

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jan Lokvenc

Řízení o přestupcích v prvním stupni

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra: Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. 6. 2011

Čestné prohlášení

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

V Praze dne

Podpis:

Jan Lokvenc

Úvodní poznámka

Zadání této práce bylo vymezeno jako celé přestupkové řízení v prvním stupni. V situaci, kdy jsem se nechtěl omezit na povrchní opisování zákona či jeho komentáře a naopak jsem se snažil o hlubší analýzy, úvahy a vlastní myšlenky, jsem však zjistil, že se jedná o mimořádně rozsáhlou problematiku. Po domluvě s vedoucí mé práce JUDr. Práškovou jsme omezili výšeč dané problematiky na rámec celého postupu před zahájením řízení. I tak tato práce co do rozsahu stále značně převyšuje požadované minimum.

Obsah

1	PŘESTUPKOVÉ ŘÍZENÍ	1
1.1	Vymezení přestupkového řízení	1
1.2	Vztah ke správnímu řádu.....	1
1.3	Pojem přestupku	3
1.4	Možnost užití analogie	4
2	ZÁSADY PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ	5
2.1	Úvod	5
2.2	Hlavní zásady přestupkového řízení	6
2.2.1	Zásada legality	6
2.2.2	Zásada zákazu zneužití správního uvážení	6
2.2.3	Zásada proporcionality	7
2.2.4	Zásada součinnosti správních orgánů	7
2.2.5	Zásada součinnosti s účastníky	7
2.2.6	Zásada rychlosti a hospodárnosti	8
2.2.7	Zásada rovnosti	8
2.2.8	Zásada oficiality.....	8
2.2.9	Zásada ústnosti.....	9
2.2.10	Zásada neveřejnosti	9
2.2.11	Zásada obhajoby	9
2.2.12	Zásada materiální pravdy.....	10
2.2.13	Zásada presumpce nevinny.....	10
2.2.14	Zásada in dubio pro reo	10
2.2.15	Zásada legitimního očekávání	11
2.2.16	Zásada zákazu reformace in peius	11
2.2.17	Zásada ne bis in idem	12
2.2.18	Ostatní zásady	12

3	PŘÍSLUŠNOST.....	13
3.1	Pojem příslušnosti.....	13
3.2	Věcná příslušnost	13
3.2.1	Obecní úřad.....	14
3.2.2	Vojenské újezdy.....	16
3.2.3	Zvláštní orgány obce.....	17
3.2.3.1	Komise k projednávání přestupků	17
3.2.3.2	Jednání komisí	19
3.2.4	Jiné správní orgány	20
3.2.5	Změny věcné příslušnosti	21
3.3	Funkční příslušnost.....	22
3.4	Místní příslušnost.....	22
3.4.1	Určení místní příslušnosti	22
3.4.2	Změny místní příslušnosti.....	24
3.4.3	Veřejnoprávní smlouvy.....	26
3.5	Úřední osoby.....	27
3.5.1	Zvláštní odborná způsobilost	27
3.5.2	Vylučování úředních osob	28
3.5.2.1	Vyloučení z důvodů pochybnosti o nepodjatosti.....	28
3.5.2.2	Vyloučení z jiného důvodu	32
3.6	Závěr k příslušnosti	32
4	POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ.....	33
4.1	Úvod	33
4.2	Přijímání podnětů k zahájení řízení.....	33
4.3	Součinnost.....	34
4.3.1	Obecně o součinnosti	34

4.3.2	Součinnost při oznamování přestupků podle § 58 odst. 1 PZ.....	34
4.3.3	Součinnost při oznamování přestupků podle § 58 odst. 2 PZ.....	37
4.3.4	Odevzdání a odložení věci orgánem policie	40
4.3.5	Vyrozumění občana o provedených opatřeních.....	41
4.3.6	Provádění úkonů na žádost správního orgánu	42
4.4	Podání vysvětlení.....	44
4.4.1	Úvod.....	44
4.4.2	Důvody pro odmítnutí podání vysvětlení	44
4.4.3	Vysvětlení dle § 137 SŘ	46
4.4.4	Možnost užití záznamu o podání vysvětlení jako důkazu	48
4.4.5	Pořádková pokuta	49
4.4.6	Závěr k podání vysvětlení.....	51
4.5	Zajištění důkazu před zahájením řízení	51
4.6	Odložení věci	53
4.6.1	Úvod.....	53
4.6.2	Důvody pro obligatorní odložení věci	54
4.6.2.1	Odložení věci dle § 66 odst. 1 PZ (důvody na straně subjektu)	55
4.6.2.2	Odložení věci dle § 66 odst. 3 PZ (z důvodů překážky v řízení)...	58
4.6.3	Fakultativní možnost odložení věci	62
4.6.3.1	Odložení věci z důvodu trestu očekávaného.....	63
4.6.3.2	Odložení věci z důvodu trestu uloženého:.....	69
4.6.3.3	Závěr	70
4.6.4	Forma odložení věci.....	70
5	ZÁVĚR	73
6	SEZNAM ZKRATEK	74
6.1	Použité zkratky právních předpisů	74
6.2	Ostatní použité zkratky	75

