵⁶ Dodejme též, že s účinností od 1. 7. 2017 se správní odpovědnost právnických osob rozšířila i na některé nové přestupky v podobě přijatého zák. o některých přestupcích, kdy při shledání viny pro některý z nich se tyto rovněž povinně zapisují do celostátní evidence přestupků.

Podle právního řádu České republiky se posuzuje také odpovědnost právnické osoby za přestupek, který spáchala v cizině. Podmínkou, která však musí být splněna, je, že tato právnická osoba má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek, a dále jestliže

- a) pachatel svým jednáním porušil povinnost, kterou má podle právního řádu České republiky i mimo území České republiky,
- b) pachatel spáchal přestupek proti majetku nebo proti občanskému soužití, pokud takové jednání nebylo projednáno v cizině, nebo
- c) tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky.¹⁵⁷

Sídlo právnické osoby se určuje v souladu s § 136 a násl. obč. zákoníku.

15.2.1 K „přičitatelnosti“ přestupku právnické osobě / osoby, jejichž jednání může být přičteno k tíži právnické osoby

Přestupkový zákon vychází z principu, že sama právnická osoba přestupek nepáchá, ale právnické osobě se pouze za splnění určitých podmínek přičítá spáchání přestupku (srov. se zák. o trestní odpovědnosti právnických osob). Tyto podmínky plynou z § 20 odst. 1 přestupkového zákona, který stanoví, že právnická osoba je pachatelem, jestliže *k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.*

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že k tomu, aby mohla být právnická osoba pohnána ke správní odpovědnosti, vyžaduje se následující:

¹⁵⁶ Viz KAVĚNA, M. a kol. *Trestní a správní odpovědnost právnických osob ve vybraných členských státech EU*. Parlamentní institut – srovnávací studie č. 5.270, r. 2007, aktualizace 2016, s. 5.

¹⁵⁷ Viz § 3 odst. 3 přestupkového zákona.

- V první řadě musí jít o jednání některé z osob, která je vymezena v § 20 odst. 2 přestupkového zákona (viz níže, dále srov. s § 167 obč. zák.¹⁵⁸); o jinou, než zde uvedenou osobu jít nemůže. Okruh osob, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě, je přestupkovým zákonem tedy stanoven taxativně.

(2) Za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje

a) statutární orgán (= např. předseda družstva, jednatel u společnosti s ručením omezeným, ředitel ústavu,...) nebo **člen statutárního orgánu** (= např. člen představenstva, člen správní rady,...),

b) jiný orgán právnické osoby (např. dozorčí rada, valná hromada akciové společnosti, sněm, kontrolní komise) nebo **jeho člen**,

c) zaměstnanec (= osoba v pracovním poměru založeném pracovní smlouvou nebo vykonávající práci pro zaměstnavatele na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr – k tomu podrobněji viz zákoník práce) nebo **osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení** (např. člen družstva s pracovním vztahem k družstvu),

d) fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby (např. osoby, které pracují v rámci tzv. švarcsystému),

e) fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti (např. zaměstnanec agentury práce, kterého na základě smlouvy mezi právnickou osobou a agenturou práce právnická osoba používá při své činnosti), nebo

f) fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila (např. prokurista).

- Bude-li se jednat o některou z těchto osob, aby její jednání mohlo být přičteno právnické osobě, musí jít o jednání při činnosti právnické osoby, v souvislosti s její činností nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. Právnické osobě proto nelze přičítat odpovědnost za přestupek, nejednala-li fyzická osoba jménem právnické osoby nebo nejednala-li v zájmu právnické osoby, ale v zájmu vlastním. Základním kritériem pro rozlišení toho, zda jednání fyzických osob přičítat k tíži právnickým osobám je tudíž uvědomění si samé podstaty, zda jednání těchto osob je činěno v zájmu právnické osoby anebo na úkor právnické osoby.¹⁵⁹
- Jestliže ke spáchání přestupku zákon vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, který je právnickou osobou, zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemusí být dány u fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě (viz § 20 odst. 3 přestupkového zákona).

¹⁵⁸ Právnickou osobu zavazuje protiprávní čin, kterého se při plnění svých úkolů dopustil člen voleného orgánu, zaměstnanec nebo jiný její zástupce vůči třetí osobě.

¹⁵⁹ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 47.

- Přestupkový zákon v § 20 odst. 4 rovněž stanovuje pojistku pro postih právnické osoby
 - a) jestliže k jednání fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, došlo před vznikem právnické osoby,
 - b) jestliže právnická osoba vznikla, ale soud rozhodl o neplatnosti právnické osoby, nebo
 - c) je-li právní jednání, které mělo založit oprávnění k jednání za právnickou osobu, neplatné nebo neúčinné.
- Přestupkový zákon zná ve vztahu k právnické osobě i pojem *nepřímého pachatele* (§ 20 odst. 5) či *spolupachatele* (§ 11 odst. 2); v porovnání se zák. o trestní odpovědnosti právnických osob však nezná právnickou osobu jako *účastníka* (organizátora, návodce, pomocníka).
- Konečně je nepodstatné, která fyzická osoba za právnickou osobu jednala. Podle § 20 odst. 6 přestupkového zákona odpovědnost právnické osoby za přestupek totiž není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, jejíž jednání se v konkrétním případě přičítá právnické osobě. Z toho plyne, že správní orgán ani není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu (jejíž jednání by bylo přičitatelné právnické osobě) zejména tehdy, je-li zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby.¹⁶⁰
- Rovněž je třeba evidovat, že přestupkový zákon nevylučuje možnost souběžného postihu právnické osoby a fyzické osoby (jednající za právnickou osobu), půjde-li o totéž protiprávní jednání (viz § 20 odst. 7). Jak ovšem uvádí důvodová zpráva k zákonu: „*Tato souběžná odpovědnost však nemůže být zároveň spolupachatelstvím, neboť zde absentuje společný úmysl a společné jednání fyzické osoby a právnické osoby vedoucí ke stejnému cíli.*“^{161, 162}

15.2.2 Zproštění, zánik a přechod odpovědnosti právnické osoby jako pachatele přestupku

A) Zproštění odpovědnosti - Objektivní odpovědnost právnické osoby jako pachatele přestupku lze překonat zjištěným (prokázaným) liberačním důvodem. Uvedené vyplývá z § 21 odst. 1 přestupkového zákona - *(1) Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*

¹⁶⁰ STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 48-49.

¹⁶¹ Viz důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, s. 158.

¹⁶² STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 48-49.

„Liberačním důvodem je to, že pokud subjekt prokáže, že i kdyby vyvinul veškeré úsilí, které lze od něj vyžadovat, škodlivý následek by stejně nastal (zejména při vis maior – vyšší moci – např. povodně, zemětřesení a jiné živelné katastrofy).“¹⁶³

Tedy - právnická osoba se zproští odpovědnosti za přestupek (vyviní se z něj), prokáže-li realizaci všech možných opatření, kterými sama zabezpečovala splnění dotčené povinnosti. Z její strany jde o opatření, která byla objektivně způsobilá provést. Může jít o zajištění dostatečné a pravidelné kontroly ze strany zaměstnavatele vůči svým zaměstnancům, preventivní opatření (např. pravidelné vzdělávání a školení zaměstnanců, propracovaný *Compliance program*), ochranu majetku, úroveň řízení apod.¹⁶⁴

Podle § 21 odst. 2 přestupkového zákona se však právnická osoba nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.

Zvláštní zákon může stanovit speciální liberační důvod.

Např. podle § 46 odst. 1 zák. o obalech právnická neodpovídá za přestupek podle § 44 odst. 2 písm. g) nebo h) téhož zákona též tehdy, jestliže k porušení povinnosti došlo do 3 měsíců ode dne, kdy autorizovaná společnost, s níž právnická osoba uzavřela smlouvu o sdruženém plnění povinností stanovených právnické osobě v § 10 odst. 1 nebo § 12, pozbyla oprávnění k činnosti.

Zproští-li se právnická osoba odpovědnosti za přestupek, neznamená to, že správní orgán nemůže vést řízení proti konkrétní fyzické osobě (např. jejím zaměstnanci); to ostatně může vést paralelně s řízením proti právnické osobě a dokonce jako společné (společné řízení se povede při splnění podmínek podle § 88 odst. 2 přestupkového zákona).

B) Zánik a přechod odpovědnosti právnické osoby za přestupek - Právnické osoby se oproti fyzickým osobám vyznačují mnohými odlišnostmi. Jednou z těchto odlišností je i okamžik, kdy dochází k zániku té které osoby. Zatímco v případě zániku fyzické osoby (v důsledku její smrti) odpovědnost za přestupek zásadně zaniká a nepřechází tak např. na pozůstalé, zanikne-li právnická osoba, pak má-li tato právního nástupce, odpovědnost za přestupek na něj přechází, popř. má-li více právních nástupců, pak každý z nich odpovídá za přestupek, jako by přestupek spáchal sám. Právní nástupnictví právnické osoby řeší primárně předpisy soukromého práva, zejména jmenujme obč. zákoník, dále třeba zák. o přeměnách obchodních společností a družstev.

Pokud by po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, kterým byla pachatel, jenž je právnickou osobu, uložena pokuta, došlo k zániku pachatele před uplynutím lhůty pro nařízení exekuce, aniž byla pokuta uhrazena, a pachatel má právního nástupce, povinnost uhradit pokutu přechází na tohoto právního nástupce. Má-li

¹⁶³ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004, s. 201.

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, s. 158 in STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 49-50.

pachatel více právních nástupců, za uhrazení pokuty odpovídají právní nástupci společně a nerozdílně (viz § 102 přestupkového zákona).

Nemá-li zaniknuvší právnická osoba právního nástupce, dojde jak k zániku odpovědnosti za přestupek právnické osoby, tak k zániku práva na výkon správního trestu

16 ODPOVĚDNOST PODNIKAJÍCÍ FYZICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK

Přestupkový zákon upravuje vedle odpovědnosti právnické osoby za přestupek nově také odpovědnost podnikající fyzické osoby. Ta před nabytím účinnosti nové právní úpravy odpovídala za tzv. správní delikty podnikatelů, s ohledem na sjednocení terminologie však od 1. 7. 2017 i ve vztahu k ní hovoříme již **výlučně o odpovědnosti za přestupek**.

Řízení o dřívějších správních deliktech právnických osob a podnikajících fyzických osob se až do účinnosti přestupkového zákona řídilo zejména spr. řádem, který však pochopitelně nebyl schopen reflektovat všechna specifika těchto řízení, mnohdy navíc spojená s rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu článku 6 Úmluvy.¹⁶⁵

V důsledku absence základních hmotněprávních i procesních institutů v této oblasti docházelo k vytváření mezer v právu, které bylo nutné v řadě případů vyplňovat analogií, jejíž použití ve veřejném právu je obecně považováno za problematické.¹⁶⁶ Odstranění těchto nedostatků tedy bylo jedním z hlavních cílů nové právní úpravy přestupkového práva. Platí přitom, že podstatná část ustanovení regulujících odpovědnost právnických osob se **obdobně** (tj. doslova) použije i pro podnikající osoby fyzické.¹⁶⁷ Z tohoto důvodu se v dalším výkladu zaměříme podrobně na jednotlivé odlišnosti, v ostatním odkazujeme na výklad k deliktní odpovědnosti právnických osob.

16.1 Pojem „podnikající fyzická osoba“

První skutečností, již je třeba vyjasnit, je samotný obsah pojmu podnikající fyzické osoby. V zákonech upravujících výkon veřejné správy se podnikající fyzickou osobou rozumí *de facto* speciální subjekt odlišující se od „běžné“ osoby fyzické (tedy obecného subjektu) svým **kvalifikovaným postavením, tj. charakterem vykonávané činnosti (můžeme ho označit za „profesionála“)**. Důraz je proto při formulaci skutkových podstat kladen v první řadě na to, že odpovědná osoba vykonává určitou činnost a v důsledku toho se nachází v určitém speciálním postavení. Subjekt přestupku pak může být v různých zákonech označen jako podnikatel, prodávající, dopravce, kontrolovaná osoba, výrobce, dodavatel, autorizovaná osoba, auditor, provozovatel lihovaru, investiční zprostředkovatel apod.¹⁶⁸

V dalším výkladu se nicméně podíváme i na bližší definiční vymezení „podnikatele“ v právních předpisech. Podle § 420 odst. 1 obč. zák. je za podnikatele

¹⁶⁵ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 46.

¹⁶⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 163 a násl.

¹⁶⁷ Z důvodové zprávy: „...z hlediska ochrany veřejného zájmu není podstatné, zda podnikatelskou činnost vykonávají právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, a proto není důvod, aby odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob za porušení právních povinností stanovených normami správního práva neměla shodný režim.“

¹⁶⁸ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. s. 150.

považován ten, kdo *samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku*. Podle § 421 odst. 1 se za podnikatele považuje rovněž osoba zapsaná v obchodním rejstříku (podnikatel podle formy).¹⁶⁹ Podle § 421 odst. 2 se má za to, že *podnikatelem je také osoba, který má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění podle zvláštního zákona*.¹⁷⁰ Třeba však dodat, že za podnikatele bude nutno považovat také osobu, jež nedisponuje živnostenským nebo jiným veřejnoprávním oprávněním (povolením, koncesí etc.), ale reálně naplňuje znaky podnikání vyplývající z výše citovaného § 420 odst. 1 obč. zák. Jinými slovy řečeno, také „**neoprávněný podnikatel**“ může být pachatelem přestupku podnikající fyzické osoby.¹⁷¹

16.2 Odpovědnost za přestupek

Odlišným prvkem v odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek je ve srovnání s osobou právnickou především skutečnost, že podnikající fyzická osoba **může jednat také sama**, jinak řečeno porušit stanovené právní povinnosti nejen prostřednictvím osob, jejichž jednání se jí přičítá, ale rovněž **bezprostředně svým jednáním vlastním**. To nachází svého výrazu v § 22 odst. 1 a 2 přestupkového zákona.

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za spáchaný přestupek tedy vzniká kumulativním splněním následujících podmínek:

a) Porušení právní povinnosti uložené podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.

Některé povinnosti jsou uloženy výslovně podnikající fyzické osoby a souvisí typicky s provozováním její podnikatelské činnosti. Jiné povinnosti musí dodržovat každá fyzická osoba jak při výkonu podnikatelské činnosti, tak mimo ni (např. provádět stavbu na základě stavebního povolení). Rozlišení postihu podle pachatele se pak často uvádí až v sankčních ustanoveních jednotlivých zákonů.¹⁷² Samozřejmě i zde platí, že k postihu

¹⁶⁹ Označení podnikatel podle formy je třeba rozumět tak, že označuje podnikatele, jemuž je toto postavení přiznáno výlučně z důvodů formálních, konkrétně kvůli jeho zapsání do obchodního rejstříku. Není proto třeba zkoumat, jakou činností se takové osoby reálně zabývají, abychom ověřili pojmové (materiální) znaky podnikatele ve smyslu § 420, ale postačí vědět o jejich zápisu v obchodním rejstříku.

¹⁷⁰ Vedle živnostenského podnikání existuje celá řada dalších druhů podnikání, které nepodléhají živnostenskému zákonu, ale jejich provozování je upraveno samostatně v jiných právních předpisech. Podrobněji srov. § 3 živnostenského zákona (jedná se např. o činnost finančních institucí, provozování hazardních her, provozování drážní dopravy, výzkum, výrobu a distribuci léčiv, provozování rozhlasového a televizního vysílání, zahraniční obchod s vojenským materiálem nebo provozování stanic technické kontroly).

¹⁷¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 161.

¹⁷² Z důvodové zprávy: „Zákon ke vzniku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek požaduje porušení právní povinnosti, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. Důvodem pro takovou úpravu je skutečnost, že hmotněprávní ustanovení obsahující povinnost, jejíž porušení zakládá odpovědnost za přestupek, se často vztahuje obecně na všechny subjekty („každý je povinen uvádět pravdivé údaje...“) nebo obecně na fyzické osoby („fyzická osoba je povinna...“), přičemž rozlišení subjektů se následně provádí až v sankčních ustanoveních, a to formulacemi typu „fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...“ a „podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...“.

pachatele jako podnikající fyzické osoby může dojít jen tehdy, je-li také obecná povinnost stíhající každou fyzickou osobu porušena v souvislosti s výkonem podnikání. Jinak odpovídá jako fyzická osoba nepodnikající (např. stavební podnikatel provádí stavbu svého vlastního rodinného domu).

b) K porušení došlo přímo jednáním podnikající fyzické osoby nebo jednáním fyzické osoby, jež se jí přičítá.

Přestupkový zákon uvádí v § 22 odst. 3 taxativní vymezení okruhu osob, jejichž jednání se přičítá podnikající fyzické osobě.¹⁷³ Konkrétně se jedná o:

- a) zaměstnance nebo osobu v obdobném postavení při plnění úkolů z tohoto postavení vyplývajících,¹⁷⁴
- b) fyzickou osobu, která plní úkoly podnikající fyzické osoby,
- c) fyzickou osobu, kterou podnikající fyzická osoba používá při své činnosti¹⁷⁵ nebo
- d) fyzickou osobu, která za podnikající fyzickou osobu jednala, jestliže podnikající fyzická osoba výsledku takového jednání využila.¹⁷⁶

c) K porušení povinnosti došlo při podnikání podnikající fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, ku prospěchu této osoby nebo v jejím zájmu.¹⁷⁷

Jednání při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním bude třeba posoudit s ohledem na konkrétní předmět podnikatelské činnosti. Ku prospěchu podnikající fyzické osoby může jednat kterákoliv z osob ad b), prospěch bude třeba posuzovat ve vztahu ke všem okolnostem případu a vyloučit variantu, že se jedná o exces, tj. vybočení z povinností jednajících osoby.¹⁷⁸ Jednání ku prospěchu nebo v zájmu podnikající fyzické osoby znamená, že tato z něj má určité výhody, jež by v případě postupů souladných s právem neměla (finanční benefit, konkurenční výhoda, úspora výdajů, získání informací nebo know how, odvrácení ztráty tržního podílu, zlepšení postavení zaměstnanců). Často se uvedené vyjadřuje tak, že jde o jednání

¹⁷³ Vymezení je shodné s § 20 odst. 2 písm. c)-f) u přičítání odpovědnosti právnické osobě. Chybí logicky členové statutárních orgánů a jiných orgánů právnické osoby, neboť podnikající fyzická osoba z povahy věci žádné vnitřní orgány nemá.

¹⁷⁴ Zaměstnancem je typicky fyzická osoba v pracovněprávním vztahu k podnikající fyzické osobě (pracovní poměr, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr). Postavení v případné hierarchii zaměstnanců není rozhodné, může jít rovněž o řadové zaměstnance.

¹⁷⁵ Tyto dvě kategorie se zjevně prolínají a pokrývají okruh osob použitých právnickou osobou na základě smlouvy či jednorázového příkazu bez ohledu na druh právního vztahu mezi podnikající fyzickou osobou a osobou použitou. Může jít o obchodního zástupce jednajícího na základě příkazní smlouvy, likvidátora, insolvenčního správce, externího IT specialistu, externího účetního, zplnomocněného zástupce apod.

¹⁷⁶ V tomto případě se typicky bude jednat o nepřikázané jednání podle soukromoprávních předpisů nebo excesy fyzických osob, jichž bylo podnikající fyzickou osobou záměrně využito v její prospěch.

¹⁷⁷ MÁRTON, M., GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 63.

¹⁷⁸ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 134-135.

zlepšující nebo alespoň zachovávající podnikající fyzické osobě určité postavení bez ohledu na to, zda se jedná o zájem hmotný nebo nehmotný.¹⁷⁹

Odpovědnost podnikající fyzické osoby **je vždy objektivní, tj. bez ohledu na zavinění**. To platí také v případě, kdy k porušení právní povinnosti dochází přímo jednáním podnikající fyzické osoby, nikoliv přičítáním jednání jiného.

Přestupkový zákon jinak výslovně uvádí, že na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek se **použije obdobně ustanovení o odpovědnosti právnické osoby s určitými výslovnými výjimkami**. Nepoužijí se proto ustanovení § 20 odst. 1 (úprava podmínek odpovědnosti právnické osoby),¹⁸⁰ § 20 odst. 2 (výčet osob, jejichž jednání se přičítá právnické osobě)¹⁸¹ a § 20 odst. 4 písm. a), b) (přičitatelnost jednání nastalého před vznikem právnické osoby, resp. přičitatelnost jednání v situaci, kdy soud rozhodl o neplatnosti právnické osoby).¹⁸² Jinak i pro odpovědnost podnikajících fyzických osob platí následující:

- Vyžaduje-li se ke spáchání přestupku zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele postačuje, aby tato podmínka byla splněna u podnikající fyzické osoby jako odpovědného subjektu, nikoliv také u osob, jejichž jednání se jí přičítá (§ 20 odst. 3).
- Je-li právní jednání zakládající oprávnění k zastupování podnikající fyzické osoby neplatné nebo neúčinné, nevylučuje to odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek spáchaný takovým zástupcem (§ 20 odst. 4 písm. c).
- Za přestupek je odpovědná též podnikající fyzická osoba, která užije jiné právnické nebo fyzické osoby jako tzv. živého nástroje (§ 20 odst. 5).
- Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, jejíž jednání je jí přičitatelné (§ 20 odst. 6).
- Odpovědností podnikající fyzické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost fyzických osob, jejichž jednání se jí přičítá (§ 20 odst. 7).
- Podnikající fyzická osoba se zproští své odpovědnosti za přestupek, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno objektivně požadovat, aby přestupku zabránila (§ 21 odst. 1, 2).

V případě smrti podnikající fyzické osoby **dochází k přechodu odpovědnosti** za přestupek v těch případech, kdy určitá jiná osoba **pokračuje v její podnikatelské činnosti**.¹⁸³ Pokračuje-li v podnikatelské činnosti více osob, odpovídá každá z nich, jako by přestupek spáchala sama (§ 34 odst. 2 přestupkového zákona). K přechodu odpovědnosti dochází **objektivně**, je tedy nerozhodné, zda právní nástupce věděl o protiprávním jednání svého předchůdce.

¹⁷⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 147.

¹⁸⁰ Samostatná úprava pro podnikající fyzickou osobu je obsažena v § 22 odst. 1 a 2.

¹⁸¹ Samostatná úprava pro podnikající fyzickou osobu je obsažena v § 22 odst. 3.

¹⁸² Pro podnikající fyzickou osobu se jedná o úpravu irelevantní.

¹⁸³ Srov. § 34 odst. 1 přestupkového zákona a § 13 odst. 1 živnostenského zákona.

Jestliže podnikající fyzická osoba nezemře, ale přestane podnikat, nese nadále odpovědnost stejně, jako kdyby její podnikatelská činnost neskončila. Jinak řečeno, považuje se pro účely správního trestání nadále za podnikající fyzickou osobu.¹⁸⁴

¹⁸⁴ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 56.

17 OKOLNOSTI VYLUČUJÍCÍ PROTIPRÁVNOST

17.1 Obecné poznámky

Odpovědným za přestupek může být pouze ten, kdo svým jednáním naplní znaky přestupku včetně protiprávnosti. Protiprávností rozumíme rozpor s konkrétní právní normou, která je součástí právního řádu. Okolnosti vylučující protiprávnost jsou pak takové skutečnosti, jež zbavují konkrétní osobu odpovědnosti za jednání jinak považované za přestupek. Je tomu tak z toho důvodu, že **jednání dotčené osoby chybí znak protiprávnosti, a proto není od samého počátku trestné (vůbec se nejedná o přestupek).**¹⁸⁵

Okolnosti vylučující protiprávnost se svojí povahou liší od důvodů zániku odpovědnosti (srov. § 29 přestupkového zákona), kdy je přestupek spáchán, avšak v důsledku plynutí času nebo jiné právní skutečnosti odpovědnost za něj *dodatečně* zaniká. Odlišným institutem je také zánik výkonu správního trestu z důvodů nastalých po právní moci rozhodnutí, kterým byl trest uložen (např. udělení amnestie).¹⁸⁶

Úprava okolností vylučujících protiprávnost je podle účinné právní úpravy přestupkového práva svým výčtem i vymezením podmínek pro uplatnění **doslovným přepisem právní úpravy obsažené v tr. zákoníku**. Tento stav je logickým vyústěním situace, kdy předchozí přestupkový zákon upravoval kuse jen krajní nouzi, nutnou obranu a jednání na příkaz, přičemž ostatní okolnosti vylučující protiprávnost byly aplikovány analogicky za podmínek uvedených v trestním zákoně.¹⁸⁷ Současný stav právní úpravy okolností vylučujících protiprávnost je tak potvrzením myšlenky, že trestnost přestupků a trestných činů má být ovládána totožnými principy.¹⁸⁸

Zbývá upozornit, že překročení některé z podmínek pro aplikaci okolnosti vylučující protiprávnost znamená odpovědnost pachatele, neboť takové jednání je protiprávní. Přísnost právní úpravy je však korigována v § 39 písm. b) přestupkového zákona (jedná se o polehčující okolnost) a dále v § 44 odst. 1 písm. d) téhož předpisu (možnost mimořádného snížení pokuty).

17.2 Krajní nouze

Zákonná úprava (§ 24):

(1) Čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže jím někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem.

¹⁸⁵ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 75.

¹⁸⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 165.

¹⁸⁷ Srov. rozsudek NSS 1 As 27/2008: „Nejvyšší správní soud připomíná, že použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.“

¹⁸⁸ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 60.

(2) Nejde o krajní nouzi, jestliže toto nebezpečí bylo možno za daných okolností odvrátit jinak nebo následek tímto odvracením způsobený je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil, anebo byl-li ten, komu nebezpečí hrozilo, povinen je snášet.

→ **Podmínky aplikace:**

(i) Odvrácení nebezpečí, které přímo hrozí zájmu chráněnému zákonem.

Za stav nebezpečí se považuje stav hrozící poruchou na některém zájmu chráněném zákonem, tj. na objektu přestupku. Tím může být např. zájem na ochraně lidského zdraví, majetku, řádného výkonu veřejné správy či pokojného občanského soužití. Zdrojem nebezpečí mohou být přírodní síly (blesk, povodeň, požár, vichřice...), zvířata (divoká zvířata ve volné přírodě, zaběhlý pes, nikoliv však zvíře poštvané člověkem...), věci (stroje, špatně zabrzděné vozidlo, mechanické vady na věcech...), biologické a fyziologické procesy (bolest, choroba, epidemie...), případně i nebezpečná lidská jednání (nejde-li o útok).¹⁸⁹ Nebezpečí **musí zároveň hrozit přímo, podmínka, proto nebude splněna, pokud již pominulo nebo teprve hypoteticky hrozí v budoucnu.** Jde tedy o situaci, kdy vývoj události směřuje k bezprostřední poruše, případně je splnění zbývajících podmínek věcí náhody, která může kdykoliv nastat.¹⁹⁰ Z judikatury zároveň vyplývá, že nebezpečí musí být skutečné, nikoliv jen existující v představě osoby, jež ho odvrací. Odstraňování domnělého nebezpečí je společensky nebezpečné a nežádoucí.¹⁹¹

(ii) Nebezpečí nebylo možno za daných okolností odstranit jinak (subsidiarita).

Podmínkou jednání v krajní nouzi je také to, že hrozící nebezpečí nelze odvrátit jinak. Tomu třeba rozumět tak, že ohrožený subjekt musí využít nejprve jiné relevantní možnosti, které má v daném okamžiku a místě k dispozici za účelem odvrácení vzniklého nebezpečí. Teprve pokud takové nejsou nebo se nejeví dostačujícími, lze uvažovat o jednání v krajní nouzi (princip subsidiarity krajní nouze).¹⁹² Požadavek subsidiarity musí být vykládán s ohledem na skutečnost, že jednáající osoba je začasťe rozrušena a v časové tísní. Proto se nemusí „stůj co stůj“ jednat o výběr nejšetrnějšího z možných řešení, ale o takovou variantu, která je v dané chvíli reálná a způsobila spolehlivě a včas hrozící nebezpečí odvrátit.

Princip subsidiarity se uplatňuje z toho důvodu, že při jednání v krajní nouzi mohou být dotčeny také zájmy osob, které na vzniku nebezpečí nenesou žádné viny (*osoba A se brání útoku volně pobíhajícího psa s využitím věci náležející osobě B, po skončení útoku zvířete je tato věc zcela zničena*). Proto je spravedlivé využít

¹⁸⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 167-168.

¹⁹⁰ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 77.

¹⁹¹ Rozsudek NSS 2 As 234/2016.

¹⁹² KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 158.

nejprve takových možností k odvrácení nebezpečí, které nikterak nezasáhnou do právní sféry třetích osob.¹⁹³

(iii) Následek nesmí být zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil (proporcionalita).

Bylo by zjevně nevhodné, aby při jednání v krajní nouzi bylo možné způsobit stejně závažný nebo dokonce ještě závažnější následek, než který by mohlo způsobit hrozící nebezpečí. Proto je třeba vždy zvažovat vztah mezi zájmem chráněným a obětovaným, a to vzhledem k okolnostem konkrétního případu. Typicky lze soudit, že zájem na ochraně lidského zdraví bude silnější než zájem na ochraně majetku. Slovíčko „zřejmě“ uvedené v této podmínce pak značí, že do hodnocení vstupuje také subjektivní hledisko. Musí se proto brát v potaz i to, jak se situace jevila v době činu.¹⁹⁴

K požadavku na naplnění principů subsidiarity a proporcionality lze názorně citovat z judikatury: *„Je vybočením ze zákonných mezí jednání v krajní nouzi, jestliže ten, kdo vedl psa na vodítku, mohl odvrátit útok jiného volně pobíhajícího psa, pokud by (jsa upozorněn na volně puštěného psa jeho majitelem) v dostatečné vzdálenosti od tohoto psa se svým psem krátce vyčkal, až jej jeho na místě přítomný majitel uváže na vodítko (nedodržení principu subsidiarity, pozn. aut.), avšak toto neučinil, pokračoval v chůzi a k volně pobíhajícímu psu se se svým psem přiblížil tak, že se tito vzájemně napadli, načež volně pobíhajícího psa okamžitě po napadení usmrtil legálně drženou střelnou zbraní v úmyslu ochránit svého psa před újmou v důsledku napadení (nedodržení principu proporcionality, pozn. aut.).“¹⁹⁵*

(iv) Ten, komu nebezpečí hrozilo, nebyl povinen jej snášet.

Osobám, které jsou v postavení profesionálů při plnění svých úkolů, právní úprava začasť ukládá povinnost snášet určitá nebezpečí a zasahovat proti nim. Zmínit lze v této souvislosti typicky lékaře a zdravotnické pracovníky, hasiče, vojáky, policisty, městské strážníky, plavčíky nebo fyzické osoby v postavení tzv. stráží. Tyto osoby se nemohou vyhýbat plnění povinností s odkazem na vlastní nebezpečí, ledaže by to bylo odůvodněno konkrétní situací (chybějící výstroj a výzbroj, ochranné pomůcky aj.).

17.3 Nutná obrana

Zákonná úprava (§ 25):

(1) Čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže jím někdo odvrací přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem.

(2) Nejde o nutnou obranu, byla-li tato obrana zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku.

→ Podmínky aplikace:

(i) Přímý hrozící nebo trvající útok proti zájmu chráněnému zákonem.

¹⁹³ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 244.

¹⁹⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo.* Praha: Leges, 2017, s. 170.

¹⁹⁵ Rozsudek NSS 7 As 29/2013.

Útok je chápán jako **úmyslné protiprávní jednání člověka (fyzické osoby), které je pro společnost škodlivé, resp. míří proti zájmu chráněnému zákonem.** Nutná obrana je připuštěna i proti činům jinak trestným, resp. proti činům, jež nejsou trestné vůbec. Tak i proti útoku osoby nepřičetné, dítěte nebo osoby jednající ve skutkovém omylu je možné se bránit za podmínek nutné obrany.¹⁹⁶

Užít nutnou obranu proti úkonům úředních osob (zasahujícím policistům, inspektorům vykonávajícím správní dozor apod.) je však nepřípustné, protože tyto vykonávají jim svěřenou pravomoc. Výjimka by byla možná pouze tehdy, jde-li ze strany takových úředních osob o zjevný exces nebo úkon naplňující znaky trestného deliktu.¹⁹⁷ Nutná obrana nebude možná ani proti útoku zvířete, neboť se nejedná o úmyslné protiprávní jednání člověka. Takové situaci proto bude možné čelit za podmínek stanovených pro institut krajní nouze.¹⁹⁸ Výjimku by však zřejmě mohla představovat situace zvířete člověkem poštvaného. V takovém případě již lze uvažovat o útoku člověka a zvíře plní roli „živého nástroje“ určeného k jeho spáchání.¹⁹⁹

Útok musí přímo hrozit, eventuálně již nastal a trvá, přičemž důsledkem takového stavu je možné porušení chráněného zájmu (objektu přestupku) v úzké časové a místní souvislosti s tímto útokem.²⁰⁰ Nejedná se o imaginární riziko újmy, ale je dán reálný předpoklad jeho naplnění. Hrozící útok si lze představit v situaci, kdy se pachatel vybaven baseballovou pálkou chystá ze závisti poškodit luxusní automobil souseda.

Pokud útok bezprostředně nehrozí, není nutná obrana přípustná. Totéž platí také v situaci, kdy útočné jednání pachatele již skončilo. V takovém případě by se již nejednalo o nutnou obranu, ale **odvetu.**

Nutná obrana je ve vztahu ke krajní nouzi **ustanovením zvláštním, neboť se neodvrací jakékoliv nebezpečí, ale konkrétní útok fyzické osoby.**²⁰¹ Škoda zde nevzniká komukoliv, ale pouze útočníkovi. Zásada subsidiarity se u nutné obrany rovněž neuplatní. To znamená, že vůči útoku se lze vždy bránit za podmínek nutné obrany a není třeba řešit otázku jiných prostředků. K nutné obraně je oprávněn zásadně kdokoli, a to i v případě, kdy útok nesměřuje proti němu samotnému (tzv. pomoc v nutné obraně).²⁰²

(ii) Obrana nesmí být zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku (proporcionalita).

Přiměřená obrana je schopná odrazit vedený útok, musí proto být v zásadě intenzivnější než počínání samotného útočníka, neboť jinak by ztrácela svůj smysl. Nepřekvapí proto, že při posuzování nutné obrany může být škoda způsobená obráncem větší než škoda hrozící z útoku. Výrazně hrubý nepoměr však může vést

¹⁹⁶ Občas se v literatuře objevuje i nesprávný odlišný názor.

¹⁹⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 172.

¹⁹⁸ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, s. 161.

¹⁹⁹ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 249.

²⁰⁰ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 78.

²⁰¹ Někdy se o útoku hovoří také jako o kvalifikované formě nebezpečí.

²⁰² JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 248.

k závěru, že obrana byla způsobu útoku **zcela zjevně nepřiměřená**. Obrana nemusí být jen pasivní, nýbrž i aktivní. Z takové skutečnosti ještě nelze usuzovat na závěr, že se z obránce stává útočník. Naopak platí, že má-li být obrana účinná, zpravidla bude nezbytné, aby v určitém okamžiku nabyl obránce převahu nad útočníkem a tím jej přinutil útoku zanechat.²⁰³

Pokud je nutná obrana zcela zjevně nepřiměřená povaze a nebezpečnosti útoku, jedná se o **exces**, tedy vybočení z podmínek nutné obrany. Jako příklad si lze představit situaci, kdy osoba hází kamení po dětech trahajících na cizí zahradě třešně,²⁰⁴ nebo způsobí jinému těžké ublížení na zdraví v souvislosti s jednáním, které pro sebe považuje za urážlivé.

17.4 Svolení poškozeného

Zákonná úprava (§ 26):

(1) Čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže někdo jedná na základě svolení osoby, jejíž zájmy, o nichž tato osoba může bez omezení oprávněně rozhodovat, jsou činem dotčeny.

(2) Svolení podle odstavce 1 musí být dáno předem nebo současně s jednáním osoby páchající čin jinak trestný jako přestupek dobrovolně, určitě, vážně a srozumitelně; je-li takové svolení dáno až po spáchání činu, o přestupek nejde, mohl-li jednatel důvodně předpokládat, že osoba, jejíž zájmy jsou dotčeny, by tento souhlas jinak udělila vzhledem k okolnostem případu a svým poměrům.

(3) S výjimkou případů svolení k lékařským zákrokům, které jsou v době činu v souladu s právním řádem a poznatky lékařské vědy a praxe, nelze za svolení považovat souhlas k ublížení na zdraví.

→ Podmínky aplikace:

(i) Svolení se týká zásahu do individuálních zájmů osoby, o nichž je oprávněna samostatně rozhodovat.

Předně třeba uvést, že ustanovení o svolení poškozeného nebude pro potřeby přestupkového práva často aplikovatelné, neboť ustanovení jednotlivých skutkových podstat přestupků **zpravidla chrání zájem na nerušeném, plynulém a řádném výkonu veřejné správy, stejně jako na plnění veřejnoprávních povinností**. O těchto zájmech nemůže jednatel (fyzická nebo právnická osoba) samostatně rozhodovat, nedotýkají se jen jeho samotného, ale typicky i jiných osob nebo celé společnosti.

Tak nemůže dát osoba právně relevantní souhlas s prováděním černé stavby nebo demolice stavby, s držením své zbraně třetí osobou, s pokácením stromu na

²⁰³ Tamtéž, s. Slovy judikatury lze uvedené vyjádřit takto: „Nutná obrana nesmí být nepřiměřená povaze a nebezpečnosti útoku. Přiměřenost nutné obrany znamená tedy především to, že obrana odpovídá povaze a nebezpečnosti útoku. Jde tu o poměr mezi intenzitou útoku a obrany. Nutná obrana musí být natolik intenzivní, aby útok odvrátila, může tedy být i silnější než útok, avšak nesmí být přehnaná. Vedle samotné intenzity útoku je zde ještě jedno hledisko důležité pro hodnocení přiměřenosti nutné obrany, a to je poměr škody, která hrozí z útoku a která je nutnou obranou způsobena. Při jednání v nutné obraně lze útočníkovi způsobit i větší škodu, než z jeho útoku hrozila. Mezi škodou hrozící a způsobenou však nesmí být hrubý nepoměr.“ (rozsudek NSS 4 As 22/2007).

²⁰⁴ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 79.

svém pozemku, s týráním vlastního zvířete, se způsobením požáru spálením vlastní věci, relevantním svolením není souhlas těhotné zaměstnankyně s nepřevedením na jinou práci, souhlas mladistvého zaměstnance s nepřiměřenými pracemi, souhlas zaměstnance s nedodržováním podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, souhlas nájemců domu, aby provozovatel kotle nezajišťoval jeho pravidelnou kontrolu, souhlas cestujících, aby řidič autobusu řídil pod vlivem alkoholu.²⁰⁵

Svolení poškozeného naopak zpravidla bude možné ve vztahu k přestupkům proti majetku.

Způsob svolení není v přestupkovém zákoně upraven. Může proto zjevně jít o souhlas výslovný (písemný i ústní) nebo souhlas konkludentní. Fyzická osoba dává souhlas osobně, právnická osoba pak prostřednictvím fyzické osoby, která za právnickou osobu jedná přímo nebo v zastoupení.²⁰⁶

(ii) Svolení je dáno před činem nebo současně s jednáním osoby.

Dodatečný souhlas je možný pouze jako výjimka z pravidla, a to tehdy, mohl-li jednající důvodně předpokládat, že osoba, jejíž zájmy jsou dotčeny, by tento souhlas jinak udělila vzhledem k okolnostem případu a svým poměrům.

(iii) Svolení musí být vážné, dobrovolné, určité a srozumitelné.

S ohledem na povahu souhlasu je nezbytné, aby si osoba, která jej dává, byla vědoma všech okolností majících význam pro její rozhodnutí a nejednala v omylu.²⁰⁷ Účinné svolení je dáno výlučně osobou, jež je schopna samostatného rozhodování a úsudku v konkrétním případě. Zachovalost této schopnosti však **nelze směšovat se svéprávností podle občanského práva**. I osoba soudně omezená na způsobilosti k právnímu jednání může být způsobilá dát kvalifikovaný souhlas, a naopak osoba plně svéprávná nikoliv.²⁰⁸ Záleží proto na okolnostech případu a vyslovení paušálního závěru nepřipadá v úvahu.²⁰⁹

(iv) Svolení není možné udělit k ublížení na zdraví.

