

## Závěr

I. Řízení o přestupcích představuje kvalifikovaný postup správních orgánů, ve kterém je rozhodováno o konkrétních právech, právech chráněných zájmech a povinnostech jmenovitě určených osob. Účelem tohoto řízení je rozhodnout o vině a případné sankci za spáchaný skutek, v němž je přestupek jako zvláštní druh správního deliktu spatřován. Rozhodování o přestupcích je pojímáno jako součást výkonu veřejné moci, směřujícího k usměrnění chování adresátů veřejno-správního působení a ochraně veřejného zájmu.

Dle zásady materiálního právního státu vyjádřené v čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Je tedy třeba, aby právním předpisem tohoto druhu, respektive právní síly, byly upraveny jednak podmínky odpovědnosti za přestupek vymezením deliktně způsobilého subjektu, skutkových podstat přestupků a sankcí za přestupky ukládaných, jednak procesní postupy správních orgánů v rámci objasňování a postihu takovýchto deliktů.

Základním pramenem přestupkového práva je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zakotvující obecné základy právní odpovědnosti za přestupky, některé skutkové podstaty přestupků a procesní režim vyřizování přestupků. Posláním procesních ustanovení je zabezpečit, aby bylo spolehlivě zjištěno, zda došlo ke spáchání přestupku, kdo jej spáchal a jakou sankci je třeba uložit pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání. Řízení o přestupku je pojímáno jako zvláštní druh správního řízení vybudovaný na principu subsidiarity zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, coby obecného předpisu o správním řízení s odchylkami zakotvenými v zákoně č. 200/1990 Sb. a v některých dalších zákonech, odůvodněnými zvláštní povahou předmětu tohoto řízení.

Nárůst počtu případů porušení norem přestupkového práva představuje pro příslušné nositele správně-trestní pravomoci značnou administrativní zátěž. S ohledem na existenci preklusivní lhůty pro projednání přestupku, v důsledku které správní orgán mnohdy nestihl o spáchaném přestupku vůbec rozhodnout, bylo zapotřebí zakotvit do právní úpravy instituty umožňující zjednodušení a urychlení způsobu projednávání přestupků a snížení zbytečného administrativního zatížení správních orgánů. V zájmu rychlosti a hospodárnosti vyřizování jednoduchých a méně závažných případů došlo k zavedení institutu zkráceného řízení, představujícího zjednodušený, úspornější a méně formální procesní postup příslušného správního orgánu.

Tradičními druhy zkráceného řízení jsou řízení blokové, komplexně zakotvené v ustanoveních § 84 – 86 zákona č. 200/1990 Sb., a řízení příkazní (mandátní), upravené v ustanovení § 87 zákona č. 200/1990 Sb. a subsidiárně § 150 zákona č. 500/2004 Sb., jež vymezují zejména zákonné předpoklady zavedení předmětných forem zkráceného přestupkového řízení, subjekty příslušné k projednání přestupku, základní náležitosti rozhodnutí vydaných v těchto řízeních a ustanovení o opravných prostředcích proti těmto rozhodnutím.

Zkrácená přestupková řízení představují fakultativní způsob projednávání a postihování přestupků. Příslušný správní orgán může k těmto formám řízení přikročit, jsou-li splněny zákonné podmínky jejich zavedení. Předpoklady zavedení zkráceného řízení o přestupku stanovuje zákon č. 200/1990 Sb. pozitivním a negativním vymezením. V obou případech představuje podmínku sine qua non spolehlivé zjištění spáchání přestupku obviněným, tomu ostatně odpovídá i samotná konstrukce řízení, kdy dochází k vydání rozhodnutí bez nařízení ústního jednání a provádění dokazování. Obě řízení se shodují i v nemožnosti rozhodovat o přestupcích projednávaných jen na návrh.

Příslušnost k projednávání přestupků ve zkrácených řízeních se řídí základním ustanovením o příslušnosti v (nezkráceném) přestupkovém řízení, pro blokové řízení je rozšířena o (v zákoně č. 200/1990 Sb. nebo zvláštních zákonech) taxativně vyjmenované subjekty. Účastníkem řízení je pro jeho omezený předmět pouze obviněný.

Prvním úkonem, který je v rámci zkráceného řízení vůči obviněnému vykonán, je samotné rozhodnutí o uložení sankce za spáchaný přestupek. Správní rozhodnutí má podobu uložení pokuty v blokovém řízení nebo vydání bloku na pokutu na místě nezaplacenou, nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, v případě příkazního řízení příkazu. Okruh sankcí, které je možno v blokovém nebo příkazním řízení uložit, je s ohledem na charakter zkráceného řízení oproti obecnému řízení omezen. V rámci zkráceného řízení o přestupku nemůže obviněný uplatnit svá procesní práva v plném rozsahu, tato skutečnost je však kompenzována úpravou zvláštních institutů, které se jinak v obecném přestupkovém řízení neužijí. Zahájení blokového řízení je podmíněno souhlasem obviněného s takovýmto postupem, v případě příkazního řízení disponuje obviněný následnou obranou v podobě zvláštního opravného prostředku, odporu.