7	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	76
7.1	Knižní prameny.....	76
7.2	Internetové prameny	77
7.3	Judikatura	79
7.3.1	Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR.....	79
7.3.2	Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR.....	79
7.3.3	Nálezy Ústavního soudu ČR.....	79
7.3.4	Ostatní judikatura.....	80
8	RESUME.....	81

1 Přestupkové řízení

1.1 Vymezení přestupkového řízení

Přestupkové řízení spadá mezi správní řízení a je upraveno v PZ v části třetí v § 51 až § 87. Je to soubor norem, které vymezují postavení subjektů tohoto řízení, jejich práva a povinnosti, a jejich prostřednictvím se řídí proces projednávání přestupků.¹ Účelem přestupkového řízení je pak zjistit, zda se skutek skutečně stal, zda naplňuje tento skutek znaky přestupku, kdo tento skutek spáchal a za jakých okolností a jaký druh sankce a v jaké výši pachateli přestupku uložit.

Striktně vzato je zavádějící tvrdit, že přestupkové řízení je řízení o přestupcích, jelikož toto vymezení by bylo příliš úzké a vycházelo by z předpokladu, že každý skutek, který se v přestupkovém řízení projednává, se skutečně stal a je přestupkem, což však není pravda.

1.2 Vztah ke správnímu řádu

V § 51 PZ je zakotvena subsidiarita SŘ, když stanoví, že není-li v PZ nebo jiném zákoně stanoveno jinak, užití se obecné předpisy o správním řízení.² V současné době je takovým obecným předpisem pouze SŘ, především jeho část druhá a třetí.³ Přestupkové řízení je tedy speciálním řízením vůči obecnému správnímu řízení. Není vyloučeno, aby odlišná úprava přestupkového řízení byla stanovena i jinde, než v PZ. Může to být v případech, kdy zákony upravující „zvláštní část správního práva“ kromě své hmotněprávní úpravy a přestupků s ní souvisejících mohou upravovat i zvláštní odchylnou úpravu přestupkového řízení.⁴ PZ je tedy ve vztahu speciality vůči SŘ, ale

¹ Černý, J.; Horzinková, E.; Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 28

² PZ odkazuje v § 51, § 55 a § 83 na poznámku pod čarou, ve kterých je odkaz na SSŘ, který již samozřejmě dávno neplatí. Správně by mělo být odkazováno na SŘ. Bohužel to v PZ nejsou jediné neplatné odkazy v poznámce pod čarou, stejně neaktuální je např. v § 53 PZ odkaz na vyhl. 345/2000 Sb., která byla nahrazena vyhl. 512/2002 Sb.

³ Další aplikovatelná ustanovení ve SŘ jsou např. část I., § 175, § 177 odst. 1 a 2, z nichž vyplývá povinnost aplikace základních zásad činnosti správních orgánů a možnost užití části IV. SŘ, § 180 nebo § 181 SŘ.

⁴ Např. § 297 CelZ vymezuje speciálně místní příslušnost pro projednání přestupků.

sám je zároveň předpisem subsidiárním vůči případným jiným (dílčím) speciálním úpravám přestupkového řízení pro konkrétní přestupky.⁵

V této souvislosti musí být zmíněn zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který v § 189 upravuje zvláštní postup při projednávání jednání, které má znaky přestupku, kdy se užijí taxativně určené instituty přestupkové řízení z PZ. Vznikl spor o to, zda lze z tohoto odkazu vyvodit i podpůrné užití SŘ. NSS v rozhodnutí 1 As 16/2007 zkonstatoval, že nikoli, jelikož by se jednalo o rozšiřující výklad. Bude-li pro příště zákon odkazovat podpůrně na jednotlivá ustanovení či instituty PZ a zároveň to nebude § 51 PZ, nelze subsidiárně použít SŘ.