Dispozice poškozeného není neomezená, protože za svolení, které zakládá beztrestnost osoby, nelze považovat souhlas k ublížení na zdraví, s výjimkou tzv. informovaného souhlasu k lékařským zákrokům prováděným *lege artis*, tj. v souladu s právním řádem a podle poznatků lékařské vědy a praxe.²¹⁰

²⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 174. V některých případech dokonce zvláštní zákony výslovně vylučují (s ohledem na závažnost přestupku) možnost využití ustanovení o svolení poškozeného. Srov. k tomu např. § 46e odst. 6 zák. o ČNB: „Okolností vylučující protiprávnost přestupku, k jehož projednání je příslušná Česká národní banka podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu, není svolení poškozeného.“

²⁰⁶ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, s. 165.

²⁰⁷ Domnívá-li se pachatel omylem, že souhlas byl udělen, nejedná úmyslně, ale podle okolností případu může být odpovědný za nedbalostní přestupek.

²⁰⁸ V literatuře se objevují i jiné názory: „Fyzická osoba musí být schopna posoudit své jednání a mít plnou svéprávnost...“ (KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, s. 165)

²⁰⁹ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 80.

²¹⁰ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 65.

17.5 Přípustné riziko

Zákonná úprava (§ 27):

(1) Čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže někdo v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měl k dispozici v době svého rozhodování o dalším postupu, vykonává v rámci svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo v rámci svého předmětu činnosti společensky prospěšnou činnost, jíž ohrozí nebo poruší zájem chráněný zákonem, nelze-li společensky prospěšného výsledku dosáhnout jinak.

(2) O přípustné riziko nejde, jestliže

- a) činnost podle odstavce 1 ohrozí život nebo zdraví člověka, aniž by k ní dal v souladu s jiným právním předpisem souhlas,
- b) výsledek, k němuž činnost podle odstavce 1 směřuje, zcela zřejmě neodpovídá míře rizika, nebo
- c) provádění činnosti podle odstavce 1 zřejmě odporuje požadavkům jiného právního předpisu, veřejnému zájmu nebo zásadám lidskosti nebo se přičítá dobrým mravům.

→ Podmínky aplikace:

Institut přípustného rizika (či dovoleného rizika nebo přiměřeného rizika) má eliminovat odpovědnost za čin jinak trestný, jestliže **jednání sleduje společensky prospěšný cíl, kterého nicméně nelze dosáhnout bez podstoupení určitého rizika nebo jen s vynaložením neúměrných nákladů (časových, osobních, materiálních, finančních).**²¹¹ Jinak řečeno, dovolené riziko vyjadřuje myšlenku, že při provádění některých činností je třeba zájmy jinak chráněné, vystavit určitému přijatelnému riziku za účelem dosažení všeobecně prospěšného účelu („bez rizika by nebylo pokroku“).²¹² Platí přitom následující pravidla:

- Rizikové jednání je prováděno povolanými osobami (profesionály) v souladu s dosaženým stavem poznání a dostupnými informacemi (tzv. *lege artis*). Přípustného rizika se nemůže dovolávat každá osoba, ale pouze taková, která jedná v rámci pracovněprávního poměru, povolání, zvláštního postavení, funkce, eventuálně svého předmětu činnosti.²¹³
- Rizikovým jednáním se sleduje zásadně celospolečenský, nikoliv jen individuální nebo skupinový prospěch, a tohoto prospěchu nelze dosáhnout jinak (princip subsidiarity).
- Rizikové jednání nesmí být právní normou explicitně zakázáno, být v rozporu s veřejným zájmem ani se přičítat dobrým mravům nebo zásadám lidskosti.
- Rizikové jednání nesmí ohrozit život nebo zdraví člověka bez předchozího dobrovolného souhlasu takové fyzické osoby (např. informovaný souhlas udělený lékaři k provedení zdravotnického zákroku).
- Pravděpodobnost nežádoucích následků musí být podstatně menší než pravděpodobnost společensky očekávaného výsledku.

²¹¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 176.

²¹² MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 81.

²¹³ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 66.

Přípustné riziko se může vyskytovat v souvislosti s výkonem společensky prospěšné činnosti v lékařství, ve sportu, ve výzkumu a vývoji, při činnosti související s využíváním jaderné energie, při výrobě, skladování a přepravě nebezpečných látek, při výrobě léčiv, při provozování různých technických zařízení, při klinických zkouškách zdravotnických prostředků a v řadě dalších činností, kdy v důsledku provádění jinak prospěšných činností dojde v konkrétním případě ke škodlivému, předem předpokládanému následku nebo alespoň ohrožení chráněného zájmu.²¹⁴

17.6 Oprávněné použití zbraně

Zákonná úprava (§ 28):

Přestupek nespáchá, kdo použije zbraně v mezích stanovených jiným právním předpisem.

→ Podmínky aplikace:

Důvod a rozsah možnosti použití zbraně jsou uvedeny v právních předpisech²¹⁵ upravujících postavení určitých specifických kategorií osob (vojáci, policisté, příslušníci vězeňské služby, celníci, strážníci obecní policie). Jedná se o příslušníky bezpečnostních sborů, kteří jsou oprávněni odvracet útoky na právem chráněné zájmy, a pro to jim jsou poskytnuty účinnější prostředky právní ochrany v podobě použití zbraně. I zde však platí, že přednost mají mírnější donucovací prostředky.

Pojem zbraně je třeba chápat ve smyslu zák. o zbraních. Může se jednat o zbraň střelnou, sečnou, bodnou nebo o speciální zbraně podle § 56 odst. 5 zák. o Policii ČR. Treba si rovněž pamatovat, že definici zbraně nelze pro tyto účely dovozovat analogicky z ustanovení § 118 tr. zákoníku. Podle něj se zbraní rozumí cokoli, čím je možno učinit útok proti tělu důraznějším, což nicméně neodpovídá výše uvedenému formálnímu (technickému) vymezení zbraně.²¹⁶

Oprávněné použití zbraně jako okolnost vylučující protiprávnost se nevztahuje na soukromé osoby, které mají oprávnění nosit a používat zbraň podle zák. o zbraních. Ve smyslu tohoto zákona může držitel zbrojního pasu držet zbraň a střílet pouze v místech, kde je k tomu oprávněn podle zvláštního právního předpisu, nebo na střelnicích, pokud se nejedná o použití zbraně k ochraně života, zdraví, majetku, a to pouze za splnění podmínek krajní nouze nebo nutné obrany. Stejně tak nelze toto ustanovení využít pro zaměstnance soukromých bezpečnostních agentur, jejichž oprávnění nosit zbraň se řídí obecnou právní úpravou.²¹⁷

²¹⁴ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, s. 169.

²¹⁵ Např. zák. o Policii ČR, zák. o obecní policii, zák. o Bezpečnostní informační službě, zák. o Generální inspekci bezpečnostních sborů, zák. o Vězeňské službě a justiční stráž, zák. o Vojenské policii, zák. o Vojenském zpravodajství a zák. o ozbrojených silách ČR.

²¹⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 179.

²¹⁷ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, s. 172.

17.7 Jiné okolnosti vylučující protiprávnost

Přestože přestupkový zákon výrazně rozšířil katalog jím výslovně upravených okolností vylučujících protiprávnost, nejedná se o výčet úplný. Soudní praxe i teorie dovodily řadu dalších okolností vylučujících protiprávnost, kterými jsou zejména *výkon práva, plnění povinností a výkon povolání*.²¹⁸ Souhrnně bychom je mohli označit jako výkon dovolené či příkázané činnosti. Jejich aplikace musí být zásadně ve prospěch jednající osoby.

²¹⁸ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 67.

18 ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPEK, PROMLČECÍ DOBA

Nastane-li některý ze zákonem stanovených důvodů pro zánik odpovědnosti za přestupek uvedený v § 29 přestupkového zákona, odpovědnost pachatele za přestupek zaniká, tedy v dané věci nelze řízení zahájit a věc je třeba odložit, a pokud bylo řízení zahájeno, nelze v něm pokračovat a je třeba zahájené řízení zastavit.

Ustanovení § 29 přestupkového zákona taxativně stanoví důvody pro zánik odpovědnosti:

- a) uplynutím promlčecí doby,
- b) smrtí fyzické osoby,
- c) zánikem právnické osoby, nemá-li právního nástupce,
- d) vyhlášením amnestie.

18.1 Zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby [§ 29 písm. a) a § 30 - § 34 ZOP]

Promlčecí dobou je třeba rozumět zákonem stanovenou dobu pro projednání přestupku. Právním důsledkem jejího marného uplynutí je zánik odpovědnosti za přestupek. K uplynutí promlčecí doby se přihlíží z úřední povinnosti, tedy nikoliv na základě námitky účastníka řízení. Svou povahou se jedná o prekluzivní (hmotněprávní) dobu, nikoliv o procesní lhůtu.

Důsledkem zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby je pak povinné

- **odložení věci** dle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona – *f) odpovědnost za přestupek zanikla (usnesením, které se poznamená do spisu²¹⁹)* ➔ a to v případech nebylo-li řízení o přestupku zahájeno nebo
- **zastavení řízení** dle § 86 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona – *h) odpovědnost za přestupek zanikla (usnesením, které se oznamuje)* ➔ a to v případech bylo-li řízení o přestupku zahájeno.

18.1.1 Délka promlčecí doby [§ 30]

V ustanovení § 30 přestupkového zákona je **stanovena délka promlčecí doby**, která je odstupňována podle kritéria horní hranice sazby pokuty za přestupek, a to:

- jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice nedosahuje alespoň 100.000 Kč ➔ činí promlčecí doba **1 rok**
- jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000 Kč ➔ činí promlčecí doba **3 roky**.

²¹⁹ Viz ustanovení § 76 spr. řádu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že trestnost přestupků typově vyšší škodlivosti zanikne za delší dobu. Je třeba však pamatovat, že zvláštní zákon může obsahovat speciální úpravu spočívající v kratší nebo delší promlčecí době.

Např. ustanovení § 120 odst. 4 zák. o elektronických komunikacích – (4) *Promlčecí doba činí 5 let*

18.1.2 **Běh promlčecí doby** [§ 31]

Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku, přičemž dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.

V ustanovení § 31 odst. 2 přestupkového zákona je stanoven **počátek běhu promlčecí doby**

- a) u pokračujícího přestupku (§ 7), a to dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku
- b) u hromadného přestupku (§ 9), a to dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu útoku
- c) u trvajících přestupku (§ 8), a to dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.

Dopustil-li se pachatel více přestupků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť.

Otázkami běhu promlčecí doby v souvislosti s počítáním času se zabývá **závěr č. 154** poradního sboru ministra ke správnímu řádu a správnímu trestání z 12. 5. 2017 – cit.: „*Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku (§ 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Jednoletá nebo tříletá promlčecí doba podle § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uplyne koncem dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy byl přestupek spáchán, tj. ve 24:00 tohoto dne. Příklad-li konec promlčecí doby na sobotu, neděli nebo svátek, nedochází k jeho přesunutí na nejbližší příští pracovní den.*“²²⁰

18.1.3 **Stavení promlčecí doby** [§ 32 odst. 1]

STAVENÍ PROMLČECÍ DOBY je třeba rozumět, že po určitou dobu promlčecí doba ze zákonem stanovených důvodů neběží („stopne se“) a po odpadnutí daného zákonem stanoveného důvodu běh promlčecí doby pokračuje. Ustanovení § 32 odst. 1 přestupkového zákona taxativně stanoví následující 4 důvody pro stavení promlčecí doby, kdy tedy do promlčecí doby se nezapočítává doba:

- a) *po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení,*

²²⁰ Odůvodnění tohoto závěru – viz <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

- b) po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení,
- c) po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní,
- d) po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu.

Ad a) Stavení promlčecí doby z důvodu vedení trestního řízení pro tentýž skutek:

Některé druhy deliktů mohou být přestupkem, ale za určitých okolností mohou být trestným činem.

Např. přestupek podvodu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 3. nebo podle § 8 odst. 2 písm. a) bodu 3 zák. o některých přestupcích X trestný čin podvodu dle § 209 tr. zákoníku.

V těchto případech může nastat situace, kdy předmětný skutek je původně kvalifikován jako podezření ze spáchání trestného činu a v průběhu trestního řízení některý z orgánů činných v trestním řízení²²¹ dospěje k závěru, že předmětný skutek není trestným činem, ale mohl by býti přestupkem. V takovém případě orgán činný v trestním řízení věc odevzdá / postoupí příslušnému orgánu k projednání přestupku.

Za dobu, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení, ve které je promlčecí doba dle § 32 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona stavena (nebžijí), je třeba rozumět dobu **od** zahájení trestního řízení (*běžně dnem sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení dle § 158 odst. 3 tr. řádu*), **do** doby, kdy se správní orgán dozvěděl o odevzdání věci orgánem činným v trestním řízení příslušnému správnímu orgánu [jde-li o opatření dle § 159a odst. 1 písm. a) a § 179c odst. 2 písm. d) tr. řádu]²²² nebo do dne právní moci usnesení orgánu činného v trestním řízení.

Stavení promlčecí doby z důvodu § 32 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona se vztahuje vždy pouze k té osobě, která byla takto trestně stíhána²²³.

²²¹ Ustanovení § 12 odst. 1 tr. řádu: (1) Orgány činnými v trestním řízení se rozumějí soud, státní zástupce a policejní orgán.

²²² Rozsudek NSS 1 As 17/2007 – cit.: „Doba, po kterou bylo trestní řízení vedeno, tedy začíná běžet dnem zahájení trestního řízení, v daném případě tedy dnem, kdy policejní orgán sepsal záznam o zahájení úkonů trestního řízení, a končí dnem, kdy se správní orgán o odevzdání věci dozvěděl, tedy dnem, kdy mu bylo opatření policejního orgánu doručeno.“

²²³ Rozsudek NSS 4 As 38/2006.

N Á K R E S

STAVENÍ PROMLČECÍ DOBY z důvodu dle § 32/1/a) ZOP "vedení trest. řízení pro tentýž skutek"

		Důvod odevzdání / postoupení věci	Doba vedení trestního řízení KONČÍ dnem (dnem následujícím po tomto dni pokračuje běh lhůty podle § 30 ZOP)
Spáchání protiprávního jednání Oznámení postižené osoby na PČR Základní PČR o zahájení ukončení trestního řízení podle § 158/3 TrŘ (= dnem jeho sepsání ZÁČÍNA běžel doba vedení trestního řízení)	1	po skončení prověřování - Usn. PČR / SZ o odložení věci + její odevzdání přísl. orgánu k projednání přestupku podle § 159a/1/a) TrŘ (ve věci nejde o podezření z TČ)	<u>doručení</u> věci správnímu orgánu
	2	v přípravném řízení - Usn. SZ o postoupení věci jinému orgánu podle § 171/1 TrŘ (výsledky přípravného řízení ukazují, že nejde o TČ, ale skutek by přísl. orgánem mohl být posouzen jako přestupek)	právní moci usnesení
	3	zkrácené přípravné řízení - Odevzdání věci SZem příslušnému orgánu k projednání přestupku podle § 179c/2/d) TrŘ	<u>doručení</u> věci správnímu orgánu
	4	po předběžném projednání obžaloby - Usn. soudu o postoupení věci jinému orgánu pro okolnosti v § 171/1 podle § 188/1/b) TrŘ (nejde o TČ, ale skutek by přísl. orgánem mohl být posouzen jako přestupek)	právní moci usnesení
	5	po přezkoumání obžaloby a návrhu na potrestání samosoudcem - podle § 314c/1/a) TrŘ učinění rozhodnutí podle § 188/1/b) TrŘ = Usn. samosoudce o postoupení věci jinému orgánu , jsou-li tu okolnosti uvedené v § 171/1 TrŘ (nejde o TČ, ale skutek by přísl. orgánem mohl být posouzen jako přestupek)	právní moci usnesení
	6	rozh. soudu 1st. v hl. líčení - Usn. soudu o postoupení věci jinému orgánu podle § 222/2 TrŘ (shledá-li, že nejde o TČ, avšak zažalovaný skutek by mohl být posouzen jako přestupek)	právní moci usnesení
	7	rozh. odvolacího soudu - Rozsudek odv. soudu o zrušení napadeného rozsudku / nebo jeho části + postoupení věc jinému orgánu podle § 257/1/b) TrŘ (měl-li tak učinit již soud 1st. podle § 222/2 TrŘ, neboť nejde o TČ, avšak zažalovaný skutek by mohl být posouzen jako přestupek)	právní moci rozsudku

Podle § 32/1/a) ZOP se do promlčecí doby nezapočítává (= staví se) doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení

Ad b) Stavení promlčecí doby po dobu, po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení:

Ustanovení § 85 odst. 3 přestupkového zákona stanoví – cit.: (3) Správní orgán může usnesením přerušit řízení, pokud lze očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, jehož uložení lze očekávat v trestním řízení.

Pokud správní orgán po zahájení řízení o přestupku (např. porušení nočního klidu) zjistí, že obviněný z přestupku je též obviněn z **jiného skutku** v trestním řízení (např. ze znásilnění), přičemž správní trest, který lze obviněnému uložit v řízení o přestupku (tzn. za porušení nočního klidu), je bezvýznamný vedle trestu, jehož uložení lze očekávat v trestním řízení (tzn. za znásilnění), může usnesením podle § 85 odst. 3 přestupkového zákona (které se oznamuje) řízení o přestupku přerušit.

Pamatujme, že jen pokud správním orgánem bylo vydáno fakultativní usnesení o přerušení řízení dle § 85 odst. 3 přestupkového zákona, do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno z důvodu dle § 85 odst. 3, tedy proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému

z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení.

Za dobu, po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno z důvodu dle § 85 odst. 3 přestupkového zákona, ve které je promlčecí doba dle § 32 odst. 1 písm. b) stavena (neběží), je třeba rozumět dobu **ode dne** oznámení usnesení o přerušení řízení z důvodu dle § 85 odst. 3 (bez ohledu na to, zda účastníci podají odvolání) **do** odpadnutí předmětné překážky v řízení, tzn. do doby, kdy se správní orgán dozvěděl výsledek trestního řízení (tzn. do dne, kdy je dle § 65 odst. 2 spr. řádu do spisu proveden záznam o tom, že správní orgán v řízení o přestupku pokračuje, a to v návaznosti na ukončené trestní řízení o jiném skutku).

K otázce, jakým způsobem / postupem má správní orgán možnost dozvědět se od orgánu činného v trestním řízení výsledek trestního řízení, je třeba předně uvést, že § 8 odst. 2 spr. řádu o vzájemné spolupráci, stejně jako § 75 přestupkového zákona o součinnosti nelze přímo vztáhnout na orgány činné v trestním řízení. Relevantní informaci může správní orgán získat od obviněného, příp. o informaci o výsledku trestního řízení správní orgán může požádat orgán činný v trestním řízení dopisem s vysvětlením důvodu nezbytnosti zjištění této informace. Správní orgán též může požádat o výpis z Rejstříku testů²²⁴.

Lze dodat, že v návaznosti na zjištěný výsledek trestního řízení správní orgán následně:

- a) bud' řízení o přestupku zastaví z důvodu § 86 odst. 5 přestupkového zákona (usnesením, které se poznamená do spisu), neboť trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl obviněnému uložen za jiný skutek v trestním řízení,
- b) nebo bude pokračovat v řízení o přestupku, a to pokud:
 1. obviněný byl za jiný skutek v trestním řízení obžaloby zproštěn,
 2. příp. nedošlo k pravomocnému odsouzení za jiný skutek,
 3. nebo trest uložený v trestním řízení za jiný skutek není bezvýznamný vedle správního trestu, který lze za přestupek uložit.

Ad c) Stavení promlčecí doby po dobu, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní:

Soudní řízení správní je druhem řízení před soudem, které probíhá ve správním soudnictví podle zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve kterém soudy rozhodují o žalobách, jimž se žalobci domáhají (mj.) ochrany před nezákonným rozhodnutím nebo postupem orgánů veřejné moci.

²²⁴ Ustanovení § 12 zák. o Rejstříku trestů: Výpis se dále vydává na žádost soudu nebo státního zastupitelství pro potřeby jiného než trestního řízení a správnímu orgánu **pro potřeby řízení o přestupku** a pro účely správního řízení, ve kterém je požadováno doložení bezúhonnosti či důvěryhodnosti. Pro jiné účely lze výpis vydat, stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní právní předpis.

Např. pokud správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným z přestupku, ten následně využil svého práva odvolání, přičemž jeho odvolání bylo odvolacím správním orgánem zamítnuto a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzeno (tedy vyčerpал řádné opravné prostředky), má obviněný právo do dvou měsíců poté, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno, podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu u příslušného krajského soudu. Dnem, kdy taková žaloba došla krajskému soudu, je zahájeno soudní řízení správní. Případným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví je kasační stížnost, která se podává u NSS.

Ustanovení § 41 s. ř. s. stanoví – cit.: *Stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen „správní delikt“) lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona **neběží**. To platí obdobně o lhůtách pro zánik práva ve věcech daní, cel, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávních celků, nebo státních fondů nebo Národního fondu, a o promlčecích dobách ve věci náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci podle zvláštního zákona.*

Za dobu, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní, ve které je promlčecí doba dle § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona stavena (neběží), je třeba rozumět dobu **ode dne**, kdy krajskému soudu došla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu až **do dne** právní moci rozhodnutí krajského soudu, v případě podání kasační stížnosti - do právní moci rozhodnutí NSS.

Ad d) Stavení promlčecí doby po dobu, po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu:

Podmíněné upuštění od uložení správního trestu je upraveno v § 42 přestupkového zákona. Využití tohoto institutu připadá v úvahu pouze v případě, bude-li rozhodnuto o vině obviněného z přestupku, kterým byla způsobena majetková újma (škoda), anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil. Pokud totiž o takovém přestupku bude rozhodnuto, **může** správní orgán za splnění dalších podmínek zákonem stanovených **od uložení správního trestu podmíněně upustit**. V takovém případě správní orgán ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým obviněného uznává vinným, rozhodne:

- 1) o vině obviněného
- 2) namísto správního trestu o tom, že se podmíněně upouští od uložení správního trestu dle § 42 přestupkového zákona
- 3) o nákladech řízení, k čemuž stanoví lhůtu a způsob provedení
- 4) o povinnosti obviněného nahradit poškozenému náhradu škody nebo vydat bezdůvodné obohacení, k čemuž stanoví lhůtu a způsob provedení.

Jestliže však pachatel ve stanovené lhůtě škodu způsobenou přestupkem neuhradí nebo nevydá bezdůvodné obohacení získané přestupkem anebo tak neučiní stanoveným způsobem, správní trest se mu uloží, a to postupem podle § 99 odst. 2 přestupkového zákona = **vydáním nového rozhodnutí, jímž správní orgán zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uloží pachateli správní trest**.

Za dobu, po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu, ve které je promlčecí doba dle § 32 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona stavena (neběží), se rozumí doba **ode dne** právní moci rozhodnutí o přestupku, jímž bylo (mj.) rozhodnuto o podmíněném upuštění od uložení správního trestu podle § 42 téhož zákona, **do dne**

- nabytí právní moci nového rozhodnutí dle § 99 odst. 2, a to v případě, pokud obviněný **nesplnil** ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem povinnost uloženou rozhodnutím uhradit náhradu škody nebo vydat bezdůvodné obohacení;
- **splnění** povinnosti uložené rozhodnutím (tzn. dnem uhrazení náhrady škody nebo dnem vydání bezdůvodného obohacení vůči poškozenému ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem)

18.1.4 **Přerušení promlčecí doby** [§ 32 odst. 2 a 3]

PŘERUŠENÍM PROMLČECÍ DOBY je třeba rozumět, že **začíná běžet nová promlčecí doba** (*jednoletá nebo tříletá, nestanoví-li zvláštní zákon jinou dobu promlčecí doby*).

Ustanovení § 32 odst. 2 přestupkového zákona taxativně stanoví 3 důvody, které promlčecí dobu přerušují, kdy tedy **počíná běžet nová promlčecí doba**:

- a) *oznámením o zahájení řízení o přestupku,*
- b) *vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným,*
- c) *vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.*

Ad a) Přerušení promlčecí doby z důvodu oznámení zahájení řízení o přestupku:

Řízení o přestupku může být zahájeno dvěma způsoby:

- 1) doručením oznámení o zahájení řízení nebo ústním vyhlášením takového oznámení podle § 46 a 47 spr. řádu ve spojení s § 78 a příp. § 79 přestupkového zákona nebo
- 2) doručením příkazu podle § 90 přestupkového zákona a § 150 spr. řádu (jakožto prvního úkonu v řízení),
- 3) vydáním příkazu na místě podle § 91 a § 92 přestupkového zákona (jakožto prvního úkonu v řízení).

Tedy dnem doručení oznámení o zahájení řízení, příp. ústním vyhlášením takového oznámení nebo doručení příkazu dle § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona **začíná běžet nová promlčecí doba** (*viz náskres „Přerušování běhu promlčecí doby ...“ č. 1 – 4*).

Ad b) Přerušení promlčecí doby z důvodu vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným:

Pokud správní orgán prvního stupně **rozhodne o vině** obviněného z přestupku, tak dnem vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným dle § 32 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona **začíná běžet nová promlčecí doba**.

V této souvislosti je třeba pamatovat na § 71 odst. 2 spr. řádu, které stanoví – cit.:

(2) Vydáním rozhodnutí se rozumí

- a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:",
- b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1),
- c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25,
- d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu, nebo
- e) odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy k postupu podle § 19 odst. 3; na písemnosti se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:".

(viz nákres „Přerušování běhu promlčecí doby ...“ č. 1 – 4).

Ad c) Přerušování promlčecí doby z důvodu vydání rozhodnutí o schválení dohody o narovnání:

Institut narovnání je upraven v § 87 přestupkového zákona. Jedná se o odklon, tedy způsob vyřešení přestupku, jímž byla způsobena škoda nebo v důsledku něhož došlo k bezdůvodnému obohacení, pokud poškozený řádně uplatnil svůj nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, a to schválením dohody o narovnání uzavřené mezi obviněným a poškozeným, jsou-li pro tento postup splněny všechny podmínky uvedené v § 87 odst. 1 přestupkového zákona – cit.:

(1) Správní orgán rozhodnutím schválí dohodu o narovnání, kterou uzavře obviněný a poškozený, jestliže

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

Rozhodnutí o schválení dohody o narovnání je sice spojeno s povinnostmi obviněného (povinnost prohlásit, že spáchal skutek, pro který je stíhán; povinnost uhradit poškozenému škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení; povinnost složit na účet správního orgánu peněžitou částku určenou k veřejně prospěšným účelům), ovšem bez vyslovení viny a s tím spojených negativních důsledků (tzn. bez uložení správního trestu; bez uložení povinnosti obviněného nahradit paušální částkou náklady řízení, ovšem jen podle § 95 odst. 1 přestupkového zákona; bez zápisu do evidence přestupků).

Pakliže správní orgán shledal, že jsou splněny všechny zákonné podmínky pro schválení dohody o narovnání a rozhodnutím schválí dohodu o narovnání uzavřenou mezi obviněným a poškozeným, dnem vydání tohoto rozhodnutí o schválení dohody o narovnání dle § 32 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona **začíná běžet nová promlčecí doba**. V této souvislosti je třeba pamatovat na § 71 odst. 2 spr. řádu upravující „vydání rozhodnutí“ (viz výše).

(viz nákres „Přerušování běhu promlčecí doby ...“ č. 5 – 6).

18.1.5 **Objektivní lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek v případě přerušování běhu promlčecí doby**

V ustanovení § 32 odst. 3 přestupkového zákona je stanovena **objektivní lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek**, která je odstupňována podle kritéria horní hranice sazby pokuty za přestupek, a to:

- jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice nedosahuje alespoň 100.000 Kč, činí promlčecí doba **3 roky od jeho spáchání**
- jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000 Kč, činí promlčecí doba **5 let od jeho spáchání**.

Z výše uvedeného je zřejmé, že trestnost přestupků typově vyšší škodlivosti zanikne za delší dobu.

„Mezní promlčecí doba podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona neběží po dobu, kdy se běh promlčecí doby staví. Při určování konce této mezní promlčecí doby je tudíž nutno přičíst dobu, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených v § 32 odst. 1 písm. a) až d) přestupkového zákona.“²²⁵

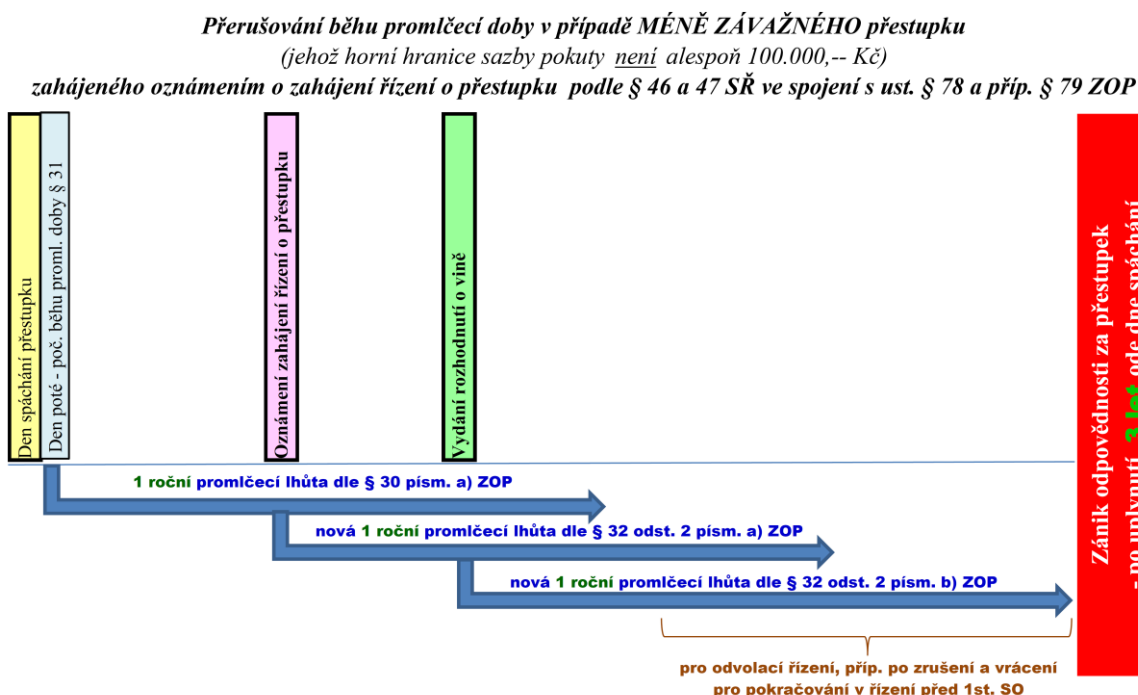
Je třeba však pamatovat, že zvláštní zákon může obsahovat speciální úpravu objektivní lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek spočívající v kratší nebo delší době zániku odpovědnosti.

Např. podle § 120 odst. 4 zák. o elektronických komunikacích - (4) ... *Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 8 let od jeho spáchání.*

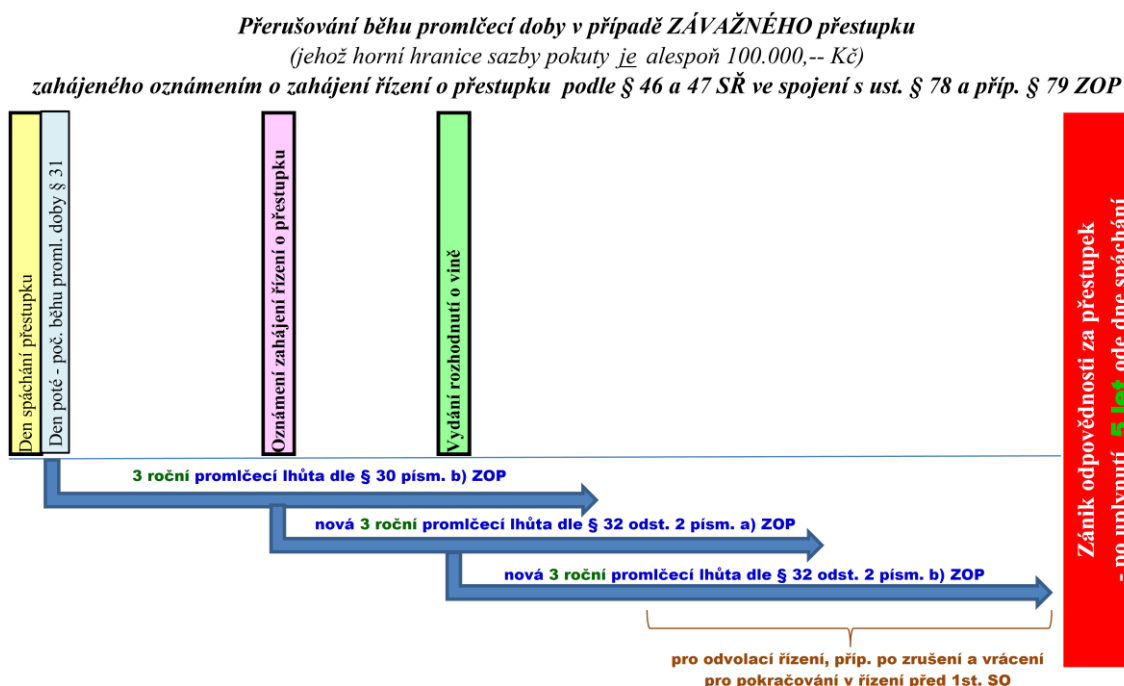
(viz nákres „Přerušování běhu promlčecí doby ...“ č. 1 – 6).

²²⁵ Viz Závěr č. 165 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018.

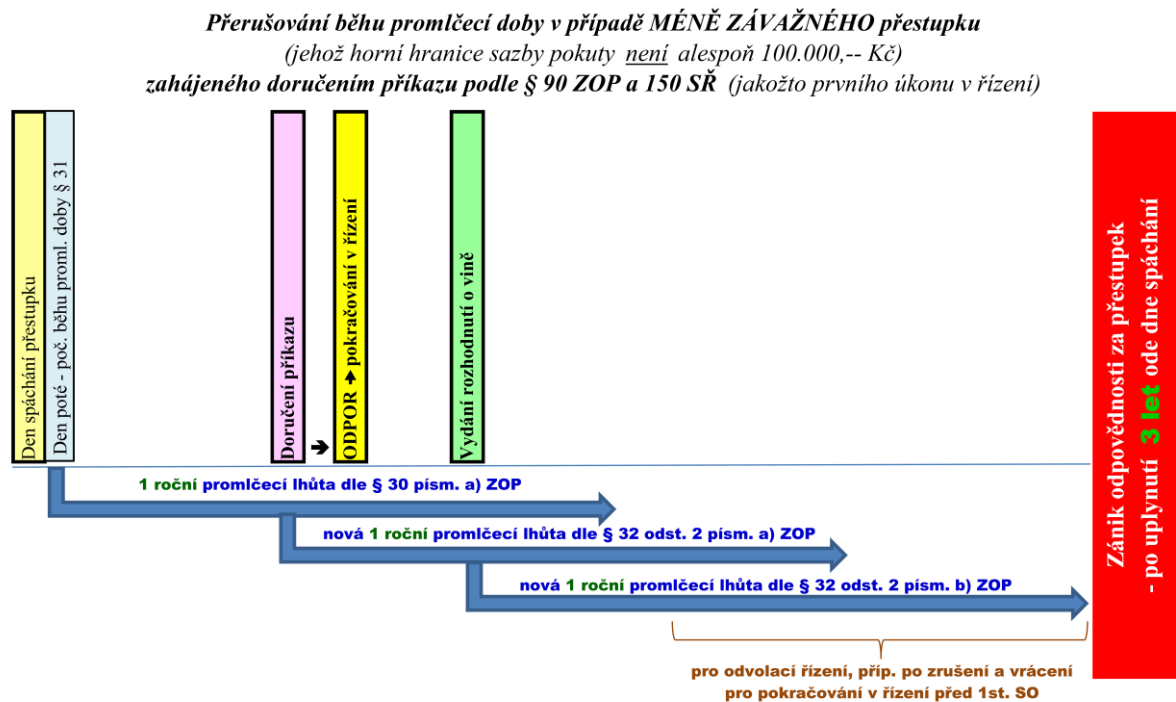
Nákres č. 1



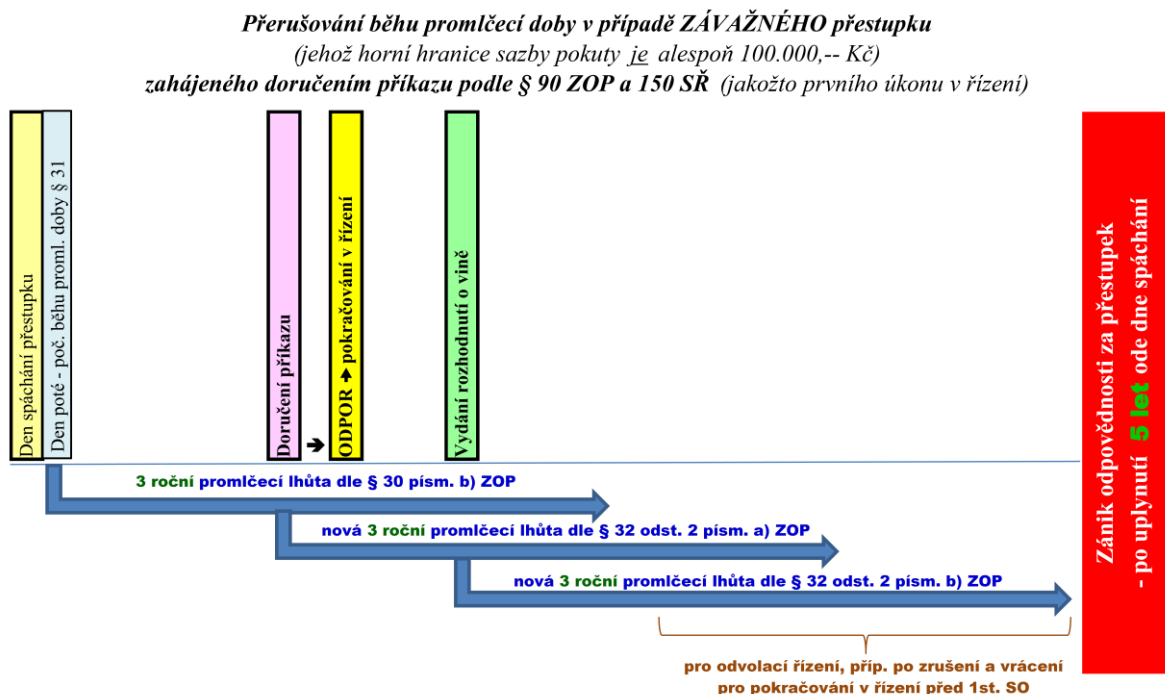
Nákres č. 2



Nákres č. 3

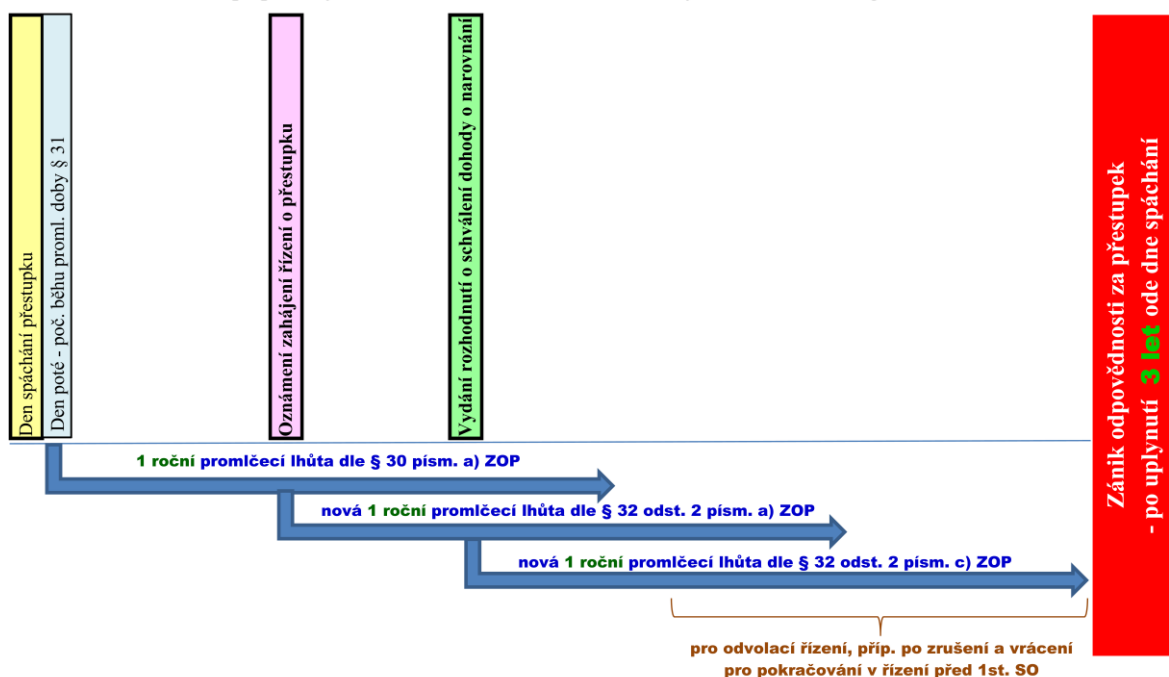


Nákres č. 4



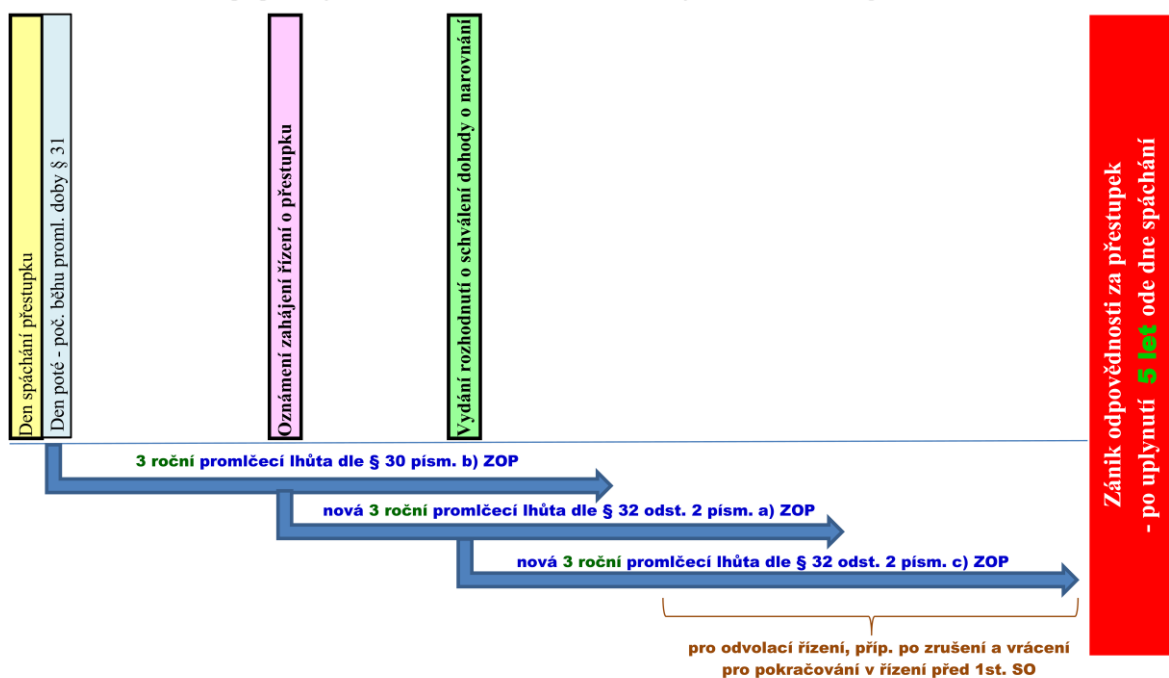
Nákres č. 5

*Přerušování běhu promlčecí doby v případě **MÉNĚ ZÁVAŽNÉHO** přestupku
(jehož horní hranice sazby pokuty není alespoň 100.000,-- Kč)
v případě vydání rozhodnutí o schválení dohody o narovnání dle § 87 ZOP*



Nákres č. 6

*Přerušování běhu promlčecí doby v případě **ZÁVAŽNÉHO** přestupku
(jehož horní hranice sazby pokuty je alespoň 100.000,-- Kč)
v případě vydání rozhodnutí o schválení dohody o narovnání dle § 87 ZOP*



18.2 Zánik odpovědnosti za přestupek SMRTÍ FYZICKÉ OSOBY

[§ 29 písm. b)]

Smrt fyzické osoby je právní skutečnost, se kterou právní řád spojuje zánik právní osobnosti a je na ni navázán i okamžik zániku odpovědnosti za přestupek.

