

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Bc. Hana Nováková

***Řízení o přestupcích v prvním stupni***

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 7. dubna 2016

## **ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 7. dubna 2016

.....

Bc. Hana Nováková

## **PODĚKOVÁNÍ**

Tímto upřímně děkuji doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc. za odborné vedení této diplomové práce a cenné rady, které mi při jejím zpracování věnovala.

Děkuji rovněž mé rodině a Jakubovi za jejich upřímnou podporu.

## OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1. PŘESTUPKOVÉ PRÁVO A PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY</b> .....	<b>3</b>
<b>2. POJEM PŘESTUPKU</b> .....	<b>8</b>
<b>3. PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ A JEHO CHARAKTERISTIKA</b> .....	<b>10</b>
<b>4. ZÁKLADNÍ ZÁSADY ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH</b> .....	<b>14</b>
<b>5. HLAVNÍ SUBJEKTY PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ</b> .....	<b>16</b>
5.1 SPRÁVNÍ ORGÁNY .....	16
5.2 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ .....	18
5.2.1 <i>Obviněný</i> .....	19
5.2.2 <i>Poškozený</i> .....	20
5.2.3 <i>Vlastník věci, která může být nebo byla zabráná</i> .....	23
5.2.4 <i>Navrhovatel</i> .....	23
<b>6. POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU</b> .....	<b>24</b>
6.1 ZJIŠŤOVÁNÍ PACHATELE PŘESTUPKU .....	25
6.2 PODÁNÍ VYSVĚTLENÍ ORGÁNŮM POLICIE.....	27
6.3 PODÁNÍ VYSVĚTLENÍ SPRÁVNÍMU ORGÁNU .....	30
<b>7. ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU V PRVNÍM STUPNI</b> .....	<b>33</b>
7.1 VEDENÍ ŘÍZENÍ A SOUVISEJÍCÍ PRÁVA OBVINĚNÉHO .....	34
7.2 ZJIŠŤOVÁNÍ PACHATELE NÁVRHOVÝCH PŘESTUPKŮ.....	37
7.3 PROCESNÍ ZPŮSOBILOST OBVINĚNÉHO .....	38
7.4 ZASTOUPENÍ OBVINĚNÉHO .....	39
7.5 ŘÍZENÍ PROTI MLADISTVÉMU.....	41
7.6 ZÁSADA PRESUMPCIE NEVINY A PRINCIP NEMO TENETUR SE IPSUM ACCUSARE ....	42
7.7 ÚSTNÍ JEDNÁNÍ.....	44
7.7.1 <i>Dokazování</i> .....	50
<b>8. ROZHODNUTÍ</b> .....	<b>53</b>
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>55</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b> .....	<b>59</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>60</b>

<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>68</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>69</b>
<b>NÁZEV PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE .....</b>	<b>71</b>
<b>KLÍČOVÁ SLOVA, KEY WORDS.....</b>	<b>71</b>

## Úvod

Uplatňování odpovědnosti za přestupky je v českém právním prostředí velmi rozsáhlé. Ačkoliv laická veřejnost si s pojmem „přestupek“ mnohdy spojuje pouze protiprávní jednání na úseku dopravy, hmotněprávní úprava možných skutkových podstat přestupků je nesmírně široká. Téměř každý zákon upravující určitou oblast správního práva obsahuje ustanovení, ve kterém jsou vymezeny skutkové podstaty přestupků na úseku svého předmětu. Osobně se neodvážuji jakkoliv odhadovat jejich celkový počet. Co je však všem přestupkům společné, je způsob jejich projednávání.

Základním právním pramenem procesní úpravy je přestupkový zákon, který společně se správním řádem, jenž se použije subsidiárně, stanovuje podmínky pro vedení přestupkového řízení, určuje povinnosti správních orgánů a garantuje účastníkům řízení některá procesní práva. Pokud by se podezřelý či obviněný z přestupku, bez jakýchkoliv znalostí o přestupkovém řízení (např. o povaze obvinění z přestupku, o principech, na kterých je přestupkové řízení založeno, o možnostech své obhajoby apod.), sami aktivně snažili vyhledat relevantní informace, dovolují si vyslovit hypotézu, že samotné nastudování právní úpravy obsažené v přestupkovém zákoně a ve správním řádu by nebylo k vytvoření ucelené představy dostačující. Jelikož jsem v rámci své dosavadní právní praxe pomáhala s právními řešeršemi a s přípravou podkladů a písemností pro konkrétní řízení před komisí pro projednávání přestupků, mám vlastní zkušenost, že si správní orgány často nevystačí jen s příslušnými právními předpisy, ale že je ve velkém množství případů nutné hledat východisko zejména v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Ačkoliv je tématem této diplomové práce obecně „řízení o přestupcích v prvním stupni“, zaměřuji se zejména na postavení obviněného jakožto subjektu, bez něhož není možné přestupkové řízení řádně vést. Práce si především klade za cíl rozebrat různé aspekty postavení obviněného v rámci přestupkového řízení, určit jaká jsou jeho procesní práva a garance, že mu bude zajištěn řádný zákonný proces. Práce však poskytuje i obecnou charakteristiku přestupkového řízení, určuje právní zásady, které se na přestupkové řízení vztahují, pojednává o pramenech právní úpravy, vymezuje hlavní subjekty přestupkového řízení a přibližuje jeho jednotlivé instituty, ve kterých

vystupuje obviněný, a to v pořadí, v jakém obvykle následují v rámci standardního přestupkového řízení za sebou.

Výzkumné otázky této diplomové práce jsou následující:

- Co je to přestupkové řízení, jaké jsou jeho charakteristiky a co jej odlišuje od trestního řízení? Proč je rozdělení trestní pravomoci mezi správní a soudní orgány účelné?
- Jaké právní principy se vztahují na řízení o přestupku? Jaké důsledky obviněnému plynou z jejich aplikace?
- Jaké jsou procesní možnosti obviněného z přestupku, jaká mu náleží práva a z jakých ustanovení právních předpisů tato práva vyplývají? V jakých pomyslných fázích přestupkového řízení je možné procesní práva obviněného uplatnit? Jaké jsou povinnosti správního orgánu vůči obviněnému v přestupkovém řízení?
- Jaký je rozsah procesních práv obviněného? Mají jeho procesní práva limity nebo jsou za každých okolností absolutní?

Text práce vychází z právní úpravy účinné ke dni 1.4.2016.

Při citacích jednotlivých zdrojů jsem vycházela z citační normy ČSN ISO 690 a ISO 690-2.

## 1. Přestupkové právo a prameny právní úpravy

Právní předpisy upravující přestupky a řízení o nich jsou součástí práva správního, jež je v právní teorii společně např. s právem finančním, ústavním či trestním obvykle systematizováno pod právo veřejné. Jednou z charakteristik českého správního práva je jeho roztržitost – při výkonu veřejné správy jsou správní orgány vázány širokou škálou právních předpisů upravujících jednotlivé veřejné záležitosti, a na rozdíl od jiných právních odvětví je kodifikace do jednoho či několika málo právních předpisů prakticky nemožná. Podobně je i přestupkové právo obsaženo ve více právních předpisech, roztržitost právní úpravy je však zřejmá jen v oblasti hmotněprávní úpravy, protože jednotlivé skutkové podstaty přestupků jsou upraveny v desítkách zvláštních zákonů.

Přestupkové právo se člení na přestupkové právo hmotné a přestupkové právo procesní. Přestupkové právo hmotné se dále člení na část obecnou (vymezení obecných znaků přestupků, podmínek odpovědnosti za přestupek, druhů sankcí a ochranných opatření atp.) a část zvláštní (vymezení jednotlivých skutkových podstat přestupků a určení sankcí spojených s jejich spácháním). Tomuto rozdělení odpovídá i systematizace základního pramene právní úpravy přestupkového práva<sup>1</sup>, kterým je přestupkový zákon, tedy zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Stejně jako je tomu u jiných právních odvětví, základními prameny právní úpravy přestupkového práva jsou Ústava ČR a Listina základních práv a svobod jakožto normy nejvyšší právní síly dávající východisko celému českému právnímu řádu. Ačkoliv správní trestání není v těchto normách konkrétně upraveno, pro přestupkové řízení jsou stěžejní zejména základní procesní práva<sup>2</sup>, která Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod zakotvují. Společným účelem všech základních procesních práv je zajistit spravedlivost procesu, hovoříme proto o tzv. konceptu práva na spravedlivý proces.

---

<sup>1</sup> Přestupkový zákon má 3 části: část první (obecná část) je upravena v § 2 – § 20, část druhá (zvláštní část) je upravena v § 21 – § 50 a část třetí (řízení o přestupcích) je upravena v § 51 – § 87.

<sup>2</sup> Pojem „základní procesní práva“ je v této kapitole používán po vzoru Petra Svobody. Souhrnně jím označuje procesněprávní ústavní principy, jelikož převážná většina procesněprávních ústavních principů (včetně implicitních) je normativně koncipována jako subjektivní práva osob vůči orgánům veřejné moci při řízení, a nikoli jako zásady nebo příkazy pro tyto orgány. Viz SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. 1. vyd. Praha : Linde, 2007, s. 101.



Pojem „právo na spravedlivý proces“ ústavní pořádek ČR neobsahuje, vyslovil jej však Ústavní soud při interpretování vybraných ustanovení Listiny základních práv a svobod (zejm. ustanovení hlavy páté) a označil jím soubor všech procesněprávních principů obsažených v ústavním pořádku ČR, bez ohledu na jaké řízení se vztahují. Z tohoto souboru se v přestupkovém řízení použijí obecné procesněprávní ústavní principy<sup>3</sup>, které se vztahují na jakékoliv řízení a ze zvláštních procesněprávních ústavních principů<sup>4</sup> pouze ty, které se vztahují na případy, kdy o právech nebo povinnostech fyzické osoby rozhoduje orgán veřejné správy.<sup>5</sup> Z těch nejdůležitějších je zapotřebí výslovně uvést především čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, na základě kterých může být přestupkové řízení vedeno jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny má každý právo domáhat se svého práva nejen u soudu, ale i u jiného orgánu. V souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny má každý právo domáhat se u soudu ochrany svého práva přezkoumáním zákonnosti správního rozhodnutí.

Základními prameny právní úpravy přestupkového řízení jsou rovněž mezinárodní smlouvy o lidských právech, zejm. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (tzv. Evropská úmluva o ochraně lidských práv), Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Listina základních práv Evropské unie<sup>6</sup>. Všechny tyto dokumenty zakotvují právo na spravedlivý proces (řízení)<sup>7</sup>. Pro přestupkové řízení je stěžejní Evropská úmluva o ochraně lidských práv a její článek 6.

Článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv však právo na spravedlivý proces (resp. soubor procesních práv) koncipuje odlišně než Ústavní soud, protože ho explicitně vztahuje jen na řízení o „občanských právech nebo závazcích“ (civil rights and obligations) anebo o „trestních obviněních“ (criminal charges). Ačkoliv se může na první pohled zdát, že je tedy článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv pro

---

<sup>3</sup> Čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 37, čl. 38 odst. 2 Listiny.

<sup>4</sup> Čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny.

<sup>5</sup> SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. 1. vyd. Praha : Linde, s. 102 – 112.

<sup>6</sup> Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla vyhlášena Sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech byl publikován jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb. Listina základních práv Evropské unie tvoří součást primárního práva Evropské unie a byla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie pod č. 2007/C 303/01.

<sup>7</sup> Tj. zejm. čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (pojem „právo na spravedlivý proces“ však nepoužívá výslovně) a čl. 41, 47 – 50 Listiny základních práv Evropské unie.

oblast trestání aplikovatelný pouze v trestním řízení, není tomu tak. V souladu s českou judikaturou i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva<sup>8</sup> spadá přestupek do pojmu „trestních obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Výklad pojmu „trestní obvinění“ má být prováděn autonomně, nikoliv v návaznosti na vnitrostátní právní řády. Opačný postup by totiž umožňoval (ne)vědomé vyloučení aplikace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv v závislosti na uvážení daného státu a pojmech, které zvolí. Osobě obviněné z přestupku tak náleží procesní práva obdobná těm, která požívá obviněný z trestného činu, tzn. jak obecná procesní práva stanovená v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (právo na spravedlivé a veřejné projednání věci v přiměřené lhůtě), tak i speciální procesní práva stanovená v čl. 6 odst. 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (např. právo na obhajobu či bezplatnou pomoc tlumočnicka).<sup>9</sup> Výše uvedené mezinárodní smlouvy jsou na základě článku 10 Ústavy součástí vnitrostátního právního řádu České republiky a v souladu s článkem 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a článkem 1 odst. 2 Ústavy<sup>10</sup> je předmětný článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv vnitrostátně i přímo aplikovatelný (tzv. self-executing). Jednotlivec se tedy může prostřednictvím vnitrostátních právních prostředků nápravy domoci práv, které mu Evropská úmluva o ochraně lidských práv garantuje a v případě jejich vyčerpání je oprávněn se obrátit na Evropský soud pro lidská práva.<sup>11</sup>

Prameny procesní úpravy o zákonné právní síle jsou přestupkový zákon (část třetí) a správní řád. Přestupkový zákon upravuje proces pouze částečně, proto v případě, že pro řešení konkrétní situace v přestupkovém zákoně absentuje příslušné

---

<sup>8</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2011, sp. zn. 8 As 50/2010 (Výběr NSS 5537/2011), náleží Ústavního soudu ze dne 17.1.2008, sp. zn. II. ÚS 82/07 (N 13/48 SbNU 135), náleží Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II. ÚS 788/02 (N 38/32 SbNU 373), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2.9.1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2.9.1998, *Kadlubec proti Slovensku*, č. 27061/95, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21.2.1984, *Öztürk proti Německu*, č. 8544/79, aj.

<sup>9</sup> SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. 1. vyd. Praha : Linde, 2007, s. 103.

<sup>10</sup> Čl. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv: Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy. Čl. 1 odst. 2 Ústavy: Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

<sup>11</sup> Přímou aplikovatelná jsou zejm. normativní ustanovení Hlavy I a obdobná ustanovení dodatkových Protokolů. „Podle svého obsahu a úmyslu smluvních stran jsou adresována subjektům vnitrostátního právního řádu, tj. staly se přímo pramenem práv a povinností těchto subjektů, a z hlediska formy i obsahu jsou dostatečně přesná, aby je vnitrostátní orgány mohly aplikovat přímo.“ NOVÁKOVÁ, L. *Role Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatury Evropského soudu pro lidská práva v českém trestním řízení*. Praha, 2009, Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce Rudolf Vokoun. s. 14. [online]. [cit. 10.3.2016].

aplikovatelné ustanovení, v souladu s § 51 přestupkového zákona a § 1 odst. 2 správního řádu se použijí obecné předpisy o správním řízení (tj. správní řád). V případě, že úprava určité záležitosti je duplicitní (v přestupkovém zákoně i správním řádu), použije se přestupkový zákon (za současného dodržování základních zásad činnosti správních orgánů<sup>12</sup> dle správního řádu). Tyto postupy jsou odrazem obecné interpretační zásady *lex specialis derogat generali* a principu subsidiarity. Vedle těchto předpisů jsou některé procesní otázky související s přestupkovým řízením řešeny rovněž ve zvláštních předpisech, např. v celním zákoně nebo v zákoně o Policii ČR.

Výchozím pramenem práva v hmotněprávní oblasti je taktéž zákon o přestupcích. Ten ve své obecné části v § 2 – 20 vymezuje jednotlivé hmotněprávní instituty (např. pojem přestupku, zavinění, sankce, ochranná opatření aj.) a ve zvláštní části v § 21 – 50 vymezuje a třídí skutkové podstaty přestupků dle druhového objektu na přestupky proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě, přestupky na úseku podnikání, zdravotnictví, kultury atd. Další skutkové podstaty jednotlivých přestupků můžeme však nalézt v celé řadě zvláštních zákonů. Vzhledem k jejich vysokému počtu a zaměření této diplomové práce na procesněprávní úpravu je není možné ani účelné blíže specifikovat.

Přestupkový zákon byl přijat v úzké návaznosti na novelizaci trestně právních předpisů<sup>13</sup> a ke konci března roku 2016 celkem 85krát změněn. Za dobu své účinnosti tedy prošel poměrně dynamickým vývojem.<sup>14</sup> Např. v organizační oblasti došlo v souvislosti s transformací veřejné správy v roce 1990 k přesunu pravomoci projednávat přestupky z národních výborů na orgány státní správy a orgány obce, což bylo do přestupkového zákona promítnuto novelou z roku 1993.<sup>15</sup> V oblasti procesní úpravy došlo např. v roce 1995 k vyřazení institutu objasňování přestupku.<sup>16</sup> V roce

---

<sup>12</sup> Tj. zásada legality, zákaz zneužití správního uvážení, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem, zásada materiální pravdy, zásady přístupu správního orgánu k dotčené osobě, smírné odstranění sporů, rychlost, hospodárnost, rovnost dotčených osob a zákaz diskriminace a rámcově jednotný postup.

<sup>13</sup> Prakticky došlo ke konverzi některých dosavadních méně závažných, resp. společensky méně nebezpečných trestných činů a přečinů na přestupky. Z velké části byla ponechána v platnosti právní úprava skutkových podstat přestupků včetně postihů za ně obsažená ve zvláštních zákonech.

<sup>14</sup> V hmotněprávní oblasti několikrát došlo k změnám ve skutkových podstatách přestupků, k vyřazování a přidávání nových, v roce 2013 došlo k zavedení sankce zákazu pobytu aj.

<sup>15</sup> Zák. č. 67/1993 Sb., kterým se mění a doplňují zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, a zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

<sup>16</sup> Orgány policie byly povolány k objasňování taxativně vymezených přestupků, a to na základě vlastního šetření nebo došlého oznámení. V rámci objasňování orgán policie obstarával potřebné podklady, byl oprávněn vyžadovat vysvětlení, odborná vyjádření a úkony potřebné při zjištění totožnosti

2002 rozhodl Ústavní soud o zrušení tehdejšího § 83 odst. 1 přestupkového zákona, který vylučoval pravomoc soudu přezkoumávat rozhodnutí o přestupku, za jehož spáchání nebylo možné uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti.<sup>17</sup> Širokou řadu změn v procesní oblasti zavádí novela přestupkového zákona č. 204/2015 Sb.<sup>18</sup> S účinností od 1.10.2016 mají správní orgány povinnost vydávat usnesení o odložení věci, které se poznamená do spisu<sup>19</sup> a povinnost projednávat některé tzv. návrhové přestupky spáchané mezi osobami blízkými i bez návrhu, jestliže je postiženou osobou dítě mladší 15 let.<sup>20</sup> Novela dále zavádí a upravuje centrální evidenci vybraných přestupků včetně institutu námitkového řízení o nesprávném provedení zápisu do ní. Je zařazen nový typ účastníka přestupkového řízení, tj. osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. Řadu změn přináší novela i v oblasti blokového řízení: jsou stanoveny zákonné podmínky pro zahájení přezkumného řízení o rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení a od 1.10.2016 nadále nebude možné projednat přestupek v blokovém řízení, je-li spáchán opakovaně.

Dne 16.7.2015 předložila vláda sněmovně návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich<sup>21</sup>, jehož první čtení proběhlo 16.12.2015 a jehož druhé čtení (obecná rozprava) je navrženo na pořad 44. schůze od 12.4.2016. V souladu s § 1 návrhu zákona mají být předmětem úpravy podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před

---

osob a jejich pobytu. Orgán policie následně předával příslušnému správnímu orgánu zprávu o výsledku objasňování obsahující mj. vylíčení skutkového stavu a výpověď podezřelého. Institut objasňování přestupku byl z přestupkového zákona vyřazen zákonem č. 82/1995 Sb. Přestupkový zákon od okamžiku účinnosti novely nadále operuje s institutem součinnosti a stanovuje orgánu policie zejména povinnost učinit nezbytná šetření a sepsání úředního záznamu.

<sup>17</sup> Ústavní soud spatřoval v předmětném ustanovení především porušení rovnosti v právech vůči veřejné moci podle čl. 1 Listiny ve spojení s porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, dále rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny z důvodu porušení práva na soudní a jinou právní ochranu a rozpor s čl. 1 a 4 Ústavy. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17.1.2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 (52/2001 Sb., N 8/21 SbNU 55).

<sup>18</sup> V hmotněprávní oblasti přinesla novela taktéž řadu změn, např. rozšířila možnost ukládat omezující opatření v důsledku spáchání přestupku proti majetku nebo proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě, zavedla institut přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku okamžikem zahájení řízení, vydání rozhodnutí či doručení příkazu o uložení pokuty, prodloužila konečnou lhůtu, po jejímž uplynutí již nelze přestupek projednat z 1 na 2 roky, upravila skutkové podstaty některých přestupků aj.

<sup>19</sup> Dle současné úpravy se rozhodnutí o odložení věci nevydává a o odložení věci se vyrozumí pouze poškozený. Od 1.10.2016 se o odložení věci vyrozumí osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, jsou-li správnímu orgánu známy; správní orgán tyto osoby nevyrozumí, pokud by to bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady.