Vyvstává otázka, nakolik jsou procesní odchylky v PZ nezbytné. V minulosti za účinnosti SSŘ, který byl v mnoha ohledech stručný oproti současnému SŘ, se jevilo logické, že ve speciálních zákonech vznikaly zvláštní ucelené úpravy správního řízení PZ nevyjímaje. Nový SŘ je však svoji úpravou mnohem komplexnější a řada speciálních úprav postrádá svůj smysl. Toto se dotýká i přestupkového řízení v PZ. Některé jeho ustanovení SŘ doplňuje, jiné stanoví odchylky, něco je upraveno téměř duplicitně a něco upravuje pouze PZ. Některé otázky by upraveny být měly v PZ, ale upraveny nejsou a musí to následně řešit judikatura. Zvláště je sporná opodstatněnost těch ustanovení, která jsou odchýlná oproti správnímu řádu, byť k tomu není zvláštní důvod (např. náhrada nákladů řízení, společné řízení, podání vysvětlení).

Spolu s novým SŘ se připravoval i nový zákon o odpovědnosti za přestupky a o řízeních o nich, který však vláda zamítla schválit s odůvodněním, že vyčká až na schválení nového TZ. Od té doby nebyl nový přestupkový zákon znovu předložen vládě ani nebyla přijata jiná novela, která by přizpůsobila PZ novému SŘ.

S výjimkou případů, kdy na případné užití PZ přímo odkazují zvláštní zákony, je procesní úprava přestupkové řízení určena pouze k projednávání přestupků. Jiné správní delikty se touto úpravou neřídí a při jejich šetření se postupuje podle SŘ. Pro přesné vymezení přestupkového řízení je nezbytné definovat pojem „přestupku“.

⁵ Roztříštěnost úpravy přestupků kritizuje *Mates, P.* K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestně právní revue.* 2010. č. 7. s. 208 a násl.

1.3 Pojem přestupku

Přestupek je vymezen v § 2 odst. 1 PZ jako 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. Jinými slovy jednání, které má všechny znaky přestupku není přestupkem, pokud se dá zároveň posoudit jako jiný správní delikt nebo jako trestný čin. Přestupkem není ani jednání, které se stalo za okolností vylučujících protiprávnost (např. jednání v nutné obraně nebo krajní nouzi).

S přijetím nového TZ byla v jeho § 12 odst. 2 zakotvena subsidiarita trestní represe: „Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu“. Na jedné straně PZ říká, že lze-li určité jednání postihnout jako trestný čin, nemá se posuzovat jako přestupek, zatímco TZ říká, že jednání postižitelná jako trestný čin se mají posoudit podle jiných právních předpisů (tedy třeba i jako přestupek), pokud by postih podle těchto předpisů postačoval. Východiskem této zčásti protichůdné situace je samotná konstrukce v obou zákonech - v případě PZ správní orgány musí vždy postoupit věc státnímu zástupci nebo orgánům policie, nasvědčují-li skutečnosti, že jde o trestný čin (§ 71 písm. a) PZ), zatímco orgány činné v trestním řízení provádějí úvahu, zda skutek, který formálně naplňuje znaky trestného činu, nepostačí posoudit jen např. jako přestupek. Tuto úvahu si ale nemohou udělat správní orgány projednávající přestupek.

Hranice mezi přestupky a trestnými činy není zdaleka vyhraněná. Často záleží na momentální politicko-společenské situaci, zda se dané protiprávní jednání bude pro příště hodnotit jako přestupek či jako trestný čin.⁶

Stěžejní je však pojetí přestupku ve světle judikatury ESLP. Úmluva ve svém čl. 6 sice zakotvuje minimální práva pro osobu obviněnou z trestného činu, ale ESLP

⁶ Např. s přijetím TZ již nadále není řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění trestným činem, ale přestupkem podle § 22 odst. 1 písm. e) PZ.