U podnikající fyzické osoby v důsledku její smrti dochází k zániku odpovědnosti za přestupek, ovšem jen tehdy, pokud v její podnikatelské činnosti nepokračuje(-í) další osoba(-y). V opačném případě totiž na takovou(-é) osobu(-y), která(-é) pokračuje(-í) v podnikatelské činnosti zemřelé podnikající fyzické osoby podle § 34 přestupkového zákona **přechází** odpovědnost za přestupek zemřelé podnikající fyzické osoby.

§ 34

Přechod odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek

(1) Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek přechází v případě její smrti na osobu, která pokračuje v její podnikatelské činnosti.

(2) Pokračuje-li v podnikatelské činnosti více osob, odpovídá za přestupek každá z nich, jako by přestupek spáchala sama.

- Dojde-li ke smrti fyzické osoby **před** zahájením řízení o přestupku ➔ je dán zákonný důvod k vydání usnesení o odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. g) přestupkového zákona (*poznámenáním do spisu*) ➔ *g) fyzická osoba podezřelá ze spáchání přestupku zemřela.*
- Dojde-li ke smrti podnikající fyzické osoby **před** zahájením řízení o přestupku ➔ je dán zákonný důvod k vydání usnesení o odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. g) přestupkového zákona (*poznámenáním do spisu*) ➔ *g) podnikající fyzická osoba podezřelá ze spáchání přestupku zemřela, pokud odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek nepřešla na osobu, která pokračuje v její podnikatelské činnosti, ovšem pouze tehdy, pokud odpovědnost za přestupek nepřechází na osobu(-y), která(-é) pokračuje(-í) v její podnikatelské činnosti (viz § 34 přestupkového zákona).*
- Dojde-li ke smrti fyzické osoby **po** zahájení řízení o přestupku ➔ je dán zákonný důvod k vydání usnesení o zastavení řízení dle § 86 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona (*poznámenáním do spisu*) ➔ *k) obviněný zemřel.*
- Dojde-li ke smrti podnikající fyzické osoby **po** zahájení řízení o přestupku ➔ je dán zákonný důvod k vydání usnesení o zastavení řízení dle § 86 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona (*poznámenáním do spisu*) ➔ *k) obviněný zemřel, ovšem pouze tehdy, pokud odpovědnost za přestupek nepřechází na osobu(-y), která(-é) pokračuje(-í) v její podnikatelské činnosti (viz § 34 přestupkového zákona).*

18.3 Zánik odpovědnosti za přestupek zánikem právnické osoby, nemá-li právního nástupce [§ 29 písm. c)]

Podle § 185 obč. zákoníku právnická osoba zapsaná do veřejného rejstříku zaniká dnem výmazu z veřejného rejstříku.

Podle § 186 právnická osoba, která nepodléhá zápisu do veřejného rejstříku, zaniká skončením likvidace.

Důsledkem zániku právnické osoby (výmazem z veřejného rejstříku nebo skončením likvidace) je zánik její odpovědnosti za přestupek, ovšem jen tehdy, nemá-li právního nástupce. V opačném případě totiž dochází k přechodu odpovědnosti právnické osoby za přestupek na jejího právního nástupce, a to na základě § 33 přestupkového zákona:

§ 33

Přechod odpovědnosti právnické osoby za přestupek

(1) *Odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce.*

(2) *Má-li právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by přestupek spáchal sám.*

- Dojde-li k zániku právnické osoby **před** zahájením řízení o přestupku ➔ je dán zákonný důvod k vydání usnesení o odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona (*poznámenáním do spisu*) ➔ *h) právnická osoba zanikla, pokud odpovědnost za přestupek nepřešla na jejího právního nástupce, ovšem pouze tehdy, pokud odpovědnost za přestupek nepřešla na právního nástupce (viz § 33 přestupkového zákona).*
- Dojde-li k zániku právnické osoby **po** zahájení řízení o přestupku ➔ je dán zákonný důvod k vydání usnesení o zastavení řízení dle § 86 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona (*poznámenáním do spisu*) ➔ *k) obviněný zanikl, ovšem pouze tehdy, pokud odpovědnost za přestupek nepřešla na právního nástupce (viz § 33 přestupkového zákona).*

V této souvislosti je třeba poukázat na § 84 přestupkového zákona, který správnímu orgánu **umožňuje zakázat zrušení, zánik nebo přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má správní orgán důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna.**

18.4 Zánik odpovědnosti za přestupek VYHLÁŠENÍM AMNESTIE [§ 29 písm. d)]

Amnestie ve věcech přestupků je upravena v § 104 přestupkového zákona:

§ 104

Amnestie

(1) Amnestii ve věcech přestupků uděluje prezident republiky.

(2) Prezident republiky může

- a) **nařídít, aby se řízení o přestupku nezahajovalo nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo,**
 - b) **odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek, nebo**
 - c) **nařídít vyřazení přestupku z evidence přestupků.**
- (3) Amnestie nabývá účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů.

- Pokud vyhlášenou amnestií prezidenta republiky je podle § 104 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona **nařízeno, aby se řízení o přestupku nezahajovalo** → je dán zákonný důvod k vydání usnesení o odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona (*poznámenáním do spisu*) → f) odpovědnost za přestupek zanikla.
- Pokud vyhlášenou amnestií prezidenta republiky je podle § 104 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona **nařízeno, aby se nepokračovalo v zahájeném řízení o přestupku** → je dán zákonný důvod k vydání usnesení o zastavení řízení dle § 86 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona (*které se oznamuje*) → h) odpovědnost za přestupek zanikla.

Navíc lze dodat, že dojde-li k vyhlášení amnestie prezidenta republiky

- dle § 104 odst. 2 písm. a) (*tzn. již se nařizuje, aby se řízení o přestupku nezahajovalo nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo*) **nové rozhodnutí dle § 99 odst. 3 přestupkového zákona správní orgán nevydává**, protože tak § 99 odst. 3 nestanoví;
- dle § 104 odst. 2 písm. b) a c) (*tzn. již se odpouští nebo zmírňuje uložený správní trest nebo jeho zbytek nebo se nařizuje vyřazení přestupku z evidence přestupků*) je podle § 99 odst. 3 přestupkového zákona následnou povinností správního orgánu **novým rozhodnutím rozhodnout o účasti pachatele na amnestii** tak, že zruší uložený správní trest nebo jeho dosud nevykonaná část nebo uloží správní trest v jiné výměře anebo nařídí vyřazení přestupku z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

V souvislosti s pravomocí prezidenta republiky k udělování amnestie ve věcech přestupků je třeba závěrem zdůraznit, že dle důvodové zprávy k návrhu přestupkového zákona²²⁶ jsou individuální milosti v přestupkovém právu vyloučeny.

²²⁶ Z důvodové zprávy k návrhu přestupkového zákona k § 104: ... Amnestie ze své podstaty nemůže být individuální, tedy směřovat pouze vůči konkrétnímu subjektu ...

19 SPRÁVNÍ TRESTY A JEJICH UKLÁDÁNÍ

19.1 Pojem správní trest a hlavní zásady ukládání správních trestů

Správní trest je opatřením státního donucení, které ukládá příslušný správní orgán pachateli, jenž je uznán vinným z přestupku. Správní trest, kterým se pachateli přestupku působí peněžitá i nepeněžitá újma, má funkci nejen represivní, ale též preventivní a výchovnou.

Některé hlavní zásady ukládání správních trestů:

- zásada *nulla poena sine lege* = *není trestu bez zákona* = nelze někoho za něco trestat, pokud daný skutek není zakázán zákonem
- zásada *ne bis in idem* = *ne dvakrát o tomtéž* = nikdo nesmí být dvakrát za stejný protiprávní čin nejen uznán vinným a potrestán, ale ani proti němu nelze v téže věci vést řízení
- zásada přiměřenosti správních trestů (zásada legitimního očekávání) = *v obdobných případech stejně* – viz § 2 odst. 4 spr. řádu: *(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*
- zásada *zákazu reformace in peius* = *zákaz změny k horšímu*
 - § 90 odst. 3 přestupkového zákona: *(3) Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.*
 - § 98 odst. 2 přestupkového zákona: *(2) Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.*

Ochranná opatření [tzn. některé ze tří typů omezujících opatření (§ 52) a zabránění věci (§ 53) nebo zabránění náhradní hodnoty (§ 54)] nejsou správními tresty.

19.2 Druhy správních trestů [§ 35, § 45 - § 50]

Ustanovení § 35 přestupkového zákona taxativně stanoví druhy správních trestů, které lze za přestupek uložit:

- a) **napomenutí,**
- b) **pokutu,**
- c) **zákaz činnosti,**
- d) **propadnutí věci nebo náhradní hodnoty,**
- e) **zveřejnění rozhodnutí o přestupku.**

NAPOMENUTÍ

Napomenutí je nejmírnějším druhem správního trestu, který je ukládán obvykle za spáchání přestupku nízké míry společenské škodlivosti. Jeho účelem je zejména výchovně působit na pachatele přestupku.

Uložení správního trestu napomenutí má charakter nepeněžitě povinnosti. Spočívá v konstatování „*napomenutí*“ ve výrokové části o uložení správního trestu v rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným nebo v příkazu, přičemž nezakládá žádnou sekundární povinnost pachatele, pouze jej strpět.

Napomenutí, jakožto univerzální správní trest, lze uložit namísto správního trestu pokuty za jakýkoliv přestupek, pokud možnost uložení napomenutí zvláštní zákon výslovně nevylučuje [např. § 23 odst. 4 zák. o střetu zájmů – (4) *Za přestupky podle odstavce 1 písm. a) až e) a odstavce 2 písm. a) a b) nelze uložit napomenutí.*].

Správní trest napomenutí však nelze uložit společně se správním trestem pokuty; kombinace správního trestu napomenutí s jiným druhem správního trestu (lze-li jej uložit) není přestupkovým zákonem vyloučena.

V případě, že správní orgán za spáchání přestupku pachateli uloží správní trest napomenutí podle § 45 přestupkového zákona **je povinností správního orgánu upozornit pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání (zejm. upozornění na možnost uložení pokuty s uvedením její horní hranice).**

POKUTA

Pokuta je nejtypičtějším druhem správního trestu za přestupek; má charakter finanční újmy.

Správní trest pokuty nelze uložit společně se správním trestem napomenutí; kombinace správního trestu pokuty s jiným druhem správního trestu (lze-li jej uložit) není přestupkovým zákonem vyloučena.

O uložení správního trestu pokuty lze rozhodnout nejen rozhodnutím, kterým je obviněný uznán vinným, ale též příkazem nebo příkazem na místě o uložení pokuty (příkazovým blokem).

Pokutu lze uložit ve výši stanovené zvláštním zákonem (a to dle konkrétní formulace „*Za přestupek lze uložit pokutu do ... Kč.*“ nebo „*Za přestupek se uloží pokuta do ... Kč.*“ nebo „*Za přestupek lze uložit pokutu od ... Kč do ... Kč*“ nebo „*Za přestupek se uloží pokuta od ... Kč do ... Kč*“). Pokud by v rámci legislativního nedopatření zvláštní zákon výši pokuty, kterou lze za přestupek uložit, mimořádně nestanovil ➔ v § 46 odst. 1 přestupkového zákona je stanovena **obecná výše pokuty**, a to částkou nepřesahující 1.000 Kč.

Ustanovení § 46 odst. 2 přestupkového zákona stanoví, že pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci, pokud správní

orgán nestanoví jinou lhůtu. Je třeba však pamatovat, že zvláštní zákon může pro splatnost pokuty stanovit jinou lhůtu.

SHRNUTÍ:

Obecná horní hranice sazby pokuty, není-li výše pokuty zvláštním zákonem stanovena (§ 46 odst. 1):	do 1.000 Kč	nestanoví-li zvláštní zákon jinak
Horní hranice sazby pokuty ukládané rozhodnutím mladistvému obviněnému (§ 57):	se snižuje na ½, nesmí přesahovat 5.000 Kč	
Horní hranice sazby pokuty ukládané rozhodnutím mladistvému obviněnému, je-li podnikající fyzickou osobou, pakliže se dopustil přestupku jako podnikající fyzická osoba při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním (§ 57):	↑ předchozí omezení neplatí	
Horní hranice sazby pokuty ukládané příkazem obviněnému nebo osobě jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou: [Dle § 90 odst. 2 písm. c) mladistvému obviněnému nebo osobě s omezenou svéprávností nelze příkazem uložit správní trest.]	není přestupkovým zákonem stanovena = tedy dle výměry pokuty uvedené ve zvláštním zákoně pro nezkrácené řízení	
Horní hranice sazby pokuty ukládané příkazem na místě obviněnému nebo osobě jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou (§ 91 odst. 1 věta druhá):	do 10.000 Kč	
Horní hranice sazby pokuty ukládané příkazem na místě mladistvému obviněnému (§ 91 odst. 1 věta třetí):	do 2.500 Kč	
Horní hranice sazby pokuty ukládané příkazem na místě mladistvému obviněnému, je-li podnikající fyzickou osobou, pakliže se dopustil přestupku jako podnikající fyzická osoba při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním (§ 91 odst. 1 věta třetí):	↑ předchozí omezení neplatí; tzn. do 10.000 Kč	

ZÁKAZ ČINNOSTI [§ 47]

Zákaz činnosti je druhem správního trestu mající charakter nepeněžitě újmy, jehož účelem je především preventivně bránit pachateli v případném opakování přestupku, neboť pachateli přestupku je po stanovenou dobu trvání tohoto druhu trestu zakázána určitá činnost.

Nelze však zakázat jakoukoliv činnost, ale jen činnost, ke které je třeba veřejnoprávního oprávnění²²⁷ nebo kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, pokud k přestupku došlo při výkonu této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní (např. *zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel*²²⁸ nebo v *zákazu lovu zvěře*²²⁹ nebo v *zákazu lovu ryb*²³⁰ nebo v *zákazu chovu zvířat*²³¹).

²²⁷ „Veřejnoprávním oprávněním“ se rozumí souhlas, povolení, koncese, ohlášení případně další typy oprávnění udělovaných orgány veřejné moci.

²²⁸ Dle zák. o sil. provozu.

²²⁹ Dle § 63 odst. 4 zák. o myslivosti.

²³⁰ Dle § 30 odst. 6 zák. o rybářství.

²³¹ Dle § 27 odst. 13, § 27a odst. 21, § 27b odst. 1 a 3 a § 28 odst. 1 zák. na ochranu zvířat proti týrání.

Správním trestem zákaz činnosti lze uložit pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon (formulací „za přestupek lze uložit zákaz činnosti“ nebo „zákaz činnosti se uloží“), **a to nejdéle na 3 roky**, ovšem jen pokud doba zákazu činnosti není zvláštním zákonem stanovena jinak. Obvykle je správní trest zákazu činnosti ukládán spolu s jiným správním trestem, zejména s pokutou.

Do doby zákazu činnosti se započítává doba, po kterou pachatel na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl tuto činnost vykonávat (např. doba zadržení řidičského průkazu²³²).

O uložení správního trestu zákazu činnosti lze rozhodnout nejen rozhodnutím, kterým je obviněný uznán vinným, ale též příkazem. Příkazem na místě tento druh správního trestu uložit nelze.

Byl-li pravomocně uložen správní trest zákazu činnosti, po uplynutí poloviny doby, na níž byl uložen zákaz činnosti (tedy kdykoli po uplynutí poloviny doby, nejdříve však jejím uplynutím) **může** správní orgán, který zákaz činnosti uložil, **od výkonu zbytku tohoto správního trestu upustit, jestliže pachatel prokáže způsobem svého života nebo provedením účinných opatření, že jeho další výkon není potřebný. Byla-li spolu se zákazem činnosti uložena též pokuta, která však nebyla dosud uhrazena, popřípadě byla uhrazena pouze zčásti, nelze od výkonu zbytku zákazu činnosti upustit, dokud pachatel neprokáže, že pokutu nebo její zbylou část uhradil, anebo dokud nebylo rozhodnuto o rozložení úhrady pokuty na splátky nebo o odložení splatnosti pokuty.**

Realizace upuštění od uložení výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti na návrh pachatele, jeho zákonného zástupce, opatrovníka nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí (jde-li o mladistvého pachatele) se provádí **novým rozhodnutím** podle § 99 odst. 1 přestupkového zákona.

SHRNUTÍ:

Obecná horní hranice doby zákazu činnosti (§ 47 odst. 2):	nejdéle 3 roky	nestanoví-li zvláštní zákon jinou dobu
Obecná horní hranice doby zákazu činnosti pro mladistvého (§ 58 odst. 2):	nejdéle 1 rok	

PROPADNUTÍ VĚCI nebo NÁHRADNÍ HODNOTY [§ 48 a § 49]

Na rozdíl od zabránění věci (§ 53), které je druhem ochranného opatření, je propadnutí věci nebo náhradní hodnoty druhem správního trestu majícího charakter majetkové újmy.

Propadnutí věci nebo náhradní hodnoty lze uložit za jakýkoliv přestupek, **a to i když zvláštní zákon možnost uložení takového druhu správního trestu výslovně nekonstatuje**. Je třeba však pamatovat na to, že zvláštní zákon může uložení tohoto druhu správního trestu výslovně vyloučit nebo naopak přikázat.

²³² Viz § 118b a násl. zák. o sil. provozu.

Kombinace správního trestu propadnutí věci nebo náhradní hodnoty s jiným druhem správního trestu (lze-li jej uložit) není přestupkovým zákonem vyloučena.

Propadnout lze pouze věc náležející pachateli²³³.

Uložením správního trestu PROPADNUTÍ VĚCI je pachateli (= vlastníkově věci) odušňováno vlastnické právo **jde-li o věc**,

- a) **kteřá byla ke spáchání přestupku užita nebo určena** (tzn. např. nástroje, který by mohl sloužit k dalšímu páčení přestupku, čímž je pachateli preventivně zabráněno v případném opakování přestupku = prevence)
- b) **kteřou pachatel získal přestupkem nebo jako odměnu za něj** (= tzn. věci, jakožto hmotného prospěchu získaného přestupkem nebo jako odměnu za něj)
- c) **kteřou pachatel, byť i jen zčásti, nabyt za věc uvedenou pod písm. b), pokud hodnota věci uvedené pod písm. b) není ve vztahu k hodnotě nabyté věci zanedbatelná** (= tzn. např. směnou).

Propadnutí věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku (např. v případě spáchání přestupku při řízení vozidla překročením nejvyšší dovolené rychlosti v obci nelze propadnout věc – motorové vozidlo, které bylo ke spáchání přestupku užito). Tato podmínka však neplatí, tedy k hodnotě věci se nepřihlíží, pokud uložení správního trestu propadnutí věci vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obecní zájem (např. v případě zbraní, jedů, výbušnin, omamných a psychotropních látek, atp.).

Uložení správního trestu PROPADNUTÍ NÁHRADNÍ HODNOTY připadá v úvahu za situace, pokud pachatel věc, která by mohla být prohlášena za propadlou, před uložení propadnutí věci zničí, poškodí, zcizí, zatají, učiní neupotřebitelnou nebo zúžitkuje, nebo jestliže jinak propadnutí takové věci zmaří. ➔ V takovém případě správní orgán namísto správního trestu propadnutí věci rozhodne o propadnutí náhradní hodnoty, tzn., určí částku až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci, kterou je pachatel povinen uhradit.

O uložení správního trestu propadnutí věci nebo náhradní hodnoty lze rozhodnout nejen rozhodnutím, kterým je obviněný uznán vinným, ale též příkazem. Příkazem na místě tento druh správního trestu uložit nelze.

Vlastníkem propadlé věci nebo náhradní hodnoty se stává stát; realizace se provádí předáním propadlé věci nebo náhradní hodnoty **Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových**, není-li příslušný jiný orgán (např. Policii ČR v případě propadnutí zbraně).

²³³ Definice „věci“ a „věci náležející pachateli“ je uvedena v § 134 a v § 135 tr. zákoníku:

„**Věcí** se rozumí i ovladatelná přírodní síla. Ustanovení o věcech se vztahují i na živá zvířata a zpracované oddělené části lidského těla, nevyplyvají-li z jednotlivých ustanovení trestního zákona něco jiného.“

„**Věc náleží pachateli**, jestliže ji v době rozhodnutí o ní vlastní, je součástí jeho majetku nebo s ní fakticky jako vlastník nakládá, aniž je oprávněný vlastník nebo držitel takové věci znám.“

ZVEŘEJNĚNÍ ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU [§ 50]

Zveřejnění rozhodnutí o přestupku je správním trestem postihujícím dobrou pověst pachatele přestupku – právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby.

Tento druh správního trestu lze uložit pouze právnické nebo podnikající fyzické osobě, a to jen tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Např. § 45a odst. 3 zák. o ochraně průmyslových vzorů: (3) Za přestupek podle odstavce 1, kterého se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, lze uložit též zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Správní trest zveřejnění rozhodnutí spočívá v tom, že po nabytí právní moci rozhodnutí, kterým je obviněná právnická nebo podnikající fyzická osoba uznána vinnou, **se výroková část rozhodnutí zveřejní**

- a) na náklady správního orgánu **na úřední desce správního orgánu**, který rozhodnutí vydal v prvním stupni
- b) a na náklady pachatele **ve sdělovacím prostředku, který správní orgán určí (dle okolností konkrétního případu - celostátní či regionální, např. tisk, televize, rozhlas, Obchodní věstník, internet, atp.).**

Správní orgán ve výrokové části rozhodnutí, kterým se ukládá tento správní trest, určí lhůtu, během níž se rozhodnutí, resp. jeho výroková část zveřejní; tato lhůta nesmí být kratší než 2 měsíce a delší než 6 měsíců od právní moci rozhodnutí. Na úřední desce správního orgánu musí být výroková část rozhodnutí zveřejněna po dobu nejméně 15 dnů a nejdéle po dobu 2 měsíců.

Obsahem zveřejněného rozhodnutí o přestupku nesmějí být údaje umožňující identifikaci jiné osoby než pachatele.

O uložení správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku lze rozhodnout pouze rozhodnutím, kterým je obviněný (tzn. právnická nebo podnikající fyzická osoba) uznán vinným. Příkazem nebo příkazem na místě tento druh správního trestu uložit nelze.

Kombinace správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku s jiným druhem správního trestu (lze-li jej uložit) není přestupkovým zákonem vyloučena.

Pokud je následně pravomocné rozhodnutí, jímž byl uložen správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku zrušeno v přezkumném nebo novém řízení o přestupku anebo v soudním řízení správním ➔ správní orgán nebo soud, který původní rozhodnutí zrušil, informuje do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým se původní rozhodnutí ruší, o takovém rozhodnutí správní orgán, který původní rozhodnutí vydal; správní orgán, který původní rozhodnutí vydal, zveřejní každé pravomocné rozhodnutí, kterým se původní rozhodnutí ruší, a to na vlastní náklady a obdobným způsobem, jakým bylo zveřejněno původní rozhodnutí.

19.3 Ukládání správních trestů [§ 36 - § 44]

Ustanovení § 36 přestupkového zákona stanoví, že správní trest lze uložit samostatně nebo spolu s jinými správními tresty, avšak napomenutí nelze uložit spolu s pokutou.

Určení druhu a výměry správního trestu [§ 37]

Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se dle § 37 přestupkového zákona přihlédne k demonstrativnímu výčtu okolností, které mají vliv na míru společenské škodlivosti přestupku, tedy zejména:

- a) k povaze a závažnosti přestupku,
- b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,
- c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,
- d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,
- e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,
- f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům²³⁴ a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,
- g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti,
- h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán,
- i) u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.

A) Povaha a závažnost přestupku [§ 38]:

Podle ustanovení § 37 písm. a) přestupkového zákona se při určení druhu správního trestu a jeho výměře přihlédne k povaze a závažnosti přestupku.

²³⁴ Ke zjišťování „osobních poměrů fyzické osoby“ – viz metodický materiál MV „Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích“, aktualizace k 1. březnu 2018 na <http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinnyy-od-1-7-2017.aspx>:

„40) Jak má správní orgán za situace, kdy obviněného nesmí donucovat k výpovědi, zjišťovat jeho osobní poměry?

Správní orgán nemůže obviněného donucovat k výpovědi, ale určitě by jej měl poučit o právu sdělit své osobní poměry, aby k nim mohl správní orgán přihlédnout. Pokud obviněný své osobní poměry nesdělí, je na správním orgánu, aby je odhadem určil sám, jak v případě majetkových poměrů opakovaně uvádí judikatura. Správní orgán může nahlédnout do evidence obyvatel a zjistit, zda se jedná o otce početné rodiny, lze nahlédnout do insolvenčního rejstříku, živnostenského rejstříku, registru vozidel, katastru nemovitostí či jiných přístupných rejstříků.“

Demonstrativní výčet okolností, k nimž správní orgán přihlédne při posuzování povahy a závažnosti přestupku, je uveden v § 38:

Povaha a závažnost přestupku je dána zejména

- a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen,
- b) významem a rozsahem následku přestupku,
- c) způsobem spáchání přestupku,
- d) okolnostmi spáchání přestupku,
- e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato známkou skutkové podstaty přestupku,
- f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele,
- g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.

B) Polehčující okolnosti [§ 39]:

Podle ustanovení § 37 písm. c) přestupkového zákona se při určení druhu správního trestu a jeho výměře přihlédne k polehčujícím okolnostem.

Demonstrativní výčet polehčujících okolností, k nimž správní orgán přihlédne, je uveden v § 39:

Jako k polehčujícím okolnostem se přihlédne zejména k tomu, že pachatel

- a) spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých,
- b) spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost,
- c) napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu,
- d) oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal, nebo
- e) spáchal přestupek pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném.

C) Přitěžující okolnosti [§ 40]:

Podle ustanovení § 37 písm. c) přestupkového zákona se při určení druhu správního trestu a jeho výměře přihlédne k přitěžujícím okolnostem.

Demonstrativní výčet přitěžujících okolností, k nimž správní orgán přihlédne, je uveden v § 40:

Jako k přitěžujícím okolnostem se přihlédne zejména k tomu, že pachatel

- a) spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě,
- b) spáchal více přestupků,
- c) spáchal přestupek opakovaně,
- d) zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce,
- e) spáchal přestupek jako člen organizované skupiny, nebo

- f) spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.

19.4 Ukládání správních trestů za více přestupků [§ 41]

Koná-li se podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona společné řízení o více přestupcích jednoho pachatele a bude-li takový pachatel uznán vinným ze dvou nebo více projednávaných přestupků ➔ bude mu ukládán **úhrnný trest**, a to buď za užití zásady absorpční (§ 41 odst. 1) nebo zásady asperační (§ 41 odst. 2).

ZÁSADA ABSORPČNÍ spočívá v tom, že za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.

Příklad:

Pachatel se dopustil dvou přestupků, přičemž za první přestupek lze uložit pokutu do 10.000 Kč a za druhý přestupek lze uložit pokutu do 20.000 Kč. ➔ Při aplikaci absorpční zásady správní orgán může za oba přestupky pachateli uložit úhrnnou pokutu do výše 20.000 Kč.

ZÁSADA ASPERAČNÍ (kterou správní orgán může využít = tzn., nemusí) spočívá v tom, že jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednáváné přestupky.

Příklad:

Pachatel se dopustil dvou přestupků, přičemž za první přestupek lze uložit pokutu do 70.000 Kč a za druhý přestupek lze uložit pokutu do 10.000 Kč. **VÝPOČET:** Za přestupek nejpřísněji trestný (tj. ten, za který lze uložit 70.000 Kč) se pokuta zvyšuje až o polovinu (tj. 70.000 Kč + 35.000 Kč = 105.000 Kč); přičemž úhrnnou pokutu lze uložit max. do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednáváné přestupky (tj. 70.000 Kč + 10.000 Kč = 80.000 Kč). ➔ Při aplikaci asperační zásady správní orgán může za tyto dva přestupky uložit pachateli úhrnnou pokutu do výše 80.000 Kč.

Spolu se správním trestem uloženým podle některé z výše uvedených zásad lze uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednávaných přestupků.

19.5 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu [§ 42]

Ustanovení § 42 přestupkového zákona umožňuje správnímu orgánu rozhodnout o tom, že namísto správního trestu za spáchaný přestupek **podmíněně upustí od uložení správního trestu**.

Institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu připadá v úvahu pouze při splnění následujících kumulativních podmínek:

- a) spácháním přestupku **byla způsobena škoda** (majetková újma) nebo se jím pachatel **bezdůvodně obohatil**;
- b) vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku a vzhledem k osobě pachatele lze důvodně očekávat, že **již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě**;
- c) **a užití tohoto institutu zvláštní zákon nevylučuje.**

Pakliže správní orgán dospěje k závěru, že se pachatel přestupku dopustil a jsou splněny všechny výše uvedené podmínky, může namísto správního trestu podmíněně upustit od uložení správního trestu ➔ v takovém případě správní orgán ve výrokové části rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným (kromě výroku o vině, výroku o náhradě nákladů řízení) namísto výroku o uložení správního trestu uvede, že podmíněně upouští od uložení správního trestu dle § 42 přestupkového zákona a dalším samostatným výrokem pachateli uloží, aby ve stanovené lhůtě nahradil poškozenému škodu způsobenou mu přestupkem nebo aby poškozenému vydal bezdůvodné obohacení získané přestupkem, kdy současně stanoví způsob, jakým tak má pachatel učinit.

Pokud pachatel ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem náhradu škody způsobenou přestupkem poškozenému neuhradí nebo mu nevydá bezdůvodné obohacení získané přestupkem ➔ podle § 99 odst. 2 přestupkového zákona správní orgán novým rozhodnutím zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a pachateli správní trest (dodatečně) uloží. Proti novému rozhodnutí o uložení správního trestu je možné podat odvolání.

Institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu lze užít pouze v rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným; nelze jej užít v příkaze nebo v příkaze na místě.

19.6 Upuštění od uložení správního trestu [§ 43]

Ustanovení § 43 přestupkového zákona umožňuje správnímu orgánu rozhodnout o tom, že namísto správního trestu za spáchaný přestupek **upouští od uložení správního trestu**, a to ze dvou možných důvodů:

- A)** Podle § 43 odst. 1 lze od uložení správního trestu upustit, **jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení (ač mělo být dle § 88 odst. 1 konáno) a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.** (Užití: z důvodu dodržení zásady absorpční kombinované případně se zásadou asperační – viz kap. 19.3.2 Ukládání správních trestů za více přestupků).

NEBO

- B)** Podle § 43 odst. 2 lze od uložení správního trestu též upustit, **jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před**

správním orgánem postačí k jeho nápravě. (Užití: typicky v případě přestupku nízké míry společenské škodlivosti, prvně spáchaného pachatelem, který svou vinu doznal a nad svým protiprávním jednáním projevil upřímnou lítost.)

Užití institutu upuštění od uložení správního trestu připadá v úvahu u všech přestupků, pokud zvláštní zákon jeho užití nevylučuje [např. § 23 odst. 4 zák. o střetu zájmů - (4) ... **Od uložení správního trestu podle odstavce 3, jde-li o přestupky podle odstavce 1 písm. a) až e) a odstavce 2 písm. a) a b), nelze v rozhodnutí o přestupku upustit.**].

Pakliže správní orgán dospěje k závěru, že se pachatel přestupku dopustil a jsou splněny podmínky uvedené v § 43 odst. 1 nebo odst. 2, může namísto správního trestu rozhodnout o upuštění od uložení správního trestu ➔ v takovém případě správní orgán ve výrokové části rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným, (kromě výroku o vině, výroku o náhradě nákladů řízení, případně výroku o nároku na náhradě škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení) namísto výroku o uložení správního trestu uvede, že upouští od uložení správního trestu dle § 43 odst. 1 nebo 2.

Institut upuštění od uložení správního trestu lze užít pouze v rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným; nelze jej užít v příkaze nebo v příkaze na místě.

19.7 Mimořádné snížení výměry pokuty [§ 44]

Mimořádné snížení výměry pokuty připadá v úvahu **pouze u přestupků, u nichž zvláštní zákon stanoví dolní hranici sazby pokuty** (a to formulací „za přestupek se uloží pokuta **od ... Kč** do ... Kč“ nebo „za přestupek lze uložit pokutu **od ... Kč** do ... Kč“), pokud užití tohoto institutu zvláštní zákon nevylučuje.

Institutem mimořádného snížení výměry pokuty je správnímu orgánu umožněno ve prospěch pachatele zohlednit okolnosti konkrétního případu (zmírnit tvrdost zákona), a to uložení pokuty v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní sazba pokuty, jestliže je dán některý z níže uvedených důvodů:

- vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout,
- je pokuta ukládána za pokus přestupku,
- pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo
- pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost.

Je-li výměra pokuty mimořádně snižována, musí být uložena pokuta **alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby stanovené zvláštním zákonem.**

Příklad:

Zvláštní zákon stanoví, že za přestupek se uloží pokuta od 2.500 Kč do 20.000 Kč. ➔ Je-li splněna některá z podmínek uvedených v § 44 odst. 1 přestupkového zákona, může správní orgán rozhodnout o mimořádném snížení výměry pokuty, ale v takovém případě za spáchaný přestupek musí být uložena pokuta min. 500 Kč (tzn. ve výši $\frac{1}{5}$ stanovené dolní hranice sazby, která činí 2.500 Kč).

19.8 Ukládání správních trestů mladistvým obviněným [§ 55 - § 59]

Při ukládání správního trestu mladistvému²³⁵ se přihlíží k jeho osobnosti včetně jeho věku a rozumové a mravní vyspělosti, jakož i k jeho osobním poměrům tak, aby jeho další vývoj byl co nejméně ohrožen.

- **Specifika ukládání správního trestu POKUTY mladistvému [§ 57 a § 91 odst. 1]:**

Horní hranice sazby pokuty ukládané rozhodnutím mladistvému obviněnému (§ 57):	se snižuje na $\frac{1}{2}$, nesmí přesahovat 5.000 Kč	nestanoví-li zvláštní zákon jinak
Horní hranice sazby pokuty ukládané rozhodnutím mladistvému obviněnému, je-li podnikající fyzickou osobou, pakliže se dopustil přestupku jako podnikající fyzická osoba při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním (§ 57):	↑ předchozí omezení neplatí	
Horní hranice sazby pokuty ukládané příkazem na místě mladistvému obviněnému (§ 91 odst. 1):	do 2.500 Kč	
Horní hranice sazby pokuty ukládané příkazem na místě mladistvému obviněnému, je-li podnikající fyzickou osobou, pakliže se dopustil přestupku jako podnikající fyzická osoba při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním (§ 91 odst. 1 věta třetí):	↑ předchozí omezení neplatí; tzn. do 10.000 Kč	

- **Specifika ukládání správního trestu ZÁKAZU ČINNOSTI mladistvému [§ 58]:**

Mladistvému obviněnému lze zákaz činnosti uložit jen, **stanoví-li tak zvláštní zákon a nejdéle na dobu 1 roku** (pokud zvláštní zákon nestanoví jinou dobu). Pokud by však výkon tohoto správního trestu bránil přípravě mladistvého na jeho povolání ➔ zákaz činnosti uložit nelze.

- **Upuštění od uložení správního trestu mladistvému z důvodu uložení omezujícího opatření [§ 59]:**

Bude-li mladistvý uznán vinným z přestupku a jsou-li pro to dány podmínky, může správní orgán (stejně jako v případě zletilého pachatele) rozhodnout

²³⁵ Viz ustanovení § 55 přestupkového zákona - Mladistvým je ten, kdo v době spáchaní přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku.

o podmíněném upuštění od uložení správního trestu dle § 42 nebo o upuštění od uložení správního trestu dle § 43.

Jen v případě mladistvého navíc ustanovení § 59 přestupkového zákona umožňuje správnímu orgánu upustit od uložení správního trestu, a to jestliže vzhledem k povaze spáchaného přestupku a k dosavadnímu způsobu života mladistvého lze důvodně očekávat, že uložení omezujícího opatření (§ 52) zajistí jeho nápravu lépe než správní trest.