<sup>20</sup> Konkrétně jde o přestupky ublížení na zdraví, vyhrožování újmou na zdraví, nepravdivé obvinění z přestupku a dopuštění se schválnosti nebo jiného hrubého jednání vůči jinému.

<sup>21</sup> Návrh zákona byl rozeslán poslancům jako tisk 555/0 dne 16. 7. 2015.

zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku. Navrhovaný předpis si klade za cíl poskytnout komplexní právní úpravu, která by do oblasti správního trestání zavedla mnohé nové a dosud neznámé prvky<sup>22</sup>, a nahradit dosavadní právní úpravu obsaženou v přestupkovém zákoně. Dle důvodové zprávy je totiž stávající právní úprava zastaralá a zejména řízení o přestupcích není dostatečně upraveno. Přestupkový zákon údajně nereflktuje vývoj právní úpravy v souvisejících právních předpisech a jeho velmi vytýkaným nedostatkem je rovněž fakt, že se nevztahuje na správněprávní odpovědnost právnických osob. Účinnost zákona je navržena na 1.7.2017.<sup>23</sup>

## 2. Pojem přestupku

Aby bylo možné blíže pojednávat o přestupkovém řízení a jeho charakteristikách, považují za vhodné alespoň v krátkosti přiblížit základní pojem celé přestupkové problematiky, tj. vysvětlit, co je to z právního hlediska „přestupek“.

Základní zákonná definice přestupku je obsažena v ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona, ve kterém zákonodárce vymezuje, jaké jednání je přestupkem: *„zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin“*. Z definice vyplývá, že jednání musí být v první řadě zaviněné, přičemž dle ustanovení § 3 přestupkového zákona postačí k odpovědnosti zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně jinak. Jednání musí zároveň porušovat či ohrožovat určitý zájem chráněný zákonem (např. majetek, veřejný pořádek, občanské soužití atd.) a v neposlední řadě musí být výslovně označeno za přestupek některým právním předpisem ve formě zákona. Všechny výše uvedené znaky musejí být naplněny současně společně s protiprávností daného konání či opomenutí konkrétní fyzické osoby. Ačkoliv protiprávnost jako

---

<sup>22</sup> Návrh zákona např. upravuje odpovědnost právnické osoby, podnikající fyzické osoby a jejich právních nástupců za přestupek (v případě podnikající fyzické osoby tehdy, pokračuje-li právní nástupce v podnikatelské činnosti), zavádí sankci zveřejnění rozhodnutí o přestupku, upravuje instituty polehčujících a přitěžujících okolností, upravuje postih pokusu přestupku, upravuje právní styk s cizinou, vyřazuje navrhovatele z okruhu účastníků řízení, upravuje možnost poškozeného uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení, upravuje institut záruky za splnění povinnosti, umožňuje správnímu orgánu vydat nové rozhodnutí o upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti aj.

<sup>23</sup> Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2015. VI. volební období. Sněmovní tisk č. 555/0. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. [online] [cit. 19.3.2016].

taková není v legální definici přestupku výslovně uvedena, bývá obsažena v jednotlivých skutkových podstatách nebo je dovozována z právního řádu.

Vedle materiálního znaku (tj. porušení či ohrožení určitého zájmu) a obecných znaků, které jsou společné všem přestupkům, je v řízení o konkrétním přestupku zapotřebí zkoumat rovněž naplnění znaků skutkové podstaty, které diferencují jednotlivé přestupky, tj. subjekt, subjektivní stránka, objekt a objektivní stránka. V nejobecnější a velmi zjednodušené rovině bude pachatelem přestupku příčetná fyzická osoba starší 14 let (subjekt), která svým nedbalostním či úmyslným (subjektivní stránka) protiprávním jednáním nebo opomenutím porušila či ohrozila některý z veřejných zájmů (objekt), přičemž mezi jednáním osoby a jeho následkem existuje vztah příčinné souvislosti (objektivní stránka). Pro pořádek je navíc třeba uvést, že přestupkový zákon v § 2 odst. 2 stanoví, že přestupkem není jednání, kterým někdo odvrací přiměřeným způsobem v nutné obraně útok přímo hrozící nebo trávající na zájem chráněný zákonem ani jednání uskutečněné v krajní nouzi, kterým někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem.<sup>24</sup>

Přestupek je obecně jedním z typů správních deliktů. Správní delikty jsou právní naukou považovány za „*protiprávní jednání fyzické nebo právnické osoby, jejichž znaky jsou uvedeny v zákoně a které jsou postižitelné sankcí (trestem) uloženou orgánem veřejné správy na základě zákona*“.<sup>25</sup> Od jiného správního deliktu se přestupek odlišuje v zákonných znacích, jednání musí být výslovně označeno za přestupek a na rozdíl od jiného správního deliktu existuje výše uvedená legální definice přestupku. Od trestného činu přestupek odlišujeme nejen vymezením formálních znaků, které odvozujeme z § 13 odst. 1 trestního zákoníku: „*protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně*“, ale i mírou společenské škodlivosti, která by měla být u trestných činů vyšší. Jestliže určité jednání vykazuje znaky jiného správního deliktu či trestného činu, nemůže jít současně o přestupek, přestupek je vždy v poměru subsidiarity k výše uvedeným.

---

<sup>24</sup> Výše uvedené jednání nebude přestupkem za předpokladu, že jednáním v krajní nouzi nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a že nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak.

<sup>25</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 201.

### 3. Přestupkového řízení a jeho charakteristika

Přestupkové řízení je zvláštním správním řízením, jehož účelem je, aby správní orgán objektivně a bez zbytečných průtahů zjistil, zda došlo ke spáchání přestupku, kdo jej spáchal, za jakých okolností a jakou sankci je třeba uložit pachateli přestupku<sup>26</sup>. Správní orgán však mnohdy v přestupkovém řízení nerozhoduje pouze o vině pachatele a o sankci za porušení určité právní povinnosti. Jeho součástí může být rovněž adhézní řízení a/nebo řízení týkající se zabránění věci. V takovém případě správní orgán rozhodne také o nároku poškozeného na náhradu majetkové škody způsobené přestupkem a/nebo o nároku vlastníka věci, která může být nebo byla zabráněna. Z výše uvedeného však vyplývá, že činnost správního orgánu směřuje k vydání správního aktu, ve kterém se rozhoduje o (ne)existenci určitých práv a povinností konkrétních osob.

Činnost správního orgánu v přestupkovém řízení je součástí realizace veřejné správy (správy veřejných záležitostí). Na rozdíl od trestního soudnictví není trestání pachatelů přirozenou a originální funkcí veřejné správy. Uplatňování odpovědnosti za přestupky je však „významným nástrojem sloužícím k naplňování základních úkolů veřejné správy. Poskytuje mocenskou ochranu řádnému, plynulému a nerušenému fungování veřejné správy. Rozhodování o správních deliktech operativně navazuje na jiné činnosti správních orgánů (zejména na výkon správního dozoru) a naopak poznatky z této rozhodovací činnosti mohou být využity při preventivním působení veřejné správy (např. pro zlepšení informovanosti veřejnosti o právních povinnostech, pro vhodnější organizaci činnosti správních orgánů, pro iniciaci změn právní úpravy, pro plánování budoucích úkolů veřejné správy apod.).“<sup>27</sup> V souladu s § 1 přestupkového zákona<sup>28</sup> mají správní orgány upřednostňovat princip prevence před represí a vést občany k tomu, aby dodržovali zákony a jiné obecně závazné právní předpisy, respektovali práva spoluobčanů, a zároveň nezatěžovali plnění úkolů státní správy a nerušili veřejný pořádek a občanské soužití. Z tohoto ustanovení můžeme nepřímou identifikovat chráněné zájmy společnosti, které jsou vymezeny

---

<sup>26</sup> ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 28 – 35.

<sup>27</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 17.

<sup>28</sup> Orgány státní správy a orgány obce (dále jen "správní orgány") vedou občany k tomu, aby dodržovali zákony a jiné právní předpisy a respektovali práva spoluobčanů; dbají zejména o to, aby občané nezatěžovali plnění úkolů státní správy a nerušili veřejný pořádek a občanské soužití.

ve skutkových podstatách přestupků: správní orgány jakožto nositelé veřejné správy mají v souladu se zásadou zákonnosti zajistit dodržování právních předpisů, bezproblémový chod veřejné správy a nenarušování veřejného pořádku a občanského soužití<sup>29</sup>. Pokud určitá fyzická osoba poruší kterýkoliv z těchto zájmů způsobem naplňujícím skutkovou podstatu některého z přestupků, je správní orgán nadán oprávněním její přestupek projednat, pachatele potrestat a případně i uplatnit státní donucení pro případ, kdy dobrovolně nesplní jemu uložené povinnosti.

Zatímco kompetence soudů rozhodovat o trestných činech je zakotvena na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 1 Listiny, u správního trestání ústavní úprava chybí. V této souvislosti vyvstává otázka, zda je svěření části trestní pravomoci správním orgánům ústavní? A v případě že ano, z jakého důvodu je toto rozdělení pravomoci účelné či potřebné?

Dle právní doktríny nezpůsobuje absence ústavní úpravy správního trestání žádné systémové poruchy ani nevzbuzuje pochybnosti o jeho ústavnosti, a to hned z několika důvodů. V první řadě zákonodárce není ústavními předpisy jakkoliv limitován, aby trestní pravomoc v oblasti některých deliktů svěřil správním orgánům a institut správního trestání nebyl nikdy zpochybněn ani Ústavním soudem. K výše uvedenému se přidává fakt, že Ústava používá pojmů přestupek a jiný správní delikt, z čehož je usuzováno, že navazuje na historické tradice správního trestání u nás.<sup>30</sup> Řadu pravidel správního trestání lze navíc dovodit z obecných ústavních principů, především jde o procesní pravidla spravedlivého procesu, jak bylo pojednáno výše.

Co se účelnosti a potřebnosti rozdělení trestní pravomoci týče, dle profesora Musila převažují klady institutu správního trestání nad jeho nevýhodami. Pragmatickým argumentem ve prospěch správního trestání je jeho větší pružnost a rychlost, zároveň menší nákladnost a formalismus než jak je tomu v případě soudního trestání. Dalším argumentem je určitá soběstačnost správních orgánů vedoucí k efektivitě správního trestání: *„Rozhodování o správních deliktech vyžaduje posoudit a zhodnotit řadu odborných otázek, v nichž se veřejná práva dobře vyzná a při jejichž posuzování je soběstačná, zatímco soudy se v nich bez pomoci znalců nejsou schopny orientovat.*

---

<sup>29</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 2.

<sup>30</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Ústavní základy správního trestání. In: MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 21 – 22.



*Poznatky načerpané při správním trestání může veřejná správa operativně a rychle uplatnit ve své další činnosti a preventivně je využít k bezporuchovému fungování správy v budoucnosti.*“<sup>31</sup> Správní trestání tedy může probíhat paralelně s plněním jiných úkolů veřejné správy a poměrně pružně reagovat na svá vlastní zjištění.

V čem tedy spočívají hlavní odlišnosti přestupkového a trestního řízení kromě zřejmého rozdílu, že k jejich vedení a k trestání pachatelů protiprávních činů jsou povolány orgány reprezentující odlišné složky státní moci? Dle profesora Musila se v trestním řízení jedná o závažnějších a citlivějších záležitostech, z toho důvodu jsou trestním řádem poskytovány vyšší garance ochrany občanských práv a zavedeny důkladnější a náročnější mechanismy a procedury s tím spojené, zatímco v přestupkovém řízení se lze spokojit s jednoduššími postupy<sup>32</sup>. Sankce ukládané v přestupkovém řízení nezasahují do osobní svobody (nelze uložit trest odnětí svobody, zabezpečovací detenci ani ochranné léčení, obviněný rovněž nemůže být vzat do vazby). Další rozdíl spočívá v předmětech obou typů řízení. Projednávané skutky jsou diferencovány nejen na základě zákonných definic<sup>33</sup>, ale i pro své další obsahové aspekty. Např. objektem přestupku by měla být ochrana řádného výkonu státní správy, zatímco objektem trestných činů mají být jiné společenské statky (např. ochrana života a zdraví). „*Úkolem trestního práva je ochrana společnosti před kriminalitou, ochrana základních hodnot společenského života, životně důležitých právních statků. (...) Klíčovým úkolem trestního práva je tedy zejména ochrana sociálně etických hodnot, úlohou správního práva ochrana dodržování spíše „technických“ správních příkazů a zákazů. Účelem správního trestání není chránit společnost před kriminálními činy.*“<sup>34</sup> Trestné činy se obvykle vyznačují vyšším stupněm společenské škodlivosti (resp. trestný čin by měl být typově závažnější) a jejich důsledkem bývají přísnější

---

<sup>31</sup> MUSIL, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. 1/2010. O veřejné správě*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2010, s. 62.

<sup>32</sup> MUSIL, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. 1/2010. O veřejné správě*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2010, s. 70.

<sup>33</sup> Dle § 13 odst. 1 trestního zákoníku je trestným činem protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. Dle § 2 odst. 1 přestupkového zákona je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

<sup>34</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální problémy vztahu soudního a správního trestání. In: ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2009, s. 385.

a účinnější sankce.<sup>35</sup> Zřejmý rozdíl spočívá rovněž ve způsobu zahájení řízení: trestní stíhání je možné jen na základě obžaloby podané státním zástupcem, takže soud není oprávněn zahájit stíhání z vlastní pravomoci. Naproti tomu přestupkové řízení zahajuje správní orgán ve většině případů z moci úřední (příp. na návrh osoby postižené přestupkem). V řízení před soudem stojí proti sobě státní zástupce a obžalovaný, přičemž soud má povinnost zaujmout roli nezávislého a nestranného státního orgánu. Před podáním obžaloby probíhá přípravné řízení, ve kterém policejní orgány a státní zástupci zjišťují a obstarávají soudu potřebné důkazy. V přestupkovém řízení však často správní orgán činí mnohé úkony sám: sám přestupky „odhaluje“, zjišťuje jejich pachatele, koná vyšetřování, shromažďuje důkazy a ve své podstatě vystupuje současně jako státní zástupce i jako soudce.<sup>36</sup>

Ačkoliv oba typy řízení obsahují podobné instituty, jsou jim společné některé zásady a jsou v nich často garantována stejná procesní práva, jedná se o dvě samostatné procesní sféry. Dle Nejvyššího správního soudu je použití analogie možné pouze v omezeném rozsahu, a „*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.*“<sup>37</sup>

V souladu se zásadou subsidiarity trestní represe vyjádřenou v § 12 odst. 2 trestního zákoníku<sup>38</sup> je možné prostředky trestního práva použít až jako nejzazší

---

<sup>35</sup> Výše uvedená kritéria pro rozlišení přestupků od trestných činů nejsou dle profesora Musila striktní, ba naopak mohou být mnohdy protikladná a vágní, je-li k nim přistupováno izolovaně a bez vzájemné souvislosti. Např. přestupky i trestné činy mohou mít stejný druhový objekt (ochranu majetku či občanského soužití), některé přestupky mohou být více společensky škodlivé než některé trestné činy a rovněž i sankce ukládaná za spáchaný přestupek může mít pro pachatele velmi negativní důsledky (např. dle zák. č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu nebo zák. č. 21/1992 Sb., o bankách, lze za přestupek uložit pokutu až do výše 20.000.000 Kč, dle zák. č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu lze za přestupek uložit pokutu dokonce až do výše 50.000.000 Kč). Více k rozlišnostem mezi přestupky a trestnými činy viz MUSIL, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. 1/2010. O veřejné správě.* 1. vyd. Praha : Karolinum, 2010, s. 59 – 61.

<sup>36</sup> MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám.* 1. vyd. Praha : CODEX Bohemia, 1998, s. 69 – 70. Mikule k výše uvedenému problému uvádí následující: „Absence takového „státního zástupce“ vyvolává ovšem lečjaké problémy nejen proto, že „přípravné řízení“, zákonem prakticky neregulované a podezřelému i veřejnosti utajené, provádí zpravidla tentýž správní úřad, který pak popř. ve věci rozhoduje, ale i proto, že proti rozhodnutí nezákonnému ve prospěch obviněného nemá kdo podat odvolání: kontrolu v tomto směru mohou a mají vykonávat – po odstranění všeobecného dozoru prokuratury – jen správní úřady služebně nadřízené v rámci služebního dohledu (...).“

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, sp. zn. 1 As 27/2008 (Výběr NSS 870/2008).

<sup>38</sup> Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

prostředek (tzv. prostředek *ultima ratio*). Zákonodárce by měl limitovat intenzitu trestní represe při definování skutkových podstat trestných činů a řádně posoudit, zda je skutečně nutné k nápravě důsledků určitého protiprávního jednání a k ochraně společnosti před ním užít prostředky práva trestního<sup>39</sup>. V oblasti správního trestání je pak zákonodárce povinen mj. zajistit, aby příslušná právní úprava obsahovala účinné a vymožitelné hmotněprávní i procesněprávní instituty, které budou dobře sloužit k ochraně porušených zájmů a k uplatnění odpovědnosti namísto institutů práva trestního<sup>40</sup>. Trestní právo má dle profesora Novotného sehrávat jakousi sekundární roli, jelikož chrání společenské hodnoty a vztahy již upravené jinými právními odvětvími, a z toho důvodu je na jiných právních odvětvích mnohdy závislé<sup>41</sup>.

#### 4. Základní zásady řízení o přestupcích

Ideovým východiskem řízení o přestupcích jsou ústavní principy (např. zásada zákonnosti, princip rovnosti) a principy mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, které společně vytvářejí koncept práva na spravedlivý proces<sup>42</sup>. Tyto principy jsou konkretizovány a rozváděny v různých rovinách pramenů práva a jejich specifickým rysem je, že se prolínají a jsou velmi často zakotveny paralelně ve vnitrostátních a mezinárodních předpisech, kterými je Česká republika vázána.

Zásady aplikovatelné na řízení o přestupcích můžeme teoreticky rozdělit do několika pomyslných kategorií. První skupinu tvoří základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v 2 – 8 správního řádu<sup>43</sup>, které se v souladu s § 177 odst. 1 správního řádu vztahují za každých okolností na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy. Druhou skupinu tvoří obecné zásady správního řízení obsažené v jiných ustanoveních správního řádu (např. zásada neveřejnosti ústního jednání, zásada dvojinstančnosti řízení). Třetí kategorií jsou zásady upravené v přestupkovém zákoně (např. zásada oficiality, zásada obhajoby), přičemž mnohé z nich jsou modalitou k zásadám uvedeným ve správním řádu. Poslední zvláštní kategorií jsou základní

---

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20.2.2014, sp. zn. III. ÚS 934/13 (Výběr ÚS 957/2014).

<sup>40</sup> PŮRY, F. Poznámky k pojetí trestního práva jako „ultima ratio“. In: *Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. 1. vyd. Praha : Aspi, 2008, s. 252 – 253.

<sup>41</sup> TOMÁŠEK, M. Subsidiarita trestního práva a evropské právo – o nenápadných myšlenkách Oty Novotného. In: *Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. 1. vyd. Praha : Aspi, 2008, s. 399.

<sup>42</sup> O právu na spravedlivý proces bylo pojednáno v kapitole 1.

<sup>43</sup> Viz poznámka pod čarou č. 12.

principy trestání<sup>44</sup> pocházející z kombinace různých předpisů, případně i z ustálené judikatury. „*Základní principy trestání nelze ztotožňovat s obecnými právními principy, ale ani s principy trestního práva. Jde o principy, které se nalézají mezi nimi, vyjadřují podstatné rysy trestání a jeho účel, jsou nositeli určitých hodnot, k jejich ochraně realizace trestního práva soudního i správního směřuje.*“<sup>45</sup>

Mezi nejdůležitější zásady přestupkového řízení patří: zásada zákonnosti (celý průběh přestupkového řízení musí být v souladu se zákony, ostatními závaznými normami včetně právních norem Evropské unie a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána), zásada řádného zákonného procesu (stíhání osoby je přípustné jen ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon), zásada oficiality (přestupky se projednávají z úřední povinnosti, výjimkou jsou přestupky, které lze projednat jen na návrh), zásada vyšetřovací (důkazní břemeno leží na správním orgánu, který je povinen řádně zjistit skutkový stav věci), princip rovnosti (všem jednotlivcům musí být přiznán stejný okruh práv nebo stanoven stejný katalog povinností), zásada obhajoby (obviněný má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu), princip *ne bis in idem* (nikdo nesmí být stíhán a potrestán opětovně pro týž skutek), princip presumpce nevinny (dokud nebyla pravomocným rozhodnutím vyslovena vina obviněného ze správního deliktu, hledí se na něj, jako by byl nevinen) a z něj plynoucí zásady *nemo tenetur se ipsum accusare* (právo osoby nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucování k takovému jednání) a *in dubio pro reo* (v pochybnostech se má postupovat ve prospěch obviněného, tj. nedokázaná vina má stejný význam jako dokázaná nevina).<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Jsou jimi princip žádný trestný delikt, žádný trest bez zákona (včetně zásady zákazu analogie v neprospěch pachatele a zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele), zásada rovnosti, princip subsidiarity trestní represe, princip řádného, spravedlivého zákonného procesu (zásada stíhání jen ze zákonných důvodů), zásada *ne bis in idem* (v jejím hmotněprávním i procesněprávním aspektu) a princip presumpce nevinny a z něj vycházející pravidlo *in dubio pro reo* a zásada *nemo tenetur*. PRÁŠKOVÁ, H. Ústavní základy správního trestání. In: MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 23.