tomuto pojmu přiřkládá širší rozměr, než jak je chápán v českém právu.⁷ V jeho pojetí je PZ všeobecnou normou, jež dopadá na všechny osoby, a nikoli jen na nějakou zvláštní omezenou skupinu subjektů, přičemž sankce má charakter trestu s cílem odradit pachatele od páchání přestupků. Obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním, a proto se projednávání přestupků musí řídit Úmluvou. Na tomto závěru nic nemění ani relativní mírnost uložené sankce.⁸

1.4 Možnost užití analogie

NSS v rozhodnutí 1 As 27/2008 uvedl, že v oblasti správního trestání lze analogie práva nebo zákona použít jen v omezeném rozsahu, a to 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. V učebnici správního práva⁹ autoři taktéž vylučují analogii v neprospěch pachatele při správním trestání, v ostatních případech pak nelze její užití využit (při souběhu přestupků, určení okamžiku jejich spáchání, použití okolností vylučující protiprávnost aj.). Rezervovaný přístup k užití analogie zastávají i další autoři.¹⁰ Možnost užití analogie tedy spadá především do oblasti výkladu, avšak neopravňuje k bezbřehému přebírání institutů z jiných předpisů, především pokud zákon sám tyto instituty vůbec nezná (např. nelze analogicky přebrat do přestupkového řízení institut *beneficium cohaesionis* z TR).

⁷ Srov. rozsudek ESLP v případě Lauko proti Slovensku, sp. zn. 4/1998/907/1119. Přeložený rozsudek je publikovaný v Přehledu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. 1999. č. 1. s. 1 a n..

⁸ Srov. nález ÚS sp. zn. II ÚS 788/02, nález Pl. ÚS 28/98, aj.

⁹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 444

¹⁰ „K analogii legis je totiž v oblasti správního trestání nutno přistupovat velmi rezervovaně, jakkoli není přímo vyloučena, jako je tomu u samotného trestního práva hmotného.“ - Hříšová K., Molek P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. Soudní rozhledy. 2009, č. 12, s. 452

2 Zásady přestupkového řízení

2.1 Úvod

Zásady můžeme podřadit pod právní principy, kterými se má správní orgán řídit. Často to bývají obecně formulované normy, která jsou imanentní danému právnímu řádu, jeho odvětví nebo pouze určité části, mohou být hmotněprávní i procesněprávní, leckdy se jednotlivé zásady prolínají a není vzácností, že jsou v odůvodněných případech stanoveny výjimky z jejich užití. Podmínkou existence zásad nemusí být jejich výslovné vymezení v právních předpisech, doktrína je vyvozuje z povahy dané právní úpravy, zobecněním určitých pravidel, analogií atp.

Pro zvýšení právní jistoty formuluje SŘ základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 - 8 SŘ. Mají význam jako přímo aplikovatelná ustanovení, jejichž porušení způsobuje vadu řízení, a dále jako výkladová hlediska zajišťující souladnou aplikaci zákona. Jsou to tedy přímo aplikovatelná ustanovení a zároveň jsou to mantinely omezující užití (výklad) jiných ustanovení. O významu základních zásad činnosti správních orgánů svědčí i § 177 odst. 1 SŘ, když ukládá povinnost řídit se základními zásadami SŘ při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Tohoto ustanovení v rámci postupu podle PZ není třeba, protože ten přímo odkazuje na subsidiární užití SŘ (§ 51 PZ).

Přestupkový zákon sám přímo nedefinuje zásady přestupkové řízení, jako je tomu v případě SŘ nebo jak je definuje TR v § 2 a n., to však neznamená, že se z jeho jednotlivých ustanovení nedají tyto zásady dovodit. Přestupkové řízení je však ovlivněno i ústavními principy, vyplývajícími především z LZPS, nejsou vyloučeny ani zásady mezinárodní, nalézané především v Úmluvě. Jelikož je přestupek svou povahou blízký trestnému činu, tak i zásady trestního řízení jsou často ve shodě se zásadami přestupkového řízení, a naopak, některé zásady správního řízení jsou pro účely přestupného řízení modifikovány.

Jelikož se zásady častokrát musí abstrahovat z textu, je běžné, že k tomu každý autor přistupuje odlišně a zdánlivě nacházejí jiné zásady. Nicméně tomu tak není. Obsahově panuje shoda v základních zásadách, jejichž výklad doktrína ustálila, není

však výjimečné, že je autoři formálně trochu jinak pojmenovávají. Každý autor pak používá jinou systematiku třídění těchto zásad, když někteří mají potřebu zásady atomizovat, jiní naopak slučují pod jeden pojem více si blízkých principů, což je důsledek jejich blízké souvislosti až vzájemného prolínání.¹¹ Konečně rozdílný výčet zásad (a to i obsahově) je dán tím, jak autor přistoupil k jejich výkladu, zda ho omezil na základní zásady nebo ho pojal komplexním pohledem - nelze z toho však vyvozovat závěry o neshodě mezi autory.