19.9 Domluva [§ 91 odst. 1]

Úvodem je třeba zdůraznit, že **domluva není druhem správního trestu.** Domluva je neformálním způsobem vyřízení tzv. bagatelního přestupku, tedy takového, jehož míra společenské škodlivosti je natolik nízká, že uložení správního trestu pokuty příkazem na místě by s ohledem na závažnost přestupku a osobu pachatele bylo nepřiměřené.

Tento způsob vyřízení přestupku lze užít pouze před zahájením řízení, a to zejména na místě spáchání / zjištění přestupku (tedy v „terénu“ nebo u přepážky). Spočívá pouze v ústním konstatování domluvy vůči pachateli přestupku, který je přítomen, přičemž mu nezakládá žádnou další povinnost. Jeho účelem je zejména výchovně působit na pachatele přestupku.

Je-li přestupek vyřízen domluvou a jedná-li se o přestupek, o němž zákon stanoví, že pravomocné rozhodnutí se zapisuje do evidence přestupků (viz § 106 přestupkového zákona), vyřízení přestupku domluvou se do evidence přestupků nezapisuje, neboť domluva není rozhodnutím, kterým by byl obviněný pravomocně uznán vinným z přestupku. Přestupkový zákon nestanoví správnímu orgánu žádnou povinnost spočívající např. v pořízení úředního záznamu o takovém způsobu vyřízení přestupku.

Zvážení možnosti vyřízení přestupku domluvou je povinným postupem správního orgánu před tím, než přistoupí k ukládání příkazu na místě pokutovým blokem.

Vzhledem k tomu, že dle § 91 odst. 2 přestupkového zákona pokutu příkazem na místě může kromě příslušného správního orgánu u taxativně vymezených přestupků uložit orgán Policie České republiky, orgán Vojenské policie, orgán státní báňské správy, orgán inspekce práce a strážník obecní policie, jsou tyto orgány oprávněny v případě tzv. bagatelních přestupků vyřídit je právě domluvou.

Závěrem lze dodat, že vyřízení přestupku domluvou nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté. Bude-li tedy následně zjištěno, a to vzhledem k závažnosti přestupku, že domluva nebyla odpovídajícím způsobem vyřízení přestupku, nic nebrání, aby o takovém přestupku (nedošlo-li k zániku odpovědnosti) bylo dodatečně zahájeno řízení a obviněnému za přestupek uložen odpovídající správní trest.

20 OCHRANNÁ OPATŘENÍ. ZVLÁŠTNOSTI ODPOVĚDNOSTI A TRESTÁNÍ MLADISTVÉHO PACHATELE

20.1 Ochranná opatření

Ochranné opatření je právním následkem přestupku nebo jednání majícího znaky přestupku, opatřením státního donucení ukládaným správním orgánem na základě zákona, jehož smyslem a cílem je ochránit společnost před dalším pácháním protiprávního jednání.²³⁶

Na rozdíl od správního trestu jsou pro ochranná opatření typické tyto znaky:

- způsobená újma není účelem, ale nevyhnutelným účinkem ochranného opatření,
- uložením ochranného opatření není vyjadřován morální odsudek pachatele a jeho činu,
- podmínkou uložení ochranného opatření není vyslovení viny pachatele, lze je proto uložit také osobě neodpovědné pro nedostatek věku nebo nepříčetnost, eventuálně i osobě třetí od pachatele zcela odlišné (srov. zabrání věci),
- intenzita ochranného opatření není určována povahou a závažností přestupku, ale potřebami preventivního působení na pachatele.²³⁷

Mezi společné znaky se správními tresty naopak patří:

- jedná se o zákonný následek protiprávního jednání,
- uložení správního trestu i ochranného opatření je možné jen na základě zákona,
- správní tresty i ochranná opatření jsou vymahatelná prostředky státní moci.²³⁸

Přestupkový zákon upravuje dva typy ochranných opatření, konkrétně **omezující opatření** a **zabrání věci nebo náhradní hodnoty**. Před výkladem jejich právní úpravy ještě upozorníme na skutečnost, že také ve vztahu k ochranným opatřením se analogicky uplatní zásada zákazu změny k horšímu (*reformace in peius*) v odvolacím řízení.²³⁹

²³⁶ Důvodová zpráva k tomu uvádí následující: „Pro ochranné opatření, stejně jako pro správní tresty, platí zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Ochranná opatření však nejsou správním trestem i přesto, že konečný účel je u ochranných opatření a správních trestů shodný – ochrana společnosti. Rozdílný je však způsob uskutečňování účelu. Od správních trestů se totiž ochranné opatření liší tím, že újma jím způsobená není důsledkem společenského odsudku jednání pachatele, ale vedlejším účinkem nezbytného opatření k ochraně pachatele nebo veřejného zájmu. Podstatou ochranných opatření je prevence, neboť osobě, které bylo ochranné opatření uloženo, vzniká určitá újma. Taková újma je nevyhnutelným účinkem ochranného opatření, do popředí vystupuje výchovná a zabezpečovací úloha ochranného opatření, neboť jeho hlavním cílem je odstranit nebo alespoň omezit nebezpečí dalšího porušení nebo ohrožení zájmů chráněných zákonem.“

²³⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 232.

²³⁸ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 119.

²³⁹ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 275-276, 638.

A) Omezující opatření (§ 52)

Podstata omezujícího opatření spočívá ve snaze zabránit pachateli přestupku v dalším protiprávním jednání, a to některým z následujících způsobů:

- a) Uložením zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa, nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce („místní omezení“):** Přestupkový zákon pojem „veřejně přístupné místo“ nijak nedefinuje, z důvodové zprávy lze dovodit, že se bude jednat o konkrétní ulice, prostranství před obchody, parky či blízké okolí restaurací, kde se pachatel často zdržuje, a kde dochází k narušování veřejného pořádku, občanského soužití či ke škodám na majetku. Podmínka podávání alkoholu na veřejně přístupném místě nebo místnosti není podle právní úpravy pro uložení omezujícího opatření nezbytná. Stejně tak postačí, jedná-li se o místo, které je veřejně přístupné, byť jen omezenému okruhu osob. Inspirujeme-li se v trestní judikatuře, pak za místo veřejnosti přístupné není možno považovat uzavíratelnou část společných prostor v domě určeném k bydlení více vlastníků jednotek,²⁴⁰ naopak kritériím veřejné přístupnosti vyhovuje čekárna zdravotnického zařízení.²⁴¹ Z komentářové literatury vyplývá, že se bude dále jednat např. o restaurace, filmová a divadelní představení, koncerty, podniky lidové zábavy, taneční zábavy, fotbalová utkání, lidové slavnosti, estrády apod.²⁴²
- b) Uložením povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob („personální omezení“):** Přestupkový zákon umožňuje jak omezení ve vztahu ke styku s konkrétní osobou, tak druhově určenou skupinou osob. První varianta má smysl tam, kde je třeba předcházet domácímu násilí nebo stalkingu, druhá v případech nepříznivého ovlivňování pachatele určitou komunitou (např. extremistické skupiny, gambleři aj.).
- c) Uložením povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládání agrese nebo násilného chování:** Tato varianta přichází v úvahu vůči fyzické osobě, která se dopustila přestupku vykazujícího zejména znaky násilí v rodině nebo partnerském vztahu. Zdůrazněn je preventivní smysl tohoto omezujícího opatření, neboť vhodný typ terapeutického programu i způsob a rozsah jeho provádění stanoví správní orgán po konzultaci s pachatelem. Ten by měl být nicméně srozuměn s tím, že je povinen omezující opatření strpět spolu se správním trestem,²⁴³ a proto by jeho případný negativní postoj nebo nesouhlas s daným programem neměl být důvodem pro neuložení tohoto omezujícího opatření. Z důvodu naplnění požadavku jasnosti a určitosti omezujícího opatření by správní orgán měl program konkretizovat ve výroku rozhodnutí (v čem program spočívá,

²⁴⁰ Usnesení NS 6 Tdo 220/2003.

²⁴¹ Usnesení NS 3 Tdo 969/2002.

²⁴² KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 279.

²⁴³ U mladistvých v určitých případech namísto správního trestu (srov. § 59).

jakým způsobem, na jakém místě a v jakém časovém období bude realizován, jak bude probíhat kontrola plnění povinností aj.).

Důvodová zpráva výslovně uvádí, že ukládané omezující opatření musí být dostatečně určité, aby nevzbuzovalo pochybnost, jaká jednání (tj. návštěvy jakých míst a styk s jakými osobami), jsou pachateli zakázána. Bez splnění této podmínky není určeno jasné pravidlo chování a rozhodnutí je postiženo vadou neurčitosti. **Úmyslné nedodržení omezujícího opatření lze kvalifikovat jako přestupek** ve smyslu § 2 odst. 2 písm. h) zák. o některých přestupcích. K jeho spáchání se vyžaduje úmyslná forma zavinění a lze ho sankcionovat až pokutou do výše 20.000 Kč.²⁴⁴

Omezující opatření **lze uložit pouze fyzické osobě**, a to za podmínky, že tak stanoví zvláštní zákon.²⁴⁵ Musí být přiměřené povaze a závažnosti spáchaného přestupku a osobním poměrům pachatele; lze je uložit **pouze spolu se správním trestem**.²⁴⁶ Z hlediska času je ohraničeno maximální dobou trvání **v délce jednoho roku**. Vzhledem k důrazu na preventivní působení ochranných opatření platí též požadavek na přímou souvislost mezi spáchaným přestupkem a omezujícím opatřením. Lze je uložit i s účinky mimo správní obvod věcně a místně příslušného správního orgánu, který omezující opatření ukládá. Pak je třeba o této skutečnosti informovat (do pěti pracovních dnů) rovněž správní orgán, v jehož obvodu má omezující opatření také účinky. Kontrolu plnění povinností pak provádí oba správní orgány.²⁴⁷ Tato možnost je primárně zacílena na případy extremismu a diváckého násilí (typicky během fotbalových utkání).²⁴⁸

B) Zabrání věci a náhradní hodnoty (§ 53, 54)

Ochranné opatření zabrání věci má **subsidiární povahu** ke správnímu trestu propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. To znamená, že se uplatní teprve za předpokladu, že uložení tohoto správního trestu nepřichází v úvahu a jeho předmětem může být jen věc²⁴⁹ ve smyslu § 48 odst. 1 přestupkového zákona. Důvody, proč tomu tak je, mohou být procesní i hmotněprávní. Není přitom třeba je obtížně vymýšlet, neboť zároveň tvoří podmínky pro uložení propadnutí věci podle § 53 odst. 1 přestupkového zákona:

²⁴⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 234.

²⁴⁵ S ukládáním omezujícího opatření se počítá např. v zákoně o některých přestupcích, konkrétně u přestupků proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě (§ 4 odst. 4), přestupků proti veřejnému pořádku (§ 5 odst. 5), přestupků proti občanskému soužití (§ 7 odst. 6) a přestupků proti majetku (§ 8 odst. 6).

²⁴⁶ Pokud by tedy správní orgán vyslovil vinu, ale upustil od uložení správního trestu (§ 43 odst. 2), omezující opatření nebude možné uložit. Nebyla by splněna podmínka jeho vázanosti na správní trest.

²⁴⁷ Srov. § 52 odst. 4 přestupkového zákona: *Dodržování uloženého omezujícího opatření kontroluje správní orgán, který je uložil, má-li omezující opatření účinky pouze v jeho správním obvodu. Má-li omezující opatření účinky též mimo správní obvod správního orgánu, který je uložil, dodržování omezujícího opatření kontroluje ve svém správním obvodu správní orgán, který je uložil, a dále správní orgán stejného druhu jako ten, který omezující opatření uložil a v jehož správním obvodu má omezující opatření účinky.*

²⁴⁸ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 120.

²⁴⁹ K definici věci srov. § 134 a 135 tr. zákoníku a § 489 a § 496-499 obč. zák.

- a) Do 60 dnů ode dne, kdy přestupek vyšel najevo, se nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o přestupku proti určité osobě.**

Tato lhůta je stanovena ve vazbě na § 76 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona, které jako s jedním z důvodů pro odložení věci počítá s tím, že správní orgán do 60 dnů od přijetí oznámení o přestupku nebo ode dne, kdy se o něm dozvěděl jinak, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti konkrétní osobě.

- b) Zabraná věc náleží pachateli, proti němuž nelze vést řízení o přestupku nebo jemuž za přestupek nelze uložit správní trest.**

V tomto případě se bude typicky jednat o osoby požívající výsad a imunit podle zvláštních zákonů (§ 4 odst. 1) nebo podle mezinárodního práva (§ 4 odst. 2), dále o osoby, proti nimž nelze vést řízení z důvodu neodpovědnosti pro nedostatek věku či nepřítetnost v době činu, eventuálně pokud odpovědnost za přestupek zanikala z důvodu promlčení, amnestie, smrti nebo zániku právnické osoby bez právního nástupce. V úvahu může připadat i varianta, kdy postižený nedal souhlas se zahájením nebo pokračováním v řízení (§ 79).

- c) Zabraná věc náleží pachateli přestupku, u něhož bylo od uložení správního trestu upuštěno nebo podmíněně upuštěno.**

Jedná se o logický důsledek aplikace § 42 a 43 přestupkového zákona. Není-li ukládán správní trest propadnutí věci, je na místě subsidiárně použít ustanovení o jejím zabránění.

- d) Zabraná věc nenáleží pachateli nebo mu nenáleží zcela.**

Může se jednat např. o věc náležející pomocníku či věc vypůjčenou, nebo případ, kdy je pachatel pouze spoluvlastníkem věci. V posledně zmiňovaném případě se k věci váže spoluvlastnické právo také jiných osob, a proto není možné uložit její propadnutí (nejde o věc plně náležející²⁵⁰ pachateli ve smyslu § 48 odst. 2).

- e) Vlastník věci není znám.**

Zpravidla se bude jednat o věci, jejichž vlastnictví se nepodaří prokázat pachateli (pak by bylo možné uložit její propadnutí) ani jiné osobě. Spolu s tím bude existovat silný společenský zájem na jejím zabránění, typicky u omamných a psychotropních látek, jedů nebo prekursorů k výrobě drog.

²⁵⁰ K výkladu sousloví „náležející pachateli“ srov. analogicky § 135 tr. zákoníku: *Věc náleží pachateli, jestliže ji v době rozhodnutí o ní vlastní, je součástí jeho majetku nebo s ní fakticky jako vlastník nakládá, aniž je oprávněný vlastník nebo držitel takové věci znám.*

Důležitou a poslední podmínkou zabrání věci je skutečnost, že takový postup vyžaduje bezpečnost osob, majetku nebo jiný obecný zájem. Zatímco bezpečnost osob a majetku lze poměrně dobře definovat, jiný obecný zájem bude třeba vymezit jako zájem na ochraně dalších důležitých společenských hodnot a individuálních zájmů (např. ochrana veřejného zdraví, veřejný pořádek, řádný výkon státní správy na některém z úseků aj.).²⁵¹ Jedná se o neurčitý právní pojem. Všechny tři kategorie bude třeba řádně odůvodnit v rámci rozhodnutí, kterým se zabrání věci ukládá, a to s ohledem na okolnosti konkrétního případu.²⁵²

Typicky se zabírají věci jako pozměněné nebo padělané doklady, kasařské náčíní, pornografické či rasistické texty, resp. zvukové nebo obrazové záznamy, nezačtený líh, kontrolní pásky nebo jejich padělky, potravinové a tabákové výrobky, zemědělské výrobky, návykové látky a přípravky, zařízení a materiály potřebné k jejich výrobě nebo pěstování, zboží porušující ochranu autorských práv, materiály, nástroje a zařízení určené k porušování práv duševního vlastnictví, výbušniny apod.

Přestupkový zákon umožňuje uložit ochranné opatření i bez splnění některé z výše popsaných podmínek. Platí to za předpokladu, že zabíraná věc je (nikoliv nutně bezprostředním) **výnosem ze spáchaného přestupku**. Výnosem podle tohoto ustanovení je třeba rozumět věc, která byla získána přestupkem nebo jako odměna za něj, nebo věc, byť i jen zčásti nabytou za věc získanou přestupkem nebo jako odměnu za něj.

O zabrání věci lze rozhodnout i samostatným rozhodnutím. Nemusí tedy být (na rozdíl od rozhodnutí o náhradě škody) součástí výrokové části rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným. Neznámému vlastníku věci je třeba ustanovit opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. e) spr. řádu. Z hlediska běhu času platí, že je nutno rozhodnout **do pěti let od jednání, které má znaky přestupku**. Ve výroku rozhodnutí musí být věc přesně označena tak, aby nemohla být zaměněna za jinou a uvedena osoba, jíž tato věc náleží, pokud je správnímu orgánu známa.²⁵³ **Zabrání věci nelze uložit příkazem nebo příkazem na místě.** Vlastník věci, která má být zabráněna, je podle § 68 přestupkového zákona účastníkem řízení, avšak jen v části týkající se této problematiky. Odvolání může podat pouze proti výroku o zabrání věci nebo náhradní hodnoty (§ 96 odst. 2).

Vlastníkem zabrané věci se po nabytí právní moci rozhodnutí stává stát. Hospodaření státu s takto nabytým majetkem je upraveno v zák. o majetku České republiky (§ 11 a násl.). Pokud by věc nebyla pachatelem dobrovolně vydána, je nezbytné postupovat podle spr. řádu a realizovat **exekuci na nepeněžitá plnění**. Zřejmě nejvhodnějším způsobem by bylo přímé vynucení povinnosti odebráním věci (§ 125 spr. řádu).²⁵⁴

²⁵¹ Srov. např. výklad obecného zájmu v souvislosti s ukládáním trestu vyhoštění podle § 80 tr. zákoníku.

²⁵² KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 285.

²⁵³ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 236.

²⁵⁴ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 92.

Namísto zabrání věci lze uložit **zabrání náhradní hodnoty** v případě, kdy je věc, která by jinak byla zabráná, zničena, poškozena, zcizena, zatajena, učiněna neupotřebitelnou, zužitkována nebo jestliže je zabrání věci jinak zmařeno (výčet způsobů v zákoně je demonstrativní). Náhradní hodnotou může být jak peněžitá částka, tak i věc či jiná majetková hodnota náležející dané osobě. Zabrání náhradní hodnoty může být uloženo až do výše, která odpovídá hodnotě původní věci, jejíž zabrání bylo zmařeno.²⁵⁵

20.2 Odpovědnost a trestání mladistvého pachatele

Jednou z nutných podmínek viny (odpovědnosti) je vedle přičetnosti také potřebný **věk pachatele**. Jedná se o obligatorní znak subjektu každého přestupku fyzické osoby. Jeho stanovení je provedeno explicitně přestupkovým zákonem a vázáno na dovršení patnáctého roku věku.²⁵⁶ Jde o úpravu shodnou s hranicí trestní odpovědnosti podle § 25 tr. zákoníku. Uvedenému je třeba rozumět tak, že deliktní odpovědnost mladistvého počíná dnem, který následuje po dni jeho patnáctých narozenin. **Mladistvým pachatelem** pak rozumíme fyzickou osobu, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku.

Deliktní způsobilost nesouvisí se svéprávností podle předpisů soukromého práva. Přiznání svéprávnosti nezletilému soudem nebo nabytí plné svéprávnosti uzavřením manželství nemá žádný význam pro posuzování osoby jako mladistvého.²⁵⁷ V souladu s § 33 obč. zák. může být nezletilý za splnění předepsaných podmínek také podnikající osobou.²⁵⁸ Je-li tomu tak, odpovídá za přestupek jako podnikající fyzická osoba, a to včetně možnosti liberace. Doporučujeme zpřesnit tak, že pokud se mladistvý dopustí přestupku jako podnikající fyzická osoba (tedy pokud je jako subjekt přestupku v příslušné skutkové podstatě označena podnikající fyzická osoba a správní orgán s využitím znaků vymezujících osobu podnikatele v občanském zákoníku zároveň prokáže, že mladistvý je podnikatelem a přestupku se dopustil při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním), pak odpovídá za přestupek jako podnikající fyzická osoba.

²⁵⁵ Tamtéž.

²⁵⁶ Viz ustanovení § 18 přestupkového zákona: *Za přestupek není odpovědný ten, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku.*

²⁵⁷ Z důvodové zprávy: „V souvislosti s novým občanským zákoníkem je soudu umožněno přiznat svéprávnost nezletilému, který dosáhl věku šestnácti let, je osvědčena jeho schopnost samostatně se živit a obstarat si své záležitosti, nebo pokud jsou k tomu vážné důvody v zájmu nezletilého (§ 37 občanského zákoníku). V tomto případě se však pro účely správněprávní odpovědnosti (...) bude i nadále jednat o mladistvého, a nikoli dospělého pachatele. (...) Podle názoru předkladatele je totiž nutno rozlišovat nabytí svéprávnosti nezletilého podle soukromého práva a vymezení mladistvého normami veřejného práva pro účely jeho soudního nebo správního trestání. I předčasně svéprávný nezletilý by měl mít jako osoba mladistvá nárok na zvýšenou ochranu a péči při jeho veřejnoprávním trestání, neboť skutečnost, že se stal na základě soukromoprávní normy předčasně svéprávným, nemá vliv na to, že i nadále spadá do veřejnoprávní kategorie mladistvého pachatele.“

²⁵⁸ Jako subjekt přestupku je v příslušné skutkové podstatě označena podnikající fyzická osoba a správní orgán s využitím znaků vymezujících osobu podnikatele v občanském zákoníku zároveň prokáže, že mladistvý je podnikatelem a přestupku se dopustil při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním.

Právní úprava podmínek odpovědnosti mladistvých osob za přestupky je poměrně kusá a zdaleka jí není věnována taková pozornost jako v trestním právu.²⁵⁹ Přestupkový zákon sice obsahuje Hlavu IX nazvanou „Zvláštní ustanovení o mladistvých“ (§ 55-59), ta však kromě definice mladistvého pachatele upravuje jen drobné odchylky při ukládání správních trestů, k ostatním specifikům mlčí. Některé odlišnosti pak nacházíme též v regulaci přestupkového řízení. Rozdílný přístup vůči dospělým a mladistvým pachatelům v oblasti přestupkového práva je důsledkem nižší rozumové a mravní vyspělosti, sociální zralosti a částečně též životní zkušenosti mladistvých.

20.2.1 Sankcionování mladistvých

Předně platí, že při ukládání správního trestu mladistvému je třeba **přihlížet k jeho osobnosti, včetně jeho věku a rozumové a mravní vyspělosti, a dále pak k osobním poměrům pachatele, aby jeho další vývoj byl co nejméně ohrožen (§ 56)**. Přestupkový zákon nikterak nespecifikuje, co se rozumí rozumovou a mravní vyspělostí, je proto třeba hledat inspiraci v zák. o soudnictví ve věcech mládeže. Z jeho § 5 odst. 1 vyplývá, že *mladistvý, který v době spáchání činu nedosáhl takové rozumové a mravní vyspělosti, aby mohl rozpoznat jeho protiprávnost nebo ovládat své jednání, není za tento čin trestně odpovědný*. Uvedené pravidlo směřuje v trestním právu k posouzení odpovědnosti mladistvého, dle přestupkového zákona je však rozumová a mravní vyspělosti „jen“ kritériem, k němuž se **obligatorně přihlíží při ukládání správního trestu**. Prakticky to znamená, že při úvaze nad uložením správního trestu budeme brát v potaz i posouzení schopnosti, nakolik byl mladistvý v době spáchání přestupku schopen rozpoznat jeho protiprávnost (jiné to bude u krádeže, jako u přestupku na úseku životního prostředí) a ovládat své jednání (s ohledem na okolnosti případu, osobnost pachatele, recidivu aj.).²⁶⁰

Modifikace pravidel ukládání trestů a ochranných opatření mladistvému:

- Horní hranice sazby pokuty se snižuje na polovinu, nejvýše však může dosahovat částky 5.000 Kč (§ 57). Při ukládání pokuty příkazem na místě je horní hranice u mladistvého stanovena částkou 2.500 Kč (§ 91 odst. 1). Uvedená pravidla se neuplatní, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou.
- Zákaz činnosti lze mladistvému uložit nejdéle na dobu jednoho roku a zároveň volba takové sankce (resp. její následný výkon) nesmí bránit přípravě na budoucí povolání (§ 58). Musí jít o přípravu na povolání ve formě, kterou uznává právní předpis. Tato příprava se již uskutečňuje nebo do ní byl mladistvý přijat a zakazovaná činnost je součástí této přípravy.²⁶¹

²⁵⁹ Srov. Zák. o soudnictví ve věcech mládeže. Podrobněji k uvedenému viz PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 268-270.

²⁶⁰ MÁRTON, M; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 126-127.

²⁶¹ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 297.

- Od uložení správního trestu mladistvému lze upustit, jestliže vzhledem k povaze spáchaného přestupku a k dosavadnímu způsobu života mladistvého lze důvodně očekávat, že uložení omezujícího opatření zajistí jeho nápravu lépe než správní trest (§ 59). Jedná se o výjimku z pravidla, že omezující opatření lze uložit pouze spolu se správním trestem (srov. § 52 odst. 3) a zároveň doplnění další možnosti, kdy lze upustit od potrestání (§ 43).

20.2.2 Vybraná procesní pravidla

Zvláštní přístup k mladistvým se projevuje v řízení o přestupku tím, že jsou stanoveny určité odchylky od obecné právní úpravy projednávání přestupků. **Nenajdeme je nicméně v jednom zvláštním ustanovení (na rozdíl správních trestů), ale u jednotlivých procesních institutů.** Přestupkový zákon neřeší otázku, zda lze procesní odchylky použít i tehdy, když se projednávají přestupky, kterých se obviněný dopustil před i po dovršení osmnáctého roku, ani zda je lze použít v řízení, které bylo zahájeno až po delší době od dovršení osmnáctého roku věku u obviněného. Literatura se kloní k závěru, že je v těchto případech třeba vyjít striktně z ustanovení § 55 přestupkového zákona, jež postavení mladistvého váže k době spáchání přestupku a žádné výluky neupravuje.²⁶²

Modifikace procesních pravidel při vedení řízení s mladistvým pachatelem:

- Přestupkový zákon upravuje postavení zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného a orgánu sociálně právní ochrany dětí. **Mladistvý obviněný má v řízení plnou procesní způsobilost, uvedené subjekty proto nemají postavení jeho procesního zástupce.**²⁶³ Přestupkový zákon jim přesto stanovuje řadu procesních práv, aby mohli plnit svůj úkol, tj. pomáhat mladistvému hájit jeho práva. Výčet oprávnění je normován v § 72, § 82 odst. 3, § 96 odst. 1 písm. c), § 97 odst. 1 a § 99 odst. 1 přestupkového zákona.²⁶⁴
- Podle § 80 odst. 2 správní orgán nařídí obligatorně ústní jednání o přestupku mladistvého obviněného.
- Podle § 88 odst. 4 se provede společné řízení o přestupcích mladistvého obviněného a jiného pachatele, jestliže to je nezbytné z hlediska zjištění stavu věci a není to na újmu mladistvého podezřelého.
- Podle § 90 odst. 2 nelze rozhodnout příkazem, má-li být správní trest uložen mladistvému (vyjma pokuty ukládané příkazem na místě).

²⁶² PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 272.

²⁶³ Jedná se o výjimku z pravidla uvedeného v § 29 odst. 1 správního řádu: *Každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost.*

²⁶⁴ Právní úprava posiluje postavení orgánu sociálně právní ochrany, když předpokládá jeho větší součinnost se správním orgánem, který řízení vede. Ten je např. povinen oznamovat odložení nebo zastavení věci v případech, kdy podezřelý nedovršil 15 rok svého věku a informovat o všech podstatných skutečnostech případu.

21 ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU, VZTAH KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU A SOUDNÍMU ŘÁDU SPRÁVNÍMU. ŘÍZENÍ O ŽALOBĚ PROTI ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU. ŘÍZENÍ O KASAČNÍ STÍŽNOSTI

Řízení o přestupku je zvláštním druhem správního řízení. Toto řízení se řídí právní úpravou stanovenou správním řádem, nestanoví-li zákon o přestupcích jinak. Zákon o přestupcích je ve vztahu ke správnímu řádu zákonem speciálním, jeho úprava má tedy přednost před obecnou úpravou zakotvenou ve správním řádu. Z četných odchylek od správního řádu jmenujme např. speciálně vymezený okruh účastníků řízení, další důvody pro odložení věci, přerušení řízení a zastavení řízení doplňující důvody stanovené správním řádem, některé odchylky příkazu na místě, vč. jeho specifického přezkumu atd. Blíže k této otázce viz též kapitola 8.

Řízení o přestupku je správním řízením, které je ukončeno vydáním správního rozhodnutí. Toto rozhodnutí je v zásadě dvojího druhu - buď je vydáno usnesení o zastavení řízení, nebo rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku.

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny - *[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*

Soudní přezkum rozhodnutí o přestupku provádějí soudy ve správním soudnictví.

21.1 Přezkoumatelnost rozhodnutí o přestupku ve správním soudnictví

1) Řízení o správní žalobě před krajským soudem

Soudně přezkoumatelná jsou na základě § 65 s. ř. s. taková rozhodnutí správního orgánu, jimiž se závazně zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva žalobce. Takovými rozhodnutími jsou *všechna rozhodnutí o přestupku*, kterými byl obviněný uznán vinným z přestupku.

Komplikovanější je situace u *usnesení o zastavení řízení*. V těchto případech sice není rozhodováno o právech ani povinnostech obviněného z přestupku, zastavení řízení však může v některých případech zasáhnout do právní sféry žalobce.²⁶⁵ V praxi jde o situace *ojedinělé*. V zásadě může jít o dva okruhy případů. Za prvé,

²⁶⁵ Právní sféra žalobce je přitom správními soudy vykládána spíše extenzivně, tj. tak, že žalobní legitimace není ve správním soudnictví svázána s existencí předem přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce – viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS 6 A 25/2002 (č. 906/2006 Sb. NSS), usnesení rozšířeného senátu NSS 8 As 47/2005 (č. 1764/2009 Sb. NSS). - Typickým takovým případem byl navrhovatel podle zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

obviněný z přestupku nesouhlasí s důvodem zastavení řízení o přestupku – chce dosáhnout „příznivějšího“ důvodu zastavení, tedy například nikoli závěru, že se spáchání skutku nepodařilo obviněnému prokázat, ale že jej nespáchal obviněný. Za druhé správní žalobu podá poškozený proti výroku o náhradě škody, neboť k tomu je aktivně legitimován.

Šance na úspěch správní žaloby v prvním ze zmiňovaných případů je velmi malá, neboť zastavením řízení z jiného právního titulu se výsledek správního řízení nijak nemění.

Možnost poškozeného uspět v řízení o správní žalobě proti usnesení o zastavení řízení o přestupku, jímž byl zároveň poškozený odkázán se svým nárokem na soud, je prakticky nulová. Náhradu škody lze v řízení o přestupku poškozenému přiznat toliko v případech, kdy je obviněný uznán vinným z přestupku. Soud přitom nemůže rozhodovat o výroku o zastavení řízení (tedy v podstatě o „nevině“), protože ten poškozený napadat nemůže. Poškozený může být se svojí správní žalobou úspěšný leda v případě rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným.²⁶⁶

K přezkumu správních rozhodnutí dochází *výlučně na návrh oprávněné osoby*, tj. toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Obvykle půjde o účastníka správního řízení vedoucího k vydání správního rozhodnutí, v řízení o přestupku o obviněného, poškozeného nebo vlastníka věci zabrané. Aktivní legitimaci, tedy právo podat správní žalobu, naopak nemá osoba, která dala souhlas se zahájením řízení o přestupku²⁶⁷. Účastníky řízení před správním soudem jsou žalobce a žalovaný (tj. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni).

Soudně přezkoumatelná jsou vesměs pouze **rozhodnutí pravomocná**.

Žaloba je nepřípustná:

- nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k oprávněnému prostředku jiného,
- jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu,
- je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem,
- směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí.²⁶⁸

²⁶⁶ K žalobní legitimaci poškozeného viz např. rozsudek NSS 2 As 46/2006-100 (č. 2276/2011 Sb. NSS).

²⁶⁷ Oproti tomu navrhovatel podle zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, aktivní legitimaci pro podání žaloby měl. Navrhovatel pak obvykle napadal právě zastavení řízení o přestupku, k čemuž byl oprávněn.

²⁶⁸ Dalším důvodem nepřípustnosti žaloby je situace, kdy je přezkum správního rozhodnutí ze soudního přezkumu zákonem vyloučen. Rozhodnutí o přestupku však nejsou, a ani být nemohou

Správní žalobou je možno žádat nejen zrušení správního rozhodnutí, ale také upuštění od uloženého trestu nebo jeho části, což je možnost uplatňovaná právě v případech rozhodnutí o přestupcích.

Žalobu lze podat **do dvou měsíců** poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou²⁶⁹.

Soud přezkoumává nejen zákonnost rozhodnutí správního orgánu jako takového, ale i zákonnost procesu vedoucího k vydání takového rozhodnutí a zda nebylo zneužito správního uvážení.

Správní žaloba může být:

a) **odmítnuta** – důvodem odmítnutí je skutečnost, že:

- soud o téže věci již rozhodl²⁷⁰ nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá²⁷¹ nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat,
- návrh byl podán předčasně (před oznámením rozhodnutí) nebo opožděně (po uplynutí lhůty pro podání správní žaloby),
- návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou,
- žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného,
- jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu,
- je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem,
- směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí,
- domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle zákona vyloučeno,
- domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení

b) **zamítnuta** – shledá-li soud, že žaloba není důvodná (tj. že správní rozhodnutí i jemu předcházející proces jsou v souladu se zákonem);

c) může být rozhodnutí správního orgánu **zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání**. Spolu s rozhodnutím odvolacího orgánu může být zároveň zrušeno i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nebo

být, ze soudního přezkumu vyloučena, neboť taková výluka by odporoval ústavnímu pořádku a mezinárodním závazkům ČR. Proto tento důvod není ve výčtu uveden.

²⁶⁹ § 72 s. ř. s.

²⁷⁰ Tzv. překážka věci rozhodnuté, neboli *res iudicata*.

²⁷¹ Tzv. překážka *litispendence*.

d) ve vztahu k rozhodnutím o přestupku může soud na žádost toho, jemuž byl uložen správní trest, tento trest svým rozhodnutím snížit nebo od něj upustit (ovšem v rámci mezí stanovených právním předpisem upravujícím výměru trestu).

Podání správní žaloby *nemá* samo o sobě *odkladný účinek*, nestanoví-li zákon jinak (přestupkový zákon tak nestanoví). O přiznání odkladného účinku je možno soud požádat.²⁷²

Rozhodnutí o správní žalobě nabývá právní moci doručením účastníkům řízení před krajským soudem. Proti tomuto rozhodnutí je možno podat mimořádný opravný prostředek – *kasační stížnost*.

2) Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví (§ 153 spr. řádu a § 62 s. ř. s.)

Dokud soud o správní žalobě nerozhodl, může správní orgán, pokud k tomu shledá důvod:

- správní rozhodnutí zrušit nebo změnit v přezkumném řízení;
- vyslovit nicotnost správního rozhodnutí, a to z důvodu, že rozhodnutí vydal správní orgán, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný, nebo z důvodu, že rozhodnutí trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu;
- snížit trest nebo upustit od uloženého trestu.

Výše uvedené postupy mají směřovat k uspokojení účastníka po podání správní žaloby. K přezkumnému řízení, řízení o vyslovení nicotnosti nebo řízení o snížení či upuštění od uloženého trestu je příslušný žalovaný správní orgán. Zahájit tato řízení je možno pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Svůj záměr žalobce uspokojit sdělí správní orgán soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil. Předseda senátu stanoví lhůtu, v níž je třeba rozhodnutí vydat, opatření nebo úkon provést a oznámit je žalobci i soudu. Rozhodnutí nesmí měnit práva nebo povinnosti ostatních účastníků založené žalobou napadeným rozhodnutím, ledaže s tím vyslovili souhlas.

Uplyne-li marně lhůta stanovená soudem pro vydání výše uvedeného rozhodnutí, pokračuje soud v řízení o správní žalobě.

Dojde-li soudu nové rozhodnutí správního orgánu ve lhůtě stanovené předsedou senátu, vyzve předseda senátu žalobce, aby se ve stanovené lhůtě²⁷³

²⁷² Zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích v § 83 odst. 1 stanovil, že pokud účastník řízení, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, požádá o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán jeho žádosti vyhoví. O odkladu výkonu rozhodnutí tak rozhodoval nikoli soud přiznáním odkladného účinku žalobě, ale správní orgán. Nový přestupkový zákon tuto úpravu nepřevzal a odkladný účinek správní žaloby, resp. odklad výkonu správního rozhodnutí v souvislosti s podáním správní žaloby nijak neupravuje. Postupuje se proto obecné úpravy, pokud by zvláštní zákon upravující konkrétní přestupek nestanovil jinak.

vyjádřil, zda je postupem správního soudu uspokojen. Pokud žalobce soudu sdělí, že je postupem správního orgánu plně uspokojen, soud řízení o správní žalobě zastaví. Dnem právní moci usnesení soudu o zastavení soudního řízení nabývá právní moci rozhodnutí správního orgánu vydané za účelem uspokojení účastníka po podání žaloby.

Přezkumné řízení proti tomuto rozhodnutí žalovaného správního orgánu není přípustné.

3) Kasační stížnost (§ 102 až 110 s. ř. s.)

Kasační stížnost je **mimořádným opravným prostředkem** proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen "stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je v zásadě přípustná proti každému takovému rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.

Kasační stížnost se podává k Nejvyššímu správnímu soudu (sídli v Brně), prostřednictvím krajského soudu, který ve věci vydal soudní rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje. Kasační stížnost může podat kterýkoli z účastníků řízení o správní žalobě, tedy i žalovaný správní orgán. Podání kasační stížnosti nemá samo o sobě odkladný účinek. O přiznání odkladného účinku je možno NSS požádat.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené:

- nezákonnosti spočívající v *nesprávném posouzení právní otázky* soudem v předcházejícím řízení,
- *vady řízení* spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,
- *zmatečnosti řízení* před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,
- *nepřezkoumatelnosti* spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,
- *nezákonnosti* rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Kasační stížnost musí být podána **do dvou týdnů** po doručení rozhodnutí.

²⁷³ Zmeškání této lhůty nelze prominout.

Kasační stížnost je *nepřípustná*, směřuje-li²⁷⁴:

- jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu,
- proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS,
- proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení,
- proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné.

Kasační stížnost dále není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v s. ř. s. jako možné důvody pro podání kasační stížnosti (viz výše), nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

21.2 Stavění lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek

Po dobu probíhajícího řízení o správní žalobě i kasační stížnosti neběží lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek (§ 41 s. ř. s.). Řízení před správním soudem je zahájeno dnem, kdy žaloba došla k soudu a končí doručením rozhodnutí soudu účastníkům řízení (tím je řízení o správní žalobě pravomocně ukončeno). Řízení o kasační stížnosti je zahájeno dnem doručení kasační stížnosti NSS a končí doručením rozhodnutí o kasační stížnosti účastníkům řízení.

²⁷⁴ Řešeny jsou pouze případy dotýkající se přestupkového práva.

22 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ, DALŠÍ OSOBY VYSTUPUJÍCÍ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU A JEJICH PROCESNÍ POSTAVENÍ

22.1 Účastníci řízení

A) Obecné poznámky

Každé správní řízení musí mít alespoň jednoho účastníka, tedy osobu, o jejíchž právech nebo povinnostech je v řízení jednáno a rozhodováno.²⁷⁵ Okruh účastníků přestupkového řízení je vymezen v § 68 přestupkového zákona.²⁷⁶ Konkrétně se jedná o **obviněného z přestupku, poškozeného a vlastníka věci, která může být zabráná**. U posledních dvou kategorií účastníků je však třeba dodat, že jejich účastenství je **omezeno** jen na tu část řízení, jež se týká uplatněného nároku, resp. zabrání věci nebo náhradní hodnoty. Pracovně bychom mohli hovořit o „omezeném“ účastenství, které těmto osobám (typicky poškozenému) nebrání, aby eventuálně v tomtéž řízení vystupovali jako svědek.²⁷⁷

Pokud by se účastenství v řízení mylně domáhala další osoba (např. účastník na dopravní nehodě, jemuž nevznikla žádná materiální škoda, oznamovatel přestupku aj.), bude správní orgán postupovat podle § 28 spr. řádu a o tomto **tvrzeném účastníkovi** rozhodne usnesením. Tento postup nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. V případě, kdy bylo usnesení o tom, že osoba není účastníkem, na základě podaného odvolání zrušeno (a mezitím došlo ke zmeškání úkonu), je možné jej učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání.²⁷⁸

Procesní způsobilost účastníků řízení přestupkovým zákonem upravena není, je proto třeba aplikovat spr. řád (§ 29 odst. 1 a 2). Podle něj je procesní způsobilost tradičně svázána se svéprávností podle obč. zákoníku. Jinak řečeno, každý je **způsobilý v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost** (tedy způsobilost k právnímu jednání, dříve k právním úkonům).²⁷⁹ Osoby omezené ve svéprávnosti nemají způsobilost v rozsahu tohoto omezení. Člověk se plně svéprávným stává zletilostí, tj. dosažením 18. roku věku. Předtím může svéprávnost přiznat soud²⁸⁰ nebo se získává uzavřením manželství. Svéprávnost

²⁷⁵ Srov. § 9 spr. řádu: *Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*

²⁷⁶ Ustanovení § 27 spr. řádu se nepoužije.