<sup>45</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Ústavní základy správního trestání. In: MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 23.

<sup>46</sup> ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 28 – 35.

## 5. Hlavní subjekty přestupkového řízení

### 5.1 Správní orgány

Pojem správní orgány je legislativní zkratkou, kterou zákonodárce v § 1 přestupkového zákona označuje orgány státní správy a orgány obce. Otázku, který ze správních orgánů je věcně příslušný k projednávání určitého druhu přestupku řeší ustanovení § 52 přestupkového zákona. Dle docentky Práškové je právní úprava věcné příslušnosti založena na zásadě, že přestupek má projednávat ten orgán, v jehož oboru působnosti byl přestupek spáchán<sup>47</sup>, proto např. přestupky na úseku katastru nemovitostí budou projednány katastrálními úřady, přestupky na úseku podnikání na kapitálovém trhu budou projednány Českou národní bankou atd. Jestliže by o přestupku rozhodoval věcně nepřislušný správní orgán, založil by tím podmínky pro zrušení takového rozhodnutí. Proto v případě, kdy správní orgán obdrží oznámení o přestupku či návrh na zahájení přestupkového řízení, přičemž v této věci není příslušný rozhodnout, v souladu s ustanovením § 12 správního řádu musí věc postoupit příslušnému správnímu orgánu a vyrozumí o tom osobu, která podání učinila.

§ 52 přestupkového zákona stanovuje, že k projednávání přestupků jsou věcně příslušné: a) obecní úřady<sup>48</sup> nebo zvláštní orgány obcí, b) jiné správní orgány, stanoví-li tak zákon.<sup>49</sup>

Možné organizační členění a zákonné požadavky na chod a řízení obecního úřadu upravuje zák. č. 128/2000 Sb., o obcích. Obec je oprávněna sama určit, který subjekt

---

<sup>47</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 436.

<sup>48</sup> Tzn. obecní úřady, pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Přestupkový zákon výslovně nestanovuje, v jakých věcech má být příslušný pověřený obecní úřad, jeho věcná příslušnost však může být stanovena zvláštním zákonem. Pro obecní úřad obce s rozšířenou působností je v § 53 odst. 2 přestupkového zákona stanovena příslušnost projednávat přestupky ve věcech, které spravují a zbytková příslušnost projednávat přestupky, pokud k jejich projednávání nejsou příslušné jiné správní orgány. Pro pořádek je rovněž zapotřebí upozornit, že dle § 61 odst. 1 písm. b), c) zákona o obcích je přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony (tj. i přestupkový zákon) v rozsahu pověřeného obecního úřadu nebo v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností vykonávána tímto úřadem, zatímco v základním rozsahu svěřeném obci je dle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích vykonávána orgány obce (tj. např. komisí k projednávání přestupků). Přestupkový zákon pamatuje rovněž na zvláštní postavení hlavního města Prahy a v § 53 odst. 4 prakticky stanovuje, že městské části mají mít obdobnou působnost, jako mají dle přestupkového zákona obce, a že působnost, která by jinak náležela obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, budou mít ty úřady městských částí, které jsou vymezeny Statutem hlavního města Prahy.

<sup>49</sup> Upravena je rovněž funkční příslušnost (tj. který z orgánů věcně příslušného subjektu má ve věci rozhodovat), a to v § 53 přestupkového zákona, případně může její úpravu obsahovat taktéž zvláštní zákon.

bude k projednávání přestupků funkčně příslušný. Jejich projednávání může být např. svěřeno samostatnému odboru nebo oddělení obecního úřadu, starostovi, některému ze zaměstnanců aj. Obce mohou taktéž za podmínek stanovených v § 63 zákona o obcích uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude přenesená působnost svěřená orgánům obce přestupkovým zákonem vykonávána orgány obce jiné. Je však vyloučeno, aby obec svěřila jí svěřenou působnost dle přestupkového zákona externímu subjektu, např. advokátní kanceláři.<sup>50</sup>

Obsah pojmu „zvláštní orgány obcí“ naplňuje ustanovení § 53 odst. 3 přestupkového zákona. Jsou jimi komise k projednávání přestupků nebo komise rady obce. Tyto zvláštní orgány musí mít 3 členy a usnáší se většinou hlasů. Zákon výslovně vyžaduje, aby jejich předsedající člen měl právnické vzdělání nebo zvláštní odbornou způsobilost pro projednávání přestupků. Rozhodnutí, zda bude zvláštní orgán obce určený k projednávání přestupků ustaven či nikoliv, náleží konkrétní obci.

Jinými správními orgány pak mohou být například orgány policie, obecní policie, orgány státního odborného dozoru nad bezpečností práce, orgány ochrany veřejného zdraví, celní úřady, katastrální úřady, finanční úřady, úřady práce, jednotlivé inspekce, Úřad pro ochranu osobních údajů, Česká národní banka aj. Věcnou příslušnost jiného správního orgánu musí dle § 52 písm. b) přestupkového zákona stanovit zákon, tím se myslí nejen přestupkový zákon, ale i zvláštní zákony, které vymezují skutkové podstaty přestupků a stanovují, jaký subjekt je projednává.

Problematika místní příslušnosti je řešena v § 55 přestupkového zákona, dle něhož je k projednání přestupku místně příslušný správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán (příp. dokončen). Určení místní příslušnosti dle místa spáchání přestupku je pro správní orgán výhodné zejména z hlediska dokazování. Správní orgán má snadnější přístup např. ke svědkům, k místu činu, které může chtít ohledat atp. V případě, že by však správnímu orgánu vznikla potřeba učinit určitý úkon, který by sám mohl provést jen s obtížemi, s neúčelnými náklady anebo by jej nemohl provést vůbec (např. výslech svědka, který se nachází mimo jeho správní obvod a nemůže se před správní orgán dostavit) může příslušný správní orgán usnesením dle § 13 správního řádu dožádat jiný správní orgán o jeho provedení. Pokud by však

---

<sup>50</sup> ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů, obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 38 – 39.

projednání přestupku usnadnilo jeho postoupení (nebo by k takovému postupu existoval jiný důležitý důvod), na základě a za podmínek stanovených v § 55 odst. 3 přestupkového zákona<sup>51</sup> tak může správní orgán učinit. Přestupkový zákon stanovuje rovněž pomocné pravidlo, dle kterého se místně příslušný orgán určí na základě kritéria trvalého pobytu pro ty případy, kdy je přestupek spáchán v cizině státním občanem České republiky anebo cizincem, který má trvalý pobyt na území České republiky, nebo nelze-li místo spáchání přestupku spolehlivě zjistit. Dle § 55 odst. 2 přestupkového zákona tyto přestupky projedná správní orgán, v jehož územním obvodu pachatel má nebo naposledy měl trvalý pobyt.

## 5.2 Účastníci řízení

§ 72 přestupkového zákona vymezuje možné účastníky řízení o přestupku, kterými jsou obviněný, poškozený, vlastník věci, která může být zabráná nebo byla zabráná a navrhovatel. Jelikož je tento výčet taxativní, je vyloučeno, aby vedle výše uvedených účastníků byl účastníkem ještě jiný subjekt. Zároveň je tím vyloučeno použití obecné úpravy účastníků řízení dle § 27 správního řádu.<sup>52</sup> V případě situace, za které by se jiná osoba než uvedená v § 72 přestupkového zákona domáhala účastenství, v souladu s § 28 správního řádu<sup>53</sup> bude v pochybnostech správní orgán rozhodovat usnesením, zda tato osoba účastníkem je či není. Takové usnesení má deklaratorní charakter. V případě, že správní orgán pochybnosti nemá, usnesení vydávat nemusí. Postačuje, když osobu pouze vyrozumí.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> § 55 odst. 3 přestupkového zákona: Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje.

<sup>52</sup> Dle Černého, Horzinkové a Kučerové úpravu uvedenou v § 27 správního řádu můžeme použít jedině rámcově s ohledem na stanovené dělení účastníků, kterým se zákonodárce snaží reflektovat zvláštní postavení osob, o jejichž právech nebo povinnostech je rozhodováno. Těmito osobami, tedy osobami, kterým jsou správním aktem ukládány povinnosti nebo přiznávána práva, jsou veškerí účastníci přestupkového řízení vymezení v § 72 přestupkového zákona: „Zákon dělí účastníky řízení na účastníky nepominutelné a další dotčené osoby. První skupině má rozhodnutí v řízení o přestupku založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají. Vedlejší účastníci, tedy další dotčené osoby, jsou ti, kdož mohou být rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech.“ ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 92.

<sup>53</sup> Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.

<sup>54</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2015, str. 77.

Je zřejmé, že účastníci mají v řízení stanovená práva a povinnosti. Přestupkový zákon výslovně upravuje některá procesní práva obviněného, u ostatních účastníků speciální ustanovení o jejich právech chybí (s výjimkou specifikace rozsahu jejich práva na odvolání). Právní úprava velké části procesních oprávnění účastníků je obsažena ve správním řádu, jenž účastníkům stanovuje např. právo vyjádřit své stanovisko, právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, právo zvolit si zástupce, právo na tlumočníka, právo namítat podjatost správního orgánu nebo jeho jednotlivých členů aj.

### 5.2.1 Obviněný

Na rozdíl od ostatních typů účastníků je obviněný z přestupku nutným účastníkem přestupkového řízení, bez něj logicky není možné přestupkové řízení řádně vést.<sup>55</sup>

V souladu s § 73 odst. 1 přestupkového zákona se fyzická osoba podezřelá z přestupku stane obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učiní vůči ní první procesní úkon, typicky se jedná o oznámení o zahájení řízení, které může být spojeno s předvoláním nebo o ústní prohlášení. Výše uvedené pravidlo platí i v případě tzv. návrhových přestupků, tedy podezřelá osoba se stane obviněným až učiněním prvního procesního úkonu vůči ní bez ohledu na to, že přestupkové řízení bylo zahájeno dnem doručení návrhu správnímu orgánu.

Přestože ustanovení § 73 odst. 1 přestupkového zákona<sup>56</sup> definující institut obviněného z přestupku operuje s pojmem občan, nevyvolává tento fakt jakékoliv výkladové problémy. Pojem občan byl zákonodárcem dříve používán namísto dnešního označení fyzická osoba.<sup>57</sup> Přestupkový zákon se vztahuje na přestupky spáchané na území České republiky bez ohledu na státní občanství či trvalý pobyt pachatele (tzv. princip teritoriality dle § 8 přestupkového zákona), a z toho důvodu může být obviněným z přestupku i cizinec.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Účastenství ostatních účastníků dle § 72 přestupkového zákona záleží na konkrétních okolnostech případu, tj. zda byla jednáním obviněného způsobena majetková škoda, zda jde o návrhový přestupek, či zda v případě figuruje věc, která může být nebo byla zabráná.

<sup>56</sup> Občan je obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. Na takového občana se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím.

<sup>57</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 345.

<sup>58</sup> Státní občanství a trvalý pobyt osoby jsou však určující atributy pro posouzení, jestli se má dle přestupkového zákona posoudit rovněž přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. b) a c) přestupkového zákona nebo přestupek proti majetku dle § 50 přestupkového zákona, spáchal-li ho v zahraničí státní občan České republiky nebo cizinec s trvalým pobytem na jejím území. Nebylo-li



Škála procesních oprávnění náležejících obviněnému z přestupku je pro jeho zvláštní postavení oproti ostatním typům účastníků širší, a to nejen svým pomyslným počtem, ale i možností rozsahu jejich uplatňování (zejména co se práva na odvolání týče). Některá procesní práva obviněného jsou výslovně stanovena v § 73 odst. 2 přestupkového zákona. Jsou jimi právo vyjádřit se ke všem důkazům a skutečnostem, které se obviněnému kladou za vinu, právo vyjádřit se k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Vedle nich obviněnému náleží taktéž procesní práva účastníka řízení dle správního řádu a práva garantována v mezinárodních smlouvách a v ústavních předpisech.

Zvláštní postavení má v přestupkovém řízení obviněný mladistvý (tj. osoba, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku). V případě, kdy by správní orgán zahájil řízení proti osobě mladší 15 let, nutně musí uplatnit postup dle § 76 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona a řízení zastavit hned, jakmile se o takové skutečnosti dozví. Jestliže však pachatel dosáhl v době spáchání přestupku věku 15 let a byl přičetný, je procesně a deliktně způsobilým účastníkem řízení o přestupku.

Jelikož je přestupek konstruován na principu subjektivní odpovědnosti, není možné v případě smrti obviněného jakkoliv pokračovat v řízení s jeho právními nástupci (dědici) či s jeho rodinnými příslušníky. Procesním důsledkem smrti obviněného je zastavení řízení, a v případě, že řízení nebylo zahájeno (podezřelý z přestupku se k okamžiku smrti nestal obviněným) se věc odloží.

### 5.2.2 Poškozený

Jestliže byla v souvislosti s přestupkem určité fyzické či právnické osobě způsobena majetková škoda<sup>59</sup>, je oprávněna připojit se k řízení s nárokem na její náhradu. V případě, že osoba svůj nárok neuplatní, nebude mít postavení účastníka

---

takové protiprávní jednání projednáno v zahraničí, posoudí se dle přestupkového zákona. Jiný přestupek spáchaný v zahraničí státním občanem České republiky anebo cizincem s trvalým pobytem na jejím území se posuzuje podle přestupkového nebo jiného zákona jen tehdy, jestliže jím uvedená osoba porušila povinnost, kterou má podle předpisů platných v České republice mimo území republiky, nebo jestliže to vyplývá z vyhlášených mezinárodních dohod, kterými je Česká republika vázána.

<sup>59</sup> Majetkovou škodou je penězi vyjádřitelná újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného. Pojem je zapotřebí vykládat extenzivně, tj. spadají sem i újmy utrpěné ztrátou na výdělku či náklady na léčení. Srov. MATES, P. a kol. *Základy správního trestání*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 120.

řízení ani s účastenstvím spojená procesní práva. Jestliže jej výslovně uplatní, stane se účastníkem řízení o přestupku v rozsahu, v jakém se jedná a rozhoduje o jejím nároku a souvisejících otázkách. Z toho důvodu má právo odvolat se jen ve věci náhrady škody. Poškozenému nepřísluší právo jakkoliv dožadovat, aby byl přezkoumán výrok správního orgánu o vině obviněného z přestupku.

Část řízení, ve které se rozhoduje o nároku poškozeného na náhradu škody, se nazývá řízením adhézním a jeho úprava je obsažena v § 70 přestupkového zákona. Nejvyšší správní soud uvedl, že adhézní řízení je z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného „*efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce (kterým může být jak obviněný z přestupku, u něhož je shledáno, že byl jeho pachatelem, tak obviněný, jenž takovým shledán nebyl) sporné, mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.*“<sup>60</sup> Správní orgán v samostatném výroku rozhodnutí rozhodne o nároku poškozeného na náhradu škody, příp. jej s nárokem odkáže na soud či jiný příslušný orgán, jestliže škoda nebyla spolehlivě zjištěna<sup>61</sup>.

V praktické rovině je nejasné, jaký má být správný postup správního orgánu v situaci, kdy poškozený vyčíslil škodu v určité výši, ale správní orgán spolehlivě zjistil, resp. uznává pouze její část. Přestupkový zákon takovou situaci neupravuje. Řešení pravděpodobně nastiňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, který se zabýval případem, kdy poškozený svůj nárok na náhradu škody rozdělil na několik dílčích samostatných nároků. Nejvyšší správní soud konstatoval, že je na místě hodnotit každý z těchto samostatných nároků zvlášť, protože přestupkový zákon nejenže výše uvedenému postupu výslovně nebrání, ale vyžaduje „pouze“ spolehlivé zjištění výše škody, ne však, aby bylo rozhodnuto o celém nároku poškozeného.<sup>62</sup> Jestliže tedy Nejvyšší správní soud zastává stanovisko, že je možné rozhodnout pouze o některém z dílčích nároků, protože právní úprava takovému postupu nebrání, pravděpodobně je po právu i postup správního orgánu, v němž je rozhodnuto pouze o části jednoho

---

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2007, sp. zn. 2 As 46/2006 (Výběr NSS 3409/2007).

<sup>61</sup> MATES, P. a kol. *Základy správního trestání*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 120.

<sup>62</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.6.2011, sp. zn. 5 As 16/2011 (Výběr NSS 2601/2011).

nároku, která je však spolehlivě zjištěna, a ve zbytku je poškozený odkázán na soud nebo jiný orgán. Považují za vhodné, aby zákonodárce výslovně stanovil, že správní orgán rozhodne i o části nároku poškozeného na náhradu škody způsobené přestupkem, má-li tuto část za dostatečně zjištěnou a prokázanou. Poškozenému sice bude přiznána pouze částečná kompenzace, může mu však pomoci překlenout obtíže způsobené protiprávním jednáním přestupce a dosáhnout kompenzace. Ačkoliv tato kompenzace bude pouze částečná, poškozený jí dosáhne bez větší časové prodlevy.

S účinností od 1.10.2016 bude novelou (tj. zák. č. 204/2015 Sb.) přestupkového zákona rozšířen okruh možných účastníků přestupkového řízení o osobu, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. V důsledku toho, že institut osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, byl do návrhu zákona vložen jako pozměňovací návrh při jeho projednávání v ústavněprávním výboru, důvodová zpráva<sup>63</sup> k zákonu se ani v krátkosti nezmiňuje jak o novém účastníkovi, tak ani o způsobu, jakým má správní orgán rozhodovat o jeho nároku. Zároveň novelizované znění přestupkového zákona v žádných jiných ustanoveních vůbec neupravuje podrobnosti a související otázky. Nejsou upraveny povinnosti ani procesní práva (a jejich rozsah) nového účastníka, není zjevné, zda mu náleží odvolací právo a proti jaké části rozhodnutí<sup>64</sup>. Zejména není správním orgánům dána pravomoc rozhodovat o nároku na náhradu nemajetkové újmy, jelikož příslušný § 70 přestupkového zákona nebyl jakkoliv upraven. Proto v případě, že by správní orgán o případném nároku osoby rozhodl, jednalo by se o nicotné rozhodnutí.<sup>65</sup> Jestliže zákonodárce do doby, než novelizované znění přestupkového zákona nabude účinnosti, neučiní potřebné kroky k vyřešení nastíněných problémů, je možné očekávat obtíže a nejistotu na straně správních orgánů spojených s výkladem a smyslem nového institutu.

---

<sup>63</sup> Důvodová zpráva k zákonu 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. [online]. [cit. dne 19.3.2016].

<sup>64</sup> Dle doc. Práškové je s ohledem na nedostatečnou právní úpravu nutné vykládat procesní práva osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, spíše restriktivně, tj. osoba bude moci pravděpodobně „uplatňovat procesní práva a zasahovat do věci jen v tom směru, v jakém se jí věc týká, měla by mít tedy procesní práva podobná práviim poškozeného“, avšak odvolací právo jí náležet nebude: „Domnívám se, že ze skutečnosti, že zákon č. 204/2015 Sb. nedoplnil ustanovení § 81 (týkající se rozsahu odvolacího práva jednotlivých účastníků přestupkového řízení), nelze vyvozovat, že osoba s imateriální újmu má plné odvolací právo, ale přesně naopak lze dovést, že žádné odvolací právo nemá.“ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. In: *Správní právo*. 2016. (v tisku).

<sup>65</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. In: *Správní právo*. 2016. (v tisku).

### 5.2.3 Vlastník věci, která může být nebo byla zabráná

Přestupkový zákon upravuje v § 18 institut zabrání věci, jehož účelem je zamezit, aby s věcí, která byla použita<sup>66</sup> ke spáchání přestupku, byly páchany další protiprávní činy, případně zajistit, aby byl odebrán získaný prospěch ze spáchaného přestupku. Ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona umožňuje, aby byla předmětná věc zabráná i v případech, kdy nenáleží pachateli přestupku nebo mu nenáleží zcela (tj. když se věc nachází ve společném jmění manželů nebo je spoluvlastněna), musí to však vyžadovat bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obecný zájem. Z toho důvodu má vlastník věci, která může být zabráná nebo byla zabráná v souladu s § 72 písm. c) přestupkového zákona postavení účastníka řízení, a to v té části řízení, která se týká zabrání věci. Jeho odvolání může směřovat pouze výroku, ve kterém se vyslovuje zabrání věci. Ani jemu tedy nenáleží právo na odvolání proti výroku o vině obviněného z přestupku.

### 5.2.4 Navrhovatel

§ 68 odst. 1 přestupkového zákona<sup>67</sup> stanovuje, které přestupky lze projednat pouze na návrh přestupkem postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka. Zákon tyto osoby označuje legislativní zkratkou „navrhovatel“.