2.2 Hlavní zásady přestupkového řízení

2.2.1 Zásada legality

Zásady legality (zásada zákonnosti) je jednou z nejvýznamnějších zásad z hmotněprávního i procesního hlediska. Vyjadřuje skutečnost, že celé řízení musí být vedeno v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Pokud by přestupkové řízení neproběhlo v souladu s právními předpisy, trpělo by vadou.

Ústavním východiskem je čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS, kdy státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Podle čl. 4 odst. 1 LZPS mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Ve SŘ je zásada legalita zakotvena v § 2 odst. 1 SŘ.

2.2.2 Zásada zákazu zneužití správního uvážení

Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 SŘ).

Při aplikaci právních norem vzniká potřeba výkladu neurčitých právních pojmů. Orgán, který tento výklad provádí, nesmí postupovat dle své libovůle, ale musí respektovat určitý zákonný rámec daného ustanovení, jeho systematické zařazení, smysl

¹¹ Srov.: Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 28 a n.; Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 450 a n.; Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 377 a n.

a důvod tohoto ustanovení. Jelikož tento výklad často klade zvýšené nároky na erudici a zkušenost vykládajícího, vydávají nadřízené správní orgány (často ústřední správní orgány) své metodické pokyny a stanoviska pro výklad konkrétních norem. Tyto pokyny a stanoviska jsou pro podřízené orgány závazné. Naproti tomu soud těmito interními předpisy vázán není (§ čl. 95 odst. 1 Ústavy) a sám si posoudí, zda správní orgán provedl výklad správně.¹² Je pak úkolem především ústředních orgánů sledovat tato soudní rozhodnutí a podle nich upravovat své metodiky a stanoviska.

2.2.3 Zásada proporcionality

Zásadu proporcionality (přiměřenosti) upravuje § 2 odst. 3 SŘ. Správní orgán má volit pouze takové prostředky, které nebudou nad míru nezbytně nutnou zasahovat do poměrů dotčených osob a přitom budou ještě schopny dosáhnout sledovaného cíle, přičemž vzniklá újma na právech nesmí být nepřiměřená ve vztahu k tomuto cíli.

2.2.4 Zásada součinnosti správních orgánů

Zásady součinnosti správních orgánů s jinými správními orgány je mj. výslovně upravena v § 58 a § 59 PZ, ve SŘ obecně v § 8 odst. 2 SŘ, konkrétně pak např. v § 13 SŘ (dožádání). Státní orgány, orgány policie a orgány obce mají povinnost sdělovat příslušným správním orgánům svá podezření ze spáchání přestupků. Zásada součinnosti se vztahuje i na občany, např. při podání vysvětlení. S tím souvisí i zásada dobré správy dle § 8 SŘ, kdy mají orgány dávat do souladu všechny současné postupy týkající se týchž práv nebo povinností (např. společné řízení dle § 57 PZ), ale zároveň má dotčená osoba povinnost na tyto další řízení upozornit.

2.2.5 Zásada součinnosti s účastníky

Správní orgán v souvislosti s jeho úkony dává dotčeným osobám v nezbytném rozsahu a srozumitelné formě poučení (§ 4 odst. 2 SŘ), uvědomuje dotčené osoby o úkonu, který hodlá učinit, je-li to nezbytné pro hájení jejich práv a neohrozí-li to účel

¹² Přestože rozhodnutí soudu o tom, zda tento výklad je či není správný, je závazné jen pro daný případ, můžeme konstatovat, že fakticky ovlivňuje postup i jiných správních orgánů, ať již z pozice autority nebo z pragmatického obavy, že nebudou-li se soudním výkladem pro příště řídit i oni, soud jejich rozhodnutí taktéž zruší a vrátí k novému projednání.

úkonu (§ 4 odst. 3 SŘ), a umožňuje dotčeným osobám uplatňovat jejich práva, např. nahlížet do spisů, navrhnout důkazy atd. (§ 4 odst. 4 SŘ).