²⁷⁷ Rozsudek NSS 3 As 16/2012. Kriticky k uvedenému srov. POTMĚŠIL, J. Sporné přestupkové judikáty NSS VI. [online]. Jiné právo [cit. 06.03.2017]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2013/09/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>

²⁷⁸ POTMĚŠIL, L.; HEJČ, D.; RIGEL, F.; MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 152-153.

²⁷⁹ Srov. § 15 odst. 2 obč. zákoníku.

²⁸⁰ § 37 odst. 1 obč. zákoníku: *Navrhne-li nezletilý, který není plně svéprávný, aby mu soud přiznal svéprávnost, soud návrhu vyhově, pokud nezletilý dosáhl věku šestnácti let, pokud je osvědčena jeho schopnost sám se živit a obstarat si své záležitosti a pokud s návrhem souhlasí zákonný zástupce nezletilého. V ostatních případech soud vyhově návrhu, je-li to z vážných důvodů v zájmu nezletilého.*

nabytá uzavřením manželství se neztrácí zánikem manželství, ani jeho prohlášením za neplatné.

Přestupkový zákon stanoví věkovou hranici pro nabytí způsobilosti k protiprávním jednáním na dovršení 15. roku věku. Je třeba si pamatovat, že takový mladistvý obviněný má (bez ohledu na výše uvedené) **plnou procesní způsobilost a nemusí být v řízení zastoupen**.²⁸¹ Rodiče nebo jiní zákonní zástupci, opatrovník a orgán sociálně-právní ochrany dětí nevystupují jako zástupci mladistvého obviněného (srov. dále). Jde tedy o výjimku z pravidla, kdy procesní způsobilost nejde ruku v ruce s rozsahem svéprávnosti, jak bylo popsáno výše.²⁸² Obviněný, který získal svéprávnost před dosažením 18. roku, je v řízení o přestupku nadále považován za mladistvého pachatele.

Příklad: Mladistvý pachatel J. P. (16 let a 3 měsíce) se na letní diskotéce v obci Ruda posilnil alkoholem a opakovaně zesměšňoval a hrubě urážel jiného účastníka. Tím se dopustil přestupku podle § 7 odst. 1 písm. a) zák. o některých přestupcích. Při projednávání věci před místním obecním úřadem, stejně jako ve vztahu k dalším procesním úkonům, bude tento mladistvý pachatel disponovat plnou procesní způsobilostí. To platí bez ohledu na skutečnost, že je podle předpisů soukromého práva stále považován za nezletilého a nemá plnou svéprávnost (způsobilost k právnímu jednání).

Druhou výjimkou z pravidla představuje situace, kdy je (dospělý) obviněný civilním soudem omezen ve svéprávnosti, což by ve smyslu § 29 odst. 2 spr. řádu automaticky znamenalo také omezení procesní způsobilosti pro účely administrativních řízení. Ne tak pro řízení o přestupku. V návaznosti na Listinu (hlava pátá) i Úmluvu (čl. 6 odst. 2 a 3) totiž platí, že obviněný má pro tyto případy **vždy plnou procesní způsobilost a nemůže být zbaven možnosti samostatně uplatňovat svá práva**. Obdobně danou situaci řeší také § 33 odst. 1 tr. řádu.²⁸³

Příklad: Dospělý pachatel M. K. byl soudem omezen ve svéprávnosti. Za tohoto stavu a v rozčilení po hádce s manželkou v místě svého bydliště v obci Rynholec rozřezal motorovou pilou dřevěný plot souseda postavený za účelem zajištění soukromí na zahradě přiléhající k pozemku vlastněném panem M. K. Tím se dopustil přestupku proti majetku podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 4. zák. o některých přestupcích. Při projednání věci před místním obecním úřadem bude mít bez ohledu na omezenou svéprávnost plnou způsobilost k procesním úkonům.

V případě účastníka řízení, který je právnickou osobou se právní subjektivita a svéprávnost nerozlišuje, a proto u nich splývá i způsobilost být účastníkem řízení

²⁸¹ Srov. k tomu např. rozsudek NSS 5 As 65/2009: „Přičítá-li zákon plnou odpovědnost mladistvému za své jednání, je nutno vycházet a priori i z toho, že tato osoba je i plně procesně způsobilá k úkonům ve správním (přestupkovém) řízení stran přestupku, který ji lze přičítat.“

²⁸² PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 324.

²⁸³ § 33 odst. 1 tr. řádu: Obviněný má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, není však povinen vypovídat. Může uvádět okolnosti a důkazy sloužící k jeho obhajobě, činit návrhy a podávat žádosti a opravné prostředky. Má právo zvolit si obhájce a s ním se radit i během úkonů prováděných orgánem činným v trestním řízení. S obhájcem se však v průběhu svého výslechu nemůže radit o tom, jak odpovědět na již položenou otázku. Může žádat, aby byl vyslýchán za účasti svého obhájce a aby se obhájce účastnil i jiných úkonů přípravného řízení (§ 165). Je-li ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody, může s obhájcem mluvit bez přítomnosti třetí osoby. Uvedená práva přísluší obviněnému i tehdy, je-li jeho svéprávnost omezena.

se způsobilostí procesní.²⁸⁴ Pro řízení o přestupcích nejsou upravena zvláštní pravidla pro jednání právnických osob, uplatní se proto úprava dle § 30 odst. 1 spr. řádu. Podle něj jménem právnické osoby činí v řízení úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před civilním soudem podle § 21 s. ř. s. K tomu, kdo jedná před správním orgánem jménem státu a územního samosprávného celku srov. § 30 odst. 2 a 3 spr. řádu.

B) Jednotliví účastníci řízení

1) Obviněný

Obviněný je účastník, bez kterého nelze řízení vést. To vyplývá z povahy věci, neboť smyslem řízení o přestupku je rozhodování o vině a trestu za prokázané protiprávní jednání *obviněného*. Vedení řízení proti neznámému pachateli nepřichází v úvahu z následujících důvodů:

- Řízení o přestupku se zahajuje dnem oznámení podezřelému (§ 78 odst. 2).²⁸⁵
- Podezřelý z přestupku se stává obviněným až okamžikem, kdy vůči němu správní orgán učinil první procesní úkon (§ 69 odst. 2).²⁸⁶
- Jen obviněný je účastníkem v celém řízení a s plným katalogem procesních práv.
- V řízení o přestupku jde o procesní realizaci hmotněprávního odpovědnostního vztahu mezi konkrétním pachatelem a státem.²⁸⁷

Obviněný z přestupku má obecná práva účastníka řízení, jak tato vyplývají ze spr. řádu²⁸⁸ a kromě toho disponuje ještě speciálními právy, jejichž obsah a povaha vyplývá z povahy, smyslu a cílů přestupkového řízení. Vzhledem k tomu, že i zde se uplatní základní zásady činnosti správních orgánů, je nezbytné zdůraznit § 4 odst. 2 spr. řádu, a z něj vyplývající povinnost, aby správní orgán v souvislosti se svým úkonem **poskytl dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné**. Poučení o obecných i zvláštních právech bude zpravidla obsaženo v oznámení o zahájení řízení,²⁸⁹ nebo bude poskytnuto až v průběhu řízení v závislosti na jejich povaze.²⁹⁰

²⁸⁴ WINTEROVÁ, A.; MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 132.

²⁸⁵ Není-li podezřelý, je třeba věc odložit podle § 76 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona.

²⁸⁶ Prvním úkonem se rozumí doručení nebo ústní vyhlášení oznámení o zahájení řízení (§ 78 odst. 2), případně doručení příkazu.

²⁸⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 298-299.

²⁸⁸ Zmínit můžeme právo uplatnit námitku podjatosti (§ 14), právo zvolit si zmocněnce (§ 33, 34), právo navrhopat důkazy a činit jiné návrhy, resp. právo vyjádřit v řízení své stanovisko (§ 36 odst. 1 a 2), právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3), právo na nahlížení do spisu (§ 38), právo na oznámení rozhodnutí (§ 72) nebo právo na podání odvolání (§ 81 a násl.).

²⁸⁹ Je-li věc řešena příkazem, který je prvním úkonem v řízení, a proti němuž podal obviněný odpor, je na místě poskytnout poučení o právech v následné komunikaci s účastníkem (vyrozumění o pokračování v řízení).

²⁹⁰ Např. § 82 odst. 2 přestupkového zákona výslovně stanoví, že správní orgán poučí obviněného před jeho výsledkem o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech.

V těchto souvislostech je třeba zdůraznit, že řízení o přestupcích je řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy a musí se na ně proto vztahovat **záruky práva na spravedlivý proces**. To se projevuje mimo jiné v následujících zvláštních právech obviněného, jež lze souhrnně podřadit pod **pojem práva na obhajobu**:

- **1. Právo být neprodleně a v jazyce, kterému rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění a být poučen o svých právech.** Realizace tohoto práva bude v praxi provedena v oznámení o zahájení řízení, které musí obsahovat popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci (§ 78 odst. 3, 4).²⁹¹ V případě vydání příkazu nebo příkazu na místě, splývá uvedené s meritorním posouzením věci.
- **2. Právo být přítomen při projednání věci.** Obviněný je oprávněn účastnit se ústního jednání nařízeného v jeho věci (ať již na základě úvahy správního orgánu nebo jeho vlastní žádosti), eventuálně být přítomen při provádění dokazování mimo ústní jednání.²⁹² V nepřítomnosti obviněného lze věc projednat jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se nedostaví bez náležité omluvy nebo dostatečného důvodu (§ 80 odst. 4).
- **3. Právo na přiměřený čas k přípravě obhajoby a právo hájit se osobně nebo prostřednictvím obhájce dle vlastního výběru. Pokud obviněný nemá prostředky na zaplacení obhájce, bude mu poskytnut bezplatně, vyžadují-li to zájmy spravedlnosti.** Právní úprava nestanoví žádné požadavky na kvalifikaci zástupce, jeho volba je možná kdykoliv v průběhu řízení a správní orgán nesmí obviněnému v takovém postupu bránit nebo jej jakkoliv ztěžovat. Institut nutné obhajoby není na rozdíl od trestního práva pro oblast přestupků upraven. Totéž platí o nároku na bezplatnou obhajobu, což je nutno vykládat jako deficit k požadavku čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy. Mladistvému obviněnému má právo zvolit zmocněnce též jeho zákonný zástupce, opatrovník nebo orgán sociálně právní ochrany dětí (§ 72 odst. 1).
- **4. Právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které jsou obviněnému kladeny za vinu a k důkazům o nich. Právo uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svoji obhajobu, jakož i právo vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě.** Obviněný má právo být v řízení „slyšen“, jinak řečeno, uplatňovat svá

²⁹¹ Srov. rozsudek NSS 7 A 130/2002: „Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnět je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění. Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení.“

²⁹² K provádění dokazování mimo ústní jednání srov. např. závěr č. 72 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 15. 12. 2008 a závěr č. 115 ze zasedání téhož poradního sboru ze dne 8. 6. 2012.

tvrzení či stanoviska a navrhopvat důkazy k nim, považuje-li to za vhodnou strategii obhajoby. Může tak činit po celou dobu řízení, tedy i po předložení věci odvolací instanci (srov. § 97 odst. 1).²⁹³ Provedení důkazů navržených obviněným může správní orgán odmítnout, pokud by jejich získání nebo provedení bylo v rozporu s právními předpisy nebo je-li stav věci objasněn dle zásady materiální pravdy a provádění dalšího dokazování se jeví nadbytečným.²⁹⁴ Tento závěr musí být odůvodněn tak, aby byl přezkoumatelný odvolací instancí nebo správními soudy.

- **5. Právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku, ve kterém se řízení vede nebo tímto jazykem nemluví.** Přestupkový zákon právo na tlumočníka neupravuje, spr. řád tak činí v § 16 odst. 3, nicméně s dodatkem, že tlumočníka si dotčená osoba obstará na své náklady. Takové ustanovení nebude v řízení o přestupcích aplikovatelné a použije se pravidlo podle Úmluvy (čl. 6 odst. 3 písm. e).²⁹⁵
- **6. Právo být považován za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem, včetně práva neobviňovat sám sebe.** Jedná se o zásadu presumpce nevinny vyplývající kromě Úmluvy²⁹⁶ také z článku 40 odst. 2 Listiny a rovněž z § 69 odst. 2 přestupkového zákona. Teprve po nabytí právní moci rozhodnutí lze na obviněného hledět jako na osobu, která se prokazatelně dopustila skutku (protiprávního jednání), o němž bylo řízení vedeno. Obviněný není povinen v řízení o přestupku prokazovat svoji nevinu, důkazní břemeno leží na správním orgánu. **Neprokázaná vina je postavena na roveň prokázané nevině.**²⁹⁷ Obviněný zásadně není povinen spolupracovat se správním orgánem, svědčí mu právo nevypovídat a nesmí být nucen k výpovědi nebo doznání (čl. 40 odst. 4 Listiny, § 82 odst. 2 přestupkového zákona).²⁹⁸

²⁹³ Koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 spr. řádu se neuplatní.

²⁹⁴ V této souvislosti je vhodné upozornit na § 50 odst. 5 spr. řádu: *Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*

²⁹⁵ Srov. závěr č. 46 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 6. 11. 2006: *„V řízení o správním deliktu má účastník řízení na základě čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách právo na to, aby mu za podmínek § 16 odst. 3 a 4 správního řádu správní orgán ustanovil tlumočníka na své náklady. Správní orgán ustanoví tlumočníka analogicky k § 16 odst. 5 správního řádu usnesením.“*

²⁹⁶ Srov. čl. 6 odst. 2: *Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.*

²⁹⁷ Srov. § 86 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona, podle něhož je důvodem pro zastavení řízení správním orgánem, pokud spáchání skutku nebylo obviněnému prokázáno.

²⁹⁸ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 370. Srov. rozsudek ESLP č. 198/2002, věc J. B. proti Švýcarsku: *„Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění předpokládá, že státní orgány se snaží svou argumentaci podložit, aniž by používaly důkazní materiály získané donucením nebo pod nátlakem, proti vůli obviněného. Tím, že tyto imunity dotyčného brání před bezprávným donucováním ze strany státních orgánů, přispívají k zabránění justičním omylům a k zajištění výsledku požadovaného článkem 6 Evropské úmluvy.“*

2) Poškozený

Poškozeným je ve smyslu § 70 odst. 2 přestupkového zákona fyzická nebo právnická osoba, které byla spácháním přestupku způsobena majetková škoda²⁹⁹ nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, a to **za předpokladu, že uplatní včas a řádně svůj nárok v přestupkovém řízení**. Za splnění těchto podmínek má dotčená osoba postavení poškozeného (a tedy účastníka přestupkového řízení) jen v té jeho části, v níž se rozhoduje o jí uplatněném nároku (tzv. adhezní řízení). Poškozený tedy **není univerzálním účastníkem**, jeho účastenství je omezeno povahou a rozsahem jeho práv, o kterých se v řízení (z jeho iniciativy) jedná.³⁰⁰

Jak patrně, poškozený se nestává účastníkem řízení automaticky tím, že mu v důsledku protiprávního jednání vznikla škoda, ale teprve uplatněním nároku v přestupkovém řízení. Časovým okamžikem, do kdy tak lze učinit, je **první ústní jednání ve věci nebo lhůta stanovená správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání**.³⁰¹ Pokud nárok do stanoveného okamžiku uplatněn není, nestává se osoba účastníkem řízení, což jí nicméně nikterak nebrání domáhat se náhrady škody (či vydání bezdůvodného obohacení) v civilním řízení soudním.³⁰² Výjimku z povinnosti včasného uplatnění nároku představuje situace, kdy se tak stalo již v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku. V takovém případě se poškozený stává bez dalšího účastníkem přestupkového řízení již okamžikem jeho zahájení.

Je-li správnímu orgánu znám poškozený, je povinen jej **bezodkladně vyrozumět o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody a poučit jej, dokdy tak může učinit** (srov. výše). Spolu s tím správní orgán zpravidla informuje poškozeného o právu žádat nařízení ústního jednání (§ 80 odst. 3) *nebo* přímo o termínu ústního jednání, pokud již správní orgán rozhodl o jeho konání. Tato informace je pro poškozeného důležitá, neboť bez znalosti termínu ústního jednání by vůbec nevěděl, zda svůj nárok uplatňuje včas.³⁰³ Pro praxi považujeme v těchto souvislostech za důležité následující pravidlo zmíněné v důvodové zprávě: „*Pokud by správní orgán určil lhůtu pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené spácháním přestupku a posléze s ohledem na vývoj řízení by nařídil ústní jednání (nezbytnost ústního jednání například vyplynula až v průběhu řízení), bylo by třeba*

²⁹⁹ To vyplývá z § 42 odst. 1 přestupkového zákona, kde je v pojednání o podmíněném upuštění od uložení správního trestu zavedena legislativní zkratka „škoda“ pro majetkovou újmu. Kriticky k uvedenému srov. FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 123. Posouzení majetkové škody může být komplikovanější u škody na zdraví, která může mít jak majetkovou, tak nemateriální podobu. S ohledem na stávající právní úpravu bude možné v adhezním řízení uplatňovat náklady spojené s léčením nebo úslou mzdu, nikoliv však psychickou újmu nebo bolestné.

³⁰⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 314.

³⁰¹ V případě stanovení lhůty lze doporučit, aby byla určena nikoliv konkrétním datem, ale stanoveným počtem dní od doručení vyrozumění potenciálnímu poškozenému. Lhůta má procesní povahu, proto postačí, je-li projev vůle odeslán správnímu orgánu v její poslední den.

³⁰² MÁRTON, M.; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 179-180.

³⁰³ Samozřejmě platí, že pokud správní orgán v době, kdy vyrozumívá poškozeného o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody v přestupkovém řízení, o termínu ústního jednání ještě nerozhodl, sdělí tuto informaci poškozenému bezodkladně později.

*uplatnění nároku při ústním jednání považovat za včasné i v případě, že již uplynula lhůta pro jeho uplatnění určená správním orgánem.*³⁰⁴

Důsledek opožděného uplatnění nároku: Osobu, která svůj nárok uplatní opožděně, správní orgán *usnesením* odkáže na soud nebo jiný orgán veřejné moci (§ 89 odst. 5). Meritorně o takovém nároku nerozhoduje. Spolu s tím ji (následně) vyrozumí o výsledku řízení o přestupku, neboť ten může být významný z hlediska jiného řízení, v němž se tato může domáhat náhrady škody.³⁰⁵

Kromě povinnosti včasného uplatnění nároku na náhradu škody (vydání bezdůvodného obohacení), musí být splněna také druhá podmínka, a sice že o takovém nároku již **nebylo rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení nebo takové řízení neprobíhá (§ 70 odst. 3)**. V takovém případě se potenciální poškozený účastníkem přestupkového řízení nestane, i kdyby svůj nárok uplatnil včas. Smyslem takto nastavené právní úpravy je zabránit situacím, kdy poškozený bude paralelně využívat několik možností, jak se domoci náhrady jemu způsobené škody. Proto bude vždy třeba důsledně zvážit, jaké procesní nástroje poškozený využije, kumulace civilních a veřejnoprávních prostředků směřujících k uspokojení jeho nároku není přípustná. Jinak řečeno, právní úprava tímto zabraňuje dvojímu rozhodování o téže věci (*res iudicata*) nebo dvojímu vedení řízení o téže věci (*překážka litispendence*).³⁰⁶

Důsledek rozhodnutí o tomtéž nároku na náhradu škody v jiném řízení: V takovém případě správní orgán vyrozumí dotčenou osobu o nemožnosti rozhodovat o náhradě této škody nebo vydání bezdůvodného obohacení (§ 70 odst. 3). Jedná se o úřední přípis, usnesení se v takovém případě nevydává. I zde platí, že správní orgán v případě, kdy jiné řízení teprve probíhá, vyrozumí dotčenou osobu o výsledku řízení o přestupku.

Důsledek souběžného vedení jiného řízení o tomtéž nároku na náhradu škody: Platí stejná pravidla jako v předchozím odstavci, navíc v takovém případě správní orgán vyrozumí dotčenou osobu o výsledku řízení o přestupku.

Závěrem třeba dodat, že poškozenému svědčí práva účastníka řízení, jak tato vyplývají ze spr. řádu. Ta jsou doplněna nebo modifikována následujícími právy podle přestupkového zákona:

- Právo žádat nařízení ústního jednání (§ 80 odst. 3)
- Právo uzavřít s obviněným dohodu o narovnání (§ 87)
- Právo na rozhodnutí o uplatněném nároku (§ 89)
- Právo na náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s náhradou škody (§ 95 odst. 2)
- Právo podat odvolání do výroku o náhradě škody (§ 96 odst. 1 písm. b)³⁰⁷

³⁰⁴ Srov. důvodová zpráva (výklad k § 70).

³⁰⁵ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 559.

³⁰⁶ Tamtéž, s. 378-379.

³⁰⁷ MÁRTON, M.; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 181.

Podrobnosti k pojmům škoda a bezdůvodné obohacení, stejně jako k procesnímu rozhodování o uplatněném nároku srov. výklad k otázce č. 27 „Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení. Narovnání.“

3) Vlastník věci, který má být zabráná

Podrobnější úprava postavení této osoby v přestupkovém zákoně chybí. Ustanovení § 68 písm. c) stanoví její **účastenství pro část řízení**, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty, z § 96 pak vyplývá **právo na podání odvolání, a to do výroku rozhodnutí o zabránění věci či náhradní hodnoty**.³⁰⁸

Z uvedeného je zřejmá úzká souvislost postavení této osoby s uplatněním zmiňovaného ochranného opatření (srov. § 53, 54, resp. výklad k otázce č. 20). Typicky se bude jednat o neznámou osobu, již správní orgán v řízení ustanoví procesního opatrovníka a bude (kromě doručování tomuto opatrovníkovi) vyvěšovat písemnosti také na úřední desku.³⁰⁹ O zabránění věci tak bude rozhodnuto bez identifikace osoby, jejíž vlastnické právo tímto zaniká.³¹⁰ Může se však jednat také o spoluvlastníka věci užitý pachatelem ke spáchání přestupku či individuálního vlastníka, který pachateli zapůjčil věc k páchání protiprávní činnosti. Zabránění věci nebo náhradní hodnoty **lze uložit i mimo přestupkové řízení**. Bude tomu tak např. u osoby, s níž nelze přestupkové řízení vést (typicky z důvodu přestupkové imunity), avšak je třeba jí odejmout věci či majetkové hodnoty určené nebo užitý k jednání, které by jinak mělo znaky přestupku, eventuálně získané jako odměna za něj.³¹¹

22.2 Osoby na řízení zúčastněné

Tyto osoby nemají status účastníka řízení, přesto mohou vystupovat v průběhu projednávání přestupku a uplatňovat práva, která jim zákon výslovně stanoví. Třeba zdůraznit, že se jedná o **taxativní výčet** oprávnění, který není možné dále rozšiřovat.

A. Osoba přímo postižená spácháním přestupku

Přestupkový zákon rozlišuje postavení osoby, která bylo přímo postižena spácháním přestupku, a poškozeného. Osoba postižená spácháním přestupku není účastníkem řízení. **Úprava jejího postavení vyplývá z existence přestupků, u nichž je zahájení řízení možné jen s jejím souhlasem (srov. § 79 odst. 1).** V případě, že takový souhlas udělí, má následně v řízení procesní práva

³⁰⁸ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 125.

³⁰⁹ Srov. § 32 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 25 odst. 1, 2 spr. řádu. K tomu též závět č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 6. 3. 2006. K tomu též závěr č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 6. 3. 2006.

³¹⁰ MÁRTON, M.; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 124.

³¹¹ Srov. též PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 322.

vyjmenovaná v § 71 přestupkového zákona.³¹² Poškozený oproti tomu je účastníkem řízení, nikoli však automaticky, ale za podmínky včasného uplatnění svého nároku na reparaci materiální újmy (podrobněji výše). Je logické, že v mnoha případech bude postavení poškozeného a přímo postiženého splývat. Přestupkový zákon bližší vymezení postižené osoby neobsahuje; proto bude třeba je dovodit ze zvláštních zákonů, které budou vázat projednání věci na souhlas této osoby.³¹³

Shodně se k vymezení osoby přímo postižené spácháním přestupku staví také důvodová zpráva. Ta jí rozumí „osobu, jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přímo dotčeny jednáním nebo opomenutím, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku. (...) Osoba přímo postižená spácháním přestupku může být poškozeným, pokud jí byla přestupkem způsobena škoda a tato osoba uplatnila v řízení o přestupku nárok na její náhradu. Pokud byla této osobě spácháním přestupku způsobena jiná újma, má procesní postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku pouze v případě, že její souhlas je podmínkou řízení o daném přestupku.“³¹⁴

Zavedení postižené osoby do právní úpravy souvisí s **opuštěním konceptu návrhových přestupků**, jak je znal zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nově jsou veškerá řízení o přestupku zahajována z moci úřední. V případech, kdy tak zvláštní zákon stanoví,³¹⁵ nicméně musí zahájení řízení předcházet právě udělení souhlasu osobou přímo postiženou spácháním přestupku. Je praktické si pamatovat, že byl-li souhlas dán v trestním řízení o totožném skutku, uplatní se i pro přestupkové řízení v případě změny právní kvalifikace skutku z trestného činu na přestupek. V takovém případě je třeba, aby byl výslovný souhlas osoby připojen v přestupkovém spise.³¹⁶ Souhlas je podáním ve smyslu § 37 spr. řádu.³¹⁷

Příklad č. 1: Osoba J. K. se dopustí přestupku proti majetku podle § 8 odst. 1 písm. c) zák. o některých přestupcích tím, že odcizí vlastnímu bratrovi M. K. profesionální vrtačku v hodnotě 4.000,- Kč. Podle § 8 odst. 7 téhož zákona, lze řízení mezi osobami blízkými o přestupku proti majetku zahájit a v zahájeném řízení pokračovat jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Poté, co M. K. vyslovil souhlas s vedením přestupkového řízení, může v jeho průběhu uplatňovat práva podle § 71. Pokud se zároveň včas přihlásí se svým nárokem na náhradu majetkové škody, získá rovněž postavení poškozeného a stane se účastníkem řízení v té jeho části, která se týká jím uplatněného nároku. Jedná se tedy o případ, kdy postavení postižené osoby a poškozeného splývá.

Příklad č. 2: Mezi bratry uvedenými v předchozím případě dojde při jiné příležitosti ke konfliktu, jehož výsledkem je újma na zdraví M. K. Jde o přestupek podle § 7 odst. 1 písm. b) zák. o některých

³¹² Vyjmenování katalogu práv tímto způsobem je nezbytné s ohledem na skutečnost, že tato osoba nevystupuje v řízení jako jeho účastník. Ustanovení správního řádu o právech účastníka řízení proto nelze použít. Bez výslovné úpravy v přestupkovém zákoně by proto tato osoba v průběhu řízení žádnými procesními právy nedisponovala.

³¹³ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 341-342.

³¹⁴ Důvodová zpráva (k § 71).

³¹⁵ Množina přestupků, které lze projednávat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, je shodná s rozsahem návrhových přestupků podle předchozí právní úpravy platné do 30. 6. 2017.

³¹⁶ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 439.

³¹⁷ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 143.

přestupcích. Je-li spáchán mezi osobami blízkými, je projednatelný jen se souhlasem přímo postižené osoby (§ 7 odst. 7). Poté, co M. K. tento souhlas udělil, může uplatňovat práva podle § 71 přestupkového zákona. Postavení poškozeného (a tím i účastníka) ale v tomto případě nezíská, neboť domáhat se náhrady nemajetkové újmy není v přestupkovém řízení možné. Jedná se tedy o případ, kdy postavení postižené osoby a poškozeného nesplyvá.

Zmiňovaný výčet práv přímo postižené osoby obsažený v § 71 je následující:

- právo na vyrozumění o zahájení řízení
- právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení
- právo na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu
- právo vyjádřit v řízení své stanovisko
- právo nahlížet do spisu
- právo účastnit se ústního jednání a být přítomen při všech úkonech v řízení
- právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům
- právo na oznámení rozhodnutí

Nad rámec uvedeného upozorňujeme na další práva obsažená v § 82 odst. 3 (právo klást otázky účastníkům řízení, svědkům a znalcům) a § 97 odst. 1 přestupkového zákona (uplatnění novot v odvolacím řízení). Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání taktéž dospěl k závěru, že **osoba přímo postižená spácháním přestupku je oprávněna se nechat zastoupit zmocněncem, avšak souhlas se zahájením, resp. s pokračováním řízení o přestupku může dát tento zmocněnec pouze na základě plné moci obsahující výslovné zmocnění k takovému úkonu.**³¹⁸

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že rozsah oprávnění není shodný s právy účastníků, chybí zejména právo na podání odvolání proti meritornímu rozhodnutí. Přímo postižená osoba se tak nemůže nijak bránit, pokud např. správní orgán rozhodující na prvním stupni ignoruje její návrhy a důkazy či jí upírá uplatňování jiných práv. Netřeba připomínat, že to může mít bezprostřední vliv na zákonnost rozhodnutí.³¹⁹ Z hlediska procesních pravidel zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku odkazujeme na výklad k otázce č. 24.

B. Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého, orgán sociálně-právní ochrany dětí

Kdo je zákonným zástupcem mladistvého, stanoví obč. zákoník; obvykle půjde o rodiče dítěte, ale v případě, kdy je jejich rodičovská odpovědnost omezena nebo jí jsou zbaveni, mohou nastupovat i jiné soudem stanovené osoby pečující o dítě (pěstoun) nebo opatrovník.³²⁰ Orgánem sociálně-právní ochrany dětí je obecní úřad obce s rozšířenou působností podle bydliště mladistvého.³²¹ Třeba znovu zdůraznit, že **mladistvý obviněný má v řízení plnou procesní způsobilost,**

³¹⁸ Závěr č. 160 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017.

³¹⁹ K tomu podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 342.

³²⁰ Srov. § 855-975 obč. zákoníku.

³²¹ Srov. zák. o s. p. o. d.

uvedené subjekty proto nemají postavení jeho zástupce (zmocněnce).³²² Jejich zapojení do řízení je motivováno snahou o podporu práv a zájmů mladistvého obviněného. Zásadně proto platí, že svá práva mohou tyto osoby vykonávat **jen ve prospěch mladistvého**. Je-li však tato podmínka splněna, může se tak stát i proti jeho vůli.³²³

Výčet práv uvedených osob obsažený v § 72 je následující:

- právo na vyrozumění o zahájení řízení
- právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení
- právo na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení práv a oprávněných zájmů mladistvého obviněného
- právo vyjádřit v řízení své stanovisko
- právo nahlížet do spisu
- právo účastnit se ústního jednání a být přítomen při všech úkonech v řízení
- právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům
- právo na oznámení rozhodnutí
- právo podat odvolání ve prospěch mladistvého obviněného proti rozhodnutí o přestupku nebo proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání
- právo podat žádost o obnovu řízení nebo o vydání nového rozhodnutí
- právo zvolit mladistvému obviněnému zmocněnce³²⁴

K tomu třeba přidat následující oprávnění z jiných ustanovení přestupkového zákona:

- právo klást otázky účastníkům řízení, svědkům a znalcům (§ 82 odst. 3)
- právo uvádět nové skutečnosti a důkazy ve vyjádřeních vztahujícím se v odvolacím řízení k novotám uplatněným obviněným (§ 97 odst. 1)
- právo navrhopvat upuštění od výkonu zbytku trestu zákazu činnosti (§ 99 odst. 1)

Je-li ze stejného skutku jako mladistvý obviněn také jeho zákonný zástupce nebo opatrovník (a mladistvý zároveň nemá jinou osobu v tomtéž postavení), bude výše zmíněná práva **vykonávat výlučně orgán sociálně-právní ochrany dětí**. Správní orgán o tom rozhodne usnesením, které se oznamuje pouze mladistvému obviněnému, zákonnému zástupci, opatrovníkovi a orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Odvolání proti tomuto usnesení zákon nevylučuje, nemá však odkladný účinek (§ 76 odst. 5 věta druhá spr. řádu). Obdobně se postupuje i v případě důvodné obavy, že zákonný zástupce nebo opatrovník nebude řádně hájit zájmy mladistvého obviněného.³²⁵

³²² Jedná se o výjimku z pravidla uvedeného v § 29 odst. 1 spr. řádu: *Každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost.*

³²³ Srov. důvodová zpráva (k § 72). Shodně též KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 385.

³²⁴ Toto právo nepřísluší orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

³²⁵ Z důvodové zprávy (k § 72): „Ochrana mladistvého před jeho zákonným zástupcem nebo opatrovníkem v řízení o přestupku pak bude zajištěna tím, že tento zákonný zástupce nebo opatrovník nebude moci v řízení uplatňovat žádná procesní práva, a to ani ve prospěch obviněného. Z hlediska orgánu sociálně-právní ochrany dětí však nedojde k navýšení jeho agendy, neboť tato procesní práva

23 POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU. PŘEDÁNÍ VĚCI. ODLOŽENÍ VĚCI

23.1 Oznámení přestupku

Na prvním počátku každého postupu správního orgánu projednávajícího přestupky je nejdříve zjištění či oznámení podezření ze spáchání přestupku.

Každý může podat oznámení o podezření ze spáchání přestupku na základě § 42 spr. řádu, který ukládá správním orgánům povinnost přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Jde o obecnou normu dopadající i na oznamování přestupků. Pokud o to oznamovatel požádá, má být do 30 dnů vyrozuměn o způsobu, jakým bylo s jeho oznámením naloženo.

Zvláštní úpravu oznamování přestupků, a to pro případ, je-li oznamovatelem policejní orgán nebo jiný správní orgán, obsahuje § 73 přestupkového zákona. Toto ustanovení zakládá povinnost Policie ČR (a Vojenské policie), jakož i jiných správních orgánů, oznamovat důvodné podezření ze spáchání přestupku příslušnému správnímu orgánu (nejsou-li samy příslušné k jejich projednání – pokud ano, mají je na základě zásady oficiality samy projednat). Dané ustanovení tím zakládá všeobecnou oznamovací povinnost správních orgánů.

Oznámení má obsahovat právní kvalifikaci skutku, jeho popis, identitu podezřelého (nejde-li o neznámého pachatele) a uvedení důkazních prostředků.

V případě, že je oznamovatelem policejní orgán, vztahuje se na něj ještě zvláštní úprava § 74 přestupkového zákona, který v případě některých přestupků policejnímu orgánu ukládá povinnost provést nezbytná šetření k osobě podezřelého a k zajištění důkazních prostředků. Policejní orgán tak nemůže podezření oznámit bez dalšího, jak by postupoval podle § 73 přestupkového zákona, ale věc nejdříve takzvaně předšetruje.

Povinnost k šetření se týká (zmíníme-li ty nejdůležitější) přestupku proti veřejnému pořádku, přestupku proti občanskému soužití, pokud v jeho důsledku došlo k ublížení na zdraví (bez ohledu na legislativně-technické nedopatření jak z nedbalosti, tak i úmyslně), dále přestupku proti majetku a přestupku proti zák. o sil. provozu. Zjištěné skutečnosti zachycené v úředním záznamu se přiloží k oznámení.

Přestupek poté policejní orgán oznámí příslušnému správnímu orgánu. Jednání mající znaky přestupku (např. delikt osoby ve služebním poměru, projednávány jako kázeňský přestupek) se předá k tomu příslušnému (kázeňskému) orgánu. Pokud by měl být skutek trestným činem, opět se předá příslušnému orgánu (orgánu činnému v trestním řízení).

vykonává bez ohledu na to, zda v řízení vystupuje zákonný zástupce nebo opatrovník mladistvého obviněného či nikoliv.“

Pokud však není dáno podezření z přestupku (nejde vůbec o přestupek), přestupek nelze projednat (např. pro zánik odpovědnosti za přestupek) nebo není zjištěna identita podezřelého, policejní orgán věc odloží. (Odložení se provede neformálně, nejedná se o odložení dle § 76, vztahující se na správní orgány projednávající přestupky). Pokud o to oznamovatel požádal, vyrozumí jej policejní orgán do 30 dnů o provedených opatřeních.

23.2 Předání věci a změny příslušnosti

Poté, co správnímu orgánu projednávajícímu přestupky dojde oznámení, ať už od občana či orgánu veřejné moci, rozhoduje se o dalším postupu nejdříve ve fázi před případným zahájením řízení.

Pokud okolnosti nasvědčují, že skutek může být trestným činem, správní orgán předá věc orgánu činnému v trestním řízení. Správní orgán předá věc příslušnému orgánu rovněž tehdy, pokud by se jednalo o skutek zákonodárce, který požádal o jeho projednání příslušným orgánem Poslanecké sněmovny nebo Senátu, dále pokud jde o věc osoby ve služebním poměru (např. policisty) anebo vojáka, nebo o věc osoby ve vazbě, vězení nebo detenci (viz § 64 odst. 1 přestupkového zákona).

Nejčastějším důvodem předání věci však bude situace, kdy správní orgán věc předá věcně a místně příslušnému správnímu orgánu z důvodu, že sám není věcně nebo místně příslušný (viz § 64 odst. 2 přestupkového zákona). V tomto případě jde o speciální úpravu k podpůrně působícímu ustanovení § 12 spr. řádu. Kompetenční spory o příslušnost mezi více správními orgány se řeší dle § 11 odst. 2 spr. řádu.

K předání věci může dojít nejen před zahájením řízení o přestupku, ale i v jeho průběhu. Předání je činěno formou usnesení poznamenaného do spisu (§ 64 odst. 3).

Ke změnám v otázce místní příslušnosti může dojít rovněž z důvodu vyloučení všech úředních osob pro podjatost (§ 14 spr. řádu), kdy nadřízený správní orgán pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný správní orgán (viz § 131 odst. 4 spr. řádu). Pověření jiného věcně příslušného orgánu pak zákon výslovně nařizuje, pokud má orgán územního samosprávného celku (typicky obce) projednat přestupek samotného tohoto celku nebo jeho zastupitele, a totéž obdobně platí, pokud podobná situace nastane na úrovni nadřízeného správního orgánu (viz § 63 přestupkového zákona).

23.3 Odložení věci

V případě, že nedojde k předání či k postoupení věci, zkoumá správní orgán, zda není dán některý z důvodů pro odložení věci dle § 76 přestupkového zákona.

Nejčastějším důvodem odložení věci je skutečnost, že došlé *oznámení neodůvodňuje zahájení řízení* o přestupku nebo předání věci (§ 76 odst. 1 písm. a)

přestupkového zákona). Tak tomu bude zejména v případě, kdy skutek vůbec není přestupkem, např. pro chybějící materiální znak skutkové podstaty přestupku (nejde o společensky škodlivé jednání) nebo např. proto, že jde o ryze občansko-právní věc.

Z dalších důvodů odložení uvedme případ, kdy odpovědnost za přestupek zanikla nebo nebyla do 60 dnů zjištěna totožnost podezřelého. Zákon dále zmiňuje případ, kdy podezřelý požívá výsad a imunit dle mezinárodního práva nebo podle jiného zákona či je zákonodárcem, který požádal o projednání věci v disciplinárním řízení. Důvodem pro odložení je i nedostatek věku nebo přičetnosti a samozřejmě smrt, a dále překážka věci rozhodnuté už ve správním nebo trestním řízení nebo vedení trestního řízení v téže věci (v podrobnostech viz § 76 odst. 1 přestupkového zákona). V případě odložení z důvodu nedostatku věku správní orgán o tomto úkonu i okolnostech přestupku informuje orgán sociálně-právní ochrany dětí.