Navrhovatel je oprávněn podat návrh na projednání přestupku ve lhůtě do 3 měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení, přičemž v návrhu je povinen uvést náležitosti stanovené v § 68 odst. 2 přestupkového zákona<sup>68</sup>. Jestliže navrhovatel nepodá návrh na projednání přestupku, který může být projednán pouze na návrh, dle stávající právní úpravy nemůže být řízení zahájeno. S účinností od 1.10.2016 bude toto pravidlo částečně prolomeno, jelikož novelizované ustanovení § 68 odst. 2 přestupkového zákona stanoví,

---

<sup>66</sup> Věc nemusí být ke spáchání přestupku jen použita (ačkoliv zřejmě půjde o nejčastější případ), zákon stanoví, že může jít rovněž o věc, která byla ke spáchání přestupku určena, anebo byla přestupkem získána nebo nabyta za věc přestupkem získanou.

<sup>67</sup> § 68 (1) Přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a d) a přestupky podle § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu a § 50 spáchané mezi blízkými osobami, jakož i přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka (dále jen "navrhovatel").

<sup>68</sup> Navrhovatel je povinen především určit, kdo je postiženou osobou, koho označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán. Dle poradního sboru ministra vnitra je však přestupkové řízení zahájeno podáním i takového návrhu, který neobsahuje všechny náležitosti dle § 68 odst. 2 přestupkového zákona, pokud byl podán věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Srov. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 102 ze dne 25.2.2011*. [online] [cit. 20.3.2016].

že vybrané přestupky<sup>69</sup> spáchané mezi osobami blízkými se projednávají i bez návrhu, jestliže je postiženou osobou dítě mladší 15 let.

Navrhovateli je oprávněn vzít svůj návrh na zahájení řízení zpět, v takovém případě bude řízení zastaveno a navrhovateli v souladu s ustanovením § 79 odst. 1 přestupkového zákona vznikne povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáváním přestupku. Řízení bude zastaveno a navrhovatel bude povinen k náhradě nákladů řízení rovněž tehdy, pokud se nedostaví k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez náležitého důvodu, ač byl řádně a včas předvolán, jestliže správní orgán zjistí, že se předmětný skutek nestal nebo není přestupkem, že ho nespáchal obviněný nebo jestliže nebyl obviněnému prokázán.

Dle § 81 odst. 4 přestupkového zákona se může navrhovatel odvolat proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z návrhového přestupku, dále proti jemu uložené povinnosti nahradit náklady řízení anebo proti rozhodnutí o zastavení řízení dle § 76 odst. 3 přestupkového zákona.

Oprávnění podat návrh na projednání přestupku nepřechází v případě smrti navrhovatele na jeho právní nástupce (dědice) ani na rodinné příslušníky. Smrt navrhovatele je důvodem pro zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona.

## **6. Postup před zahájením řízení o přestupku**

V případě, že se správní orgán dozví o podezření ze spáchání přestupku, je povinen se jím zabývat a učinit veškeré potřebné kroky směřující k tomu, aby byl skutek řádně objasněn. Měl by především vyšetřit, zda je předmětný skutek přestupkem, kdo jej spáchal, jakým způsobem a za jakých okolností. Správní orgán se o takovém podezření může dozvědět např. z oznámení učiněného fyzickou či právnickou osobou (osobami), z oznámení o podezření ze spáchání přestupku učiněného orgány policie, z písemného oznámení státního orgánu či obce, ze stížnosti, z úředního záznamu atd. Nejčastějšími podněty jsou zřejmě oznámení o podezření ze spáchání přestupku učiněná orgány policie, jelikož orgány policie jsou samy povinny přijímat oznámení občanů

---

<sup>69</sup> Jedná se o přestupek ublížení na zdraví a přestupky proti úmyslnému narušení občanského soužití tím, že osoba jinému vyhrožuje újmou na zdraví, jiného nepravdivě obviní z přestupku, se dopustí vůči jinému schválnosti nebo jiného hrubého jednání.

o přestupcích a přestupky odhalovat<sup>70</sup>. Povinnost oznamovat tato podezření správnímu orgánu je dílčím vyjádřením zásady součinnosti<sup>71</sup> a je upravena v § 58 odst. 1 přestupkového zákona, podle kterého je tato povinnost určena nejen orgánům policie, ale i státním orgánům a orgánům obce.

## 6.1 Zjišťování pachatele přestupku

Ve stádiu před zahájením řízení není dosud možné operovat s pojmem obviněný. Pokud existuje důvodné podezření, že se přestupku dopustila konkrétní fyzická osoba, označuje se termínem podezřelý.

Jestliže správní orgán obdrží oznámení o přestupku, které neobsahuje označení podezřelého, dle názoru Veřejného ochránce práv by měl správní orgán využít svých vrchnostenských oprávnění za účelem doplnění potřebných skutečností. Může např. požadovat nezbytná vysvětlení osob či požádat jiné orgány o provedení potřebných úkonů (zejména orgány policie).<sup>72</sup> Jestliže do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku správní orgán dozvěděl, nejsou zjištěny skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, v souladu s ustanovením § 66 odst. 3 písm. g) přestupkového zákona věc odloží.

Mnohem častěji se však osoby obracejí ve věci podezření ze spáchání přestupku na orgány policie nežli přímo na příslušný správní orgán. V případě, že existuje podezření, že by skutek mohl být některým ze zákonem vybraných přestupků dle § 58 odst. 2 přestupkového zákona<sup>73</sup>, je orgán policie předtím, než oznámí přestupek příslušnému správnímu orgánu, povinen učinit tzv. nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku (zejména je oprávněn požadovat potřebná vysvětlení

<sup>70</sup> ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 49.

<sup>71</sup> Obecně působí zásada součinnosti v několika rovinách: jde o součinnost osob se státními orgány, orgány policie a orgány obcí (např. podání nezbytného vysvětlení orgánům policie), součinnost správního orgánu s účastníky řízení v každém jeho stádiu (např. poučení o jejich právech či povinnostech, poskytnutí informací o řízení) a součinnost státních orgánů, orgánů policie a orgánů obce v podobě napomáhání správním orgánům při plnění úkolů vyplývajících z působnosti jim svěřené přestupkovým zákonem (např. výslech svědka dožádaným správním orgánem).

<sup>72</sup> Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 27.3.2008, sp. zn. 5031/2007/VOP/PPO*. Brno, 2008, s. 7. [online]. [cit. 15.3.2016].

<sup>73</sup> Přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, nasvědčují-li okolnosti tomu, že v jejich důsledku došlo k ublížení na zdraví, proti majetku, proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, proti pořádku ve státní správě, spáchané na úseku státní správy v působnosti Policie České republiky, nebo přestupky uvedené v § 29 odst. 1 písm. ch), § 30 odst. 1 písm. d) až j) a § 35 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona.

dle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o Policii ČR) a k zajištění důkazů pro správní orgán. Pokud se orgánu policie nepodaří zjistit podezřelou osobu do jednoho měsíce ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, v souladu s § 58 odst. 3 písm. b) přestupkového zákona věc odloží. Pokud by orgány policie následně po odložení věci zjistily nové skutečnosti o tom, kdo by mohl být případným pachatelem přestupku, v souladu s § 58 odst. 2 přestupkového zákona zajistí rovněž důkazní prostředky nezbytné pro pozdější dokazování a věc oznámí příslušnému správnímu orgánu.

V případě, že se však nejedná o některý z přestupků dle § 58 odst. 2 přestupkového zákona, uplatní se postup dle § 58 odst. 1 přestupkového zákona<sup>74</sup> a orgán policie přestupek pouze oznámí příslušnému správnímu orgánu, tedy aniž by na základě přestupkového zákona aktivně prováděl jakákoliv šetření za účelem zjištění možného pachatele přestupku. Následný postup správního orgánu je totožný, jako u prvního případu. Správní orgán by měl využít svých procesních oprávnění za účelem zjištění pachatele přestupku, v souladu se zásadou součinnosti může požádat ostatní orgány o pomoc při jeho zjišťování. Jestliže správní orgán nezjistí do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, věc odloží.

V oblasti zjišťování pachatele přestupku jsou obzvlášť na mezinárodní úrovni problematické dopravní přestupky páchané řidiči v zahraničí příp. cizinci na území České republiky. Vzhledem k tomu, že se často příslušným orgánům nepodaří pachatele dopravních přestupků dopadnout na místě, vznikají následné obtíže s jejich zjišťováním. Státy z toho důvodu uzavírají dvoustranné akty, jejichž cílem je potlačit beztrestnost dopravních přestupků, jež je častým důsledkem nemožnosti řádného zjištění odpovědné osoby. Na úrovni Evropské unie byla za účelem zajištění vysoké úrovně ochrany všech účastníků silničního provozu v Unii přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2015/413 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu<sup>75</sup>, na základě které lze totožnost pachatele vybraných dopravních přestupků zjišťovat za pomoci údajů o registraci vozidel, které si

---

<sup>74</sup> Státní orgány, orgány Policie České republiky (dále jen „orgány policie“) a obce oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušné k jejich projednávání. V oznámení uvedou zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou.

<sup>75</sup> Směrnice byla implementována do souboru právních předpisů, zejm. do zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů a vyhl. Ministerstva dopravy a spojů č. 32/2001 Sb., o řídičských průkazech a o registru řidičů

členské země mezi sebou vyměňují. V případě, že pachatelem dopravního přestupku byla osoba odlišná od držitele osvědčení o registraci vozidla, je držiteli poskytnuta možnost předat příslušnému orgánu údaje o řidiči, který se přestupku dopustil.<sup>76</sup>

## 6.2 Podání vysvětlení orgánům policie

Jestliže Policie České republiky činí nezbytná šetření dle § 58 odst. 2 přestupkového zákona, je oprávněna požadovat potřebná vysvětlení od osob, které mohou přispět k objasnění skutečností, a rovněž tyto osoby v případě potřeby vyzvat, aby se dostavily k sepsání úředního záznamu o podání vysvětlení. Je zřejmé, že hlavní osobou, která může přispět k objasnění skutečností je podezřelý, je-li orgánu policie znám (např. z oznámení o přestupku).

Institut podání vysvětlení upravuje § 61 zákona o Policii ČR a z dikce jeho odst. 1<sup>77</sup> nic nebrání tomu, aby policie požadovala vysvětlení ihned (tzn. například na místě), nebo aby osobě stanovila čas a místo, kde s ní současně sepiše úřední záznam o podaném vysvětlení. Výběr času a místa však musí být v souladu se zásadou přiměřenosti dle § 11 zákona o Policii ČR proveden tak, aby dotyčnému nevznikla bezdůvodná újma. V opačném případě by přicházelo v úvahu podat stížnost proti postupu správního orgánu dle § 175 odst. 1 správního řádu.<sup>78</sup>

Předtím, než dotyčný podá požadované vysvětlení, musí být poučen o svém právu vysvětlení odepřít, pokud by jím sobě nebo osobě blízké způsobil nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za správní delikt. Toto právo je upraveno v čl. 61 odst. 3 zákona o Policii ČR<sup>79</sup> a prakticky rozšiřuje dosah ústavně garantovaného práva dle § 37 odst. 1 Listiny, na základě kterého je možné odepřít výpověď, jestliže by jí osoba způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě

---

<sup>76</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/413 ze dne 11. března 2015, o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu.

<sup>77</sup> Policie může požadovat potřebné vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro

- a) odhalení trestného činu nebo přestupku a jeho pachatele,
- b) vypátrání hledané nebo pohřešované osoby anebo věci, nebo
- c) přípravu a výkon opatření k zajištění bezpečnosti osoby chráněné podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu,

a v případě potřeby ji vyzvat, aby se ve stanovenou dobu, popřípadě bez zbytečného odkladu, je-li to nezbytné, dostavila na určené místo k sepsání úředního záznamu o podání vysvětlení.

<sup>78</sup> VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 66, 249.

<sup>79</sup> Dle § 61 odst. 3 zákona o Policii ČR nesmí být taktéž podání vysvětlení od osoby požadováno, pokud by tím porušila zákonem stanovenou nebo státem uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže by byla této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěna.



blízké. Právo odmítnout podání vysvětlení pro možné přivození trestního stíhání nebo postihu za správní delikt je dílčím vyjádřením principu *nemo tenetur se ipsum accusare*, který je v právní doktríně charakterizován jako právo nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění<sup>80</sup> (viz níže).

Dle čl. 37 odst. 2 Listiny má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Dané právo přitom může uplatnit přímo na základě Listiny základních práv a svobod, jelikož není zahrnuto do výčtu práv, kterých je dle čl. 41 odst. 1 Listiny možné domáhat se pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Ačkoliv ve fázi, v níž má osoba podávat policii vysvětlení, není formálně řízení o přestupku správním orgánem zahájeno<sup>81</sup>, bude se čl. 37 odst. 2 Listiny aplikovat i na ni. Je totiž nepochybné, že i postup správního orgánu před formálním zahájením řízení je nedílnou součástí a prvním pomyslným stádiem řízení o přestupku. V souladu s judikaturou Ústavního soudu není obsahem práva na právní pomoc povinnost policie, aby v každém případě zajistila advokáta, ale pouze povinnost toto zastoupení umožnit<sup>82</sup> (např. podezřelému poskytne možnost se s advokátem telefonicky spojit), dotýčný si tedy musí advokáta obstarat sám. Účast advokáta při podání vysvětlení spočívá především v poskytnutí potřebných informací, např. o povaze vysvětlení včetně jeho důležitosti pro další fáze řízení, o důsledcích využití práva nevypovídat, o povaze úředního záznamu atd. Advokát není oprávněn do průběhu podávání vysvětlení zasahovat jakýmkoliv dotazy a není ani oprávněn nahlížet do spisu nebo se dožadovat účasti na úkonech, kterých se osoba podávající vysvětlení neúčastní.<sup>83</sup>

Hlavním účelem úředního záznamu o podaném vysvětlení je písemně zachytit relevantní informace od osoby podávající vysvětlení. Jeho význam však spočívá v tom, že si správní orgán na jeho základě „*může předběžně vyhodnotit relevanci případné svědecké výpovědi osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat. Při samotném výslechu svědka (obviněného) však nesmí být*

---

<sup>80</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Princip *nemo tenetur* v řízení o správních deliktech. In: VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. a kol. *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 353.

<sup>81</sup> Institut podání vysvětlení orgánu policie je samozřejmě možné uplatnit i po zahájení řízení v případě, že správní orgán požádá orgán policie o součinnost. Jestliže však policie činí teprve nezbytná šetření ve smyslu § 58 odst. 2 přestupkového zákona, přestupkové řízení dosud není zahájeno.

<sup>82</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5.6.1996, sp. zn. II. ÚS 98/95 (N 42/5 SbNU 359).

<sup>83</sup> ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1957.

*úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného).*<sup>84</sup>

Dle judikatury Nejvyššího správního soudu nemůže úřední záznam sloužit jako důkazní prostředek, ovšem k dokazování průběhu událostí v něm popsanych může sloužit svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila.<sup>85</sup> V souladu s § 109 odst. 1 zákona o Policii a výše uvedenou zásadou přiměřenosti by sepsání úředního záznamu mělo být provedeno bez zbytečného odkladu, resp. nemělo by trvat neopodstatněnou dobu. Osoba podávající vysvětlení má právo, aby jí bylo vydáno potvrzení o podání vysvětlení.

Podezřelý z přestupku nemá nárok na náhradu nutných výdajů a ušlého výdělku, který jinak dle § 61 odst. 3 zákona o Policii ČR náleží osobě, která se dostavila na výzvu k podání vysvětlení. Důvodem je, že zákon vylučuje náhradu nákladů osobám, které se na výzvu dostavily pro své protiprávní jednání.

Jestliže by se dotyčná osoba na výzvu policie nedostavila bez dostatečné omluvy nebo bez závažných důvodů, může být v souladu s § 61 odst. 4 zákona o Policii ČR předvedena. Pokud by neuposlechla výzvy policisty k předvedení, dopustila by se tím přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona (tzv. neuposlechnutí výzvy úřední osoby). V případě, že by se předvedení navíc bránila nebo by se pokusila o útěk, může být policistou zajištěna dle § 26 odst. 1 písm. e) zákona o Policii ČR. Orgány policie tak mají k dispozici silný nástroj k vynucení povinnosti osoby dostavit se k podání vysvětlení. Výše uvedené však v žádném případě neznamená možnost vynutit u osoby podání vysvětlení. I v případě, že by byla předvedena, může odmítnout podat vysvětlení a v takovém případě je nutné ji neprodleně propustit.

Pro pořádek je třeba dodat, že institut podání vysvětlení je upraven rovněž v zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Strážník obecní policie je oprávněn stejně jako policista Policie České republiky požadovat od osoby potřebná vysvětlení, o nichž však sepisuje zápis o podání vysvětlení, nikoliv úřední záznam. Jinak je právní úprava institutu a souvisejících otázek téměř totožná. Osobě podávající vysvětlení náleží právo na právní pomoc, právo odepřít výpověď pro stejné důvody jako bylo uvedeno výše,

---

<sup>84</sup> ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů, obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 53.

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp. zn. 1 As 96/2008 (1856/2009 Sb. NSS).

právo na náhradu nutných výdajů a ušlého výdělku za stejných podmínek jako výše a může být v případě neuposlechnutí výzvy předvedena.

### **6.3 Podání vysvětlení správnímu orgánu**

V případě, že správní orgán obdrží oznámení o přestupku, avšak jemu dostupné podklady nejsou dostačující k tomu, aby bez dalšího zahájil přestupkové řízení, v souladu s ustanovením § 60 přestupkového zákona může vyzvat podezřelého, oznamovatele, poškozeného, vlastníka věci, se kterou byl spáchán přestupek, svědky či jiné osoby k podání nezbytného vysvětlení k prověření došlého oznámení. Vysvětlení dle § 60 přestupkového zákona lze tedy použít pouze před zahájením přestupkového řízení, tzn., že u návrhových přestupků je jeho použití vyloučeno.

Jelikož přestupkový zákon nestanovuje žádné požadavky na formu výzvy k podání vysvětlení, je za tím účelem možné vycházet z obecné úpravy obsažené ve správním řádu<sup>86</sup>, která odkazuje na ustanovení o předvolání. Dle § 59 správního řádu musí být předvolání písemné, doručováno do vlastních rukou s alespoň pětidenním předstihem, musí stanovit, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Výzva tedy může nést označení předvolání a kromě výše uvedeného by měla obsahovat taktéž označení příslušného správního orgánu, označení spisu, datum, odkaz na příslušné ustanovení přestupkového zákona, podle něhož je správní orgán k předvolání oprávněn s jeho stručným vysvětlením, stručný popis prověřovaného skutku, jaký přestupek je ve skutku spatřován společně s odkazem na příslušné ustanovení zákona a poučení o právu odeprít podání vysvětlení. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že předvolání není správním rozhodnutím (ani ve formě usnesení) a jde jen o druh faktického pokynu (úkonu) správního orgánu při výkonu jeho pravomoci<sup>87</sup>. Osoba, proti níž úkon směřuje je v zásadě povinna jej respektovat, její možnou obranou je pouze podání stížnosti dle § 175 odst. 1 správního řádu, příp. žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení dle § 82 a násl. soudního řádu správního.

---

<sup>86</sup> § 137 správního řádu upravuje institut vysvětlení, který je po obsahové stránce srovnatelný s institutem podání vysvětlení dle přestupkového zákona a mj. stanoví, že při opatřování vysvětlení se obdobně užijí ustanovení o předvolání (§ 59 správního řádu) a předvedení (§ 60 správního řádu).

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.10.2014, sp. zn. 2 As 58/2013 (Výběr NSS 6030/2014).

Předtím, než osoba podá požadované vysvětlení, musí být znova poučena o svém právu odepřít podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 přestupkového zákona<sup>88</sup>. O podaném vysvětlení sepíše správní orgán záznam dle § 173 odst. 3 správního řádu. Osobě zároveň nenáleží nárok na náhradu nutných výdajů ani na náhradu ušlého výdělku.

Pokud by se osoba bez závažných důvodů nedostavila na výzvu správního orgánu k podání vysvětlení, anebo pokud by bezdůvodně odmítla vysvětlení podat, může jí být dle § 60 odst. 2 přestupkového zákona uložena pořádková pokuta až do výše 5000 Kč, a to i opakovaně. Jelikož je pojem „závažné důvody“ tzv. neurčitým právním pojmem, je správnímu orgánu dán prostor pro zhodnocení, zda konkrétní důvody uváděné osobou spadají pod pojem „závažné důvody“ či nikoliv. Konečná výše ukládané pokuty je na správním uvážení (v rámci zákonného rozmezí), správní orgán je však povinen řádně označit a odůvodnit všechna kritéria, z nichž při jejím stanovování vycházel. Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty se dotýčný může odvolat.