V případě obviněného z přestupku je však vhodné upozornit na to, že obecně není jeho povinností spolupracovat se správním orgánem, může se stavět do role pasivní osoby, která vyčká, jak správní orgán v souladu se zásadou oficiality o přestupku rozhodne.

2.2.6 Zásada rychlosti a hospodárnosti

V řízení nesmí docházet ke zbytečným průtahům, má být vedeno ekonomicky šetrně a rychle (čl. 38 odst. 2 LZPS). Procesní lhůty stanoví § 71 SŘ - na vydání rozhodnutí má správní orgán 30 dní, ve složitých případech lze tuto lhůtu prodloužit až o dalších 30 dní. Průtahy v řízení lze řešit postupem podle § 80 SŘ, není vyloučena ani žaloba na nesprávný úřední postup podle zákona č. 89/1998 Sb. Efektivitu a rychlost podporují i příkazní řízení (§ 87 PZ), možnost autoremedury (§ 87 SŘ), možnost dožádání (§ 13 SŘ) nebo pořádkové pokuty (§ 62 SŘ). Užitím zásady hospodárnosti však nesmí být účastník řízení zbaven možnosti účinně hájit svá práva.

2.2.7 Zásada rovnosti

Tato zásada znamená, že dotčené osoby mají při uplatňování svých práv rovné postavení (§ 7 odst. 1 SŘ) a má se s nimi zacházet stejně a nestranně. Je to však princip relativní, nikoli absolutní. Rovnost v tomto pojetí se vztahuje pouze na typově stejné účastníky spadající do stejné kategorie, např. obviněné, poškozené, majitele věcí, které mají být zabráný, nevylučuje to však, aby práva a povinnosti byly v jednotlivých kategoriích rozdílné. Rovnost účastníků zakotvuje v čl. 37. odst. 3 i LZPS.

2.2.8 Zásada oficiality

Princip této zásady vyplývá z § 67 odst. 1 a odst. 2 PZ a spočívá v tom, že správní orgány mají úřední povinnost prošetřit všechny podněty na podezření ze spáchání přestupků a následně všechny přestupky projednat (s výjimkou přestupků projednávaných na návrh - § 68 PZ). Správní orgán neprovádí úvahu, zda se v konkrétní věci bude či nebude přestupkem zabývat - musí se jím zabývat. Obecně pak musí správní orgán provést určitý procesní úkon, jsou-li dány zákonné podmínky pro jeho provedení. Konkretizací zásady oficiality by byla v důkazním řízení zásada

vyhledávací, podle které jsou správní orgány povinny zjišťovat právně relevantní skutečnosti a vyhledávat o nich důkazy i bez návrhu stran.¹³

2.2.9 Zásada ústnosti

Ze zákona je přestupkové řízení před správním orgánem v prvním stupni vedeno ústně (§ 74 odst. 1 PZ). V nepřítomnosti obviněného lze věc projednat jen tehdy, jestliže se odmítne, ač byl řádně předvolán, k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Naproti tomu správní řízení je obecně vedeno zásadou písemnosti.

2.2.10 Zásada neveřejnosti

Přestupkové řízení je neveřejné (§ 49 odst. 2 SŘ), to však nevylučuje, aby účastník uvedený v § 27 odst. 1 SŘ navrhl, aby ústní jednání bylo veřejné (§ 49 odst. 3 SŘ). Správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.

Lze mít pochyby o tom, zda toto ustanovení je v praxi použitelné pro potřeby přestupkové řízení, když jeho podmínkou je, aby nebyla způsobena újma jiným účastníkům, tedy ani obviněnému. Prakticky vzato je jakékoli veřejné projednání přestupku vždy k újmě obviněného, protože se tím veřejně „propírá“ jeho přestupek (resp. skutek) a v očích veřejnosti je dehonestován. Sám obviněný bude mít asi stěží zájem na veřejném projednání jeho přestupku, i když to nelze vyloučit, ale i pak by se muselo zkoumat, zda by tím nevznikala újma i jiným účastníkům, především poškozeným z důvodu sekundární viktimizace.

2.2.11 Zásada obhajoby

Z § 73 odst. 2 PZ vyplývá řada důležitých práv, které obviněnému zajišťují účinnou možnost obhajoby, především má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky.