Ve všech výše uvedených případech se věc odkládá formou usnesení, které se pouze poznamená do spisu. O odložení věci však správní orgán vyrozumí osobu přímo postiženou (dotčenou) spácháním přestupku (je-li mu známa).

Správní orgán věc dále odloží, jde-li o přestupek, který lze projednat jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, a ta souhlas nedala nebo jej ještě před zahájením řízení vzala zpět. V tomto případě podle názoru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání se *„Usnesení o odložení věci podle § 76 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky oznamuje osobě přímo postižené spácháním přestupku, jejíž souhlas je podmínkou zahájení a pokračování v řízení o některých přestupcích podle § 79 odst. 1. Tato osoba se může proti předmětnému usnesení odvolat. S ohledem na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) vyrozumí správní orgán po nabytí právní moci tohoto usnesení podezřelého o odložení věci, pokud vůči němu již učinil úkon v rámci postupu před zahájením řízení.“*³²⁶

Ve všech uvedených případech (§ 76 odst. 1 – 4) je odložení povinností, zákon však upravuje i případy, kdy je odložení v zásadě na uvážení správního orgánu. Tak je tomu zejména v případě, kdy správní trest, který by bylo možno za přestupek uložit, je bezvýznamný v porovnání s trestem, který už byl podezřelému uložen za jiný skutek v trestním řízení (§ 76 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona). V právě uvedeném případě se usnesení o odložení věci také oznamuje, a to podezřelému a osobě přímo postižené spácháním přestupku (je-li známa).

Odložení věci je pouze opatřením, kterým se nerozhoduje o přestupku, nezakládá proto překážku věci rozhodnuté.

Usnesení o odložení věci není přezkoumatelné v přezkumném řízení dle § 94 a násl. spr. řádu, pokud však byla věc (nesprávně) odložena, ač mělo být ve věci zahájeno řízení, lze to posuzovat jako nečinnost a bránit se prostředky ochrany proti nečinnosti dle § 80 spr. řádu.

³²⁶ Viz Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 164 ze dne 21. 9. 2018

23.4 Podání vysvětlení

Pro účely zvažování svého postupu, ať půjde např. o odložení věci nebo zejména o zahájení řízení, může správní orgán potřebovat zjistit další informace, které z jeho vlastních zjištění, znalostí nebo došlého oznámení o přestupku nevyplývají. K prověření oznámení o přestupku nebo vlastních zjištění, která mohou být důvodem k zahájení řízení, si proto může správní orgán opatřovat nezbytná vysvětlení dle § 137 spr. řádu, typicky na základě předvolání k podání vysvětlení.

Podat vysvětlení je povinen každý, nemusí tak ovšem činit, pokud by sebe nebo osobu blízkou uvedl v nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek. I zde se uplatní zásady jako zákaz nucení k sebeobviňování. Předmětem vysvětlení též nesmí být utajované informace nebo informace, na něž dopadá povinnosti mlčenlivost (leďa by v uvedených případech došlo ke zproštění mlčenlivosti).

Na druhé straně tomu, kdo bezdůvodně odepře podání vysvětlení (resp. se bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu nedostaví k podání vysvětlení), může jinak správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000 Kč (a to i opakovaně, resp. v limitech podmínek vyplývajících z obecného ustanovení § 62 spr. řádu), eventuálně může být dotyčný v krajním případě i převeden.

O podání vysvětlení se pořizuje úřední záznam, ten však nelze použít v řízení jako důkazní prostředek (slouží pouze ke zvážení dalšího postupu, zatímco dokazování probíhá standardně až po zahájení řízení, kdy účastníci mohou uplatňovat svá procesní práva).

Křivé vysvětlení je přestupkem dle zák. o některých přestupcích.

24 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU. ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ SE SOUHLASEM OSOBY PŘÍMO POSTIŽENÉ SPÁCHÁNÍM PŘESTUPKU. PŘEKÁŽKY ŘÍZENÍ. SPOLEČNÉ ŘÍZENÍ

24.1 Překážky řízení

Přestupky projednávají správní orgány z moci úřední v souladu se zásadou oficiality. Projednání je dle okolností možné ve zkráceném i nezkráceném řízení.

Ve zkráceném řízení lze přestupek projednat příkazem na místě nebo příkazem (vydaným jako první úkon v řízení), nezkrácené řízení se zahajuje oznámením o zahájení řízení o přestupku, jemuž může následovat ústní jednání o přestupku.

V zahájení řízení však může bránit některá z překážek řízení. Konkrétně jde o překážku vedení řízení o téže věci v přestupkovém nebo trestním řízení (překážka *litispendence*) nebo o překážku věci rozhodnuté (překážka *rei iudicatae*). Nelze tak zahajovat řízení ve věci, kde už bylo jednou zahájeno, a podobně je bráněno v zahájení řízení o věci, o níž už bylo rozhodnuto (a to meritorním rozhodnutím, resp. rozhodnutím ve věci samé nebo rozhodnutím, které má stejné účinky).

Zmíněné překážky jsou upraveny ve spr. řádu coby obecném předpisu (§ 48 odst. 1 a 2). Speciálně je pak upravuje i přestupkový zákon (§ 77), který navíc specifikuje, co se rozumí rozhodnutím zakládajícím překážku věci rozhodnuté. Jde zejména o rozhodnutí, kterým byl obviněný uznán vinným, dále rozhodnutí, že se skutek nestal, skutek není přestupkem, skutek nespáchal obviněný či skutek nebyl prokázán, nebo bylo stíhání např. podmíněně zastaveno či došlo k narovnání.

24.2 Zahájení řízení z moci úřední

Všechny přestupky jsou projednávány z moci úřední (byť někdy je podmínkou projednání souhlas, viz níže). Správní orgán projednává všechny přestupky, o nichž se dozví. Obecně je zahájení řízení z moci úřední upraveno ve spr. řádu (§ 46 a 47) a speciálně v přestupkovém zákoně (§ 78).

Nezkrácené řízení o přestupku je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému a ve společném řízení (viz níže) doručením oznámení všem podezřelým (tj. poslednímu z podezřelých). Oznámení o zahájení řízení lze i ústně vyhlásit (k žádosti účastníka se mu o tom vydá potvrzení).

V oznámení je třeba přesným a nezaměnitelným způsobem popsat skutek, o němž má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžná právní kvalifikace. V popisu skutku je třeba obsáhnout zejména identifikaci obviněného, případně dalších osob (typicky osoby přímo postižené spácháním přestupku), jakož i místo, čas a způsob spáchání přestupku, aby nemohlo dojít k záměně s jiným skutkem a obviněný zároveň pro účely obhajoby přesně věděl, co je předmětem řízení.

V případě, kdy by mělo dojít k rozšíření řízení o další skutek nebo by došlo ke změně jeho vymezení, postupuje se obdobně jako v případě oznámení o zahájení řízení (obviněný musí vždy včas vědět, v jaké věci se vede řízení). Obviněný se vyrozumívá i v případě změny právní kvalifikace přestupku.

Součástí oznámení o zahájení řízení o přestupku bude též poučení o procesních právech obviněného, ať už tato práva vyplývají ze spr. řádu nebo z přestupkového zákona (právo zvolit si zmocněnce, nahlížet do spisu, navrhnout důkazy, právo nevypovídat atd.). Poučovací povinnost vyplývá obecně ze spr. řádu (zejména § 4 odst. 2) a speciálně i z jednotlivých ustanovení přestupkového zákona (např. § 80, 82).

S oznámením lze spojit i jiný úkon v řízení. V případě, že je oznámení o zahájení řízení spojeno s předvoláním k ústnímu jednání (nejčastější situace), bude předvolání obsahovat i poučení o následcích nedostavení se (zejména možnost projednání v nepřítomnosti).

24.3 Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku

V některých případech lze přestupek projednat jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku (§ 79); je-li takových osob více, stačí souhlas jedné z nich. Jedná se rovněž o řízení zahajované z moci úřední a uplatní se vše, co bylo výše řečeno o zahájení a jeho náležitostech, pokud zde však správní orgán shledá důvody pro zahájení, potřebuje navíc ještě zmíněný souhlas.

Okruh přestupků, kde se zmíněný souhlas vyžaduje, vyplývá z jiných, resp. zvláštních, zákonů (zejména ze zák. o některých přestupcích).

Konkrétně jde o přestupek proti občanskému soužití spáchaný ublížením na zdraví nebo některou z forem hrubého jednání a dále o přestupky proti majetku, a to pokud ke skutku došlo mezi osobami blízkými. Totéž platí v případě způsobení dopravní nehody, při které bylo jinému ublíženo na zdraví.

Kdo je osobou blízkou, vyplývá z obč. zákoníku (§ 22). Jedna skupina tzv. osob blízkých je daná přímo zákonem – takovou osobou je příbuzný v řadě přímé, sourozenec, manžel nebo partner. Do druhé skupiny spadají osoby v poměru rodinném nebo obdobném, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní (typicky druh, družka – to však bude často třeba nejdříve ověřit). [Pro úplnost dodejme, že obč. zákoník zakládá vyvratitelnou domněnku, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí (což by opět podléhalo ověření)].

Souhlas je třeba ještě v případě přestupku proti občanskému soužití ublížení na cti, zde však bez ohledu na postavení dotčených osob (tedy vždy).

Shledá-li správní orgán v uvedených případech důvody k zahájení řízení, musí osobu přímo postiženou spácháním přestupku poučit o podmínkách vedení řízení, tedy především o skutečnosti, že k projednání přestupku je třeba její souhlas. K podání souhlasu musí správní orgán poskytnout nejméně 30 denní lhůtu.

Pokud souhlas není ve stanovené lhůtě dán, řízení nelze zahájit a věc se odloží (a bylo-li řízení omylem zahájeno bez souhlasu a nebyl dán dodatečně, nelze v řízení pokračovat). I v případě podání souhlasu jej však lze vzít kdykoliv zpět, a to až do vydání rozhodnutí o odvolání. V případě zpětvzetí souhlasu jej už nelze dát znovu a nelze jej podat ani po stanovené lhůtě.

Podmínění zahájení řízení souhlasem je projevem ohledu zákonodárce na citlivost rodinných a obdobných vztahů, kde má vůle osob přímo postižených spácháním přestupku přednost před zájmem státu na trestání všech protiprávních jednání (nebo jde o skutky typově bagatelní, v případě blížení na cti).

V některých případech se však souhlas nevyžaduje a řízení se zahájí (nebo se v něm pokračuje) bez dalšího, ač půjde o skutky vymezené zvláštním zákonem (viz výše), a to tehdy, pokud byl skutek důvodem k vykazání ze společného obydlí (dle § 44 zák. o Policii ČR, z důvodu domácího násilí) nebo pokud byl skutek spáchán na dítěti (osobě mladší 18 let). Zde je naopak upřednostněn zvláštní zájem na ochraně zranitelných osob.

24.4 Společné řízení

Ve většině případů bude správní orgán projednávat jeden přestupek jediného obviněného. Může však nastat i situace, kdy podezřelý spáchal více přestupků nebo se přestupků dopustí více podezřelých a přestupky spolu souvisejí. V těchto situacích se za podmínek stanovených zákonem (§ 88 přestupkového zákona) vede společné řízení. Jednak z důvodu hospodárnosti a v případě pachatele více přestupků i pro účely uplatnění absorpční zásady, kdy se ukládá jeden úhrnný trest za více přestupků.

Podmínkou projednání více přestupků téhož podezřelého ve společném řízení je okolnost, že se týkají stejné oblasti veřejné správy, k jejich projednání je příslušný tentýž správní orgán a přestupky byly spáchány ještě před zahájením řízení o některém z nich (přestupek spáchaný po zahájení řízení se už do společného řízení nepřipojuje).

Stejná oblast veřejné správy je určena shodným zájmem chráněným zákonem, definovaným typicky úpravou zvláštního zákona (doprava, zbraně, životní prostředí atd.). Pro účely projednávání přestupků se v praxi rozumí stejnou oblastí veřejné správy též přestupky, které je oprávněna projednávat obec (tedy obec 1. typu, resp. každá obec – zejména přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku).

Tytéž podmínky se týkají i projednávání přestupků více podezřelých, které spolu souvisejí (tedy jde opět o přestupky ze stejné oblasti veřejné správy, které je příslušný projednat tentýž správní orgán a nebyly spáchány až po zahájení řízení).

Zákon tak stanoví, kdy a za jakých podmínek je společné řízení vedeno povinně, z těchto pravidel však mohou existovat výjimky. Výslovně je např. stanoveno, že k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek usnesením vyloučit ze společného řízení a projednat jej samostatně.

Zákon dále stanoví odchylky pro vedení společného řízení v případě mladistvých. Jde-li o přestupky více mladistvých, přidává se k výše uvedeným podmínkám ještě okolnost, že projednání ve společném řízení je vhodné z hlediska zjištění stavu věci, rychlosti a hospodárnosti řízení a s ohledem na osoby podezřelých. Má-li ve společném řízení figurovat mladistvý podezřelý a jiný (zletilý) podezřelý, vede se společné řízení jen tehdy, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci a není to na újmu mladistvému podezřelému.

Závěrem dlužno dodat, že nastíněné normy se v plném rozsahu uplatní především v nezkráceném řízení.

25 PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU, ÚSTNÍ JEDNÁNÍ, DOKAZOVÁNÍ. PŘERUŠENÍ ŘÍZENÍ. ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ

25.1 Průběh řízení o přestupku

Řízení o přestupku můžeme rozlišovat na zkrácená a nezkrácená. Ve zkráceném řízení se rozhoduje příkazem na místě nebo příkazem. Je-li přestupek projednán příkazem na místě, spadá v jedno zahájení řízení a vydání rozhodnutí, jímž je řízení zároveň pravomocně ukončeno. Je-li o přestupku rozhodnuto příkazem coby prvním úkonem v řízení, je vydáním příkazu řízení zahájeno a nepodá-li obviněný odpor, je následně i ukončeno; podá-li obviněný odpor, pokračuje se v řízení ve stejném režimu, jako v nezkráceném řízení. Standardní nezkrácené řízení je zahájeno oznámením o zahájení řízení o přestupku, poté lze nařídit ústní jednání přestupku, provádí se dokazování, závěrem musí být obviněnému umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a vyvrcholením řízení je vydání rozhodnutí o přestupku.

25.2 Ústní jednání

Zejména v případě přestupků fyzických osob se zpravidla nařizuje ústní jednání o přestupku. Obecnou úpravu ústního jednání upravuje spr. řád (§ 49 spr. řádu), zvláštní úpravu § 80 přestupkového zákona.

Nařízení ústního jednání je v zásadě fakultativní, tedy závisí na správní úvaze správního orgánu; v některých případech však nařízení ústního jednání zákon přímo ukládá.

Správní orgán tak nařídí ústní jednání k žádosti obviněného, pokud je to nezbytné k uplatnění jeho práv (např. vyjadřovat se k důkazům, klást otázky navrženým svědkům). Pokud správní orgán neshledá tuto nezbytnost, zamítne žádost usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. Zejména pokud správní orgán s nařízením ústního jednání nepočítá, musí být obviněný o právu žádat jeho nařízení poučen.

Zákon dále ukládá nařízení ústního jednání i bez požádání obviněného, pokud je to nezbytné pro zjištění stavu věci (typicky pokud je třeba vyslechnout svědky, příp. samotného obviněného), což bude nejčastější případ.

Správní orgán také vždy nařídí ústní jednání v případě, je-li obviněným mladistvý (ústní projednání má vyšší výchovný účinek a umožní lépe uplatnění práv subjektů se zvláštními procesními právy, zejména zákonných zástupců a orgánu sociálně-právní ochrany dětí).

Správní orgán dále může nařídit ústní jednání k žádosti poškozeného, je-li to třeba k rozhodnutí o jeho nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení. Neshledá-li správní orgán tuto potřebu, zamítne žádost poškozeného

usnesením, které se oznamuje pouze jemu. A opět zejména tehdy, pokud správní orgán s nařízením ústního jednání nepočítá, musí poškozeného o možnosti žádat jeho nařízení poučit.

K nařízenému ústnímu jednání správní orgán předvolá všechny účastníky. O ústním jednání mají uvědomení s alespoň **pětidenním** předstihem. O ústním jednání se též vyrozumívají subjekty se zvláštními procesními právy, figurují-li v řízení (osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas s řízením, nebo zákonný zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí).

Ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného tehdy, pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo dostatečného důvodu, anebo pokud byl řádně předvolán, ale souhlasí s ústním jednáním ve své nepřítomnosti.

25.3 Dokazování

Dokazování opět obecně upravuje spr. řád (§ 50 a § 51 a násl. spr. řádu) a speciálně v § 82 i přestupkový zákon. V řízení o přestupku je třeba zjistit skutečný stav věci (zásada materiální pravdy) a správní orgán má zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch obviněného.

K provedení důkazů lze užít všechny důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a nebyly získány nebo provedeny v rozporu se zákonem. Správní orgán hodnotí důkazy jednotlivě i ve vzájemných souvislostech. V řízení platí zásada volného hodnocení důkazů, správní orgán tak např. není vázán návrhy účastníků, musí se s nimi však vypořádat a své hodnocení návrhů a důkazů odůvodnit.

Některé z důkazů (a způsob jejich provedení) spr. řád výslovně upravuje, konkrétně jde o důkaz listinou, důkaz ohledáním, důkaz svědeckou výpovědí a důkaz znaleckým posudkem.

Nejčastějším z uvedených důkazů je svědecká výpověď (§ 55 spr. řádu). Tu je povinen podat každý, kdo není účastníkem řízení. Svědek musí vypovídat pravdivě a nic nezamlčet. Nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích nebo skutečnostech chráněných mlčenlivostí (leda byl povinnosti tyto informace chránit zproštěn). Nemusí vypovídat tehdy, pokud by svědectvím sobě nebo osobě blízké způsobil nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek. O všech uvedených podmínkách a povinnostech musí být svědek poučen.

Dokazování speciálně upravuje i přestupkový zákon (§ 82), který pojednává o výsledku obviněného. Provedení důkazu výsledkem obviněného je na zvážení správního orgánu. Pokud je však výslech nezbytný k uplatnění práv obviněného (např. pro vyjádření k výpovědím svědků, jiným důkazům či podkladům), provede jej správní orgán vždy. Obviněný nesmí být vyslýchán za stejných podmínek, jako svědek (ochrana utajovaných informací anebo skutečností, na něž dopadá povinnost mlčenlivosti, viz výše). Obviněný má navíc právo nevypovídat

a k výpovědi či doznání nesmí být správním orgánem nucen. O právu nevypovídat a o okolnostech, kdy nesmí být vyslýchán, musí být obviněný poučen.

Obviněný a ostatní účastníci řízení mají právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. Totéž právo mají vůči účastníkům, svědkům a znalcům i subjekty se zvláštními procesními právy, pokud v řízení figurují (osoba, která dala souhlas s pojednáním přestupku, zákonný zástupce mladistvého, orgán sociálně-právní ochrany dětí). Dotazovaná osoba má právo odepřít výpověď a nesmí být tazána za stejných podmínek jako svědek, o čemž musí být poučena.

Při rozhodování může správní orgán vycházet i z dalších důkazů a podkladů, zejména jde-li o skutečnosti známé mu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů či skutečnosti obecně známé (notoriety). Dále se může jednat např. o fotografie, mapy, nahrávky, záznamy elektronické komunikace atd.

V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být jediným podkladem rozhodnutí skutečnosti zjištěné při kontrole (zachycené v kontrolním protokolu).

Po skončení dokazování, resp. před vydáním rozhodnutí, musí mít účastníci (především tedy obviněný) možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 spr. řádu). Zpravidla je tato možnost dána po skončení ústního jednání, bylo-li nařízeno. V každém případě pak obviněný musí vědět, k jakému okamžiku je dokazování ukončeno a kdy zmíněné právo může uplatnit.

25.4 Přerušení řízení

Obecná úprava přerušení řízení je obsažena ve spr. řádu. Týká se jednak důvodů pro přerušení řízení (§ 64). Řízení tak správní orgán přeruší, probíhá-li např. řízení o předběžné otázce, nebo do doby ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi. Správní řád dále řeší i okolnosti, podmínky a účinky přerušení řízení (§ 65), z nichž nejdůležitější je skutečnost, že v případě přerušení řízení správnímu orgánu neběží lhůta pro vydání rozhodnutí a není tak z procesního hlediska nečinný.

Zvláštní důvody k přerušení řízení dále obsahuje § 85 přestupkového zákona. Správní orgán (vždy) přeruší řízení také tehdy, pokud byla v téže věci podána kasační stížnost v řízení ve správním soudnictví (z povahy věci tehdy, je-li podána žalovaným správním orgánem).

Na základě správního uvážení může správní orgán přerušit řízení rovněž tehdy, pokud obviněný pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání projednávaného přestupku, není schopen chápat smysl řízení.

Řízení lze konečně přerušit také v případě, když lze očekávat potrestání obviněného za jiný skutek v trestním řízení a správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný v porovnání se soudním trestem, který lze očekávat. V případě pravomocného potrestání v trestním řízení může z uvedených důvodů následovat zastavení řízení, jinak se bude v řízení pokračovat. Po dobu přerušení

řízení z uvedeného důvodu zároveň neběží promlčecí doba pro zánik odpovědnosti za přestupek.

Přerušení řízení dle § 85 přestupkového zákona

- (1) *Správní orgán usnesením přeruší řízení také tehdy, byla-li v téže věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního. (promlčecí doba se STAVÍ automaticky s ohledem na § 41 s. ř. s.)*
- (2) *Správní orgán může usnesením přerušit řízení, jestliže obviněný není schopen chápat smysl řízení pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání skutku, který je předmětem řízení. (pozor – toto přerušení řízení nemá vliv na běh promlčecí doby, NESTAVÍ SE)*
- (3) *Správní orgán může usnesením přerušit řízení, pokud lze očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, jehož uložení lze očekávat v trestním řízení. (promlčecí doba se s ohledem na § 32 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona STAVÍ)*

25.5 Zastavení řízení

Řízení o přestupku je zpravidla ukončeno buď vydáním rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným, nebo usnesením o zastavení řízení. Tituly pro zastavení řízení speciálně upravuje zejména § 86 přestupkového zákona, spr. řád se zde prakticky nepoužije. Důvody k zastavení řízení jsou buď meritorní (věcné), kdy usnesení zároveň zakládá překážku věci rozhodnuté, anebo procesní.

Z věcných důvodů se řízení zastavuje tehdy, pokud skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, dále pokud skutek nespáchal obviněný a především (to je nejčastější důvod), pokud spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno. V těchto případech se usnesení vždy oznamuje účastníkům řízení.

Ostatní důvody zastavení řízení jsou procesního rázu a v podstatné části se kryjí s důvody pro odložení věci. Zmínit lze například skutečnost, že obviněný požívá výsad a imunit podle mezinárodního práva nebo jiného zákona, dále nedostatek věku nebo přičetnosti, dále zánik odpovědnosti za přestupek, překážku vedení řízení (*litispendence*) nebo překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*), smrt nebo zánik obviněného anebo případ, kdy v případě přestupků, které lze projednat jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, tento souhlas chybí nebo byl vzat zpět. Ve většině uvedených případů se usnesení o zastavení řízení pouze poznamená do spisu. Dodejme, že v případě zastavení řízení z důvodu nedostatku věku správní orgán informuje zákonného zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí.

Řízení o přestupku se dále zastaví v případě schválení dohody o narovnání mezi obviněným a poškozeným (srovnej § 93 odst. 3 písm. g) přestupkového zákona) a v případě usmíření ve věci přestupku ublížení na cti (viz § 7 odst. 8 zák. o některých přestupcích).

Správní orgán dále může (nikoliv musí, jako ve výše uvedených případech) zastavit řízení tehdy, pokud už byl obviněný potrestán za jiný skutek v trestním řízení, a hrozící trest za přestupek je v porovnání se soudním trestem bezvýznamný.

Zastavení řízení z procesních důvodů nemusí bránit pozdějšímu projednání přestupku, konkrétně pokud obviněný přestal požívat výsad a imunit anebo trestní řízení v téže věci nebylo ukončeno rozhodnutím, které by zakládalo překážku věci rozhodnuté (např. rozsudek o vině).

Pravomocné usnesení o zastavení řízení, ať už se oznamuje nebo pouze poznamenává do spisu, může být přezkoumáno v přezkumném řízení (které tak může být krajním prostředkem nápravy nezákonnosti).

26 ZVLÁŠTNOSTI DORUČOVÁNÍ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU. ZAJIŠŤOVACÍ PROSTŘEDKY

26.1 Obecně k doručování

Řízení o přestupku je druhem správního řízení, proto i proces doručování je obecně upraven v základním zákoně, ve správním řádu; konkrétně v § 19 a násl. Tato úprava ve vztahu k přestupkovému zákonu působí subsidiárně.

Pro doručování písemností v řízení o přestupku obecně platí následující pravidla:

- Písemnost doručuje buď správní orgán, který ji vyhotovil, sám, nebo prostřednictvím jiného.

Např. je-li k řízení příslušný orgán obce, typicky komise pro projednávání přestupků, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.

- Doručuje-li správní orgán sám, pak primárně doručuje písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky adresáta (může však dojít i k doručení na místě, např. při ústním jednání nebo při kontrole, což je zřejmě nejefektivnější způsob doručení).
- Není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, může správní orgán s účinností od 1. 7. 2017 podle § 19 odst. 3 spr. řádu zaslat písemnost do datové schránky kontaktního místa veřejné správy (Czech POINT, typicky Česká pošta, s. p.), které tuto písemnost převede autorizovanou konverzí dokumentů a doručí písemnost, která je jejím výstupem. V tomto případě jde o tzv. *hybridní způsob doručování*, který lze využít jen za splnění následujících podmínek:
 1. Při zaslání písemnosti do datové schránky kontaktního místa veřejné správy správní orgán určí způsob doručení adresátovi. Kontaktní místo veřejné správy bezodkladně zašle správnímu orgánu doklad o doručení písemnosti, je-li pro řízení třeba, nebo potvrzení o nemožnosti písemnost doručit a důvody nedoručení.
 2. Správní orgán výkon své působnosti v oblasti doručování musí přenést na kontaktní místo veřejné správy. Působnost lze přenést veřejnoprávní smlouvou nebo dohodou mezi správními orgány podle § 160 odst. 3 spr. řádu s účinky pro budoucí doručování za předpokladu, že správní orgán v daném případě tento postup zvolí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo předmětné dohody není třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu.
- Není-li možné doručovat dle předchozích bodů, správní orgán písemnost doručuje prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.
- Je-li adresátem písemnosti fyzická osoba, písemnost se doručuje:

1. na účastníkem sdělenou adresu pro doručování (§ 19 odst. 4 spr. řádu), tou může být i elektronická adresa,
 2. na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti,
 3. na adresu jejího trvalého pobytu,
 4. kdekoli bude zastižena.
- Je-li adresátem podnikající fyzická osoba, písemnost doručuje správní orgán do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu.
- Je-li adresátem právnická osoba, právnické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4 spr. řádu), na adresu jejího sídla nebo sídla její organizační složky, již se řízení týká. U zahraniční právnické osoby se doručuje na adresu sídla její organizační složky zřízené v České republice, týká-li se písemnost činnosti této organizační složky.
- Při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě se doručuje na elektronickou adresu právnické osoby.
 - V ostatních případech se zahraničním právnickým osobám písemnosti doručují prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny.
- Adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování je v cizině, lze doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny. Pokud se tímto způsobem nepodaří písemnost doručit, ustanoví jim správní orgán opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. d) spr. řádu].
- Nebyl-li adresát zastižen (v případě doručování fyzické osobě), případně nebyla-li zastižena žádná osoba, které by bylo možné písemnost doručit (v případě doručování podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě), a písemnost není možné doručit jiným zákonem stanoveným způsobem, písemnost se uloží (viz § 23 odst. 1 a 2 spr. řádu).
- Písemnost se uloží buď u správního orgánu, který ji vyhotovil, nebo u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím (viz § 23 odst. 3 spr. řádu).
- Adresát se vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Zároveň s tímto oznámením se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání vyvolalo (zejména že může dojít k fikci doručení dle § 24 odst. 1 spr. řádu) nebo o možnosti postupu podle

§ 24 odst. 2 spr. řádu³²⁷. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu.

- V případě doručování fikcí³²⁸ podle § 24 odst. 1 spr. řádu platí, že případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. Uvedené však platí pouze v případě doručování poštou, nikoliv při doručování do datové schránky, kde lze uplatnit fikci doručení i v případě, že poslední den lhůty připadne na den pracovního klidu (vychází se z neomezeného přístupu k datové schránce).³²⁹ Zdůrazněme, že uvedené platí samozřejmě tehdy, doručuje-li správní orgán. Pokud činí podání prostřednictvím datové schránky vůči orgánu veřejné moci účastník, toto je učiněno okamžikem dodání datové zprávy do schránky orgánu veřejné moci.³³⁰
- Pokud účastník řízení má advokáta a ten využije svého oprávnění dát se zastoupit jiným advokátem, stává se tento advokát (substitut) zástupcem advokáta, nikoliv zástupcem účastníka řízení. Proto je třeba písemnosti doručovat nikoliv substitutovi advokáta, ale advokátovi.³³¹
- Pro úplnost se předkládají následující pravidla, z nichž je možno při doručování vycházet:
 1. *Správné doručování, adresát zásilku převzal* → **DORUČENO**
 2. *Správné doručování, adresát zásilku nepřevzal* → **DORUČENO** (fikcí)
 3. *Vada v doručování, adresát zásilku převzal* → **DORUČENO**
 4. *Vada v doručování, adresát zásilku nepřevzal* → **NEDORUČENO**

26.2 Zvláštnosti doručování v řízení o přestupku

Přestupkový zákon obsahuje hned několik ustanovení, která jsou speciální k úpravě doručování ve správním řádu.

³²⁷ Prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 spr. řádu požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.

³²⁸ Byť se v odborné literatuře lze setkat i s názory, že rozhodnutí o přestupku (příkaz) nelze doručit fikcí, v těchto skriptech se vychází z právního názoru ústředního metodického orgánu, Ministerstva vnitra, že příkaz doručit fikcí lze (viz str. 71 Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018 – dostupné z webové adresy: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-ucinný-od-1-7-2017.aspx>). Rovněž viz poznámka pod čarou č. 12) in STRAKOŠ, J. *Poznátky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (I.)*. Časopis Správní právo 3/2018, s. 192.

³²⁹ K tomu dále viz NSS 9 As 55/2009 a závěr č. 93 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010 – dostupný z webové adresy: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-radu-a-správnímu-trestání.aspx>

³³⁰ Viz usnesení NSS 9 Afs 28/2010; dále možno srov. nálezy II. ÚS 335/12 či nálezy II. ÚS 3518/11.

³³¹ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS 1 As 4/2003, popř. rozsudek NSS 9 As 220/2015.

První zmínka o doručování je vedena v § 65 přestupkového zákona v souvislosti s doručováním písemností ve styku s cizinou. Slovy důvodové zprávy: „*Jedná se o úpravu právního styku s cizinou, přičemž realizace tohoto ustanovení je závislá na tom, zda Česká republika přistoupí k nějaké mezinárodní smlouvě, která by právní pomoc v oblasti řízení o přestupcích upravovala.*“³³²

Dále se ke zvláštnostem doručování v řízení o přestupku dočteme především v Části třetí, Hlavě III. přestupkového zákona.

Obecně platí, že předvolání, jakož i rozhodnutí o přestupku se doručují do vlastních rukou účastníka (viz § 19 odst. 5 spr. řádu), popř. do rukou jeho ustanoveného zmocněnce. Existují však dvě výjimky.

První výjimku ze způsobu doručování představuje § 66 přestupkového zákona, který v řízení o přestupku připouští **doručování veřejnou vyhláškou**. Ještě přitom tomu není tak dávno, kdy tento způsob doručování (rozuměj doručování rozhodnutí o přestupku) byl v přestupkovém řízení zapovězen. Do 30. 9. 2016 bylo totiž v § 80 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích výslovně uvedeno, že *rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou*. Kobratu došlo až vlivem přijetí zák. č. 204/2015 Sb., který nově stanovil: *doručuje-li správní orgán písemnosti v řízení veřejnou vyhláškou, vyvěsí na úřední desce pouze oznámení o možnosti převzít doručovanou písemnost*. Na uvedené pak navázal i nový přestupkový zákon (*Doručuje-li se veřejnou vyhláškou, postupuje správní orgán tak, že na úřední desku vyvěsí pouze oznámení o možnosti převzít doručovanou písemnost*), což potvrzuje jeho důvodová zpráva, v níž se mj. uvádí: „*Oproti úpravě v § 25 odst. 2 správního řádu zákon stanoví povinnost doručování písemností v řízení o přestupku (včetně rozhodnutí o přestupku) veřejnou vyhláškou obligatorně vyvěšením oznámení o možnosti převzít doručovanou písemnost (výjimku obsahuje úprava vyrozumění o odložení věci a vyrozumění osoby přímo postižené spácháním přestupku o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody způsobené spácháním přestupku)*. Navrhované pravidlo navíc umožní vyvěšení veřejné vyhlášky i v případě, kdy je osobě neznámého pobytu nebo sídla, osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat nebo osobě, která není známa, ustanoven opatrovník. To zlepšuje její procesní postavení.“³³³

Výjimku z pravidla, že je třeba doručovat vždy ustanovenému zmocněnci, pak představuje § 67 přestupkového zákona, tzv. **doručování zmocněnci**. Jestliže se totiž nedaří doručovat zmocněnci účastníka řízení, doručuje správní orgán pouze účastníkovi řízení. Podle důvodové zprávy: „*Ustanovení upravuje odchylku od § 25 a § 32 správního řádu, resp. především od § 33 odst. 4 správního řádu. Podle správního řádu se v případě, že se prokazatelně nedaří doručovat, doručuje danému účastníkovi řízení veřejnou vyhláškou, resp. se mu za podmínky § 32 správního řádu ustanoví opatrovník. Na tuto úpravu v případě zmocněnce účastníka řízení navazuje § 33 odst. 4 správního řádu, podle kterého se za podmínky, že se nedaří doručovat zmocněnci, postupuje podle § 25 a 32 správního řádu a účastník řízení se o tomto postupu jakož i o obsahu písemností vyrozumí. Tato právní úprava bývá v řízení o přestupku zneužívána ze strany obecných zmocněnců k obstrukcím. V řadě případů*

³³² Viz důvodová zpráva s. 183.

³³³ Viz důvodová zpráva s. 183.

tak zastoupení na základě plné moci hraničí se zneužitím práva, neboť jeho účelem jsou především obstrukce v řízení, nikoliv ochrana práv a oprávněných zájmů účastníka řízení. Proto návrh upravuje odchylku od správního řádu spočívající v tom, že v případě, že se prokazatelně nebude dařit doručovat zmocněnci účastníka řízení, správní orgán nebude takovému zmocněnci doručovat veřejnou vyhláškou resp. ustanovovat opatrovníka, nýbrž bude doručovat přímo zastoupenému účastníkovi řízení. Tato odchylka od správního řádu bude dopadat pouze na doručování zmocněnci, neboť pouze v tomto případě jde o zastoupení na základě projevu vůle účastníka řízení a je tedy možné je ze strany účastníka řízení zneužívat k obstrukcím. Pravidlo se však bude vztahovat na všechny účastníky řízení (byť lze obstrukce očekávat především od obviněného), neboť není legitimní důvod pro rozlišování doručování obviněnému a ostatním účastníkům řízení o přestupku. Dané pravidlo není třeba uplatňovat vůči osobám přímo vystupujícím v řízení (zákonný zástupce mladistvého obviněného nebo opatrovník, osoba přímo postižená spácháním přestupku), neboť tyto osoby nemají postavení účastníka řízení a nemohou tak blokovat pojednání přestupku.“³³⁴

26.3 Zajišťovací prostředky

Stejně jako v jakémkoliv jiném správním řízení lze průběh řízení a jeho účel zajistit i v řízení o přestupku a to za pomoci tzv. zajišťovacích instrumentů. Ty jednak nabízí obecná úprava správního řádu, jednak přestupkový zákon.

Obecnými zajišťovacími instrumenty tradičně rozumíme:

- předvolání (§ 59 spr. řádu),
- předvedení (§ 60 spr. řádu),
- předběžné opatření (§ 61 spr. řádu),
- možnost uložení pořádkové pokuty (§ 62 spr. řádu),
- vykázání z místa konání úkonu (§ 63 spr. řádu).

Zvláštními zajišťovacími instrumenty, které zná přestupkový zákon, rozumíme:

- záruku za splnění povinnosti (§ 83),
- možnost správního orgánu zakázat zrušení, zánik nebo přeměnu obviněné právnické osoby (§ 84).

A) Předvolání (§ 59 spr. řádu)

- *Správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná.*
- ***Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem.***
- *V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví.*
- *Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.*

³³⁴ Viz důvodová zpráva s. 183-184.

B) Předvedení (§ 60 spr. řádu)

- (1) Jestliže se účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat **usnesení, na jehož základě bude účastník nebo svědek předveden.** Písemné vyhotovení usnesení se doručuje orgánům, které mají předvedení provést; úřední osoby, které plní úkoly těchto orgánů, doručí usnesení předváděnému.
- (2) Předvedení na požádání správního orgánu zajišťuje Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon. V řízení před orgány obcí zajišťuje předvedení též obecní policie.

C) Předběžné opatření (§ 61 spr. řádu)

- (1) Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.
- (2) O požádání účastníka o předběžné opatření musí být rozhodnuto do 10 dnů. Rozhodnutí se oznamuje jen tomu, koho se týká, popřípadě též jinému účastníkovi, který o jeho vydání požádal. Odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek; může je podat pouze účastník, kterému se rozhodnutí oznamuje.
- (3) Správní orgán předběžné opatření zruší rozhodnutím bezodkladně poté, co pomine důvod, pro který bylo nařízeno. Neučiní-li tak, pozbývá předběžné opatření účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků.
- **Zvláště významným je pak odst. 4, který představuje jakousi náhradu za zrušený § 75 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích³³⁵** - (4) Osoba, které bylo oznámeno rozhodnutí o zajištění věci, je povinna tuto věc správnímu orgánu vydat. Není-li věc v určené lhůtě správnímu orgánu vydána, může být tomu, kdo ji má u sebe, odňata. O vydání nebo odnětí zajištěné věci se sepíše protokol, v němž se uvede též popis zajištěné věci. Osobě, která věc vydala nebo již byla věc odňata, správní orgán nebo úřední osoba provádějící odnětí věci vystaví potvrzení. Pozbylo-li předběžné opatření účinnosti, vrátí se věc osobě, které byla zajištěna, nemůže-li být předmětem exekuce.

D) Pořádková pokuta (§ 62 spr. řádu)

- (1) Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu **až do výše 50.000 Kč** tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že
 - a) se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu,
 - b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo

³³⁵ § 75 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích - **Vydání a odnětí věci** - (1) Kdo má u sebe věc důležitou pro zjištění skutečného stavu věci, nebo věc, která může být prohlášena za propadlou nebo zabranou, je povinen na výzvu správního orgánu ji vydat; nevydá-li ji, může se mu věc na základě rozhodnutí správního orgánu odejmout. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. (2) Nebude-li vydána nebo odňata věc prohlášena za propadlou nebo zabranou, musí být bez zbytečných průtahů vrácena tomu, komu nepochybně patří; jinak tomu, kdo ji vydal nebo komu byla odňata.

- c) neuposlechne pokynu úřední osoby.
- (2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.³³⁶
 - (3) Při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení; pokutu lze ukládat i opakovaně.
 - (4) Pořádkovou pokutu vybírá podle zvláštního zákona správní orgán, který ji uložil. V řízení o uložení povinnosti, k jejíž exekuci je správní orgán příslušný, je exekucním správním orgánem (§ 103 odst. 2) správní orgán, který pořádkovou pokutu uložil. Příjem z pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil.
 - (5) Účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí. Odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek.
 - (6) Pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. Přitom správní orgán přihlédne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.