V souvislosti s výše uvedeným se nabízí otázka, jakým způsobem má být řešena pomyslná konkurence mezi uplatněním práva odepřít podání vysvětlení a možností správního orgánu prakticky vynucovat přítomnost dotýčného prostřednictvím oprávnění k uložení sankce za neuposlechnutí výzvy? Resp. jestliže opravdový pachatel přestupku chce uplatnit výše uvedené právo odepřít podání vysvětlení, aby nepřispíval ke svému obvinění, musí se skutečně dostavit před správní orgán? A jestliže se dotýčný nedostaví, je namístě, aby mu správní orgán uložil sankci? Dle názoru Ústavního soudu nelze žádnou spolupráci (ve smyslu součinnosti správních orgánů s účastníky řízení) vynucovat ukládáním sankcí a uložení pořádkové pokuty jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení je v oblasti správního trestání vyloučeno pro nutnost respektování principu *nemo tenetur*. „*Svobodný jednatel, jako součást občanské společnosti, nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces. Tak také nelze pokutovat osobu, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jí, byť i jen teoreticky, mohla přispět ke svému postihu za přestupek.*“<sup>89</sup> Ústavní soud dodává, že

---

<sup>88</sup> Právo odepřít výpověď je možné uplatnit pouze tehdy, pokud by osobě podávající výpověď nebo osobám jí blízkým hrozilo nebezpečí postihu za přestupek nebo trestný čin, nebo pokud by porušila státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti.

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339).

za situace, kdy zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že předvolaný je nejspíš pachatelem přestupku, je vynuovení jeho přítomnosti pomocí sankcí problematické právě z důvodu porušení jeho práva nepřispívat k vlastnímu obvinění.<sup>90</sup> Ačkoliv závěr Ústavního soudu je asi zřejmý a v něm vyjádřená tendence k ochraně základních práv jednotlivce v zásadě pochopitelná, právní doktrína poukázala na několik problematických a sporných aspektů nálezu, se kterými se ztotožňují. Ústavní soud především nijak nerozlišuje mezi uposlechnutím výzvy v podobě realizace povinnosti dostavit se ke správnímu orgánu a samostatným úkonem podání vysvětlení. Jako vystihující se mi zdá zároveň jedno ze stanovisek Mgr. Potměšila a JUDr. Morávkové, že lze jen stěží tvrdit, že samotným dostavením se k podání vysvětlení by předvolaná osoba byla nucena k sebeobviňování a k sebeusvědčování. „*Paušální závěr, že každý, kdo je podezřelý z přestupku (správního deliktu, příp. i trestného činu), není povinen reagovat byť jen na předvolání k podání vysvětlení, by vedl k absolutní neúčinnosti tohoto zajišťovacího prostředku, který by se tak stal pouze neformální „prosbou“ orgánu veřejné moci, již nikdo není povinen vyhovět (což pak lze rozšířit i na všechny ostatní zajišťovací prostředky užívané ve správním i trestním řízení, kde je předmětem řízení trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy).*“<sup>91</sup> Pokud tedy správní orgány precedentně aplikují výše uvedené závěry Ústavního soudu, nemají kromě možnosti požádat orgány policie o předvedení obviněného (v této souvislosti rovněž není zřejmé, jestli je takový postup na místě, resp. zda by v určitých situacích soudy rovněž nebyl shledán jako nerespektování principu *nemo tenetur*) k dispozici žádný donucující prostředek k tomu, aby se podezřelý alespoň dostavil ke správnímu orgánu sdělit, že uplatňuje právo odepřít vysvětlení. Sporná je taktéž situace, za které není z dostupných podkladů vůbec jasné, kdo je pachatelem přestupku a osoba správním orgánem předvolaná k podání vysvětlení jako svědek, ačkoliv je skutečným pachatelem, by zůstala nečinná a na výzvu k podání vysvětlení by nereagovala pro uplatnění práva odepřít podání vysvětlení, aby si nepřivodila postih za přestupek. V případě, že by správní orgán dotyčnému „svědkovi“ uložil pořádkovou pokutu, je nejasné, zda by takový postup nebyl také v rozporu s principem *nemo tenetur*, když by se později proti dotyčnému zahájilo přestupkové řízení. Správní orgán totiž nemůže vědět, pro jaký

---

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> POTMĚŠIL, J., MORÁVKOVÁ J. Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nálezu Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2011, č. 4, s. 131.

důvod se dotyčný nedostavil a může pouze předvídat, zda je důvodem jeho nepřítomnosti uplatnění práva odepřít podání vysvětlení či jiný důvod. Dle mého názoru by měl zákonodárce stanovit zřejmá kritéria, podle kterých přichází pořádková pokuta podezřelému za nevyhovění výzvě k dostavení se před správní orgán k podání vysvětlení v úvahu a u kterých nikoliv. Mělo by být jasně stanoveno, za jakých okolností a pro jaké případy je správní orgán oprávněn vynucovat přítomnost podezřelého, případně jakými prostředky tak může učinit. Správní orgán by neměl být nucen jasnoviděcky předvídat, že důvodem pro nedostavení se k podání vysvětlení je vůle podezřelého využít práva odepřít výpověď nebo jiný důvod. Za vhodné řešení považuji, aby bylo jasně stanoveno, že správní orgán je oprávněn nechat předvést podezřelého z přestupku a ukládat mu pořádkovou pokutu za nevyhovění výzvě k dostavení se před správní orgán (bez předchozí omluvy). Pokud se obviněný rozhodne uplatnit své právo odepřít podání vysvětlení, může tak učinit písemně s dostatečným časovým předstihem, nebo ústně. Ve druhém z případů jej správní orgán propustí okamžitě, jakmile obviněný sdělí, že uplatňuje své právo. Mám za to, že takový postup nezpůsobí obviněnému žádný zásah do práva nebýt donucován k sebeobviňování ani jakékoliv přílišné obtíže.

## **7. Řízení o přestupku v prvním stupni**

Přestupkový zákon stanoví dva možné způsoby, jak lze zahájit řízení o přestupku. Prvním z nich je zahájení řízení úkonem správního orgánu (zpravidla předvoláním obviněného nebo dalších účastníků a svědků k ústnímu jednání). V takovém případě správní orgán navazuje na zjištěné skutečnosti, které shromáždil před zahájením řízení a které odůvodňují zahájení přestupkového řízení, přičemž v souladu s principem oficiality<sup>92</sup> je povinen přestupek projednat. Druhým způsobem je zahájení řízení na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka. U návrhových přestupků začíná řízení okamžikem doručení návrhu příslušnému správnímu orgánu.

---

<sup>92</sup> § 67 odst. 1 přestupkového zákona: Přestupky se projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh. § 67 odst. 2 přestupkového zákona: Podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

V obou případech je řádné a objektivní poznání předmětného skutku. Správnímu orgánu má k tomu sloužit především ústní jednání a dokazování.

Z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech plyne obviněnému právo na neprodlené a podrobné seznámení s povahou a důvodem obvinění proti němu. Je proto povinností správního orgánu v oznámení o zahájení řízení vymezit předmět řízení, tj. popsat předmětný skutek společně s uvedením místa a času spáchání protiprávního jednání, a dále označit skutkovou podstatu přestupku, který je v protiprávním jednání spatřován. Proti oznámení o zahájení přestupkového řízení se obviněný nemůže odvolat.<sup>93</sup> Právo na neprodlené a podrobné seznámení s obviněním je standardní součástí konceptu práva obviněného na obhajobu. Je nutné, aby se obviněný o svém obvinění dozvěděl co nejdříve tak, aby mu byl poskytnut dostatečný čas a prostor na přípravu své obhajoby, na vyhledání právní či jiné pomoci, na seznámení se s povahou řízení apod. Oznámení o zahájení přestupkového řízení je většinou součástí předvolání k ústnímu jednání.

### **7.1 Vedení řízení a související práva obviněného**

Jak bylo uvedeno výše, přestupkové řízení je zvláštním druhem správního řízení, vztahují se na něj proto základní zásady správního řízení. V každém přestupkovém řízení se vede spis, který by měl obsahovat zejména veškeré účastníkům doručované a od účastníků obdržené písemnosti a také podklady, na jejichž základě bude správní orgán rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivých účastníků. Součástí spisu jsou především písemnosti, z povahy věci však nejsou vyloučeny ani zvukové či obrazové záznamy uložené na nosiči dat, které jsou sice přílohami spisu, ale tvoří jeho součást. Obviněnému i jeho právnímu zástupci náleží dle § 38 správního řádu právo do spisu nahlížet, činit si z něj výpisy a požadovat od správního orgánu jeho kopie. Právo nahlížet do spisu trvá po celou dobu řízení a i po vydání pravomocného rozhodnutí ve věci. Dle § 134 odst. 3 správního řádu je však vyloučeno nahlížet do protokolu o hlasování příslušného správního orgánu.

---

<sup>93</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania (slovenská časť), Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie „Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax“*. Bratislava, 2010, s. 110 – 111.

Úkony se v přestupkovém řízení činí zpravidla písemně<sup>94</sup>. Správní řád v § 16 odst. 1 stanoví, že v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce, a že účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském<sup>95</sup>. Pokud účastník neovládá jednací jazyk, správní řád mu v § 16 odst. 3 přiznává právo na tlumočníka, kterým pomáhá naplnit ústavně garantované právo na tlumočníka dle čl. 37 odst. 4 Listiny. Správní řád podmiňuje výkon práva tím, že osoba musí prohlásit, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání. Předpokládá se tedy aktivita účastníka: „*právo na tlumočníka je nutno uplatnit, aby vznikla konkrétnímu orgánu veřejné moci aktuální povinnost respektovat toto právo, a to v situaci, kdy je shledáno, že ten, kdo se tohoto práva dovolává, tlumočníka při jednání skutečně potřebuje.*“<sup>96</sup> Ze zákonného ustanovení taktéž vyplývá, že právo na tlumočníka je vázáno na dvě podmínky, a to že vybraný tlumočník je zapsán v seznamu tlumočnicků, a že si jej účastník obstará na své náklady. V souvislosti s tím může vyvstat otázka, zda i v přestupkovém řízení je skutečně po právu, aby obviněný nesl náklady na tlumočníka, tedy aby prakticky nesl náklady na realizaci svého ústavně garantovaného práva v řízení, které sám neinicioval? Na základě čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv má obviněný z trestného činu právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, pokud nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.<sup>97</sup> Jelikož je Evropská úmluva o ochraně lidských práv součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy<sup>98</sup>, má v tomto případě, kdy stanovuje něco jiného než zákon, přednost. Příslušná část ustanovení § 16 odst. 3 správního řádu je proto neaplikovatelná v řízení o správních deliktech. Ačkoliv tento názor vyslovil poradní sbor ministra vnitra již v roce 2006<sup>99</sup>, novelizace předmětného ustanovení správního řádu by bez pochyby posílila právní jistotu. Alternativně by mohlo dojít k novelizaci přestupkového zákona,

---

<sup>94</sup> Jestliže účastník netrvá na písemné formě, správní orgán může vůči němu činit úkony ústně. Vždy však o tom učiní zápis do spisu.

<sup>95</sup> Privilegované postavení slovenštiny plyne jak z jazykové blízkosti s češtinou, tak ze společných historických tradic našeho a slovenského národa. Viz KOLMAN, P. *Úvahy o veřejném právu*. 1. vyd. Praha : Leges, 2014, s. 37.

<sup>96</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 23.2.2012, sp. zn. II. ÚS 405/12 (Výběr ÚS 534/2012).

<sup>97</sup> V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva jsou ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv zakotvující právo na spravedlivý proces aplikovatelná rovněž na řízení o přestupku.

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 46 ze dne 6.11.2006*. [online] [cit. 6.4.2016].



ve kterém by bylo jasně stanoveno, že správní orgán je povinen účastníka o právu na tlumočníka poučit, a v jeho rámci rovněž uvést informaci o tom, že náklady na realizaci předmětného práva nese on sám. Zachování stávající právní úpravy může účastníky řízení (zejm. cizince, jejichž mateřským jazykem není čeština), kteří nevyužijí práva na tlumočníka pro mylné domnění, že by náklady na jeho přítomnost museli nést sami, zbytečně ohrozit na jejich procesní jistotě. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je správní orgán povinen ustanovit účastníkovi řízení tlumočníka tehdy, jestliže o to účastník požádá, a contrario není jeho povinností ustanovit účastníkovi řízení tlumočníka za situace, kdy účastník výslovně prohlásí, že český jazyk ovládá, rozumí mu a nepožaduje tlumočníka<sup>100</sup>. Dle Ústavního soudu ovšem práva na tlumočníka nesmí být zneužito k záměrnému a účelovému prodlužování či zdržování řízení a zvyšování jeho nákladů za situace, kdy účastník řízení evidentně češtinu ovládá.<sup>101</sup> Smyslem práva na tlumočníka má být kompenzace znevýhodnění účastníka plynoucího z toho, že nerozumí jednacím jazyku. Nemá mu však poskytovat jakákoliv zvýhodnění ani sloužit k účelové komplikaci řízení.<sup>102</sup>

V případě, že by však obviněný byl občanem České republiky příslušejícím k národnostní menšině, která tradičně žije na jejím území, smí dle § 16 odst. 4 správního řádu činit podání a jednat v jazyce své menšiny. Poměrně sporným aspektem tohoto práva je, že v právním řádu chybí legální definice určující, kdo je takovým příslušníkem, resp. není zřejmé, které národnosti se považují za tradičně žijící na našem území a které nikoliv. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se k této věci vyjádřil tak, že konečné rozhodnutí výše uvedené otázky bude záležet na posouzení správního orgánu, který má výklad pojmu provést sám<sup>103</sup>. Obtížně řešitelné se mi z toho důvodu jeví situace, kdy různé správní orgány nebudou ve výkladu pojmu ve vztahu k určité národnosti zastávat stejné stanovisko, v důsledku čehož bude jednomu účastníkovi určité národnostní menšiny výše uvedené právo přiznáno, zatímco druhému účastníkovi jiného řízení nikoliv, a to i přesto, že oba náleží ke stejné národnosti

---

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.11.2012, sp. zn. 2 As 99/2012 (*Výběr NSS 3789/2012*).

<sup>101</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 18.7.2002, sp. zn. IV. ÚS 394/01 (*Výběr ÚS 875/2002*).

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2024, sp. zn. 6 As 149/2014 (*Výběr NSS 6391/2014*).

<sup>103</sup> Pramenem pro něj má být zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, příp. jeho důvodová zpráva nebo Statut Rady vlády pro národnostní menšiny, srov. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 5 ze dne 24.6.2005*. [online] [cit. 18.3.2016].

menšině. V tomto případě nepovažuji za nutné, aby se řešení ujal zákonodárce, bylo by však vhodné, aby bylo Ministerstvem vnitra vydáno určité sjednocující stanovisko, ve kterém bude jasně stanoveno, u kterých národnostních menšin je z praxe správních orgánů nadále nepochybné, že jsou považovány za tradičně žijící na území České republiky.

Jednotlivé úkony správního orgánu reálně provádí tzv. oprávněné úřední osoby stanovené podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu<sup>104</sup>. Oprávněné úřední osoby jsou povinny o skutečnostech, o kterých se dozví v souvislosti s přestupkovým řízením zachovávat mlčenlivost, a měly by být nestranné a nezaujaté. Obviněnému a ostatním účastníkům náleží právo namítat jejich podjatost dle § 14 odst. 2 správního řádu. Důvodem pro vyloučení úřední osoby z rozhodování o přestupku v prvním stupni může být však pouze její poměr k věci, k účastníkům nebo k zástupcům, pro který má takový zájem na výsledku řízení, že lze pochybovat o její nepodjatosti. Toto právo bývá v přestupkovém řízení často využíváno z nesprávných důvodů, je zapotřebí proto zdůraznit, že samotná skutečnost, že se úřední osoba zná např. s právním zástupcem účastníka řízení či např. s vyšetřujícím policistou, není automaticky důvodem pro vyslovení podjatosti úřední osoby. Rozhodující je totiž výše uvedený prvek zájmu na výsledku řízení. Z pouhé známosti jakékoliv zúčastněné osoby není možné vyvozovat jakékoliv důsledky samy o sobě.<sup>105</sup>

## 7.2 Zjišťování pachatele návrhových přestupků

Přestupkový zákon stanoví, že návrh na zahájení přestupkového řízení má mj. obsahovat označení pachatele přestupku<sup>106</sup>. Když správní orgán obdrží návrh na zahájení řízení o přestupku, z něhož není zjevné, koho navrhovatel označuje za pachatele, uplatní se postup dle § 45 odst. 2 správního řádu a správní orgán pomůže navrhovateli odstranit nedostatek návrhu na místě, nebo jej vyzve k jeho odstranění v přiměřené lhůtě. Nepodaří-li se ani poté označit pachatele přestupku, není dle Veřejného ochránce práv automaticky dán důvod k formalistickému postupu správního

---

<sup>104</sup> ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 109.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2013, sp. zn. 1 Afs 7/2009 (2906/2013 Sb. NSS).

<sup>106</sup> V souladu s § 68 odst. 2 přestupkového zákona musí být v návrhu uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.

orgánu směřujícímu k odložení věci. V této souvislosti připomíná, že součástí konceptu práva na spravedlivý proces je rovněž zásada rovnosti zbraní, dle které by měly být procesní strany vybaveny přibližně stejnou příležitostí předložit svůj případ<sup>107</sup>. Jestliže je některá z nich příliš znevýhodněna, je legitimní uvažovat o přiměřených zásazích správního orgánu směřujících ke korekci nerovnováhy. Pro výše uvedené je proto správní orgán povinen zvážit, zda není v daném případě vhodné, aby uplatnil svá vyšetřovací oprávnění za účelem pomoci znevýhodněnému navrhovateli identifikovat pachatele přestupku.<sup>108</sup>

### 7.3 Procesní způsobilost obviněného

V případě, že je pachatel znám, správní orgán je povinen zkoumat jeho procesní způsobilost, tedy „*způsobilost být účastníkem řízení v procesním slova smyslu, tj. mít procesní práva a povinnosti, což znamená mít způsobilost vykonávat samostatně procesní úkony, tedy jednat v řízení samostatně.*“<sup>109</sup> V souladu s § 29 odst. 1 správního řádu je každý procesně způsobilý v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Východisko pro určení rozsahu procesní způsobilosti účastníků je nutné hledat v první řadě ve zvláštních zákonech, tj. v přestupkovém zákoně, a jestliže zvláštní úprava neexistuje, použije se obecná úprava svéprávnosti dle občanského zákoníku<sup>110</sup>. Procesní způsobilost obviněného vyvozujeme z přestupkového zákona, který v § 5 vymezuje delikttní způsobilost, tedy „*schopnost být subjektem povinností, které vzniknou v důsledku porušení povinností, ale také schopnost tyto povinnosti relevantně porušit.*“<sup>111</sup> Delikttní způsobilost obviněného je v § 5 přestupkového zákona vázána na podmínku dostatečného věku (tj. alespoň 15 let) a podmínku přičetnosti. Jestliže zákonodárce stanovil, že mladistvý je plně odpovědný za spáchaný přestupek, je schopen protiprávně jednat a nést následky takového jednání, nutně disponuje i procesní

---

<sup>107</sup> „Každá strana by měla mít dostatečnou možnost představit svůj případ za takových podmínek, které ji nestaví do podstatné nevýhody vůči její protistraně.“ MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 236; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 6. 2001, *Kress proti Francii*, č. 39594/89.

<sup>108</sup> Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 27.3.2008, sp. zn. 5031/2007/VOP/PPO*. Brno, 2008, s. 10. [online]. [cit. 15.3.2016].

<sup>109</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha : Leges, 2015, s. 77.

<sup>110</sup> Svěprávnost je definována v § 15 odst. 2 občanského zákoníku jako způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat).

<sup>111</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 208.

způsobilostí<sup>112</sup>. Nejvyšší správní soud k problematice procesní způsobilosti uvádí následující: „*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.*“<sup>113</sup> Obviněný tedy nabývá plnou procesní způsobilost dovršením patnáctého roku věku, zatímco ostatní účastníci nabývají plnou procesní způsobilost dovršením osmnáctého roku věku (tj. dosažením zletilosti), příp. před nabytím zletilosti rovněž přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství<sup>114</sup>.

Pokud by byl obviněný omezen na svéprávnosti rozhodnutím soudu dle § 55 a násl. občanského zákoníku, je nutné v souladu s § 29 odst. 2 správního řádu zkoumat, v jakém rozsahu byla jeho způsobilost samostatně právně jednat omezena a obviněný nebude v řízení procesně způsobilý právě v tomto rozsahu. Důsledkem neúplné procesní způsobilosti je, že obviněný nebude moci vystupovat v řízení samostatně a jednat za něj bude jeho zákonný zástupce nebo opatrovník. Správní orgán mu přesto může dát v souladu s § 29 odst. 3 správního řádu příležitost, aby se v průběhu řízení k věci vyjádřil.

#### **7.4 Zastoupení obviněného**

Obviněnému (příp. jeho zákonným zástupcům nebo jeho opatrovníkovi) náleží právo dát se v přestupkovém řízení zastupovat, a to buď advokátem zapsaným v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou anebo jiným zástupcem, kterého si zvolí (tzv. obecný zmocněnec<sup>115</sup>). Jestliže by v řízení bylo více obviněných,

---

<sup>112</sup> PEŘINOVÁ, E. *Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. Správní právo.* 2011, č. 4, s. 211. Dle Peřinové lze ke stejnému závěru dospět i tehdy, pokud aplikujeme argument *ad maiori ad minus* a srovnáme úpravu přestupkového řízení s řízením trestním. V trestním řízení má mladistvý plnou procesní způsobilost, tj. jestliže je mladistvý plně procesně způsobilý v trestním řízení, tím spíše bude rovněž plně procesně způsobilý v přestupkovém řízení ohledně činů méně závažných, než jakými jsou trestné činy.