II. Platná a účinná úprava přestupkového řízení, a správního trestání vůbec, je předmětem častých diskusí. Kritizována je zejména roztržitost, nesourodost, komplikovanost a vzájemná neprovázanost jejích jednotlivých ustanovení.

Vedle zákona č. 200/1990 Sb. jakožto obecné normy přestupkového práva hmotného i procesního, jsou přestupky reglementovány ve značném množství zvláštních zákonů vymezujících skutkové podstaty přestupků na jednotlivých úsecích veřejné správy a případné odchylky od obecných hmotně-právních a procesních institutů. Skutkové podstaty v těchto zvláštních předpisech jsou často formulovány neurčitě a nejasně, výše sankcí za spáchané přestupky je mnohdy určena nahodile a bez srovnání s typově stejně závažnými delikty. Nezřídka dochází k překrývání skutkových podstat přestupků zařazených do zvláštní části zákona č. 200/1990 Sb. se skutkovými podstatami obsaženými v zákonech upravujících výkon státní správy na tom kterém jejím úseku. V případech konkrétního protiprávního jednání je pak obtížné zjistit, která právní úprava má být aplikována.

Rozhodnutí o přestupku předchází (z hlediska právní úpravy) relativně složitě správní řízení, neboť při něm nastává uplatnění dvojí subsidiarity zákonů, jednak zákona č. 200/1990 Sb. vůči zákonům zvláštním, jednak zákona č. 500/2004 Sb. vůči zákonu č. 200/1990 Sb. Jelikož výsledkem takového řízení může být závažný zásah do právní i majetkové sféry obviněného, je třeba, aby z předpisů zcela jasně vyplývalo, která konkrétní ustanovení podpůrných úprav jsou na dané řízení použitelná a která z nich je nutno vyloučit. Současná právní úprava těmto požadavkům důsledně nevyhovuje; příčinou je zejména neprovedení odpovídající novelizace zákona č. 200/1990 Sb. po přijetí zákona č. 500/2004 Sb. jakožto obecného předpisu o správním řízení, jenž se svým obsahem zásadně liší od úpravy předchozí. Má-li být obviněnému z přestupku poskytnuto náležité uplatnění jeho procesních práv, je potřeba, aby procesní ustanovení přestupkového práva byla formulována určitě a jasně.

Zkrácená řízení o přestupcích jsou konstruována jako zjednodušená správní řízení postrádající procesní stádium, které v obecném řízení tvoří těžiště zjišťování a hodnocení skutkového stavu. Z tohoto důvodu by použití blokového a příkazního řízení mělo být vyhrazeno spíše skutkově a právně méně závažným případům, zákon č. 200/1990 Sb. však v tomto ohledu žádná omezení nestanovuje. V praxi správních orgánů se pak lze setkat s relativně častým užitím forem zkráceného řízení i v případech, pro jejichž řešení je vhodnější užití obecného řízení. Omezený okruh sankcí a jejich výměr by měl již z povahy vyloučit z možnosti zavádění zkrácených řízení o přestupcích případy závažného porušení norem přestupkového práva. Snaha správních orgánů o urychlené vyřízení přestupkové agendy však často vede k nadměrnému využívání těchto postupů i v situacích zcela nevhodných.

Důsledkem nepatřičného užití blokového řízení o přestupku je s ohledem na překážku věci pravomocně rozsouzené a zásadu zákazu dvojího postihu za týž skutek omezená možnost

případné změny takového rozhodnutí, u příkazního řízení pak v návaznosti na zásadu zákazu reformace in peius nemožnost uložení přísnější sankce za situace, kdy by v rámci řádného řízení následujícího po podání odporu vůči příkazu případně vyšly najevo skutečnosti odůvodňující uložení sankce přísnější.

Kritiku současné právní úpravy je možno směřovat rovněž na mnohdy nevhodně vymezenou příslušnost správních orgánů, které přestupky projednávají. Zvláštní zákony upravující skutkové podstaty přestupků na jednotlivých úsecích veřejné správy vymezují příslušné správní orgány nejednotně. Vedle výslovné úpravy příslušnosti přímo v ustanoveních pojednávajících o správních deliktech, kterou lze považovat za vyhovující, je u mnohých předpisů nutné zjišťovat příslušný orgán z ustanovení o všeobecné působnosti na daném úseku veřejné správy; v případě úplné absence ustanovení o příslušnosti je na místě užití pravidla o subsidiární působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Ve zvláštních právních předpisech bývá často deklarována kompetence správních orgánů příslušných k projednání přestupků v obecném řízení vyřizovat přestupky ukládáním blokových pokut. Takováto ustanovení jsou s ohledem na všeobecné zmocnění § 84 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb. nadbytečná.