E) Vykázání z místa konání úkonu (§ 63 spr. řádu)

- (1) Toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání nebo ohledání na místě, popřípadě při jiném úkonu, může správní orgán po předchozím upozornění vykázat z místa, kde se úkon koná. Usnesení se vyhlašuje ústně. Správní orgán poučí vykazovanou osobu o následcích neuposlechnutí. Vykázání vynucují tytéž orgány, které provádějí předvedení podle § 60.
- (2) Jestliže úkon není uskutečňován v úředních místnostech správního orgánu, nelze z místa úkonu vykázat osobu, která má vlastnické či užívací právo k prostoru, kde se úkon koná.

F) Záruka za splnění povinnosti dle § 83 přestupkového zákona

- (1) Správní orgán může k zajištění účelu řízení uložit obviněnému záruku za splnění povinnosti, která by mohla být uložena v řízení o přestupku, pokud má důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku, výkon správního trestu nebo náhradu škody anebo vydání bezdůvodného obohacení poškozenému. Záruku za splnění povinnosti podle věty první lze uložit osobě podezřelé ze spáchání přestupku i před zahájením řízení o přestupku.
- (2) Pokud pominou důvody pro uložení záruky, správní orgán rozhodnutí o uložení záruky zruší a vrátí ji obviněnému.
- (3) Záruku za splnění povinnosti lze uložit též příkazem, popřípadě příkazovým blokem, jde-li o peněžitou záruku za splnění povinnosti.

³³⁶ K tomu co lze považovat za „hrubě urážlivé podání“ – viz např. rozsudek NSS 8 As 16/2012.

G) Zrušení, zánik a přeměna právnické osoby dle § 84 přestupkového zákona

- (1) *Správní orgán zakáže zrušení, zánik nebo přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna. Byla-li právnická osoba založena nebo zřízena na dobu určitou nebo k dosažení určitého účelu a po zahájení řízení o přestupku uplynula doba, na niž byla založena nebo zřízena, nebo se naplnil účel, pro který byla založena nebo zřízena, hledí se na ni od tohoto okamžiku do pravomocného ukončení řízení, jako by byla založena nebo zřízena na dobu neurčitou.*
- (2) *Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny se oznamuje pouze obviněné právnické osobě; odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Správní orgán zruší zákaz, pominou-li důvody pro jeho vydání.*
- (3) *Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby správní orgán zruší, pokud byly splněny veškeré povinnosti uložené právnické osobě jako pachateli přestupku pravomocným rozhodnutím o přestupku nebo nabylo právní moci usnesení o zastavení řízení o přestupku. Rozhodnutí podle věty první může být prvním úkonem v řízení.*
- (4) *Správní orgán o zákazu podle odstavce 1 a o jeho zrušení uvědomí orgán veřejné moci nebo osobu, které vedou veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob. Orgán veřejné moci nebo osoba, které vedou veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob, po oznámení zákazu podle odstavce 1 nezapiší zrušení nebo přeměnu právnické osoby do takového rejstříku, registru nebo evidence, ani neprovedou její výmaz, ledaže je správní orgán uvědomil o zrušení tohoto zákazu.*
- (5) *Pokud správní orgán vydá zákaz podle odstavce 1, obviněná právnická osoba nebude zrušena, nezanikne nebo nedojde k její přeměně.*
- (6) *Přeměnou se pro účely přestupkového zákona rozumí sloučení, splynutí nebo rozdělení právnické osoby, převod jmění na společníka, změna právní formy právnické osoby nebo přemístění sídla právnické osoby do zahraničí.*

27 ŘÍZENÍ O NÁHRADĚ ŠKODY A O VYDÁNÍ BEZDŮVODNÉHO OBOHACENÍ. NAROVNÁNÍ

27.1 Řízení o náhradě škody (vydání bezdůvodného obohacení)

1. Pojem škody

Škodou se pro účely adhezního řízení rozumí majetková újma.³³⁷ Tou je třeba rozumět újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je vyjádřitelná v penězích. Podle § 2952 obč. zákoníku se přitom nejedná jen o **škodu skutečnou** (výše, o kterou se hodnota majetku snížila), ale také o **ušlý zisk** (výše, o kterou se hodnota majetku nezvýšila, ačkoliv měla). Škodou se naopak nerozumí újma na zdraví, cti či důstojnosti. Správní orgán proto není o takovém nároku oprávněn rozhodovat pro nedostatek pravomoci. V případě, že by tak přesto učinil, bylo by jeho rozhodnutí nicotné.³³⁸

Zbývá dodat, že podle § 2951 obč. zákoníku se škoda nahrazuje uvedením do předešlého stavu. Není-li to možné, nebo žádá-li o to poškozený, pak se hradí v penězích. Při určení výše škody se zohlední, co poškozený musel k obnovení nebo nahrazení funkce věci účelně vynaložit. Poškodil-li škůdce věc ze svévole nebo škodolibosti, poskytne se náhrada nikoliv v tržní ceně, ale v ceně, jakou věc měla pro samotného poškozeného (srov. § 2969).

2. Pojem bezdůvodného obohacení

Bezodůvodně se obohatí zvláště ten, kdo získá majetkový prospěch plněním bez právního důvodu, z právního důvodu, který odpadl, protiprávním užitím cizí hodnoty nebo tím, že za něho bylo plněno, co měl po právu plnit sám. To neplatí, měl-li pro takové jednání spravedlivý důvod (srov. § 2991 odst. 1, 2 obč. zákoníku).³³⁹ Na rozdíl od škody, jež vzniká přímo poškozenému, u bezdůvodného obohacení získává hodnoty pachatel na místo poškozeného, a to tím, že dochází ke zvětšení jeho jmění (obohacení přímé) nebo naopak nedojde k jeho zmenšení, ač se tak mělo stát (obohacení nepřímé).

Příklad: Přestupek prisvojení si cizí věci nálezem nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby podle § 8 odst. 1 písm. c) zák. o některých přestupcích.

Pokud se dále v textu hovoří o náhradě škody, rozumí se tím také vydání bezdůvodného obohacení.

³³⁷ To vyplývá z § 42 odst. 1 přestupkového zákona, kde je v pojednání o podmíněném upuštění od uložení správního trestu zavedena legislativní zkratka „škoda“ pro majetkovou újmu.

³³⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 321

³³⁹ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 362.

3. Procesní otázky

Přestupkový zákon upravuje **tzv. adhezní řízení** v § 89 s cílem umožnit, aby jasné případy způsobené škody či bezdůvodného obohacení mohly být vyřízeny rychle již při projednávání přestupku a bez náročného soudního řízení.³⁴⁰ Jedná se o obecnou úpravu náhrady škody, která *nevylučuje* stanovení odlišných pravidel ve zvláštních zákonech upravujících přestupky v různých oblastech veřejné správy. **Adhezní řízení netvoří žádnou samostatnou nebo oddělenou část přestupkového řízení.** V § 90 odst. 2 písm. b) přestupkový zákon nadto výslovně vylučuje rozhodnout o nároku na náhradu škody příkazem.

V adhezním řízení je **rozhodováno o soukromoprávním nároku** poškozeného vůči obviněnému, který jinak spadá do pravomoci civilních soudů.³⁴¹ Předpoklady vzniku škody a její reparace bude správní orgán posuzovat podle příslušného hmotného práva, typicky obč. zákoníku. Vyloučeno je uplatňovat nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení např. při neodvedení daně, nezaplacení poplatku či pojistného, protože ty nelze vymáhat žalobou v civilním procesu. O nedoplatku v takovém případě totiž nerozhoduje soud, ale jiný příslušný orgán (formou výkazu nedoplatků, platebním výměrem aj.).³⁴²

A) Podmínky uplatnění nároku a rozhodování o něm

Předně platí, že poškozený se nestává účastníkem řízení automaticky vznikem škody v důsledku protiprávního jednání pachatele, ale teprve uplatněním svého nároku na její náhradu v přestupkovém řízení. Časovým okamžikem, do kdy tak lze učinit, je **první ústní jednání ve věci nebo lhůta stanovená správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání.** Výjimku z povinnosti včasného uplatnění nároku představuje situace, kdy se tak stalo již v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku. V takovém případě se poškozený stává bez dalšího účastníkem přestupkového řízení již okamžikem jeho zahájení.

Aby mohla být výše popsaná pravidla naplněna, stanoví přestupkový zákon povinnost správního orgánu **bezodkladně vyrozumět poškozeného, který je mu znám, o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody a poučit jej, dokdy tak může učinit** (srov. výše). Spolu s tím správní orgán zpravidla informuje poškozeného o právu žádat nařízení ústního jednání (§ 80 odst. 3) *nebo* přímo o termínu ústního jednání, pokud již správní orgán rozhodl o jeho konání. Tato informace je pro poškozeného důležitá, neboť bez znalosti termínu ústního jednání by vůbec nevěděl, zda svůj nárok uplatňuje včas.³⁴³ Pro praxi považujeme v těchto

³⁴⁰ Slovy judikatury „adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového tedy není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí, přičemž otázky komplikované (...) mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.“ (rozsudek NSS 2 As 46/2006).

³⁴¹ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2009, s. 167.

³⁴² PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 389-390.

³⁴³ Samozřejmě platí, že pokud správní orgán v době, kdy vyrozumívá poškozeného o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody v přestupkovém řízení, o termínu ústního jednání ještě nerozhodl, sdělí tuto informaci poškozenému bezodkladně později.

souvislostech za důležité následující pravidlo zmíněné v důvodové zprávě: „Pokud by správní orgán určil lhůtu pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené spácháním přestupku a posléze s ohledem na vývoj řízení by nařídil ústní jednání (nezbytnost ústního jednání například vyplynula až v průběhu řízení), bylo by třeba uplatnění nároku při ústním jednání považovat za včasné i v případě, že již uplynula lhůta pro jeho uplatnění určená správním orgánem.“³⁴⁴

Uplatnění nároku poškozeným má také **významné hmotněprávní důsledky**, neboť podle § 648 obč. zákoníku od uplatnění práva u orgánu veřejné moci a po dobu pokračování řádně zahájeného řízení neběží promlčecí doba.

Bezvadný návrh předpokládá, že v něm bude označen škůdce (neadresný návrh nelze z povahy věci projednat) a uvedeny údaje, ze kterých vyplývá existence a alespoň orientační výše škody. Důvod a výše škody musí být doloženy a vyčísleny (nákupními doklady, fakturou za opravu věci aj.). **Ze strany správního orgánu lze proto nepochybně vůči poškozenému vyžadovat procesní aktivitu a předkládání podkladů směřujících k prokázání škody a její výše.** Poškozený může též žádat náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s uplatněním svých nároků v řízení, a to za předpokladu, že bude ve věci úspěšný a prokáže jejich vznik a výši. Uvedeným náležitostí je třeba věnovat zvýšenou pozornost, zvláště s ohledem na skutečnost, že správní orgán je návrhem poškozeného vázán a nemůže mu přiznat více, než kolik bylo požadováno.³⁴⁵

Osobu, která svůj nárok uplatní opožděně, správní orgán *usnesením* odkáže na soud nebo jiný orgán veřejné moci (§ 89 odst. 5). Meritorně o takovém nároku nerozhoduje. Spolu s tím ji (následně) vyrozumí o výsledku řízení o přestupku, neboť ten může být významný z hlediska jiného řízení, v němž se tato může domáhat náhrady škody.³⁴⁶

Kromě povinnosti včasného uplatnění nároku na náhradu škody (vydání bezdůvodného obohacení), musí být splněna také druhá podmínka, a sice že o takovém nároku již **nebylo rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení nebo takové řízení neprobíhá (§ 70 odst. 3).** V tomto případě se potenciální poškozený účastníkem přestupkového řízení nestane, i kdyby svůj nárok uplatnil včas. Právní úprava tímto zabraňuje dvojímu rozhodování o téže věci (*res iudicata*) nebo dvojímu vedení řízení o téže věci (*překážka litispendence*).³⁴⁷ Správní orgán takovou osobu pouze neformálně (aniž by vydával usnesení) vyrozumí o nemožnosti rozhodovat o náhradě škody. V případě, že jiné řízení nadále probíhá, vyrozumí ji rovněž o výsledku řízení o přestupku.

Pokud správní orgán v průběhu řízení o přestupku zjistí, že nárok na náhradu škody byl již uspokojen, odpadá předmět adhezního řízení a rozhodování o něm je

³⁴⁴ Srov. důvodová zpráva (výklad k § 70).

³⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 393.

³⁴⁶ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 559.

³⁴⁷ Tamtéž, s. 378-379.

z povahy věci vyloučeno. O této skutečnosti poškozeného vyrozumí úředním přípisem.³⁴⁸

B) Varianty věcného rozhodnutí o uplatněném nároku:

- **Správní orgán uloží obviněnému povinnost nahradit škodu.**
- **Správní orgán uloží obviněnému povinnost nahradit škodu zčásti, ve zbytku odkáže na soud nebo jiný orgán veřejné moci.**
- **Správní orgán nárok nepřizná a odkáže obviněného na soud nebo jiný orgán veřejné moci.**

Jak je patrné, správní orgán uplatněný návrh na náhradu škody nikdy věcně nezamítne. To platí i v případě, kdy by mu ze shromážděných podkladů bylo zřejmé, že ke vzniku škody nedošlo. Platí proto, že poškozený je v řízení buď úspěšný (resp. částečně úspěšný) nebo je se svým nárokem (jeho zbytkem) odkázán na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

Výrok o náhradě škody je jedním z výroků rozhodnutí, což vyplývá z § 93 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona. **Podmínkou pro přiznání náhrady je uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku, který je předmětem řízení.** O nároku nelze rozhodnout usnesením, jímž se řízení zastavuje.³⁴⁹

Pro úplnost třeba zmínit, že uspokojení nároku na náhradu škody může být realizováno také prostřednictvím odklonu v podobě narovnání (k tomu podrobně dále) a institutu **podmíněného upuštění od uložení správního trestu (§ 42)**. Ten je využitelný výlučně u přestupků, kterými byla způsobena škoda; jeho podstata spočívá ve vyslovení viny a uložení povinnosti pachatelé nahradit ve stanovené lhůtě škodu jím způsobenou. Jak délku lhůty, tak způsob náhrady stanoví správní orgán ve výrokové části rozhodnutí. Pokud pachatel tato „pravidla hry“ nedodrží, správní orgán následně rozhodne podle § 99 odst. 2 přestupkového zákona tak, že zruší svůj předchozí výrok o podmíněném upuštění od uložení sankce a uloží adekvátní správní trest.

27.2 Narovnání

Zcela nový způsob ukončení řízení v prvním stupni představuje **schválení dohody o narovnání** (§ 87), čímž se do přestupkového řízení zavádí tzv. odklon.

³⁴⁸ V literatuře (Kučerová, Horzinková: cit. dílo, s. 559) se lze setkat s názorem, že vyrozumění by v tomto případě mělo být vtěleno do procesní formy usnesení. Tento názor nicméně neobstojí, neboť jednak platí, že usnesení je formou pro „rozhodnutí“ nikoliv „vyrozumění“ a dále pak je lze ve smyslu § 76 odst. 1 spr. řádu využít jen v případech (výslovně) stanovených zákonem. Takový požadavek však v posuzovaném případě naplněn zjevně není. Obdobně zákonodárce počítá s vyrozuměním poškozeného v případě, že o věci probíhá nebo již proběhlo řízení u jiného orgánu veřejné moci (srov. § 70 odst. 3). K tomu shodně PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 394.

³⁴⁹ MÁRTON, M.; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 235.

Ten je tradičním nástrojem klasického trestněprávního procesu³⁵⁰ a lze ho nejspíše chápat jako **alternativní způsob vyřešení projednávané věci za podmínek a předpokladů vyplývajících ze zákona**.³⁵¹ Konkrétně řečeno, řízení je ukončeno vydáním rozhodnutí, jehož obsahem je schválení dohody o narovnání uzavřené mezi obviněným a poškozeným, **bez vyslovení viny**, a tím pádem negativních dopadů pro pachatele (zápis do evidence přestupků vedené rejstříkem trestů).³⁵² Z povahy věci není tento institut využitelný u přestupků, jejichž spácháním nevzniká majetková škoda (není tedy žádný poškozený) nebo pokud se poškozený do řízení nepřihlásí.

Podmínky pro výše stanovený postup jsou následující:

- **Vyřízení věci narovnáním není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře dotčení veřejného zájmu, osobě obviněného a jeho osobním poměrům.**

Správní orgán je povinen před vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání zkoumat, zda jednání pachatele co do vyjmenovaných kritérií není takového druhu či závažnosti, aby bránilo uzavřít dohodu o narovnání. Posouzení výše uvedeného nabývá na významu také kvůli tomu, že narovnání není omezeno jen na některé kategorie přestupků (např. do určité výše škody), ale teoreticky přichází v úvahu i u velmi závažného protiprávního jednání. Úvahy správního orgánu musí být následně nedílnou součástí odůvodnění rozhodnutí.

- **Obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, a zároveň nejsou pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě (preventivní funkce).**

Jak uvádí důvodová zpráva, prohlášení obviněného, že skutek spáchal, je nezbytné, aby mohlo být narovnání považováno za projednání přestupku konkrétní osoby. Ačkoliv tedy nebude tímto vyřízením věci vyslovena vina, bude narovnáním založena **překážka věci rozhodnuté**.³⁵³ Současně má být v rámci této podmínky zjištěno, zda se přestupku skutečně dopustil obviněný, aby nemohlo být narovnání zneužíváno k „zastoupení“ v rámci správněprávní odpovědnosti. I v řízení o přestupku platí, že nebylo-li narovnání správním orgánem schváleno poté, co obviněný učinil prohlášení podle komentovaného ustanovení, nelze k takovému prohlášení v dalším

³⁵⁰ Srov. § 309-311 tr. řádu.

³⁵¹ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2009, s. 151.

³⁵² MÁRTON, M.; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 229. Srov. k tomu § 16i odst. 1 zák. o Rejstříku trestů: *V evidenci přestupků se evidují údaje o pravomocných rozhodnutích o přestupku, kterými byla vyslovena vina, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis, a o jednání majícím znaky takového přestupku.*

³⁵³ Shodně též KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 537, 540. Prohlášení obviněného musí být z logiky věci zachyceno písemně a vlastnoručně podepsáno. Tvoří jednu ze stěžejních součástí přestupkového spisu.

řízení přihlížet jako k důkazu.³⁵⁴ Prohlášení o spáchání skutku **nelze zaměňovat za doznání viny**, není proto třeba, aby bylo podrobně protokolováno, jakým způsobem a za jakých okolností k činu došlo.³⁵⁵

- **Obviněný nahradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení (reparační funkce).**

Třeba zdůraznit minulý čas užitý v zákoně („nahradil“), z něhož nepochybně vyplývá, že v době, kdy správní orgán rozhoduje o schválení dohody o narovnání, již musí být způsobená škoda nahrazena a tím naplněna reparační funkce tohoto způsobu vyřízení věci. Důkazní břemeno ohledně splnění této podmínky mají účastníci řízení, nikoliv správní orgán. Povinnost lze splnit například předložením výpisu z bankovního účtu, potvrzením pojišťovny o úhradě škody, kvitancí poskytnutého plnění nebo čestným prohlášením účastníka řízení. Náhrada škody může být poskytnuta jednak finanční kompenzací, ale i zajištěním opravy poškozené věci, zakoupením nové věci nebo cestou pojistného plnění. To bude nasnadě především u dopravních přestupků.³⁵⁶

- **Obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku, určenou k veřejně prospěšným účelům.**³⁵⁷

Obdobně jako u náhrady způsobené škody nutno i zde upozornit na minulý čas („složil“), který má zajistit, aby v době vydání rozhodnutí byly zákonné podmínky již naplněny. Příjemce, výši peněžité částky i lhůtu k jejímu uhrazení určuje správní orgán. Neděje se tak ovšem z jeho vlastní aktivity, ale zásadně na požádání obviněného. Výše částky nesmí být nepřiměřená povaze a závažnosti přestupku, resp. výši pokuty, kterou lze za daný přestupek uložit. Příjemcem může být výlučně některá z entit uvedených v § 87 odst. 4 přestupkového zákona.³⁵⁸ Možnost tohoto postupu bývá někdy kritizována jako prostředek vykoupení se ze spravedlnosti.

Na rozdíl od trestního řízení, kde soud nebo státní zástupce *může* se souhlasem obviněného a poškozeného rozhodnout o schválení dohody o narovnání, správní orgán tak v případě splnění zákonných podmínek učiní vždy.³⁵⁹ **Jde o obligatorní postup nezávislý na úvaze správního orgánu.**

³⁵⁴ Důvodová zpráva (k § 87).

³⁵⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 379.

³⁵⁶ MÁRTON, M.; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 230.

³⁵⁷ Správní orgány mohou mít často problém s určením konkrétního příjemce i specifikací veřejně prospěšného účelu. Obdobná formulace byla z těchto důvodů v tr. řádu nahrazena jednoznačným ustanovením určujícím částku na peněžitou pomoc obětem trestné činnosti podle zvláštního právního předpisu.

³⁵⁸ Stát, kraj, obec, státní fond, státní příspěvková organizace, příspěvková organizace územního samosprávného celku, registrovaná církev nebo náboženská společnost nebo jimi zřízená právnická osoba, spolek, veřejně prospěšná právnická osoba, fundace, veřejná vysoká škola nebo dobrovolný svazek obcí.

³⁵⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 378.

Přestupkový zákon nicméně neřeší, jakým způsobem má správní orgán postupovat v případě, kdy podle jeho názoru podmínky pro schválení dohody o narovnání splněny nejsou. Lze se setkat s názorem, že by se tak mělo stát usnesením,³⁶⁰ stejně jako, že postačí neformální přípis účastníkům řízení.³⁶¹ V tomto ohledu jednoznačně preferujeme druhou variantu, neboť podle § 76 odst. 1 správního řádu rozhoduje správní orgán usnesením v případech stanovených zákonem. V posuzované věci přestupkový zákon o takovém procesním postupu mlčí, proto je irelevantní o vydání usnesení vůbec uvažovat.

Náležitosti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání jsou uvedeny v § 93 odst. 3 přestupkového zákona. Podle § 87 odst. 5 téhož zákona právní mocí rozhodnutí řízení končí. Výrok o zastavení řízení má tedy pouze informativní charakter. Proti rozhodnutí je odvolání přípustné, z povahy věci však nelze očekávat, že by mělo být časté. Vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se podle § 32 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona přerušuje promlčecí doba.

Příklad: Obviněný A. M. se dopustil přestupku podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 4 zák. o některých přestupcích tím, že poškodil oplocení pozemku svého souseda J. K. a tím způsobil škodu ve výši 4.000 Kč. Vzhledem k povaze přestupku vzniká možnost uzavření dohody o narovnání mezi obviněným a poškozeným. Jednotlivé procesní kroky si lze pro ilustraci představit takto:

1. Správní orgán zahájí z moci úřední řízení o přestupku proti majetku podle výše citovaného ustanovení zákona. Spolu s tím vyrozumí poškozeného o možnosti připojit se do přestupkového řízení s nárokem na náhradu vzniklé škody.
2. Připojí-li se poškozený řádně a včas se svým nárokem, může správní orgán ve smyslu § 89 odst. 1 přestupkového zákona působit na obviněného, aby dobrovolně nahradil způsobenou škodu, např. právě s využitím institutu narovnání. Vyloučena však není iniciace dalších kroků směřujících k narovnání také přímou aktivitou obviněného bez ingerence správního orgánu.
3. Obviněný A. M. uzavře s poškozeným J. K. dohodu o narovnání zahrnující výši nahrazené škody nebo způsob jejího odčinění (§ 93 odst. 3 písm. e) přestupkového zákona).
4. Obviněný požádá o určení částky, příjemce a lhůty k uhrazení peněžní částky určené k veřejně prospěšným účelům.
5. Správní orgán zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro vyřízení věci narovnáním, a pokud je jeho závěr kladný, vyhovějí žádosti obviněného dle bodu 4.
6. Obviněný A. M. uhradil škodu způsobenou A. K. a složil na účet správního orgánu částku k veřejně prospěšným účelům.
7. Správní orgán nařídí ústní jednání a projedná věc s obviněným a poškozeným. Obviněný musí do protokolu prohlásit, že spáchal skutek, o kterém se řízení vede, a zároveň nejsou žádné pochybnosti, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě.
8. Správní orgán vydá rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.

³⁶⁰ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 539.

³⁶¹ MÁRTON, M.; GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 232.

28 ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU, PŘÍKAZ, PŘÍKAZ NA MÍSTĚ A PŘÍKAZOVÝ BLOK. NÁHRADA NÁKLADŮ ŘÍZENÍ

28.1 Rozhodnutí o přestupku

Řízení o přestupku je druhem správního řízení. Rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným z přestupku, pak je meritorním rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 spr. řádu, a jako takové musí splňovat obecné náležitosti rozhodnutí dle § 68 spr. řádu. Stejně jako kterékoliv jiné správní rozhodnutí musí být i rozhodnutí o přestupku strukturováno do výrokové části, odůvodnění a poučení.

Ve **výrokové části** se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení (což je v řízení o přestupku především otázka viny a trestu za přestupek), právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků řízení. Dále se ve výrokové části uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popř. též další údaje nezbytné k jejímu řádnému splnění. Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden či více výroků (což v případě přestupkového řízení bývá i poměrně časté, např. v případech vedení společného řízení podle § 88 přestupkového zákona).

V **odůvodnění** se uvedou důvody výroku (výroků) rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů, jakož i informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami a návrhy účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí.

V **poučení** se pak uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat ODVOLÁNÍ, v jaké lhůtě a od kterého dne se lhůta pro podání odvolání počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

Zároveň se v § 93 odst. 1 a 2 přestupkového zákona uvádějí **specifika výrokové části rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný uznán vinným**, která musí takové rozhodnutí (vedle obecných náležitostí podle spr. řádu) obsahovat. Těmito specifiky jsou podle § 93 odst. 1 přestupkového zákona:

1) **Popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání** (CO, KDE, KDY, JAK?)

Předmět řízení ve výroku rozhodnutí o přestupku musí být vždy vymezen tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným; je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt přestupku postižen. Místní vymezení skutku, jeho časové určení a popis způsobu jeho spáchání zajišťují nezaměnitelnost skutku, což je důležité z hlediska dodržení zásady *ne bis in idem* („ne dvakrát o tomtéž“).

Vymezení skutku z hlediska **místního** je důležité nejen z pohledu dostatečné konkretizace postihovaného jednání, ale může mít význam také i při hodnocení okolností spáchání - např. to, že se pachatel dopustí jednání naplňujícího skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. e) zák. o některých přestupcích (vzbuzení veřejného

pohoršení) v bezprostřední blízkosti školního či předškolního zařízení, může být hodnoceno jako přitěžující okolnost.

Časové vymezení skutku má význam při posuzování otázky zániku odpovědnosti za **přestupek, neboť promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku.**

Způsob spáchání je významný z hlediska posouzení závažnosti přestupku a následného uložení správního trestu (přestupek může být spáchán konáním či opomenutím).

2) Právní kvalifikace skutku

(JAKOU SKUTKOVOU PODSTATU PŘESTUPKU OBVINĚNÝ SVÝM JEDNÁNÍM NAPLNIL?)

Právní kvalifikace skutku musí být obsažena ve výroku, nestačí, lze-li ji nalézt jen v kontextu odůvodnění (viz usnesení rozšířeného senátu NSS 2 As 34/2006, dostupné na www.nssoud.cz). Nezbytným předpokladem správné právní kvalifikace skutku je shromáždění dostatečných podkladů rozhodnutí, tj. v takovém rozsahu, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a způsobem, který odpovídá požadavkům uvedeným v § 2 spr. řádu. Právní kvalifikace přestupku, z něhož je obviněný uznán vinným, musí odpovídat právní kvalifikaci přestupku, ze kterého byl obviněný obviněn v oznámení o zahájení řízení o přestupku. **Změna** právní kvalifikace v průběhu řízení je sice možná, ale **jen za předpokladu, že obviněný byl s touto změnou právní kvalifikace prokazatelně seznámen a měl možnost se k ní vyjádřit.**

3) Vyslovení viny

Ve výroku vyjádřeno např. slovy „*obviněný se uznává vinným z přestupku...*“, „... *uznává obviněného vinným z přestupku...*“ apod.

4) Forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou

(ÚMYSL/NEDBALOST)

Zavinění je vybudováno na složce vědění a složce vůle. V závislosti na jejich přítomnosti či absenci v jednání obviněného se rozlišuje zavinění úmyslné (úmysl přímý a nepřímý) nebo nedbalostní (nedbalost vědomá a nevědomá). K odpovědnosti za přestupek **v zásadě stačí zavinění ve formě nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného zavinění** (typickým příkladem přestupků, u nichž se vyžaduje úmyslné zavinění, jsou přestupky proti majetku dle § 8 odst. 1 zák. o některých přestupcích spáchané fyzickou osobou, dále např. přestupky proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. c) téhož zákona – úmyslné narušení občanského soužití vyhrožováním jinému újmou na zdraví, nepravdivým obviněním jiného z přestupku, schválností vůči jinému, jiným hrubým jednáním vůči jinému). Absence formy zavinění ve výrokové části rozhodnutí o přestupku obviněného, který je fyzickou osobou, je vadou způsobující nezákonnost rozhodnutí a důvodem pro jeho zrušení. U přestupku právnické osoby či podnikající fyzické osoby se forma zavinění nezkoumá, tudíž se ani neuvádí ve výrokové části rozhodnutí o přestupku.

5) **Druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty**

Druhy správních trestů jsou upraveny v § 35 přestupkového zákona - za přestupek lze uložit správní trest **napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku**. Správní trest lze uložit samostatně nebo spolu s jinými správními tresty, napomenutí však nelze uložit spolu s pokutou.

K **podmíněnému upuštění od uložení správního trestu** lze přistoupit, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma (škoda), anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Jsou-li splněny podmínky pro podmíněné upuštění od uložení správního trestu, uloží správní orgán pachateli v rozhodnutí o přestupku povinnost nahradit škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení a způsob, jakým to má pachatel učinit, a samostatným výrokem rozhodne o podmíněném upuštění od uložení správního trestu.

K **upuštění od uložení správního trestu** lze v zásadě přistoupit u všech přestupků, kterými nebyla způsobena majetková újma (škoda) nebo jimiž se pachatel bezdůvodně neobohatil. Vyloučení možnosti upustit od uložení správního trestu musí být stanoveno zákonem. Upuštění od uložení správního trestu nelze ztotožňovat s domluvou – upuštění od uložení správního trestu předpokládá vyslovení viny za přestupek.

Mimořádné snížení výměry pokuty znamená, že pokuta je uložena v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty - lze k němu proto přistoupit pouze u přestupků, u nichž zákon stanoví minimální hranici sazby pokuty.

6) **Výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti**

Započtení doby do zákazu činnosti provádí správní orgán z úřední povinnosti. Pokud by doba, která se má započíst, byla stejná nebo dokonce delší než doba zákazu činnosti, správní orgán zákaz činnosti neuloží, stejně tak tento správní trest neuloží, pokud by doba, která se má započíst, snížila dobu zákazu činnosti natolik, že by zákaz činnosti nesplnil požadovaný účel. V odůvodnění pak správní orgán musí vyložit své úvahy, proč zákaz činnosti v daném případě neuložil.

7) **Výrok o uložení ochranného opatření**

Ochrannými opatřeními jsou **omezující opatření** a **zabrání věci nebo náhradní hodnoty**. Jejich hlavním účelem je prevence páchaní dalšího protiprávního jednání, nikoliv potrestání pachatele.

Omezující opatření (máme 3 druhy: 1) zákaz navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné

společenské akce; 2) povinnost zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob; 3) povinnost podrobit se vhodnému programu pro zvládání agrese nebo násilného chování). Lze ho uložit fyzické osobě, pokud tak stanoví zákon, a za předpokladu, že existuje přímá souvislost mezi spáchaným přestupkem a ukládaným omezujícím opatřením. Důležité je, aby ukládané omezující opatření bylo dostatečně určité – tedy aby ve výroku rozhodnutí byla dostatečně konkretizována např. ulice, park, prostranství, apod., jichž se zákaz návštěv týká, aby byla dostatečně konkretizována osoba (popř. okruh osob), jíž (jichž) se týká zákaz styku, popř. aby byl dostatečně konkretizován program pro zvládání agrese, resp. jeho poskytovatel.

Zabrání věci nebo náhradní hodnoty

Lze ho uložit jen tehdy, nebylo-li uloženo propadnutí věci. Smyslem uložení zabránění věci je - při současném naplnění některého ze zákonných důvodů dle § 53 odst. 1 písm. a) až e) přestupkového zákona - preventivně působit na pachatele přestupku s cílem zamezit nebo alespoň výrazně snížit riziko spočívající v jeho dalším pokračování v ohrožování nebo porušování zájmů společnosti, tj. zajistit bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obecný zájem. Výjimečně lze zabránění věci uložit i bez splnění stanovených podmínek, avšak pouze v případě, že věc je výnosem přestupku, byť ne bezprostředním.

V § 93 odst. 2 přestupkového zákona pak jsou stanovena **další specifika** výrokové části **rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným z přestupku jako právní nástupce** – v takovém případě musí výroková část obsahovat též identifikační údaje osoby, která skutek spáchala, a údaj o tom, že osoba, které je rozhodnutím ukládán správní trest, je právním nástupcem právnické osoby, která se dopustila přestupku, popř. osobou, která pokračuje v podnikatelské činnosti zemřelé podnikající fyzické osoby, která se dopustila přestupku.

Způsobem vyřešení projednávaného přestupku bez vyslovení viny a s tím spojených negativních následků je **narovnání**. Stejně jako rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný uznán vinným, je i **rozhodnutí o schválení dohody o narovnání**, meritorním rozhodnutím, tj. rozhodnutím, které zakládá překážku věci rozhodnuté. Právní mocí rozhodnutí o narovnání řízení končí. Specifika výrokové části rozhodnutí o schválení dohody o narovnání jsou upravena v § 93 odst. 3 přestupkového zákona. Náležitosti výrokové části takového rozhodnutí vycházejí z podmínek narovnání upravených v § 87 přestupkového zákona. Výroková část proto musí obsahovat popis skutku, který byl předmětem řízení, jeho právní kvalifikaci, formu zavinění (pokud obviněným je fyzická osoba a nejde-li o přestupek fyzické osoby, kde se zavinění nezkoumá), výrok o schválení dohody o narovnání včetně stručného popisu jejího obsahu, výši částky určené k obecně prospěšným účelům včetně údajů o jejím příjemci, výrok o zastavení řízení, případně výrok o nákladech řízení. Dohoda o narovnání je tzv. odklonem od standardního ukončení přestupkového řízení, jejím smyslem je motivovat obviněného nahradit způsobenou škodu poškozenému.

Kromě specifik výrokové části rozhodnutí o přestupku přestupkový zákon v § 94 stanoví také **zvláštní lhůtu pro jeho vydání**, když stanoví, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, musí jej správní orgán vydat nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení. Tato speciální úprava má v řízení o přestupku přednost před obecnou úpravou podle § 71 odst. 3 spr. řádu (podle něhož je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, a pokud to není možné, je správní orgán povinen ho vydat v obecné lhůtě 30 dnů od zahájení řízení). Naopak použitelné i v řízení o přestupku jsou ta ustanovení spr. řádu, která stanoví, v jakých případech se lhůta pro vydání rozhodnutí prodlužuje (toto prodlužování se tedy uplatní i v případě uvedené šedesátidenní lhůty dle § 94 přestupkového zákona).

28.2 Příkaz (§ 90)

Zvláštním typem rozhodnutí o přestupku je příkaz, který jako takový musí splňovat všechny obsahové i formální náležitosti rozhodnutí podle § 67 až § 69 spr. řádu, resp. § 93 přestupkového zákona (výrokovou část, odůvodnění – to není třeba, pokud příkaz není prvním úkonem v řízení, a poučení o opravném prostředku). Příkazem lze postihovat některé přestupky, aniž by bylo nutné nařizovat ústní jednání a provádět dokazování.

Úprava příkazu v přestupkovém zákoně není komplexní – v § 90 jsou sice upraveny **druhy správních trestů, které lze příkazem uložit** (napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty), dále **případy, kdy příkazem rozhodnout nelze**³⁶², a **zákaz reformationis in peius - zákaz změny k horšímu** (pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku – pak totiž musí uložit správní trest odpovídající nové právní kvalifikaci), avšak **podmínky, za nichž lze o přestupku rozhodnout příkazem, nutno dovozovat z § 150 odst. 1 spr. řádu** – podle něj příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Úprava příkazu v § 90 přestupkového zákona tak navazuje na obecnou úpravu příkazu v § 150 spr. řádu.

Opravným prostředkem proti příkazu je **ODPOR**, který je třeba podat ve lhůtě **8 dnů** ode dne oznámení příkazu. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním přípustného odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení - v tomto pokračujícím řízení se pak uplatní shora zmíněná

³⁶² Příkazem nelze rozhodnout:

- 1) v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku,
- 2) o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení – pouze pokud potencionální poškozený, i přes předchozí vyrozumění správním orgánem o možnosti sdělit záměr uplatnit nárok na náhradu škody, neprojeví zájem o uplatnění svého nároku, bude možno přestupek projednat příkazem,
- 3) má-li být uložen správní trest mladistvému, vyjma správního trestu pokuty ukládaného příkazem na místě – to souvisí s tím, že mladistvý nemusí plně chápat důsledky příkazního řízení, respektive důsledky vyplývající z nepodání odporu, **nebo osobě s omezenou svéprávností** – opět by nemusela plně chápat důsledky rozhodování formou příkazu.

zásada zákazu změny k horšímu, která, jak již bylo zmíněno, znamená, že obviněnému nelze uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměry správního trestu, než mu byly uloženy příkazem (vyjma případů, kdy v řízení došlo ke změně právní kvalifikace skutku). **Podaný odpor nelze vzít zpět.** Pokud by byl odpor podán opožděně, popř. by byl nepřipustný, správní orgán podatele o této skutečnosti vyrozumí. Příkaz, proti němuž odpor nebyl podán, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Příkaz lze vydat buď jako první úkon v řízení – v takovém případě v něm nelze uložit povinnosti nahradit náklady řízení, anebo nikoliv jako první úkon v řízení – pak ovšem správní orgán náklady řízení uloží.

I příkaz (stejně jako klasické rozhodnutí) **lze doručovat fikcí**, pokud jsou splněny podmínky podle § 24 odst. 1 spr. řádu (od původního záměru zákonodárce vyloučit doručování příkazu pomocí fikce bylo po mezirezortním připomínkovém řízení upuštěno).

28.3 Příkaz na místě (§ 91 - 92)

Příkaz na místě je ve své podstatě nástupcem někdejšího blokového řízení dle původního zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Stejně jako v případě příkazu, o němž již bylo pojednáno výše, se jedná o zvláštní druh rozhodnutí o přestupku, konkrétněji zvláštní druh příkazu, a proto také musí splňovat obsahové a i formální náležitosti rozhodnutí.

Příkazem na místě lze uložit **pouze pokutu** (max. ve výši 10.000 Kč, nestanoví-li zvláštní zákon jinou hranici; v případě mladistvého obviněného max. ve výši 2.500 Kč, výjimkou je pouze situace, kdy je příkazem na místě ukládána pokuta mladistvému obviněnému, který je podnikající fyzickou osobou, za přestupek, k jehož spáchání došlo při podnikání nebo v souvislosti s ním – v takovém případě lze i mladistvému obviněnému uložit pokutu v nesnížené sazbě).

Příkaz na místě je zpravidla vydáván jako první úkon v řízení, tj. řízení je zahájeno a zároveň skončeno vydáním příkazu na místě. Podmínky pro vydání příkazu na místě jsou následující:

- **nestačí domluva,**
- **souhlas obviněného** (či osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou) **se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší,**
- **souhlas obviněného s vydáním příkazového bloku.**

Příkaz na místě se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím podpisem obviněného (z logiky věci vyplývá, že příkaz na místě lze vydat pouze tehdy, je-li obviněný přítomen). **Proti příkazu vydanému na místě nelze podat odpor.**

Faktickým vyjádřením příkazu na místě zde je tzv. příkazový blok. Ten se vydává nejen tehdy, je-li příkazem na místě ukládána pokuta ale i je-li ukládána peněžitá záruka za splnění povinnosti (§ 83 odst. 3 přestupkového zákona).