<sup>113</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2010, sp. zn. 5 As 65/2009 (Výběr NSS 102/2010).

<sup>114</sup> Jelikož zvláštní úprava procesní způsobilosti ostatních účastníků přestupkového řízení absentuje, je pro její stanovení nutné vycházet z obecné úpravy dle občanského zákoníku. § 30 občanského zákoníku stanoví, že plně svéprávnosti se člověk stává zletilostí (tj. dovršením 18. roku věku) a před nabytím zletilosti rovněž přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství. V případě nezletilých, kteří nenabylí plně svéprávnosti, se má dle § 31 občanského zákoníku za to, že k právním jednáním jsou způsobilí co do povahy přiměřených jejich rozumové a volní vyspělosti.

<sup>115</sup> Aby mohla být určitá osoba obecným zmocněncem, vyžaduje se dle poradního sboru ministra vnitra její plná procesní způsobilost. Není proto možné, aby se účastník řízení nechal zastupovat nezletilou osobou. Srov. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 144 ze dne 16.10.2015.* [online] [cit. 20.3.2016].

jejich společný zájem na výsledku řízení je opravňuje, aby si v souladu s ustanovením § 35 správního řádu zvolili společného zmocněnce.

Zástupce může být vybaven plnou mocí pro celé řízení, nebo pouze k úkonům určitého druhu. V obou případech jedná dle § 34 odst. 1 správního řádu jménem obviněného a na jeho účet. S výjimkou případů, kdy má obviněný v řízení něco osobně vykonat se v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu písemnosti doručují pouze zástupci. Plná moc by primárně měla být udělena písemně nebo ústně do protokolu. Její nepředložení správnímu orgánu však samo o sobě automaticky neznamena neexistenci zastoupení od počátku. Správní orgán by měl obviněného nebo tvrzeného zástupce vyzvat k jejímu doložení, a pokud tak učiní, je nedostatek zhojen. Udělení jakékoliv plné moci však nezabavuje obviněného povinností, které může vykonávat jen on sám ani práva učinit úkony v řízení sám či vedle zástupce.<sup>116</sup>

Jestliže obviněný nemá plnou procesní způsobilost, vyžaduje se, aby byl zastupován zákonným zástupcem nebo opatrovníkem v tom rozsahu, v jakém mu procesní způsobilost chybí. Jde-li o obviněného, který nemá plnou procesní způsobilost v důsledku nedostatečného věku, jsou jeho zákonným zástupcem rodiče, příp. opatrovník ustanovený soudem. Opatrovník ustanovený soudem zastupuje v řízení také např. obviněného, který byl rozhodnutím soudu omezen na svéprávnosti. Obecně platí, že je-li ustanoven opatrovník soudem, neustanovuje správní orgán jiného opatrovníka.<sup>117</sup>

V případě, že by obviněný, který nemá procesní způsobilost nebo jehož procesní způsobilost je omezena, neměl zákonného zástupce či opatrovníka podle zvláštního zákona, je správní orgán povinen mu opatrovníka ustanovit. Stejně bude správní orgán postupovat i v případě osob, kterým brání jiná právní překážka, aby v řízení samostatně činily úkony (a nemají zmocněnce), osob neznámého pobytu, osob neznámých, osob, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, těžce zdravotně postižených osob neschopných se dorozumět ani prostřednictvím tlumočníka či prostředníka apod. Správní orgán dále ustanoví opatrovníka obviněnému, kterému se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední.<sup>118</sup> Jestliže opatrovníka ustanovuje správní orgán, je výběr vhodné osoby

---

<sup>116</sup> ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů, obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 99 – 103.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Ibid.

na úvaze správního orgánu. Měl by však zvolit takovou osobu, která bude nepochybně hájit práva a zájmy obviněného. Opatrovník totiž (stejně jako zákonný zástupce) jedná jménem zastoupeného a na jeho účet.

Specifickým právem ve vztahu k právu zvolit si zástupce je právo dle § 36 odst. 4 správního řádu, na základě kterého má účastník právo na konzultace se svým podpůrcem (ve smyslu občanského zákoníku) při jednání se správním orgánem. Užití tohoto práva však předpokládá existenci soudem schválené smlouvy o nápomoci, tudíž práva se nelze dožadovat bez dalšího, i pokud by účastník skutečně pro duševní poruchu nebyl schopen samostatně právně jednat. Nejasná je však otázka, zda se pod pojmem „jednání se správním orgánem“ má rozumět pouze ústní jednání, či jakákoliv komunikace s ním. Jako vhodnější se spíše jeví výklad, na základě kterého bude mít osoba právo na konzultaci s podpůrcem při jakémkoliv jednání a komunikaci se správním orgánem v zájmu její zvýšené ochrany v důsledku jejího znevýhodnění plynoucího z přítomnosti duševní poruchy.

## **7.5 Řízení proti mladistvému**

Při posuzování přestupku, z jehož spáchání je obviněn mladistvý, se má v souladu s ustanovením § 19 odst. 1 přestupkového zákona přihlížet ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži. V procesní oblasti se tato zvláštní péče projevuje například nepřípustností, aby byl přestupek mladistvého projednán v příkazním řízení dle 19 odst. 2 přestupkového zákona, povinnostmi správního orgánu vyrozumět o nařízeném ústním jednání též zákonného zástupce mladistvého a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí a oznámit jim i rozhodnutí o přestupku dle § 74 odst. 2 přestupkového zákona, a rovněž oprávněním zákonného zástupce a orgánu vykonávajícího sociálně-právní ochranu dětí odvolat se ve prospěch mladistvého proti rozhodnutí o jeho přestupku dle § 81 odst. 1 přestupkového zákona. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu však není namístě použít procesní záruky dle § 74 odst. 2 přestupkového zákona tehdy, je-li vedeno řízení o přestupku proti mladistvému, který v době jeho projednávání dovršil 18 let. Účelem příslušného ustanovení přestupkového zákona je totiž *„ochrana nezletilých obviněných, kteří vzhledem k nedostatku zkušeností a celkové nevyzrálosti nemusí být schopni bránit svá práva v řízení před správními orgány, jednak i zajištění informovanosti orgánů*

*sociálně-právní ochrany o společensky závadném jednání nezletilých za účelem případného přijetí příslušných opatření dle zákona o ochraně dětí. Žádný z těchto účelů nemůže být naplněn v případě projednávání přestupků obviněných, kteří sice naplňují definiční znaky mladistvého ve smyslu § 19 odst. 1 přestupkového zákona, avšak v době projednávání přestupku již dosáhli zletilosti. Správný je proto výklad, který takovýmto mladistvým zachovává hmotněprávní zvýhodnění obsažené např. v § 19 odst. 2 až 4 (zejména mírnější sankce), avšak vylučuje aplikaci procesních pravidel přiznávajících zvláštní oprávnění mj. orgánu sociálně-právní ochrany dětí.<sup>119</sup> Podobně se nebudou výše uvedená zvláštní pravidla aplikovat ani na obviněného, který sice započal páčání přestupku v době své nezletilosti, ale ukončil spáchání přestupku po dosažení 18. roku věku (tj. v případě pokračování v přestupku nebo trvajících přestupku).*

## **7.6 Zásada presumpce nevinny a princip nemo tenetur se ipsum accusare**

V souladu se zásadou presumpce nevinny se v průběhu řízení o přestupku na obviněného hledí jako na nevinného, dokud není jeho vina vyslovena pravomocným rozhodnutím správního orgánu. Ačkoliv je tato zásada zakotvena na ústavní úrovni v Listině základních práv a svobod, ustanovení ji upravující výslovně dosahuje pouze na trestní řízení, nikoliv na řízení o přestupku, resp. o správním deliktu. Ústavní soud však potvrdil obecnou aplikovatelnost zásady presumpce nevinny i na správní trestání v důsledku závazků plynoucích z mezinárodního práva<sup>120</sup>. Například Evropská úmluva o ochraně lidských práv zásadu presumpce nevinny zakotvuje v čl. 6 odst. 2.

V praktické rovině je důsledkem aplikace zásady presumpce nevinny na přestupkové řízení mimo jiné to, že obviněný nenese důkazní břemeno. Uplatní se tedy zásada vyšetřovací, na základě které je správní orgán povinen k řádnému zjištění skutkového stavu věci, bez ohledu na zvolený přístup obviněného k řízení. Obviněný se může rozhodnout vypovídat a poskytovat správnímu orgánu veškerou možnou součinnost, nebo může zvolit opačný postup. Výše uvedená povinnost správního orgánu však zůstane v obou případech nedotčena a správní orgán by neměl činit žádné závěry v neprospěch obviněného ze skutečnosti, že se obviněný rozhodne nespolupracovat.

---

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.7.2014, sp. zn. 4 As 77/2014 (Výběr NSS 1941/2014).

<sup>120</sup> Oporou pro vztázení zásady presumpce nevinny i na správní trestání je autonomní výklad pojmu „trestní obvinění“, jak bylo pojednáno výše. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II.ÚS 788/02 (N 38/32 SbNU 373).

Ze zásady presumpce nevinny plyne pravidlo *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch): „*Není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny důvodné pochybnosti ve vztahu ke skutku či osobě pachatele, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, nutno rozhodnout ve prospěch obviněného.*“<sup>121</sup> Nelze se spokojit ani s tím, že se jeví jako velmi pravděpodobné, že se přestupku dopustil obviněný či naopak jako nepravděpodobné, že by se ho dopustil někdo jiný. Správní orgán při rozhodování o vině a trestu za přestupek nemůže operovat s pravděpodobností a učinit na základě jejího vysokého stupně závěr, že obviněný přestupek spáchal. Stále totiž existuje pochybnost, zda skutkový stav naplňuje všechny znaky skutkové podstaty přestupku.<sup>122</sup> Pravidlo *in dubio pro reo* je vyjádřeno i v ustanovení § 3 správního řádu: *Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*

Obviněný nesmí být dle § 73 odst. 2 přestupkového zákona donucován k výpovědi ani k doznání, což je explicitní úpravou principu *nemo tenetur*, na základě kterého má obviněný právo nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění<sup>123</sup>. Tento princip je stejně jako zásada presumpce nevinny na ústavní úrovni zakotven pro trestní řízení, jeho aplikovatelnost v plné šíři i na správní trestání byla taktéž potvrzena judikaturou správních soudů i Ústavního soudu<sup>124</sup>, opírá se rovněž o mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. Obsahem principu je nejen to, že obviněný nesmí být donucován k výpovědi, ale ani k jinému aktivnímu jednání, kterým by měl dopomoci k obstarání důkazů proti němu. Zároveň platí, že z mlčení obviněného nelze vyvodit závěry o jeho vině.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12.1.2009, sp. zn. II. ÚS 1975/08 (N 7/52 SbNU 73).

<sup>122</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2011, sp. zn. 7 As 102/2010 (Výběr NSS 2984/2011).

<sup>123</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Princip *nemo tenetur* v řízení o správních deliktech. In: VANDUCHOVA, M., HOŘÁK, J. a kol. *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám.* 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 353.

<sup>124</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.4.2004, sp. zn. 2 As 3/2004 (309/2004 Sb. NSS).

<sup>125</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Princip *nemo tenetur* v řízení o správních deliktech. In: VANDUCHOVA, M., HOŘÁK, J. a kol. *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám.* 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 353 – 354.



## 7.7 Ústní jednání

Smyslem ústního jednání je přispět k objasnění skutkového stavu, provádět důkazy, umožnit účastníkům řízení se bezprostředně vyjádřit se a navrhnout nové skutečnosti a důkazy<sup>126</sup>. Zejména při ústním jednání je tedy obviněnému umožněno účinně a pružně uplatňovat mu přiznaná procesní práva, zejména pak právo na obhajobu. Je mu umožněno, aby se hájil proti vznesenému obvinění, aby snížil nebo vyvrátil svou odpovědnost, dosáhl zjištění všech skutečností na svou obranu, nebo aby dosáhl upuštění od sankce či její zmírnění.<sup>127</sup> Právem na obhajobu se v právní nauce označuje souhrn následujících práv obviněného souvisejících s možnostmi jeho obrany proti vznesenému obvinění: právo na okamžité seznámení s obviněním a jeho důvodem, právo na poučení o právech garantovaných obviněnému, právo být přítomen při projednávání věci, mít přiměřený čas a možnosti k přípravě obhajoby, právo zvolit si zástupce, právo vyjádřit se ke všem skutečnostem a důkazům, právo uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy, právo klást otázky svědkům, právo dosáhnout předvolání svědků a právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka<sup>128</sup>. Obviněnému tato práva plynou buď z přestupkového zákona, ze správního řádu, z ústavních předpisů nebo přímo z čl. 6 odst. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, příp. jsou dovozována pomocí analogie.

Ústní jednání je v zásadě neveřejné, nerozhodne-li správní orgán jinak. Obviněný může správnímu orgánu navrhnout, aby se konalo veřejné ústní jednání, avšak konečné rozhodnutí náleží správnímu orgánu, který musí dbát na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků. O návrhu obviněného se vydává usnesení, proti kterému se není možné odvolat.

---

<sup>126</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania (slovenská časť), Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie „Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax“*. Bratislava, 2010, s. 111.

<sup>127</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Právo na obhajobu v řízení o správních deliktech. In: *Právo na obhajobu – teorie a praxe 21. století*. 2015. (v tisku).

<sup>128</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania (slovenská časť), Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie „Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax“*. Bratislava, 2010, s. 110.

Správní orgán je povinen v prvním stupni přestupkového řízení konat ústní jednání<sup>129</sup>, čemuž odpovídá právo obviněného na jeho konání<sup>130</sup> a na přítomnost při něm, které je upraveno na ústavní úrovni v čl. 38 odst. 2 Listiny: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“ Aplikovatelnost ustanovení na přestupkové řízení byla potvrzena nálezem Ústavního soudu<sup>131</sup>, který judikoval, že v případě, že by se ústní jednání konalo v nepřítomnosti obviněného, aniž by byly splněny podmínky dle § 74 zákona o přestupcích<sup>132</sup>, došlo by k porušení jeho základního práva. A contrario, jsou-li splněny zákonné podmínky a obviněný se tedy i přes řádné předvolání odmítne dostavit, nedostaví se bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, v souladu s § 74 přestupkového zákona může správní orgán rozhodnout, že přestupek projedná i v jeho nepřítomnosti, přičemž takový postup nezpůsobí nezákonnost daného řízení. Dle Nejvyššího správního soudu se pod pojem „projednání věci“ rozumí též rozhodnutí o ní.<sup>133</sup> Je zapotřebí zdůraznit, že v případě, kdy se obviněný nedostaví bez náležité omluvy či důležitého důvodu, by měl správní orgán konat ústní jednání dle § 74 odst. 1

---

<sup>129</sup> Zatímco dosavadní právní úprava vyžaduje obligatorní ústní jednání, návrh zákona o odpovědnosti za přestupky v § 80 odst. 1 stanovuje fakultativní ústní jednání. Výjimku však mají tvořit případy, kdy o ústní jednání požádá obviněný, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv, nebo pokud je vedeno řízení proti mladistvému. Dle docenta Kopeckého nelze v nenařizování obligatorního ústního jednání shledávat porušení práva na spravedlivý proces, když je obviněnému současně poskytnuta možnost konání ústního jednání vyvolat. Srov. KOPECKÝ, M. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo*. 2014, č. 1, s. 93. Ačkoliv se závěrem docenta Kopeckého souhlasím, jeho příspěvek reaguje na věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky, který oproti znění ustanovení, jak je v současné době projednáváno v Poslanecké sněmovně, neobsahoval podmínění povinnosti správního orgánu nařít ústní jednání na žádost obviněného formulací „je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv“. Pokud tedy správní orgán shledá, že obviněný může dostatečně uplatnit svá práva např. písemně, zůstává otázkou, zda bude oprávněn žádost obviněného odmítnout? Nebyl by takový postup v rozporu s právem obviněného na obhajobu? Není totiž vůbec jasné, jaká kritéria mají být použita při rozhodování správního orgánu, zda v konkrétním případě bude ústní jednání nezbytné pro uplatnění práv obviněného či nikoliv. Důvodová zpráva k návrhu zákona reaguje na původní znění, tudíž ani ona východisko nenaznačuje. Domnívám se, že s ohledem na článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, čl. 38 odst. 2 Listiny a požadavek na zachování právní jistoty obviněného je vhodnějším řešením zachování obligatorního ústního jednání.

<sup>130</sup> Právo na ústní jednání se vztahuje pouze na řízení v prvním stupni. V odvolacím řízení je ústní jednání fakultativní a jeho nařízení tedy závisí na posouzení odvolacího správního orgánu.

<sup>131</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II.ÚS 788/02 (N 38/32 SbNU 373).

<sup>132</sup> (1) O přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

(2) Je-li obviněným z přestupku mladistvý, vyrozumí správní orgán o nařízeném ústním jednání též zákonného zástupce mladistvého a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí; jim se také rozhodnutí o přestupku oznamuje.

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2006, sp. zn. 1 As 19/2005 (Výběr NSS 598/2006).

přestupkového zákona a sepsat o něm protokol, do kterého přinejmenším uvede, že se obviněný nedostavil a jaký další procesní postup správní orgán volí<sup>134</sup>. Nejvyšší správní soud však připouští, že v určitých situacích (právě zejména tehdy, když se obviněný nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu) neprovedení ústního jednání správním orgánem prvního stupně neznamena automaticky takovou vadu, která by mohla ovlivnit zákonnost rozhodnutí o přestupku<sup>135</sup>.

Pro správný procesní postup je vyžadováno, aby byl obviněný řádně předvolán. Podle nálezu Ústavního soudu musí být předvolání učiněno v takové formě, „*kteřá nevzbuzuje pochybnosti, zda osoba byla řádně předvolána. Vhodnou formou je zcela nepochybně písemné předvolání s vykázaným doručením, popřípadě předvolání učiněné při ústním jednání do protokolu. Je věcí správního orgánu, jakou formu předvolání v konkrétním případě zvolí, musí však být schopen řádné předvolání prokázat.*“<sup>136</sup> Dle § 49 odst. 1 správního řádu by měl být obviněný o ústním jednání obeznámen alespoň pět dní předem, v opačném případě by bylo narušeno jeho právo mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby dle čl. 6 odst. 3 písm. b) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Pokud by správní orgán obviněného nepředvolal vůbec, nebo neměl-li by k dispozici důkaz o řádném předvolání (typicky jím bude obviněným podepsaná dodejka), nelze ústní jednání zahájit a bylo-li zahájeno, jedná se o vadu řízení, pro kterou je nutné ústní jednání opakovat. Řádným předvoláním je i jeho prokazatelné doručení prostřednictvím datové schránky a rovněž i jeho doručení pouze zástupci obviněného<sup>137</sup>.

Jestliže byl obviněný řádně předvolán, ale nemůže se dostavit, je k obligatornímu odročení ústního jednání zapotřebí, aby poskytl správnímu orgánu náležitou omluvu, anebo aby měl pro nedostavení se důležitý důvod. Omluva je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, tudíž z ní musí být zřejmé, čeho se týká a co obviněný navrhuje a musí obsahovat přinejmenším jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu (nebo

---

<sup>134</sup> Jednou z možných variant je odročení jednání a nové předvolání obviněného. Druhou variantou je, že správní orgán vyslechne svědky, příp. další přítomné účastníky, následně jednání odročí a znova obviněného předvolá (jestliže však obviněný žádá, aby byl u výpovědi svědka přítomen, správní orgán musí úkon opakovat). Další možnou variantou je odročení jednání a nařízení předvedení obviněného policii k novému ústnímu jednání. Pokud se obviněný nedostavil, řádně se neomluvil a jeho vina je řádně prokázána, může rovněž správní orgán ve věci rozhodnout. Viz ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 112 – 113.

<sup>135</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2005, sp. zn. 3 As 46/2004 (*Výběr NSS 803/2005*).

<sup>136</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II.ÚS 788/02 (N 38/32 SbNU 373).

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2014, sp. zn. 4 As 120/2014 (3106/2014 Sb. NSS).

jinou doručovací adresu), označení správního orgánu a podpis obviněného. Dle § 37 odst. 4 správního řádu je možné podání (omluvu) učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem anebo za pomoci jiných technických prostředků za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, případně doplněno obviněným nebo jeho zástupcem písemně, ústně do protokolu anebo elektronicky s uznávaným elektronickým podpisem.