De lege lata může ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení osoba pověřená správním orgánem, v jehož působnosti je projednávání přestupků. Toto ustanovení je reliktem úpravy dříve platné vyhlášky č. 61/1961 Sb., o blokovém řízení. Platná právní úprava bližší podmínky pověření nestanoví; s ohledem na zvyšující se požadavky na kvalitu výkonu veřejné správy by bylo vhodné předmětné ustanovení vypustit.

Z příkazního řízení je dle platné právní úpravy vyloučeno projednávání přestupků spáchaných mladistvou osobou. Důvodem je zvláštní péče věnovaná mladistvým s ohledem na jejich menší životní zkušenosti a schopnost důkladně posoudit následky svého jednání. Smyslem vyloučení příkazního řízení u mladistvých je umožnit provedení řízení o přestupku v přítomnosti zákonného zástupce a orgánu sociálně-právní ochrany dětí tak, aby byla důsledně zajištěna jejich procesní ochrana. Na druhou stranu je však dovoleno projednání přestupku mladistvého v blokovém řízení, přestože oproti řízení příkaznímu je výsledkem takového řízení pravomocné rozhodnutí, proti němuž je následná obrana znemožněna. Umožněním projednání přestupku mladistvého obviněného v blokovém řízení bez přítomnosti zákonného zástupce nebo orgánu vykonávajícího sociálně-právní ochranu dětí současná právní úprava k ochraně práv mladistvých jistě nepřispívá.

Vyřízení přestupku v blokovém řízení se vyznačuje značnou rychlostí. K jeho provedení může docházet i „v terénu“, obviněný je tak osvobozen od povinnosti účasti na

jednání v sídle úřadu, což pro něj může představovat výhodnější řešení. Blokované řízení rovněž znázorňuje hospodárnější a méně administrativně náročnou variantu rozhodování o přestupku pro rozhodující správní orgán. Úprava blokovaného řízení je však značně problematická. Obviněný je fakticky přinucen rozhodnout se během krátkého okamžiku, zda přistoupí k uložení pokuty v blokovaném řízení a vzdá se tímto možnosti provést o přestupku ústní jednání a dokazování, během kterého by případně mohly vyjít najevo skutečnosti svědčící v jeho prospěch, nebo zda nechá proběhnout na náklady a čas náročnější obecné řízení. Souhlasí-li obviněný s uložení pokuty v blokovaném řízení, vzdává se tak možnosti následné obrany proti tomuto rozhodnutí, neboť uložení pokuty v blokovaném řízení představuje pravomocné rozhodnutí, jehož změny lze dosáhnout značně obtížně. Blokované řízení se svou koncepcí notně liší od jiných forem zkráceného řízení (ať už správního řízení příkazního, trestního řízení příkazního či civilních řízení rozkazních), které jsou konstruovány takovým způsobem, že poskytují obviněnému dostatečně dlouhou dobu (v řádech několika dnů) k promyšlení, zda přijmout rozhodnutí vydané v této formě řízení či vyvolat řízení obecné. Tento sporný bod reflektuje i plánovaná úprava v návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) týkající se vyřizování přestupků vydáním příkazu na místě, které má nahradit stávající blokované řízení. Za předpokladu, že by obviněný ihned na místě nesplnil svou povinnost, byl by oprávněn podat proti uloženému příkazu do osmi dnů od jeho vydání odpor a vyvolat tak obecné (nezkrácené) řízení.

Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) oproti stávající právní úpravě předpokládá odstranění problematické pasáže týkající se zákazu reformace in peius v řízení po podání odporu vůči v příkazním řízení vydanému příkazu. Návrh již kromě toho neomezuje výši pokuty uložené příkazem (mimo příkaz na místě).

Z výše uvedeného stručného zhodnocení platné právní úpravy odpovědnosti za přestupky vyplývá, že úprava správního trestání ne zcela vyhovuje požadavkům na důsledné zajištění veřejného zájmu, náležitou ochranu práv obviněné osoby a kvalitu procesu jako takového. Přestože některé nedostatky v úpravě zkrácených přestupkových řízení by bylo možné odstranit dílčími novelizacemi stávajícího zákona č. 200/1990 Sb., s ohledem na ostatní nevyhovující ustanovení stávající úpravy se jeví jako nevyhnutelné provedení komplexní reformy správního trestání. Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) považuji, alespoň co se úpravy zkráceného přestupkového řízení týče, za krok správným směrem.