Příkazové bloky (které nahradily staré pokutové bloky) vydává a eviduje Ministerstvo financí. Příkazové bloky jsou opatřeny ochrannými prvky, které zabraňují jejich zneužití. Plyne-li výnos z uložených pokut:

- a) do rozpočtu kraje nebo rozpočtu obce - odebírají správní orgány příkazové bloky od krajského úřadu,
- b) v ostatních případech – tj. plyne-li výnos do státního rozpočtu nebo jiného veřejného rozpočtu (odlišného od rozpočtu kraje nebo obce) – odebírají se od příslušného celního úřadu.

Náležitosti příkazového bloku jsou upraveny v § 92 přestupkového zákona (nezapomínat na uvedení formy zavinění u právní kvalifikace skutku!). V závislosti na tom, zda obviněný je schopen ukládanou peněžitou povinností na místě splnit či nikoliv, se rozlišují:

- **příkazové bloky na pokuty na místě zaplacené** a
- **příkazové bloky na pokuty na místě nezaplacené** (ty obsahují poučení o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení a stávají se vykonatelnými až nezaplacením peněžitě povinnosti ve lhůtě splatnosti).

Přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto příkazu (§ 101 přestupkového zákona). Je-li podnět k provedení přezkumného řízení podán po uplynutí této lhůty, vyřídí jej správní orgán, který příkaz na místě vydal (tedy nikoliv nadřízený správní orgán), přičemž to, že přezkumné řízení nelze zahájit, účastníkovi řízení sdělí pouze v případě, že ten o vyrozumění požádal, a to do 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel.

28.4 Náhrada nákladů řízení (§ 95)

V řízeních zahajovaných z důvodu porušení právní povinnosti je vybírána náhrada nákladů - podle § 79 odst. 5 spr. řádu: *Povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti*. Tento princip se pak promítá do přestupkového zákona, podle jehož § 95 odst. 1 - *Správní orgán uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou*.

Výše paušální částky vyplývá z § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb., (dále jen „vyhláška“), a činí 1.000 Kč.

Podle § 6 odst. 2 vyhlášky se tato paušální částka nákladů řízení ve zvláště složitých případech nebo v případech, kdy byl přibrán znalec z jiného oboru než oboru dopravy nebo zdravotnictví odvětví psychiatrie nebo toxikologie, zvyšuje o 2.500 Kč; pokud byl přibrán znalec z oboru dopravy nebo zdravotnictví odvětví psychiatrie nebo toxikologie, zvyšuje se základní paušální částka o 5.000 Kč,

a pokud bylo přibráno více znalců, částky za znalce se sčítají. Nejvýše však může paušální částka nákladů řízení po zvýšení činit 10.000 Kč.

Z § 79 odst. 5 spr. řádu také vyplývá možnost správního orgánu v případech hodných zvláštního zřetele výši paušální částky na požádání snížit (je zde rozdíl oproti právní úpravě platné a účinné do 30. 6. 2017, kdy bylo možno od náhrady nákladů zcela upustit, nejen ji snížit). Případem hodným zvláštního zřetele může být např. tíživá sociální situace obviněného, který by však na ni měl správní orgán sám upozornit, neboť správní orgán nemá povinnost uvedené zkoumat.

Rozhodnutí o povinnosti obviněného, který byl uznán vinným, nahradit náklady řízení paušální částkou, je obligatorní součástí výrokové části rozhodnutí o přestupku. Spíše výjimečně lze připustit uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení paušální částkou v samostatném rozhodnutí – mělo by se tak však stát - s ohledem na princip právní jistoty - bez zbytečného odkladu a nejpozději do právní moci rozhodnutí ve věci. **Paušální částku nákladů řízení nelze uložit v příkazním řízení, pokud je příkaz vydáván jako první úkon v řízení** (§ 150 odst. 4 spr. řádu), a to z důvodu, že náklady takového postupu jsou minimální.

Z § 95 odst. 1 přestupkového zákona dále vyplývá, že pokud by došlo ke zrušení rozhodnutí o přestupku jiným orgánem veřejné moci (tj. nadřízeným správním orgánem nebo soudem) a v důsledku toho by nastala situace, kdy nejsou splněny podmínky pro uložení náhrady nákladů řízení (podmínkou pro uložení povinnosti nahradit náklady řízení paušální částkou je „vyslovení viny“), správní orgán by musel nahrazené náklady vrátit.

Jakkoliv je výrok o náhradě nákladů řízení obligatorní součástí výrokové části rozhodnutí o schválení dohody o narovnání, s ohledem na uvedené by povinnost k náhradě nákladů řízení patrně neměla být ukládána v případě narovnání dle § 87 přestupkového zákona, kdy - přestože podmínkou pro schválení dohody o narovnání mezi obviněným a poškozeným je prohlášení obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán - nedochází k vyslovení viny. I v případě vyřešení projednávaného přestupku narovnáním však lze připustit přiznání nároku na účelně vynaložené náklady poškozenému podle § 95 odst. 2 přestupkového zákona, podle něhož - *Správní orgán přizná poškozenému na jeho návrh náhradu v řízení účelně vynaložených nákladů spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení vůči obviněnému, pokud byl poškozený ve věci nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení úspěšný a prokázal jejich vznik a výši; pokud byl poškozený úspěšný alespoň v části svého nároku, správní orgán mu přizná vůči obviněnému náhradu poměrné části těchto nákladů.*

Při posuzování účelnosti vynaložených nákladů bude správní orgán posuzovat, zda poškozený volil procesní prostředky účelně a hospodárně – např. zda jím vyčíslená částka vynaložených nákladů na uplatnění nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení nepřevyšuje samotnou náhradu škody nebo bezdůvodné obohacení. Pokud náhradu účelně vynaložených nákladů správní orgán poškozenému nepřizná, neodkazuje ho s jeho nárokem na občanskoprávní

soud, neboť - na rozdíl od náhrady škody či bezdůvodného obohacení - se totiž jedná o nárok spojený s řízením o přestupku, o němž může rozhodnout pouze správní orgán.

I v řízení o přestupku obecně platí pravidlo „každý za své“ vyplývající z § 79 odst. 3 spr. řádu, podle něhož, nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán a účastník své náklady sám. Zároveň však spr. řád ve svém § 79 odst. 4 upravuje náhradu nákladů (hotových výdajů a ušlého výdělku) jiným osobám (tj. odlišným od účastníků řízení), zejména v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka a s opatrováním podkladů pro vydání rozhodnutí. Rozsah, v němž správní orgán hradí hotové výdaje a ušlý výdělek jiným osobám, stanoví prováděcí právní předpis, jímž je shora zmíněná vyhláška. Nárok na náhradu musí být u správního orgánu uplatněn nejpozději do 8 dnů poté, co náklady vznikly (jedná se o prekluzivní lhůtu).

V § 79 odst. 6 spr. řádu pak jsou upraveny **tzv. vícenáklady**, což jsou náklady, které by jinak nevznikly, kdyby účastník řízení řádně plnil své procesní povinnosti (např. účastník řízení znemožní provedení konkrétního důkazu a skutkový stav pak musí být zjišťován jiným - nákladnějším způsobem). Uložení povinnosti nahradit vícenáklady tomu, kdo jejich vznik zavinil porušením své povinnosti, je využitelné i v řízení o přestupku.

29 ŘÍZENÍ O ODVOLÁNÍ

Odvolání je řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí vydanému prvostupňovým orgánem. Řádný opravný prostředek znamená, že je jím napadáno dosud nepravomocné rozhodnutí.

Proti rozhodnutím vydaným v rámci řízení o přestupku se lze odvolat, nestanoví-li zákon jinak. Rozhodnutím je v předchozí větě myšleno rozhodnutí v širokém slova smyslu, tedy i usnesení.

Výjimky stanoví zákon pro tyto případy:

- usnesení poznamenávaná pouze do spisu,
- příkaz (§ 90 přestupkového zákona),
- příkaz na místě (§ 91 přestupkového zákona).

Proti příkazu podle § 90 přestupkového zákona je možno podat jiný druh řádného opravného prostředku, a tím je odpor – má jinou lhůtu pro podání i jiné účinky než odvolání.

Proti usnesením poznamenávaným pouze do spisu a proti příkazu na místě nelze podat žádný řádný opravný prostředek.

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. *Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné.*

29.1 Osoby oprávněné podat odvolání v přestupkovém řízení, rozsah odvolacích práv a lhůty pro podání odvolání

29.1.1 Osoby oprávněné podat odvolání a rozsah jejich odvolacích práv (§ 96 přestupkového zákona)

Přestupkový zákon má oproti spr. řádu vymezen okruh osob oprávněných podat odvolání speciálně. A to následujícím způsobem:

1. Proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, se může odvolat:
 - obviněný v plném rozsahu,
 - poškozený pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, nebo
 - zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí ve prospěch mladistvého obviněného pouze proti výroku o vině, o správním trestu, o ochranném opatření a o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení – nutno zdůraznit, že tyto osoby nejsou účastníky řízení, ale pouze osobami zúčastněnými na řízení.

2. Vlastník věci se může odvolat pouze proti výroku o zabránění věci nebo náhradní hodnoty.

3. Proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se může odvolat ten, kdo schválenou dohodu o narovnání uzavřel, zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí.

Právo podat odvolání nemá účastník³⁶³, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva **vzdal** písemně nebo ústně do protokolu. Jestliže odvolatel vzal podané odvolání zpět, nemůže jej podat znovu. Vzdát se práva podat odvolání může účastník řízení až poté, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno některým ze zákonem předvídaných způsobů³⁶⁴.

29.1.2 Lhůta pro podání odvolání

Lhůta pro podání odvolání se řídí spr. řádem, a to konkrétně jeho § 83. Podle něj činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Přestupkový zákon žádnou odchylku od této obecné úpravy nestanoví, což nevylučuje, aby tak učinil v případě některých přestupků jiný právní předpis.

Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.

V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení o odvolání lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Lhůta pro podání odvolání *začíná běžet* dnem následujícím po dni doručení rozhodnutí. Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, který je dnem pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. Lhůta je *zachována*, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě. Nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně. Tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. V pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak.³⁶⁵

³⁶³ Nebo zákonný zástupce mladistvého obviněného nebo orgán sociálně právní ochrany dítěte.

³⁶⁴ § 72 spr. řádu

³⁶⁵ § 40 spr. řádu

29.2 Náležitosti odvolání

Odvolání musí mít náležitosti podání podle spr. řádu³⁶⁶ a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.

Obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Ostatní účastníci, orgán sociálně-právní ochrany dětí a zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, mohou uvádět nové skutečnosti nebo důkazy ve svých vyjádřeních vztahujících se k novým skutečnostem nebo důkazům, které obviněný uvede v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.

29.3 Účinky odvolání

Včasné a přípustné odvolání³⁶⁷ proti rozhodnutí o přestupku má vždy *odkladný (suspenzivní) účinek*, který nelze vyloučit. Přestupkový zákon se zde ohledně odkladného účinku odvolání odchyluje od obecné úpravy spr. řádu, když neumožňuje vyloučení odkladného účinku v případě rozhodnutí o přestupku.³⁶⁸ V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné účinky rozhodnutí.

Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.

O odvolání obvykle (s výjimkou autoremedury – viz níže) rozhoduje správní orgán bezprostředně nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Jde o tzv. *devolutivní*³⁶⁹ účinek odvolání.

29.4 Řízení o přípustném odvolání

29.5.1 Postup orgánu prvního stupně po podání odvolání

³⁶⁶ § 37 odst. 2 spr. řádu

³⁶⁷ Tedy odvolání podané v zákonem stanovené lhůtě osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí napadnutelnému odvolání

³⁶⁸ § 84 odst. 1 spr. řádu, § 97 odst. 2 přestupkového zákona

³⁶⁹ Z latinského „*devolo*“ – odsunout, odvalit.

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, nejprve zkoumá, zda má odvolání zákonem předepsané náležitosti. Pokud tomu tak není, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.³⁷⁰

Po odstranění nedostatků odvolání prvostupňový správní orgán zkoumá, zda není možno odvolání vyřídit v rámci autoremedury nebo zda nejsou dány důvody pro zastavení řízení a zrušení rozhodnutí již na úrovni prvostupňového orgánu (viz níže).

Není-li podáno odvolání nepřipustné nebo opožděné, zašle správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, stejnopis podaného odvolání všem účastníkům řízení, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili.

Autoremedura

Autoremedurou rozumíme postup, kdy správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, toto rozhodnutí změnit nebo zruší. Může tak učinit ovšem pouze za zákonem stanovených podmínek, kterými je, že tím odvolání plně vyhoví a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků. Újma jinému účastníkovi může být způsobena za předpokladu, že s tím vysloví souhlas. V případě autoremedury se neuplatní devolutivní účinek odvolání – o odvolání nerozhoduje nadřízený správní orgán. Proti rozhodnutí o odvolání vydanému v autoremeduře lze podat odvolání, jako proti kterémukoli jinému rozhodnutí prvostupňového orgánu, které je možno napadnout odvoláním.

Zastavení řízení a zrušení napadeného rozhodnutí

Prvostupňový správní orgán po podání odvolání správní řízení zastaví a zruší napadené rozhodnutí, pokud dojde k některé z následujících situací³⁷¹:

- vyjde najevo, že obviněný v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok svého věku,
- odpovědnost za přestupek zanikla,
- vyjde najevo, že o totožném přestupku dříve zahájil řízení podle přestupkového zákona proti téže osobě jiný správní orgán,
- vyjde najevo, že o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého,

³⁷⁰ § 37 odst. 3 spr. řádu

³⁷¹ Viz ustanovení § 97 přestupkového zákona ve spojení § 76 odst. 1 téhož zákona. Tímto způsobem se nepostupuje, pokud by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.

- obviněný zemřel nebo zanikl,
- správní orgán zjistí, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku a tento souhlas nebyl dán,
- osoba přímo postižená spácháním přestupku vzala zpět souhlas s pokračováním v řízení a jedná se přitom o přestupek, který lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.

Neshledá-li prvostupňový správní orgán důvod k řešení odvolání cestou autoremedury ani k zastavení řízení, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů (nejde-li o odvolání nepřípustné či opožděné) ode dne doručení odvolání.

29.5.2 *Postup odvolacího správního orgánu*

Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán.

Odvolací správní orgán v řízeních o přestupku přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.³⁷² Přezkoumává tedy plně jak zákonnost napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení, tak věcnou správnost napadeného rozhodnutí. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.³⁷³ Tato skutečnost ale nemá vliv na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

V rámci odvolacího řízení se uplatní tzv. zákaz *reformatio in peius*, neboli zákaz změny k horšímu. Ten v rámci správního řízení znamená, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. V řízení o přestupcích se však uplatní modifikace tohoto pravidla, když podle přestupkového zákona (jakožto speciální právní úpravy ve vztahu ke spr. řádu) odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného. Znamená to, že v případě rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o přestupku je zákaz změny k horšímu ještě více zdůrazněn, když některé výroky nelze změnit v neprospěch obviněného ani v případě, že se proti rozhodnutí odvolal i jiný účastník řízení, např. poškozený.

29.5.3 *Rozhodnutí odvolacího orgánu*

Po posouzení napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení může odvolací orgán dospět buď k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu

³⁷² Zde je odchylka od spr. řádu, podle nějž odvolací orgán přezkoumává zákonnost rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení v plném rozsahu a věcnou správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu uplatněných námitek. (§ 98 odst. 1 přestupkového zákona).

³⁷³ § 89 odst. 2 spr. řádu

s právními předpisy nebo je nesprávné, anebo dospěje k závěru, že je napadené rozhodnutí (vč. řízení, které k jeho vydání vedlo) v souladu s právními předpisy. Může se také stát, že před vydáním rozhodnutí o odvolání, ale poté, co již věc byla předána odvolacímu orgánu, nastane skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení (např. obviněný zemře). V takovém případě odvolací orgán bez dalšího *zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví*.

Dojde-li odvolací orgán k závěru, že je *napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné*:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část *zruší a řízení zastaví*,
- napadené rozhodnutí nebo jeho část *zruší a věc vrátí k novému projednání* správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí prvostupňového orgánu lze podat odvolání, anebo
- napadené rozhodnutí nebo jeho část *změní*; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; odvolací správní orgán v tomto případě dává účastníkům řízení možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění.

Pokud důvod, pro který odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch. Jde o tzv. *beneficium cohaesionis*. V řízení o přestupcích půjde typicky o situace, kdy je vedeno společné řízení proti více pachatelům, jejichž skutky spolu souvisí.³⁷⁴

29.5.4 Účinky rozhodnutí o odvolání

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze dále odvolat. Rozhodnutí o odvolání je v právní moci, jestliže je doručeno všem hlavním/nepominutelným účastníkům řízení (těmi jsou v řízení o přestupku všichni účastníci řízení).

29.5.5 Postup po zpětvzetí odvolání

Odvolání lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu. K pozdějšímu zpětvzetí odvolání se nepřihlíží.

Pokud odvolatel vzal podané odvolání zpět, řízení o odvolání je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání. Napadlo-li prvostupňové rozhodnutí více odvolatelů, pak je odvolací řízení zastaveno jen v případě, že odvolání vzali zpět všichni odvolatelé. V takovém případě je odvolací řízení zastaveno dnem zpětvzetí odvolání posledního z odvolatelů. Dnem následujícím po zastavení řízení nabývá napadené rozhodnutí právní moci. O skutečnosti, že řízení bylo zastaveno, správní orgán vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu a vyrozumí se o něm

³⁷⁴ § 88 odst. 2 přestupkového zákona

odvolatelé, jakož i jiní účastníci řízení (kteří odvolání nepodali), pokud byli o podaném odvolání uvědomeni. Usnesení o zastavení řízení vydává ten správní orgán, u nějž se odvolání (spis) nachází v době zpětvzetí odvolání.

29.5 Postup při opožděném nebo nepřipustném odvolání

Opožděným odvoláním rozumíme odvolání podané po zákonem stanovené lhůtě.

Nepřipustným odvoláním rozumíme buď odvolání podané v případech, kdy to zákon nepřipouští, nebo odvolání podané někým komu nesvědčí odvolací právo.

Prvostupňový správní orgán v případě, že podané odvolání vyhodnotí jako opožděné nebo nepřipustné, nevyrozumívá o tomto odvolání ostatní účastníky řízení a odvolání předává spolu se svým stanoviskem a spisem odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě 10 dnů od obdržení tohoto odvolání. Ve svém stanovisku k odvolání se prvostupňový orgán v těchto případech omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení nepřipustnosti nebo opožděnosti (tj. uvede, proč se domnívá, že je odvolání opožděné nebo nepřipustné).

Opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že odvolání bylo podáno včas a že je přípustné, vrátí věc správnímu orgánu, který rozhodl v prvním stupni. Ten pak musí jednak uvědomit o podaném odvolání všechny účastníky řízení, posoudit, zda nejsou dány důvody pro řešení odvolání formou autoremedury nebo zastavení řízení. V případě, že důvody k autoremeduře nebo zastavení řízení neshledá, postoupí odvolání a spis nadřízenému správnímu orgánu spolu se svým stanoviskem do 30 dnů od obdržení věci od odvolacího správního orgánu. Stanovisko k podanému odvolání v této situaci zpracovává ve standardním rozsahu.

30 ZVLÁŠTNÍ POSTUPY PO PRÁVNÍ MOCI ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU

Pravomocným rozhodnutím je v zásadě takové rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat řádný opravný prostředek (tj. především odvolání nebo odpor)³⁷⁵. Řádný opravný prostředek není možno podat buď proto, že takový opravný prostředek vůči danému rozhodnutí zákon vůbec podat neumožňuje, nebo proto, že rozhodnutí sice řádným opravným prostředkem napadnout lze, ale buď již uplynula lhůta pro jeho podání, nebo se ho všechny osoby oprávněné k jeho podání vzdaly.

Pravomocné rozhodnutí je, až na zákonem stanovené výjimky, závazné a nezměnitelné³⁷⁶. Níže bude pojednáno právě o výjimkách, které umožňují prolomit materiální právní moc rozhodnutí.

30.1 Nové rozhodnutí (§ 99 přestupkového zákona, § 101 a 102 spr. řádu)

Institut nového rozhodnutí umožňuje prolomení zásady *ne bis in idem*, která je jedním z projevů materiální právní moci rozhodnutí. Nové rozhodnutí není v pravém slova smyslu opravným prostředkem, protože jím nedochází k nápravě vad vydaného rozhodnutí.³⁷⁷ Novým rozhodnutím je nahrazováno předešlé pravomocné rozhodnutí, zpravidla z důvodu, že došlo k zákonem předvídaným situacím. Obecná úprava institutu nového rozhodnutí je upravena ve spr. řádu, speciální ve vztahu k rozhodnutím o přestupku je obsažena v přestupkovém zákoně. Dále je pojednáno o novém rozhodnutí na úseku přestupků.

30.1.1 Upuštění od výkonu zbytku trestu

Správní orgán může novým rozhodnutím rozhodnout o upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti *na návrh* pachatele³⁷⁸, jeho zákonného zástupce, opatrovníka nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Jde tedy o řízení vedené na žádost.

Od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti lze upustit kdykoli *po uplynutí poloviny doby*, na niž byl tento zákaz uložen. Podmínkou je, aby pachatel prokázal, způsobem svého života nebo provedením účinných opatření, že jeho další výkon není potřebný³⁷⁹. Byla-li spolu se zákazem činnosti uložena též pokuta, která nebyla dosud uhrazena, popřípadě byla uhrazena pouze zčásti, nelze od výkonu zbytku zákazu činnosti upustit, dokud pachatel neprokáže, že pokutu

³⁷⁵ Tzv. formální stránka právní moci.

³⁷⁶ Tzv. materiální stránka právní moci.

³⁷⁷ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters kluwer ČR, 2018, str. 580.

³⁷⁸ Pokud byla pachatelem právnická osoba, která již zanikla a má právního nástupce, bude osobou oprávněnou k podání návrhu tento nástupce.

³⁷⁹ § 47 odst. 4 přestupkového zákona

nebo její zbylou část uhradil, anebo dokud nebylo rozhodnuto o rozložení úhrady pokuty na splátky nebo o odložení splatnosti pokuty³⁸⁰.

K řízení o vydání nového rozhodnutí je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni.³⁸¹

V případě upuštění od výkonu zbytku trestu zákazu činnosti je vydání nového rozhodnutí i za splnění zákonem předvídaných podmínek *fakultativní*. Je tedy na správním orgánu, zda nové rozhodnutí, jímž změní výrok původního rozhodnutí o přestupku, vydá či nikoli. Skutečnost, že je na správním uvážení rozhodujícího správního orgánu, zda nové rozhodnutí v této věci vydá, však neznamená, že rozhodnutí může být svévolné – vždy musí být respektovány základní zásady správního řízení.

V novém řízení se postupuje (není-li zákonem stanoveno jinak), podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni. Neodůvodňuje-li žádost účastníka zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví.³⁸² Pokud správní orgán žádosti vyhoví, vydá nové rozhodnutí, které brání vykonatelnosti původního rozhodnutí.³⁸³ Původní rozhodnutí se však vydáním nového rozhodnutí neruší.

30.1.2 Zrušení výroku rozhodnutí o podmíněném upuštění od uložení správního trestu

Druhým případem vydání nového rozhodnutí v přestupkových věcech je zrušení výroku rozhodnutí o podmíněném upuštění od uložení správního trestu. Správní orgán novým rozhodnutím *zruší výrok* o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uloží pachateli správní trest, jestliže pachatel ve lhůtě stanovené správním orgánem neuhradí škodu způsobenou přestupkem nebo nevydá bezdůvodné obohacení získané přestupkem. V ostatních částech zůstává původní rozhodnutí beze změny. Toto nové řízení je, na rozdíl od předchozího případu, zahajováno *z moci úřední* a řeší situace, kdy nebyly pachatelem splněny podmínky podmíněného upuštění od uložení správního trestu. Při splnění zákonem stanovených předpokladů správní orgán nové rozhodnutí musí vydat (jeho vydání je *obligatorní*).

Na rozdíl od předchozího případu neexistují v tomto případě vedle sebe dvě rozhodnutí (nové a původní), kdy nové brání vykonatelnosti původního, ale novým rozhodnutím je přímo zrušen, resp. nahrazen výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu obsažený v původním rozhodnutí o přestupku.

Správním orgánem příslušným k rozhodování je správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Rozhoduje přitom (není-li zákonem stanoveno jinak) podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni.³⁸⁴

³⁸⁰ § 47 odst. 5 přestupkového zákona

³⁸¹ § 102 odst. 1 spr. řádu

³⁸² § 102 odst. 4 spr. řádu

³⁸³ § 102 odst. 9 spr. řádu

³⁸⁴ § 102 odst. 1 a 4 spr. řádu

30.1.3 Amnestie

Amnestii podle § 104 přestupkového zákona uděluje prezident republiky. Rozhodnutí o amnestii a jejím rozsahu se zveřejňuje ve Sbírce zákonů. Amnestie může mít 3 formy – prezident může:

- 1) nařídit, aby se řízení o přestupku nezahajovalo nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo,
- 2) odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek, nebo
- 3) nařídit vyřazení přestupku z evidence přestupků.

Správní orgán novým rozhodnutím rozhodne o účasti pachatele na amnestii tak, že zruší uložený správní trest nebo jeho dosud nevykonanou část nebo uloží správní trest v jiné výměře anebo nařídí vyřazení přestupku z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů. Obsah nového rozhodnutí se bude odvíjet od způsobu, resp. rozsahu amnestie. Stejně jako v případě uvedeném sub b) jde i zde o řízení vedené *z moci úřední*, přičemž při splnění zákonem stanovených podmínek být nové rozhodnutí vydáno musí (jeho vydání je *obligatorní*).

I v tomto případě je správním orgánem příslušným k rozhodování správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni, který rozhoduje (není-li zákonem stanoveno jinak) podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni.³⁸⁵

V případě, že je amnestií nařízeno, aby se řízení o přestupku nezahajovalo nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo (viz bod 1.), není vydáváno nové rozhodnutí, protože ve věci dosud žádné rozhodnutí nepadlo.

Novým rozhodnutím se tak rozhoduje pouze v případech amnestie uvedených pod body 2. a 3.

30.2 Přezkumné řízení (§ 94 až 99 spr. řádu, § 100 a 101 přestupkového zákona)

30.2.1 Přezkumná řízení podle spr. řádu

A) Vymezení přezkumného řízení

Přezkumné řízení umožňuje změnit nebo zrušit nezákonné pravomocné rozhodnutí. Jde o *dozorčí prostředek* (nástroj), který má k dispozici správní orgán a uplatňuje jej *z moci úřední*. Nejde tedy o mimořádný opravný prostředek. Účastníci řízení nemají právní nárok na jeho podání – mohou dát pouze podnět, který však sám o sobě nevede k zahájení řízení. Pokud jej správní orgán shledá důvodným, může z moci řízení přezkumné řízení zahájit, pokud jej však důvodným neshledá, přezkumné řízení nezahajuje a podatele podnětu o této skutečnosti vyrozumí pouhým dopisem. Stejně tak může podat podnět kdokoli jiný. Správní

³⁸⁵ § 102 odst. 1 a 4 spr. řádu

orgán může zahájit přezkumné řízení nejen na základě vnějšího podnětu, ale i na základě vlastních poznatků, nejčastěji z kontrolní činnosti.³⁸⁶

V přezkumném řízení lze přezkoumávat pouze pravomocná³⁸⁷ rozhodnutí, usnesení se až na zákonem stanovené výjimky samostatně nepřezkoumávají. Samostatně lze v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci (vydané dle § 43 spr. řádu) a usnesení o zastavení řízení. Ostatní usnesení lze přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jedině tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody.

Správní řád umožňuje přezkum pravomocných správních rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o jejich souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení vede v zásadě³⁸⁸ správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí, jež je předmětem přezkumu, vydal.

Je možné, že má správní orgán důvodné pochybnosti o souladu vydaného rozhodnutí s právními předpisy, a proto zahájí přezkumné řízení, v jeho rámci však zjistí, že k porušení právních předpisů nedošlo, nebo že jde o vady, které nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V takovém případě správní orgán přezkumné řízení usnesením zastaví.

B) Druhy přezkumného řízení

Správní řád zná dva druhy přezkumných řízení – „klasické“, které se zahajuje vydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení a končí rozhodnutím v přezkumném řízení (případně usnesením o zastavení přezkumného řízení), a *zkrácené*, kdy je prvním úkonem v řízení vydání rozhodnutí, kterým je zrušeno nebo změněno rozhodnutí vydané v rozporu s právními předpisy. Ve zkráceném přezkumném řízení je rozhodováno v případě, že je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu a není zapotřebí vysvětlení účastníků řízení.³⁸⁹

C) Lhůty v přezkumném řízení

Přezkumné řízení je možno zahájit nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl (*subjektivní lhůta*), nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci (*objektivní lhůta*). Tyto lhůty se vztahují i na zkrácené přezkumné řízení.³⁹⁰

³⁸⁶ Viz § 94 spr. řádu. Blíže k tomu viz též HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*, 9. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, str. 417.

³⁸⁷ Případně předběžně vykonatelná rozhodnutí, což se však netýká rozhodnutí o přestupku, protože ta předběžně vykonatelná nejsou.

³⁸⁸ Výjimkou je „přezkumná autoremedura“, tj. případ, kdy podnět k přezkumu dal účastník řízení a správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, hodlá plně vyhovět účastníkovi řízení, který podnět uplatnil, a tímto postupem nemůže být způsobena škoda žádnému jinému účastníkovi řízení, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

³⁸⁹ § 98 spr. řádu

³⁹⁰ Viz § 96 spr. řádu a rozsudek NSS 2 As 74/2013 (publikováno č. 3/2015 Sbírky rozhodnutí NSS pod č. 3166).

Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni lze vydat nejpozději do 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, které je přezkoumáváno.³⁹¹ Nepodaří-li se vydat přezkumné rozhodnutí ve věci ve lhůtě uvedené v předchozí větě, správní orgán přezkumné řízení zastaví. Dlužno dodat, že posledně uvedená lhůta je neaplikovatelná na zkrácené přezkumné řízení. Prvním úkonem zkráceného přezkumného řízení, kterým je zároveň přezkumné řízení i zahajováno, je totiž vydání rozhodnutí ve věci, přičemž však zahájit přezkumné řízení lze nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí.

D) Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení³⁹²

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí anebo od právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení. V rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí určí, odkdy nastávají jeho účinky. Obvykle se postupuje tak, že byla-li rušeným rozhodnutím uložena povinnost, určuje se, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají zpětně ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (tzv. *ex tunc*). Tímto postupem je minimalizován negativní dopad nezákonného rozhodnutí. Tento druh rozhodnutí bude v souvislosti s přestupky typický.

Naopak v případě, že bylo rozhodnutím měněným nebo rušeným v přezkumném řízení přiznáno právo, stanoví se obvykle, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (tzv. *ex nunc*). V řízení o přestupcích by se mohlo jednat v podstatě o otázku náhrady škody, ve vazbě na přestupkové řízení půjde spíše o méně časté případy.

30.2.2 Přezkumná řízení podle přestupkového zákona

Přestupkový zákon zná další důvody pro vedení přezkumného řízení. Jde o speciální důvody nad rámec obecné úpravy obsažené ve spr. řádu

A) Přezkumné řízení z důvodu projednání stejného skutku v rámci trestního práva³⁹³

Vyjdou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, zruší příslušný správní orgán rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení. S ohledem na zásadu *ne bis in idem* by totiž pravomocné rozhodnutí o přestupku bránilo projednání totožného skutku v trestním řízení. Trestné činy (a přečiny) jsou však ve vztahu k přestupkům speciální. Vykazuje-li tedy určitý skutek všechny znaky

³⁹¹ § 97 spr. řádu

³⁹² § 99 spr. řádu

³⁹³ § 100 přestupkového zákona

trestného činu a zároveň všechny znaky přestupku, je nutno jej primárně projednávat jako trestný čin.

Rozhodnutí o přestupku správní orgán zruší v přezkumném řízení též tehdy, pokud bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. I zde jde o vyjádření zásady *ne bis in idem*.

Přezkumné řízení se v právě uvedených případech zahájí

- do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení (*subjektivní lhůta*), a
- nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání nebo ode dne nabytí právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení o tom, že se skutek nestal, skutek nespáchal obviněný, že spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého (*objektivní lhůta*).

Přezkumné řízení z výše uvedených důvodů nelze zahájit po uplynutí 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku (*objektivní lhůta*).

B) Přezkum příkazu na místě³⁹⁴

Proti příkazu na místě nelze podat ani odvolání, ani odpor, případné nezákonnosti tohoto typu rozhodnutí je však možno řešit právě v přezkumném řízení (což není v praxi ojedinělé).

Přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto příkazu (*objektivní lhůta*). Obecná lhůta, v níž je možno zahájit přezkum rozhodnutí je zde tedy zkrácena na polovinu. *Subjektivní lhůta* pro zahájení přezkumu se řídí spr. řádem, je tedy 2 měsíce od okamžiku, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení.

Podnět k provedení přezkumného řízení podaný po uplynutí objektivní lhůty vyřizuje správní orgán, který vydal příkaz na místě. Nedochozí zde tedy k devoluci věci na nadřízený správní orgán. Vzhledem k tomu, že po posledně uvedené lhůtě nelze přezkum zahájit, bylo by předávání věci nadřízenému správnímu orgánu zbytečné. Jelikož smyslem příkazu na místě je mj. minimalizace administrativní zátěže, je toto promítnuto i do řízení přezkumného.

³⁹⁴ § 101 přestupkového zákona

Skutečnost, že přezkumné řízení nelze zahájit, sdělí správní orgán účastníkovi řízení jen v případě, že o vyrozumění požádal, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel. V opačném případě, tj. pokud účastník řízení o vyrozumění nepožádal, podnět pouze založí do spisu, případně s poznámkou (záznamem), že přezkum nelze s ohledem na uplynutí lhůty provést.

30.3 Obnova řízení (§ 100 a 102 spr. řádu)

A) Vymezení pojmu, důvody pro obnovu řízení

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, který umožňuje za zákonem taxativně stanovených podmínek znovu projednat pravomocně ukončenou věc. Jde o tři okruhy situací:

- 1) Vyšly najevo dříve *neznámé skutečnosti nebo důkazy*, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo
- 2) bylo *zrušeno či změněno rozhodnutí*, které bylo *podkladem* rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.

V obou dvou těchto případech se o povolení obnovy řízení rozhoduje buď *na žádost účastníka* řízení, nebo o nich rozhoduje správní orgán *z moci úřední*. Rozhoduje-li správní orgán z moci úřední, musí být naplněny nejen výše uvedené důvody pro obnovu řízení, ale musí být na takovém postupu též *veřejný zájem*.

V obou výše uvedených případech se musí jednat o skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí, které mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. To například znamená, že vyjde-li sice najevo nový důkaz, který existoval v době původního řízení, ale nebylo možno jej v něm uplatnit, nicméně jde o důkaz, po jehož provedení by byl výsledek řízení stejný, není takový důkaz důvodem pro obnovu řízení.

- 3) *Rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem*. V tomto případě se o obnově řízení rozhoduje z moci úřední.

B) Příslušný správní orgán a lhůty pro obnovu řízení

O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. K novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení, je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem.

Účastník řízení může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl (*subjektivní lhůta*), nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí (*objektivní lhůta*).

Správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí (*objektivní lhůta*). V případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, je lhůta pro rozhodnutí o obnově řízení 3 roky od právní moci trestního rozsudku. Pro případy oficiálního rozhodování o obnově řízení tedy není stanovena subjektivní lhůta, ale pouze lhůta objektivní.

C) Fáze obnovy řízení

Obnova řízení probíhá ve *dvou fázích*. První část je tzv. *řízení obnovovací*, v němž se proěřuje, zda jsou splněny podmínky pro provedení obnovy (povolení obnovy řízení). Pokud správní orgán dojde k závěru, že podmínky pro obnovu řízení splněny nejsou, žádost o obnovu zamítne. Rozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje pouze žadateli.

Jsou-li v rámci řízení obnovovacího shledány důvody pro obnovu řízení, je vydáno rozhodnutí o obnově řízení a poté následuje *řízení obnovené*. Jde v podstatě o nové řízení ve věci. Obnovené řízení se již nezahajuje (rozhodnutí o obnově řízení zahájení řízení neruší) a lze v něm využít vše, co již vyšlo najevo v původním řízení s tím, že je samozřejmě nutné doplnit řízení o nově objevené/zjištěné skutečnosti.

Původní rozhodnutí ve věci se ruší až vydáním nového rozhodnutí ve věci. O této skutečnosti je třeba účastníky řízení v novém rozhodnutí poučit. Nové rozhodnutí ve věci bude v zásadě rozhodnutím prvoinstančním, a lze proto proti němu podat odvolání.

Přestupkový zákon neobsahuje ve vztahu k obnově řízení žádná speciální ustanovení, s výjimkou ustanovení rozšiřujícího okruh osob oprávněných podat žádost o obnovu řízení ve prospěch mladistvého³⁹⁵. Postupuje se tedy plně podle spr. řádu.

³⁹⁵ Podle § 72 odst. 1 přestupkového zákona jde o zákonného zástupce mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí.

DOPORUČENÁ LITERATURA

- BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters kluwer ČR, 2018
- FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017
- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 1995
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016
- KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017
- MÁRTON, M., GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
- STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017
- STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012

SEZNAM PRAMENŮ

- BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters kluwer ČR, 2018
- FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004
- HAVEL, B. *Korporace a fundace podle občanského zákoníku*. Zpravodaj JČP č. 2/2015, roč. XXV
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
- HENDRYCH D. a kol. *Správní právo: obecná část*, 9. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016
- JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006
- KAVĚNA, M. a kol. *Trestní a správní odpovědnost právnických osob ve vybraných členských státech EU*. Parlamentní institut – srovnávací studie č. 5.270, r. 2007, aktualizace 2016
- KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 1995
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016
- KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017
- MÁRTON, M., GONSIOROVÁ, B. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017
- OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015
- POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému návrhu nového zákona o přestupcích. In *Správní právo*, č. 1-2, roč. 47, 2014
- POTMĚŠIL, J. Sporné přestupkové judikáty NSS VI. [online]. Jiné právo [cit. 06.03.2017]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2013/09/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017
- PRÁŠKOVÁ, H. Povinnost součinnosti účastníka správního řízení při opatřování podkladů pro rozhodnutí. In RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv. *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, 2016
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
- STRAKOŠ, J. *Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (I.)*. Časopis Správní právo 3/2018
- STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018

- STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012
- WINTEROVÁ, A.; MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015

- Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018 – dostupné z webové adresy: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-ucinný-od-1-7-2017.aspx>

NĚKTERÉ UŽITEČNÉ ODKAZY

- www.psp.cz – web. stránky Poslanecké sněmovny ČR (možnost sledovat projednávání zákonů a jejich novelizací – sněmovní tisky + důvodové zprávy; Parlamentní institut)
- www.senat.cz – web. stránky Senátu ČR
- www.vlada.cz – web. stránky Vlády ČR
- www.mvcr.cz – web. stránky Ministerstva vnitra ČR (na nich zejména závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, stanoviska a metodické pomůcky, zápisy z konzultačních dnů k přestupkové problematice atp.)
 - <https://www.mvcr.cz/prestupky.aspx>
 - <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>
 - <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
- www.obce.cz – základní a rychlé informace o obcích
- www.cuzk.cz – web. stránky Státní správy zeměměřičství a katastru
- www.justice.cz – web. stránky Ministerstva spravedlnosti ČR (přístup do obchodního rejstříku; informace k evidenci přestupků od Rejstříku trestů)
- www.ochrance.cz – web. stránky Veřejného ochránce práv (stanoviska veřejné ochránkyně práv atp.)
- www.uoou.cz – web. stránky Úřadu pro ochranu osobních údajů
- www.nssoud.cz – web. stránky NSS
- www.usoud.cz – web. stránky ÚS
- <https://eur-lex.europa.eu> – web. stránky práva EU
- <https://curia.europa.eu> – web. stránky Evropského soudního dvora
- <https://www.slov-lex.sk/ezz> - elektronická Sbírka zákonů Slovenské republiky
- <https://www.institutpraha.cz/overeni-zoz/zkouska-dle-zak-250-2017-sb/> - web. stránky Institutu pro veřejnou správu Praha, na kterých jsou obsaženy všechny informace k průběhu zkoušky, zkušebním komisařům apod.

Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7
www.mvcr.cz

Materiál byl zpracován v rámci projektu **Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020**,
reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125.

Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ISBN 978-80-7616-018-7