Jakým způsobem má správní orgán postupovat při posuzování konkrétní omluvy či konkrétního důvodu pro nedostavení se není v přestupkovém zákoně ani ve správním řádu stanoveno, a zůstává tedy na výkladu těchto neurčitých pojmů za současného zvážení okolností konkrétní situace. *„Za omluvitelnou absenci (dostačující není jakákoli omluva) bývá považována předem naplánovaná zahraniční dovolená, potvrzená pracovní neschopnost či pobyt ve zdravotnickém zařízení. Naopak pouhá pracovní zaneprázdněnost, vyřizování pracovních nebo soukromých záležitostí zpravidla nemohou mít přednost před úředními záležitostmi.“*<sup>138</sup> V případě, že je obviněný zastoupen, není dle názoru Ústavního soudu ani časová kolize zástupce mezi zastupováním u různých jednání zpravidla dostatečně závažným důvodem pro to, aby bylo jakékoliv nařízené jednání odročováno. V případě, že se k ústnímu jednání nedostaví ani zástupce obviněného (kvůli nedostatečné procesní obezřetnosti či pro zanedbání uplatnění procesních práv obviněného), není na místě, aby se zástupce a obviněný dovolávali zásad spravedlivého procesu.<sup>139</sup>

Náležitá omluva by měla být primárně učiněna předem, připouští se však i omluva učiněná s určitým časovým odstupem po události, která je důvodem pro nepřítomnost obviněného. Obviněný je zároveň povinen doložit tvrzené skutečnosti. Jestliže by byla věc projednána v nepřítomnosti obviněného, který se neodstavil bez náležité omluvy, ale měl by pro svou neúčast důležitý důvod, šlo by o vadu řízení. *„Z hlediska nutné součinnosti obviněného z přestupku však musí správní orgán i při existenci důležitého důvodu zhodnotit i závažnost skutečnosti, pro kterou mu obviněný nedoručil náležitou omluvu. Na druhou stranu náležitá omluva vždy předpokládá existenci důležitého důvodu. Hodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, resp.*

---

<sup>138</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania (slovenská časť), Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie „Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax“*. Bratislava, 2010, s. 112.

<sup>139</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III.ÚS 68/97 (N 74/8 SbNU 221).

*důležitý důvod provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto i důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení.*“<sup>140</sup> Pokud správní orgán dojde k závěru, že konkrétní omluva či v ní uváděný důvod pro nepřítomnost není ochoten přijmout, má správní orgán povinnost o tom obviněného co nejdříve informovat, aby se případně mohl zařídit jinak a své záležitosti přeorganizovat či k úkonu zmocnit třetí osobu.

Považuji za potřebné znova připomenout, že účast na ústním jednání je právem obviněného, obviněný se tedy své účasti na ústním jednání může vzdát a odmítnout ji, příp. za sebe vyslat svého zástupce. Přítomnost obviněného na ústním jednání je však pro správní orgán potřebná (je osobou, která může o průběhu událostí podat bezprostřední informace) a pro něj samotného vhodná (může pružně reagovat na jednotlivé důkazy a skutečnosti, navrhopvat jiné). Jeho účastí je navíc přispíváno k naplňování výchovné a preventivní funkce projednávání přestupku a dle § 11 odst. 3 přestupkového zákona lze upustit od uložení sankce, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku.<sup>141</sup> Ačkoliv tedy účast na ústním jednání není povinností obviněného, přestupkový zákon ani správní řád výslovně nevylučují, aby byl k ústnímu jednání předveden. Zřejmě však institut předvedení bude možné použít jen zřídka a pro závažné důvody. Dle docentky Práškové by bylo předvedení obviněného odůvodněné zejména tehdy, pokud by správní orgán potřeboval zajistit jeho přítomnost při úkonech, u kterých nemůže být zastoupen (např. při rekognici)<sup>142</sup>.

Správní orgán má povinnost poučit obviněného o jeho právu vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky, které mu náleží dle § 73 odst. 2 přestupkového zákona. Zda obviněný poskytne výpověď či nikoliv je pouze na jeho uvážení, je rovněž oprávněn odvolat se na dřívější výpověď, kterou učinil v rámci podání vysvětlení před orgány policie či před správním orgánem. „*Vzhledem k tomu, že svým vyjádřením realizuje obviněný své právo na obhajobu, musí mu být umožněno uvést jakékoliv skutečnosti, které podle jeho*

---

<sup>140</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2009, sp. zn. 7 As 9/2009 (Výběr NSS 327/2009).

<sup>141</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania (slovenská časť), Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie „Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax“*. Bratislava, 2010, s. 111.

<sup>142</sup> Ibid.

vlastního subjektivního přesvědčení obvinění zeslabují nebo vyvracejí. Je pouze jeho právem, nikoliv povinností, nabídnout o nich důkazy.“<sup>143</sup> K poskytnutí vyjádření obviněný nesmí být v souladu s principem *nemo tenetur* jakkoliv donucován. Vyjádření je možné předkládat v písemné i v ústní formě a to po celou dobu řízení. Koncentrace řízení totiž není v přestupkovém zákoně upravena a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu<sup>144</sup> se ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu umožňující správnímu orgánu usnesením rozhodnout o koncentraci nepoužije. V praxi je obviněnému poskytována příležitost uplatnit své právo vyjádřit se tak, že obviněný je správním orgánem opakovaně tázán, zda se chce vyjádřit ke skutečnostem, které jsou předmětem řešení a k důkazům, které v daném čase provádí, příp. zda chce uplatnit právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním dle § 36 odst. 3 správního řádu. Obviněný je zároveň oprávněn sám aktivně činit vyjádření kdykoliv to považuje za potřebné. Stávající právní úprava oproti návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky<sup>145</sup> neobsahuje institut výslechu obviněného.

Přestupkový zákon ani správní řád neupravují institut nutné obhajoby, je tedy pouze na zvážení obviněného, zda si pro svou obranu zvolí zástupce či nikoliv. Dle docentky Práškové je příčinou především typově menší závažnost a právní složitost věci, menší závažnost hrozících trestů a menší složitost správního řízení. Právní úprava přestupkového řízení z těchto důvodů taktéž neklade požadavek na kvalifikaci zástupce obviněného, tj. zmocněnec nemusí mít žádné odborné znalosti, praktické zkušenosti ani právnické vzdělání.<sup>146</sup> Důsledkem nezavedení nutné obhajoby do přestupkového řízení je i povinnost obviněného nést sám náklady na zastupování. Správní orgán musí

<sup>143</sup> VANTUCH, P. *Obhajoba obviněného*. 3. dopl. a přepr. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 19.

<sup>144</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp. zn. 1 As 96/2008 (1856/2009 Sb. NSS).

<sup>145</sup> Navrhované znění § 82 zákona o odpovědnosti za přestupky:

(1) Správní orgán může provést výslech obviněného; je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného, správní orgán výslech provede. Výslech obviněného nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek.

(2) Obviněný má právo nevypovídat. Správní orgán nesmí obviněného nutit k výpovědi nebo doznání. Správní orgán obviněného před výslechem poučí o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech.

(3) Účastníci řízení mají právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného, osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, a orgán sociálně-právní ochrany dětí mají právo klást otázky účastníkům řízení, svědkům a znalcům. Dotazovaná osoba má právo odmítnout odpovědět a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek.

<sup>146</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Právo na obhajobu v řízení o správních deliktech. In: *Právo na obhajobu – teorie a praxe 21. století*. 2015. (v tisku).

obviněnému prostřednictvím přerušení řízení umožnit, aby se v jeho průběhu mohl poradit se svým zástupcem o vhodném procesním postupu.

Pro pořádek je zapotřebí uvést, že v případě, že se o přestupku koná zkrácené řízení, ústní jednání se nekoná. Pokud byl přestupek projednán uložením pokuty v blokovém řízení, anebo pokud obviněný nepodal včas odpor proti příkazu správního orgánu o uložení napomenutí nebo pokuty, prakticky se tím dotyčný přestupce vzdává práva na konání ústního jednání. Pokud by naopak nebyl ochoten uhradit pokutu v blokovém řízení, nebo pokud by včas proti příkazu podal odpor, bude jeho přestupek projednán v rámci standardního řízení před správním orgánem a obviněnému bude náležet výše uvedené právo na konání ústního jednání a přítomnost na něm.

### **7.7.1 Dokazování**

Standardní součástí ústního jednání je dokazování, jehož cílem je zjistit skutečnosti, které budou správnímu orgánu následně sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí. Při dokazování zaujímá stěžejní roli správní orgán. V souladu se zásadou vyšetřovací je povinen činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu bez ohledu na míru procesní aktivity obviněného<sup>147</sup>. Správní orgán proto musí vedle důkazů navržených účastníky vyhledávat důkazy rovněž sám, pokud mohou přispět k objasnění věci<sup>148</sup>. V souladu se zásadou materiální pravdy je zároveň povinen náležitě zjistit a prokázat objektivní skutkový stav projednávané věci a teprve poté rozhodnout. Důkazy, které vyhledává a následně provádí, proto nemohou být jednostranné, dle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného. Pokud by se obviněný ke spáchání přestupku přiznal, na povinnost správního orgánu zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností nebude mít jeho doznání vliv.

Správní řád výslovně upravuje podrobnosti k provádění důkazu listinou, ohledáním, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem. Dle § 51 odst. 1 správního řádu je však správní orgán oprávněn k provedení důkazů užit jakéhokoliv důkazního prostředku, který je vhodný ke zjištění stavu věci (pokud není získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy). Jako problematické se jeví například užití

---

<sup>147</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp. zn. 1 As 96/2008 (1856/2009 Sb. NSS).

<sup>148</sup> U návrhových přestupků se však uplatní zásada projednací a správní orgán bude opatřovat důkazy pouze tehdy, když důkazy předložené navrhovatelem nejsou k prokázání skutkového stavu dostačující.

audiovizuálních záznamů pořízených bez souhlasu osob na nich zachycených. V takovém případě je před jejich použitím při dokazování nutné zkoumat, zda dochází ke kolizi práva na ochranu soukromí těchto osob a zájmu na odhalení protiprávního jednání. Pokud audiovizuální záznam není způsobilý zasáhnout do práva na soukromí, pak je použitelným důkazním prostředkem i tehdy, pokud na něm zachycená osoba nedala souhlas s jeho pořízením. Pokud by však záznam byl způsobilý narušit osobnostní práva, je rozhodující, zda byl pořízen orgány veřejné moci nebo soukromou osobou. Zatímco u záznamu pořízeného soukromou osobou se pro to, aby mohl být použit jako důkazní prostředek, vyžaduje „pouze“ zvážení, zda zájem na objasnění protizákonného jednání převažuje nad zájmem na ochranu osobnosti, u záznamu pořízených orgánem veřejné moci je situace složitější. K jeho pořízení orgánem veřejné moci totiž musí v první řadě existovat zákonný podklad (v opačném případě by šlo o důkazní prostředek získaný v rozporu s právními předpisy), dále je nutné, aby jeho použití a tím způsobený zásah do práva na soukromí směřovaly k legitimnímu cíli a zároveň takový zásah do práva musí být nevyhnutelný. Všechny tyto podmínky musejí být naplněny současně.<sup>149</sup>

Ačkoliv obviněnému náleží právo navrhnout důkazy na svou obhajobu dle § 73 odst. 2 přestupkového zákona, rozhodnutí o tom, které důkazy budou provedeny a v jakém rozsahu náleží správnímu orgánu. Odmítnout žádost o provedení důkazů lze za podmínek uvedených v § 51 správního řádu<sup>150</sup> nebo v případě, že „zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné. Pojem „důvodné pochybnosti“ je pak potřeba vykládat tak, že tyto pochybnosti nejen že již neexistují na straně správního orgánu, ale že správní orgán vzal v úvahu možné zpochybnění jím zjištěného skutkového stavu ze strany účastníků řízení, tj. vypořádal se rovněž s jejich

---

<sup>149</sup> FRUMAROVÁ, K. Zákonost (audiovizuálních) důkazních prostředků v řízení o správním deliktu jako součást práva na spravedlivý proces. *Medzinárodná vedecká konferencia Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. 1. vyd. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 52 – 55.

<sup>150</sup> V souladu s § 51 odst. 1 správního řádu správní orgán odmítne provedení navržených důkazů, pokud by jejich získání nebo provedení bylo v rozporu s právními předpisy, dle § 51 odst. 3 správního řádu také tehdy, pokud by byla v souladu s požadavky dle § 3 správního řádu (správní orgán je při zjišťování stavu věci povinen postupovat v souladu s požadavky stanovenými v § 2, tj. zejm. v souladu se zásadou legality, zásadou ochrany dobré víry, v souladu s veřejným zájmem a za současného šetření práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob) zjištěna skutečnost, která by znemožňovala žádosti vyhovět.



*připomínkami a námitkami a přihlédl ke všem okolnostem, které vyšly v řízení najevo, jak požaduje také § 50 odst. 4 správního řádu.*<sup>151</sup>

V případě, že správní orgán odmítne návrh obviněného na provedení důkazu, musí dbát na to, aby tím neporušil jeho právo dle čl. 6 odst. 3 písm. d) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, na základě kterého je obviněný oprávněn vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě. Pokud by měl správní orgán za to, že obviněný učinil návrh na provedení svědecké výpovědi, která by mohla být účelově konstruovaná ve prospěch obviněného, měl by svědka přesto vyslechnout. V opačném případě by se mohl dopustit faktického vyloučení důkazu ve prospěch obviněného a porušit tím jeho právo na spravedlivý proces.<sup>152</sup> Pro pořádek je však zapotřebí uvést, že výše uvedená práva dle čl. 6 odst. 3 písm. d) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv nejsou absolutní, resp. dovození toho, že procesní právo na řádné dokazování bylo porušeno, je možné pouze pokud je postup správního orgánu jednostranný. Správní orgán je však nadále oprávněn odmítnout návrh na předvolání a výslech svědků, pokud jejich výpovědi nepovažuje za významné z pohledu posouzení viny obviněného, příp. tehdy pokud obviněný žádá o výslech svědků, kteří by pouze potvrdili skutečnost, kterou správní orgán považuje již za prokázanou.<sup>153</sup> Pro správní orgány mohou být rovněž problematická např. finančně nákladná provádění navržených důkazů. Dle Nejvyššího správního soudu však *„ani případná finanční náročnost provádění důkazů nemůže ospravedlnit nezákonný zásah do práv jedince v podobě vyslovení viny o spáchání přestupku na podkladě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.*<sup>154</sup> Pokud správní orgán nemůže provést jiný méně finančně nákladný důkaz, který by byl obdobně způsobilý objasnit potřebné skutečnosti, nezbude správnímu orgánu nic jiného než finančně nákladný důkaz provést. Pokud správní orgán návrhu obviněného na provedení důkazu nevyhoví, je povinen svůj postup řádně odůvodnit v rozhodnutí.

Dle § 73 odst. 2 přestupkového zákona náleží obviněnému rovněž právo vyjadřovat se ke všem důkazům a skutečnostem. Může tedy reagovat na výpovědi

---

<sup>151</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2009, sp. zn. 1 As 44/2009 (Výběr NSS 1450/2009).

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.1.2006, sp. zn. 4 As 2/2005 (Výběr NSS 4167/2006).

<sup>153</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. 1. vyd. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s.67 – 69.

<sup>154</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2009, sp. zn. 1 As 44/2009 (Výběr NSS 1450/2009).

svědků, komentovat závěry znaleckého posudku atd. V právu vyjadřovat se ke všem důkazům je implicitně obsaženo rovněž právo, resp. možnost dozvědět se o všech důkazních prostředcích. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva je tato „možnost“ naplněna nikoliv pouhým založením důkazních prostředků do spisu, se kterým se může obviněný seznámit prostřednictvím uplatnění práva nahlížet do spisu, ale aktivním iniciativním seznamováním účastníků s nimi.<sup>155</sup>

Obviněný má rovněž právo být včas vyrozuměn o provádění důkazů mimo ústní jednání, nehrozí-li nebezpečí z prodlení a nevzdal-li svého práva účasti při dokazování. Přítomnost při provádění důkazů je pro obviněného přínosná v tom ohledu, že má bezprostřední možnost detailně se seznámit s jejich obsahem (např. s výpovědí svědka), reagovat na ně (např. navrhnout doplnění důkazů, příp. vyjádřit se k již provedeným), ale i průběh ovlivňovat vlastní aktivní činností (např. pokládáním otázek svědkům a jejich konfrontací s vlastní skutkovou verzí)<sup>156</sup>.

Pokud správní orgán má dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, je povinen dát obviněnému příležitost se k nim vyjádřit před tím, než se odebere k závěrečné poradě.

## 8. Rozhodnutí

Vydání rozhodnutí je závěrečným úkonem správního orgánu v řízení o přestupku v prvním stupni. Rozhodnutí o vině a trestu obviněného z přestupku se musí v souladu se zásadou materiální pravdy dle § 3 správního řádu opírat o řádně zjištěný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud správní orgán dojde k závěru, že obviněný spáchal přestupek, musí v souladu s § 77 přestupkového zákona ve výroku rozhodnutí především uvést popis skutku společně s označením místa a času jeho spáchání, vyslovit vinu obviněného, určit formu zavinění, druh a výměru sankce, popřípadě stanovit, že upouští od uložení sankce (má-li za to, že k nápravě pachatele postačuje samotné projednání přestupku) a rozhodnout o náhradě nákladů řízení<sup>157</sup>. Jestliže ovšem i po provedeném dokazování není zřejmé, zda obviněný přestupek spáchal či nikoliv, nebo pokud proti sobě stojí dvě protichůdná tvrzení, jejichž rozpor se správnímu orgánu

---

<sup>155</sup> Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11.7.2002, *Goë proti Turecku*, č. 36590/97; MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 221.

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2014, sp. zn. 5 Azs 2/2013 (3085/2014 Sb. NSS).

<sup>157</sup> Správní orgán je dále povinen ve výroku rozhodnout o započtení doby do doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření a o nároku na náhradu škody.

nepodařilo odstranit, je nutné postupovat v souladu s principem *in dubio pro reo* a přestupkové řízení zastavit. Rozhodnutí o zastavení řízení správní orgán vydá rovněž tehdy, pokud shledá, že skutek není přestupkem, že se přestupek nestal, že jej nespáchal obviněný nebo dojde k jinému závěru odůvodňujícím zastavení řízení podle § 76 přestupkového zákona. Správní orgán je povinen své rozhodnutí řádně odůvodnit<sup>158</sup> a poučit obviněného o možnosti odvolání<sup>159</sup>. Obviněný má právo na řádné odůvodnění, které bude obsahově v souladu se zákonnými požadavky, a které obviněnému rovněž osvětlí způsob, jakým správní orgán použil správní uvážení při ukládání konkrétní sankce a její výše. V případě, že odůvodnění nesplňuje tato kritéria, je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Výjimku z výše uvedeného stanovuje správní řád v ustanovení § 68 odst. 4 umožňující, aby rozhodnutí nebylo odůvodněno tehdy, pokud správní orgán v plném rozsahu vyhoví všem účastníkům (např. vyhoví návrhu obviněného na zastavení řízení, ve kterém není žádný jiný účastník).

Obvykle je rozhodnutí správním orgánem vyhlášováno bezprostředně po skončení ústního jednání. Po ústním vynesení rozhodnutí se obviněný na místě může vzdát práva na jeho doručení, v opačném případě má nárok na doručení písemného vyhotovení. Obviněný se může na místě rovněž vzdát práva na odvolání a v případě, že mu správní orgán uložil sankci v podobě pokuty, může ji zaplatit okamžitě i společně s paušální částkou nákladů řízení<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Dle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

<sup>159</sup> Na základě ustanovení § 81 přestupkového zákona má obviněný v plném rozsahu právo podat odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Pojmeme rozhodnutí o přestupku se rozumí všechna rozhodnutí, která se účastníkům řízení oznamují, tzn. např. i proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c), j), k) přestupkového zákona (v ostatních případech zastavení řízení se rozhodnutí pouze vyznačí do spisu), proti rozhodnutí, kterým se rozhoduje o nároku na náhradu škody aj.

<sup>160</sup> Paušální částka nákladů řízení je určena vyhláškou Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích.

## Závěr

Přestupkové řízení bylo představeno jako druh správního řízení, které má ovšem svou zvláštní právní úpravu a specifika. Správní orgány v něm rozhodují především o vině pachatele přestupku a o sankci, kterou za protiprávní jednání pachateli uloží. Práce vysvětluje, že pravomoc správních orgánů projednávat přestupky je součástí výkonu správy veřejných záležitostí a ačkoliv trestání pachatelů není originární funkcí správních orgánů, slouží k plnění základních úkolů veřejné správy a napomáhá k jejímu řádnému fungování. Tím, že správní orgány uplatňují odpovědnost pachatelů za přestupky chrání zejména veřejný pořádek, občanské soužití a působí prevenčně tak, aby byly dodržovány právní předpisy. Zájmy, které jsou chráněny prostřednictvím norem přestupkového práva se tedy v zásadě liší od těch, které jsou chráněny normami trestního práva (např. ochrana zdraví, života, rodiny). Při komparaci správního a trestního řízení můžeme snadno identifikovat některé shodné prvky (např. uplatňování zásady presumpce nevinny, principu *nemo tenetur*, garance práva nevypovídat, práva na obhajobu aj.), práce ovšem identifikuje i hlavní odlišnosti těchto dvou druhů řízení. Jsou jimi především rozdíly ve způsobu zahájení řízení, rozdíly v povaze projednávaného skutku a rozdíly v rozdělení jednotlivých funkcí souvisejících s řízením mezi příslušné orgány (správní orgány postupují mnohdy zcela samostatně, zatímco v trestním řízení dochází ke spolupráci soudu, orgánů policie a státního zástupce).

Ačkoliv právní prostředky upravené normami přestupkového práva nedovolují uskutečňovat v rámci přestupkového řízení tolik závažné zásahy do osobní svobody obviněného jako tomu může být v případě řízení trestního, dle stávající hmotněprávní úpravy některých přestupků je i rozhodnutí správního orgánu o přestupku způsobilé intervenovat do práv obviněného poměrně citelným způsobem, např. uložením sankce ve formě pokuty ve výši statisíců korun. Je nutné, aby i obviněnému z přestupku náležela obdobná procesní práva jako má obviněný z trestného činu, pomocí kterých se bude moci účinně bránit proti vznesenému obvinění, vyvracet svou odpovědnost, nebo alespoň dosahovat zmírnění ukládané sankce a kterými bude zaručeno, že jeho věc bude řádně vyšetřena a spravedlivě projednána. Právní úprava katalogu procesních práv obviněného ovšem není příliš přehledná, ba naopak je roztroušena do několika právních předpisů různé právní síly. Některá práva jsou upravena v přestupkovém zákoně, jiná

ve správním řádu. Kromě toho plyne obviněnému část procesních práv i z předpisů ústavní úrovně a z mezinárodních smluv, jsou-li dostatečně určitá a přímo aplikovatelná. Jedním z přínosů práce je proto ucelené uspořádání procesních práv obviněného do jednotlivých institutů přestupkového řízení tak, jak při standardním průběhu přestupkového řízení obvykle navazují na sebe.

Velkým zdrojem procesních práv obviněného je článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, který ačkoliv operuje výslovně s pojmy „trestný čin“ a „trestní obvinění“, dle judikatury českých soudů i Evropského soudu pro lidská práva se vztahuje i na řízení o přestupku. Práce proto extrahuje základní procesní práva obviněného z přestupku z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, z dalších mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, z ústavních předpisů a ze zákonů. Důraz byl kladen na vysvětlení důležitosti článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, jelikož obviněnému garantuje soubor práv, která se souborně nazývají právem na spravedlivý proces a která mu spravedlivost procesu skutečně účinně garantují, a to i prostřednictvím možnosti domoci se svého práva na spravedlivý proces u Evropského soudu pro lidská práva. Část z procesních práv obviněného obsažených v článku 6 odst. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv pak společně s právy deklarovanými v ostatních výše uvedených právních předpisech společně vytváří koncept práva na obhajobu, prostřednictvím kterého je obviněnému zaručena možnost nebýt pasivním subjektem přestupkového řízení, ve kterém se rozhoduje o jeho vině a případném trestu za přestupek. Obviněný proto musí být v co nejdřívějším stádiu řízení obeznámen o svém obvinění, tak, aby mu byl poskytnut dostatečný čas na přípravu obhajoby, příp. na vyhledání právní pomoci. Přestupkové právo nezná institut nutné obhajoby, obviněný se tedy dle svého rozhodnutí může hájit sám, nebo se může dát zastupovat obecným zmocněncem či advokátem za plného nesení nákladů na takové zastoupení. Důraz je v práci kladen rovněž na ústní jednání, které může být pro obviněného klíčové. V rámci ústního jednání je mu totiž poskytnuta nejlepší možnost, jak uplatnit svá procesní práva na obranu v nejefektivnější a nejpružnější formě. Obviněný v něm může v plném rozsahu například uplatnit právo vyjádřit se, navrhopvat důkazy či dát vyslyšet svědky. Je samozřejmé, že může uplatnit i opačný postup a zůstat nečinný. Právní úprava mu poskytuje možnost odepřít výpověď a podání vysvětlení, v souladu s principem *nemo tenetur* nesmí být po obviněném požadováno,

aby jakýmkoliv jednáním aktivně přispíval ke svému obvinění. Pokud správní orgán neshromáždí dostatečné podklady k tomu, aby byla jasně prokázána vina obviněného, v souladu s principem *in dubio pro reo* musí přestupkové řízení zastavit. Je totiž povinen zjistit skutečný stav věci a je nepřipustné, aby se vyslovení viny opíralo o jakkoliv vysokou hodnotu pravděpodobnosti. Je rozebráno i právo obviněného na tlumočnicka a vysvětleno, že přílušná část ustanovení správního řádu, která stanovuje, že náklady na tlumočnicka má účastník hradit sám, není v řízení o přestupku aplikovatelná a náklady proto ponese správní orgán. V případě, že by ovšem obviněný byl příslušníkem národnostní menšiny tradičně žijící na území České republiky, ze zákona je oprávněn činit podání a jednat se správním orgánem ve své mateřštině. Je však poukázáno na problematický aspekt ustanovení spočívající v tom, že není výslovně určeno, které národnostní menšiny jsou dle zákona považovány za tradičně žijící na území České republiky.

Práce se však nezaobírá pouhou systematizací procesních práv obviněného. Poskytuje především vysvětlení obsahu jednotlivých práv společně s praktickými příklady možného rozsahu jejich uplatnění, a to i podle judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Ačkoliv je nepochybné, že je ve všeobecném zájmu, aby právní řád poskytoval garanci a ochranu procesních práv obviněného v co nejširším rozsahu, není zároveň možné, aby všechna práva obviněného z přestupku byla za každých okolností absolutní, případně aby působila až na úkor efektivity správního trestání a procesní ekonomie. Proto bylo v této diplomové práci poskytnuto i několik příkladů, kdy procesní práva obviněného jsou limitována, např. právo na tlumočnicka nemá obviněného jakkoliv zvýhodňovat ani sloužit k obstrukci průběhu řízení. Z podobných důvodů se obviněný nemůže dožadovat nekonečného předvolávání nových svědků či doplňování dokazování dodatečnými výslechy. Práce tedy prezentuje celistvou škálu základních procesních práv obviněného a poskytuje představu o tom, co je jejich reálným obsahem, v jaké fázi řízení mohou být využita a v jakém rozsahu.

Část třetí přestupkového zákona, jež upravuje řízení o přestupcích obsahuje celkem třicet devět paragrafů, přičemž osm z nich je zrušeno. Fakticky je tedy speciální úprava procesu obsažena v třiceti jedna ustanoveních (z nichž část je organizační povahy). Subsidiárně se má dle § 51 přestupkového zákona použít správní řád. Je proto zcela logické, že právní úpravu přestupkového řízení doplňuje judikatura Nejvyššího

správního soudu, příp. i Ústavního soudu, která správním orgánům poskytuje východiska v případě nejasností ohledně správného postupu. Již z textu práce je nejspíš zřejmé, že judikatury je v oblasti správního trestání skutečně velké množství. Ostatně přestupkový zákon je v platnosti již 26 let. Dovolím si odhadnout, že za tuto dobu je praxe správních orgánů i judikatura soudů poměrně ustálená a převážná většina výkladových problémů je nejspíš vyřešena. Z toho důvodů bylo poměrně obtížné poukázat na problematické aspekty přestupkového řízení, které zůstaly nejasné. Již několik let se však na půdě vlády hovoří o potřebě nového sjednocujícího zákona. Výsledkem těchto snah je návrh zákona o odpovědnosti za přestupky, který přináší do právní úpravy přestupků a řízení o nich novoty, které jsou v historii správního trestání nezvyklé. Ačkoliv není pochyb, že dosavadní právní úprava je v určitých ohledech zastaralá, mám za to, že na pořadu dne by měla být i opačná otázka, tedy zda je nová úprava, která radikálně změní dosavadní úzus a praxi, skutečně nutná? Bezpochyby by přinesla i nemalé náklady na zaškolení úředníků a vyžádala si dlouhý časový interval, než by opět došlo ke sjednocení praxe prostřednictvím vydání ustálené judikatury.

## Seznam použitých zkratek

- **ČR:** Česká republika
- **EU:** Evropská unie
- **Evropská úmluva o ochraně lidských práv:** Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- **Listina:** Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky
- **občanský zákoník:** zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- **přestupkový zákon:** zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- **soudní řád správní:** zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- **správní řád:** zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- **trestní zákoník:** zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- **Ústava:** ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky



## Literatura

### Citované právní předpisy

- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky.
- Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
- Zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.
- Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii.
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.
- Zákon č. 67/1993 Sb., kterým se mění a doplňují zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, a zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii.
- Zákon č. 82/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 528/1990 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů.
- Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

- Vyhláška Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích.
- Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 32/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů.

#### **Citované návrhy zákonů**

- Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 2015. VI. volební období. Sněmovní tisk č. 555/0. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. [online] [cit. 19.3.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

#### **Citované důvodové zprávy**

- Důvodová zpráva k zákonu 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. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>.

#### **Citované mezinárodní dokumenty**

- Listina základních práv Evropské Unie, vyhlášená v Úředním věstníku Evropské unie pod č. 2007/C 303/01.
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikován jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky pod č. 120/1976 Sb.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2015/413 ze dne 11. března 2015, o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění pozdějších protokolů, publikována ve Sbírce zákonů České a Slovenské federativní republiky pod č. 209/1992 Sb.

#### **Monografie a učebnice**

- ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů.* 12. vyd. Praha : Linde, 2011. 758 s. ISBN 978-80-7201-859-8.

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha : Leges, 2015. 390 s. ISBN 978-80-7502-071-0.
- KOLMAN, P. *Úvahy o veřejném právu*. 1. vyd. Praha : Leges, 2014. 143 s. ISBN 978-80-7502-014-7.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Veřejná správa a právo na spravodlivý proces*. 1. vyd. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014. 243 s. ISBN 978-83-7490-790-3.
- MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015. 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.
- MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 573 s. ISBN 978-80-7357-748-3.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. 446 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. 1. vyd. Praha : Linde, 2007. 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
- VANTUCH, P. *Obhajoba obviněného*. 3. dopl. a přepr. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010. 651 s. ISBN 978-80-7400-321-9.

### **Odborné články**

- KOPECKÝ, M. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo*. 2014, č. 1, s. 89 – 96. ISSN 0139-6005.
- PEŘINOVÁ, E. Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. *Správní právo*. 2011, č. 4, s. 209 – 214. ISSN 0139-6005.
- POTMĚŠIL, J., MORÁVKOVÁ J. Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nálezů Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2011, č. 4, s. 131. ISSN 1210-6410.
- PRÁŠKOVÁ, H. Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. *Správní právo*. 2016. (v tisku).

### **Příspěvky ve sbornících**

- FRUMAROVÁ, K. Zákonost (audiovizuálních) důkazních prostředků v řízení o správním deliktu jako součást práva na spravedlivý proces. *Medzinárodná vedecká konferencia Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. 1. vyd. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. 216 s. ISBN 978-83-7490-843-6.
- MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. 1. vyd. Praha : CODEX Bohemia, 1998. 349 s. ISBN 80-85963-68-X.
- MUSIL, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. 1/2010. O veřejné správě*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2010. 286 s. ISBN 978-80-246-1788-6.
- PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální problémy vztahu soudního a správního trestání. In: ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2009. 481 s. ISBN 978-80-246-1662-9.
- PRÁŠKOVÁ, H. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania (slovenská časť), Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie „Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax“*. Bratislava, 2010. 212 s. ISBN 978-80-7160-304-7.
- PRÁŠKOVÁ, H. Právo na obhajobu v řízení o správních deliktech. In: *Právo na obhajobu – teorie a praxe 21. století*. 2015. (v tisku).
- PRÁŠKOVÁ, H. Princip nemo tenetur v řízení o správních deliktech. In: VANDUCHOVA, M., HOŘÁK, J. a kol. *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011. 568 s. ISBN 978-80-7400-388-2.
- PŮRY, F. Poznámky k pojetí trestního práva jako „ultima ratio“. In: *Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. 1. vyd. Praha : Aspi, 2008. 492 s. ISBN 978-80-7357-365-2.

- TOMÁŠEK, M. Subsidiarita trestního práva a evropské právo – o nenápadných myšlenkách Oty Novotného. In: *Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. 1. vyd. Praha : Aspi, 2008. 492 s. ISBN 978-80-7357-365-2.

### **Komentáře k právním předpisům**

- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. 3 sv. 4654 s. ISBN 978-80-7400-465-0.
- VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014. 461 s. ISBN 978-80-7400-543-5.

### **Judikatura**

- Nález Ústavního soudu ze dne 5.6.1996, sp. zn. II. ÚS 98/95 (N 42/5 SbNU 359).
- Nález Ústavního soudu ze dne 12.6.1997, sp. zn. III.ÚS 68/97 (N 74/8 SbNU 221).
- Nález Ústavního soudu ze dne 17.1.2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 (52/2001 Sb., N 8/21 SbNU 55).
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 18.7.2002, sp. zn. IV. ÚS 394/01 (Výběr ÚS 875/2002).
- Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II.ÚS 788/02 (N 38/32 SbNU 373).
- Nález Ústavního soudu ze dne 17.1.2008, sp. zn. II. ÚS 82/07 (N 13/48 SbNU 135).
- Nález Ústavního soudu ze dne 12.1.2009, sp. zn. II. ÚS 1975/08 (N 7/52 SbNU 73).
- Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339).
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 23.2.2012, sp. zn. II. ÚS 405/12 (Výběr ÚS 534/2012).
- Nález Ústavního soudu ze dne 20.2.2014, sp. zn. III. ÚS 934/13 (Výběr ÚS 957/2014).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.4.2004, sp. zn. 2 As 3/2004 (309/2004 Sb. NSS).

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2005, sp. zn. 3 As 46/2004 (Výběr NSS 803/2005).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.1.2006, sp. zn. 4 As 2/2005 (Výběr NSS 4167/2006).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2006, sp. zn. 1 As 19/2005 (Výběr NSS 598/2006).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2007, sp. zn. 2 As 46/2006 (Výběr NSS 3409/2007).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, sp. zn. 1 As 27/2008 (Výběr NSS 870/2008).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp. zn. 1 As 96/2008 (1856/2009 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2009, sp. zn. 7 As 9/2009 (Výběr NSS 327/2009).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2009, sp. zn. 1 As 44/2009 (Výběr NSS 1450/2009).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2010, sp. zn. 5 As 65/2009 (Výběr NSS 102/2010).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2011, sp. zn. 8 As 50/2010 (Výběr NSS 5537/2011).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.6.2011, sp. zn. 5 As 16/2011 (Výběr NSS 2601/2011).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2011, sp. zn. 7 As 102/2010 (Výběr NSS 2984/2011).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.11.2012, sp. zn. 2 As 99/2012 (Výběr NSS 3789/2012).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2013, sp. zn. 1 Afs 7/2009 (2906/2013 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2014, sp. zn. 5 Azs 2/2013 (3085/2014 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.7.2014, sp. zn. 4 As 77/2014 (Výběr NSS 1941/2014).

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2014, sp. zn. 4 As 120/2014 (3106/2014 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.10.2014, sp. zn. 2 As 58/2013 (Výběr NSS 6030/2014).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2014, sp. zn. 6 As 149/2014 (Výběr NSS 6391/2014).
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21.2.1984, *Öztürk proti Německu*, č. 8544/79.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2.9.1998, *Kadlubec proti Slovensku*, č. 27061/95.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2.9.1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95.
- Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 6. 2001, *Kress proti Francii*, č. 39594/89.
- Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11.7.2002, *Goë proti Turecku*, č. 36590/97.

### **Ostatní**

- NOVÁKOVÁ, L. *Role Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatury Evropského soudu pro lidská práva v českém trestním řízení*. Praha, 2009, Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce Rudolf Vokoun. 97. s. [online]. [cit. 10.3.2016]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/69133>.
- Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 5 ze dne 24.6.2005*. 2 s. [online] [cit. 18.3.2016 ]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/5-2005-urcovani-prislusniku-narodnostnich-mensin-ktre-tradicne-a-dlouhodobe-ziji-na-uzemi-ceske-republiky.aspx>.
- Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 46 ze dne 6.11.2006*. [online] [cit. 6.4.2016 ]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/46a-pdf.aspx>.
- Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 102 ze dne 25.2.2011*. 4 s. [online] [cit. 20.3.2016 ]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/102-2011->

zahajeni-prestupkoveho-rizeni-o-prestupku-projednavanem-na-navrh-podle-68-  
prestupkoveho-zakona-pdf.aspx.

- Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 144 ze dne 16.10.2015*. [online] [cit. 20.3.2016 ]. Dostupné z: [http://www.mvcr.cz/soubor/144-2015-  
nezletily-zmocnenec-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/144-2015-<br/>nezletily-zmocnenec-pdf.aspx).
- Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 27.3.2008, sp. zn. 5031/2007/VOP/PPO*. Brno, 2008. 12 s. [online] [cit. 15.3.2016] Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Prestupky/5031-  
07-PPO-ZZ.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Prestupky/5031-<br/>07-PPO-ZZ.pdf).
- Vláda České republiky. *Statut Rady vlády pro národnostní menšiny*. [online] [cit. 6.4.2016] Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/141120\\_iii\\_statut\\_rada\\_nm\\_zmena\\_listopad.  
pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/141120_iii_statut_rada_nm_zmena_listopad.<br/>pdf).



## **Abstrakt**

Tématem této diplomové práce je řízení o přestupcích v prvním stupni, přičemž hlavní důraz je kladen na postavení obviněného. Jelikož je v řízení o přestupku rozhodováno především o vině obviněného z přestupku, není myslitelné, aby probíhalo bez jeho účastenství. Je klíčovým subjektem, o jehož právech a povinnostech rozhoduje správní orgán obligatorně.

Zvláštní právní úprava přestupkového řízení je obsažena v části třetí zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, subsidiárně se použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto právní předpisy poskytují základní zákonný rámec pro správné konání přestupkového řízení. Je však nutné uplatnit i celou řadu právních principů, jejichž právní úprava je obsažena v předpisech ústavní úrovně či v předpisech mezinárodního práva veřejného. Klíčovou roli zaujímá Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod poskytující obviněnému z přestupku garance spravedlivého procesu, jehož nedílnou součástí je i nutnost respektování principu presumpce nevinny a poskytnutí možnosti obviněnému využít soubor práv označovaných jako právo na obhajobu.

Předložená práce podrobně analyzuje jednotlivá procesní práva obviněného společně s jejich zařazením do příslušné fáze přestupkového řízení, poukazuje na povinnosti správních orgánů vůči obviněnému, poskytuje praktické příklady uplatnění procesních práv obviněného a pokud jsou tato limitována, pak práce rovněž objasňuje hranice těchto práv. Práce dokazuje, že obviněnému jsou poskytnuty všemožné prostředky, kterými se může bránit proti vznesenému obvinění. Pozornost je však věnována i opačnému přístupu obviněného, tedy tomu, jaké procesní důsledky by pro obviněného znamenala jeho nečinnost.

Diplomová práce se snaží poukázat na problematické aspekty institutů přestupkového řízení a navrhnout jejich možné řešení. Shrnuje rovněž nejdůležitější judikaturu v oblasti trestání přestupků a poskytuje ucelený přehled průběhu přestupkového řízení z pohledu obviněného z přestupku. Mimo to se zabývá i obecnou charakteristikou přestupkového práva, určuje základní prameny právní úpravy, charakterizuje přestupkového řízení jako součást výkonu veřejné správy a stanovuje jeho odlišnosti oproti řízení trestnímu.

## **Abstract**

The subject matter of this thesis is the first instance hearing of administrative delicts, where the main focus is on the legal status of the accused. Since the adjudgement on guilt of the accused is the fundamental objective of the administrative infraction proceedings, it is not conceivable that such proceedings would be conducted in his/her absence. The accused is the essential subject whose rights and obligations are mandatorily adjudicated.

Part 3 of the Act No. 200/1990 Coll., on Transgressions, is the main source of legal regulation of administrative infraction proceedings, while the Act No. 500/2004 Coll., Administrative Procedure Code, shall be used subsidiarily. These laws represent the basic legal framework for a proper conduction of administrative infraction proceedings. However it is also necessary to apply a wide range of legal principles arising out of the constitutional law and the international law. The European Convention on Human Rights plays a pivotal role since it guarantees the right to a fair trial, together with the presumption of innocence and the right of self-defense, as two integral parts of the right to a fair trial.

This thesis analyses the individual procedural rights of the accused in detail, along with their classification into appropriate stages of the administrative infraction proceedings. It also refers to the obligations of an administrative authority towards the accused, gives some practical examples of application of the procedural rights of the accused and it defines their limitations, if any exist. The thesis proves that the accused is provided with many legal instruments to defend himself/herself against the accusation of committing a transgression. Moreover, the opposite stance of the accused is examined, in order to detect the procedural consequences of the accused refusing any engagement in the proceedings.

The author of the thesis points out problematic aspects of legal elements of proceedings and suggests their possible solutions. The crucial case law regarding punishment of transgressions is summarized and a comprehensive overview of the proceedings from the perspective of the accused is presented. The thesis also deals with the main characteristics of the transgressions law in general, determines its basic legal sources and characterizes the administrative infraction proceedings

as a natural part of the public administration. The main differences between the administrative infraction proceedings and criminal proceedings are defined too.

## **Název práce v anglickém jazyce**

First instance hearing of administrative delicts

## **Klíčová slova, key words**

řízení o přestupcích v prvním stupni – first instance hearing of administrative delicts

přestupkové řízení – administrative infraction proceedings

přestupek – transgression

obviněný z přestupku – accused of transgression