¹³ *Jelínek, J. a kol. Trestní právo procesní. 5. vydání. Praha : Linde Praha, 2007. s.131*

2.2.12 Zásada materiální pravdy

Správní orgán má zjistit skutkové okolnosti případu tak, aby o nich nebyly důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky zákonnosti a ochrany veřejného zájmu. Nepožaduje se tedy zjištění úplně objektivní pravdy, což je často i nemožné. Správní orgán neprovádí nadbytečné důkazy. Tuto zásadu upřesňuje § 50 SŘ, např. v odst. 3 při ukládání povinnosti zkoumá správní orgán okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch povinného. V PZ můžeme tento princip najít v § 84 odst. 1 nebo § 87 odst. 1.

2.2.13 Zásada presumpce nevinny

Presumpce nevinny znamená, že každý je považován za nevinného, dokud nebyl pravomocným rozhodnutím uznán vinným ze spáchání přestupku (§ 73 odst. 1 PZ). Během řízení musí být s obviněným nakládáno jako s nevinným, orgán se vůči němu musí chovat nestranně a nezaujatě. Presumpce nevinny je přímo zakotvena i ve čl. 40 odst. 2 LZPS a je i základní zásadou trestního řízení (§ 2 odst. 2 TR).

2.2.14 Zásada in dubio pro reo

Zásada v pochybnost ve prospěch obviněného akcentuje nutnost přijmout závěr o nevině obviněného ve všech případech, kdy pro skutkové pochybnosti není jeho vina prokázána (stačí rozumná pochybnost o jeho vině),¹⁴ protože s určitou mírou pravděpodobnosti se pro uložení sankce nelze spokojit. Není povinností obviněného dokazovat svoji nevinu, jeho vinu mu musí prokázat správní orgán a v případě skutkových pochybností se musí přiklonit variantě příznivější pro obviněného. K výpovědi ani k doznání nesmí být obviněný donucován.

Pokud je jisté či vysoce pravděpodobné, že jedna z vícero konkrétních osob se dopustila přestupku, avšak není jisté, která z nich to byla, nelze za přestupek postihnout nikoho, třebaže je pachatel mezi uvedenými osobami.¹⁵

¹⁴ Stará římská zásada praví: „Raději propustit viníka, než potrestat nevinného.“

¹⁵ Srov. rozhodnutí NSS 2 AS 46/2005

2.2.15 Zásada legitimního očekávání

Se zásadou rovnosti úzce souvisí i zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 SŘ) vyjadřující premisu, že stejné nebo podobné případy mají být správním orgánem stejně vyhodnocovány, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Pokud by správní orgán v konkrétním případě postupoval jinak než v předchozích případech, musí být schopen vysvětlit, jaké okolnosti ho k tomu vedly a proč nemůže postupovat stejně jako v jiných obdobných případech.¹⁶ To však nevylučuje, aby postup (praxe) doposud uplatňovaný správními orgány nemohl být do budoucna změněn, když se změna bude týkat i všech následných případů. Bude to především tehdy, pokud dojde ke změně metodických pokynů nebo ke odlišnému postoji soudů v jejich judikatuře.

2.2.16 Zásada zákazu reformace in peius

Pravidlo zákazu reformace in peius je důsledek dispozitivnosti odvolání (a jiného opravného prostředku) a projevuje se v tom, že orgán rozhodující o odvolání není oprávněn zhoršit svým rozhodnutím postavení tohoto účastníka,¹⁷ čímž se omezuje obava účastníka využívat tyto prostředky a naopak garantuje svobodu odvolacího práva v trestních věcech ve smyslu čl. 2 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy. ÚS¹⁸ chápe tuto zásadu i jako součástí práva na obhajobu, která úzce souvisí i s požadavkem kontradiktornosti řízení ve smyslu čl. 6 odst. 3 Úmluvy. V PZ se zakotvuje tato zásada v § 82 a § 87 odst. 4. Zákaz reformace in peius se neuplatní v případě rozhodnutí o náhradě škody, o náhradě nákladů řízení a o zabránění věci, obecně pak i v případech, kdy se odvolají i jiní účastníci a tato odvolání nebudou ve shodě.

Uplatnění této zásady nebrání skutek právně překvalifikovat nebo doplnit nové okolnosti. Obdobně rozhodl i NSS ve svém rozhodnutí 8 As 5/2009, když dovodil, že zákaz reformace in peius uvedený v § 87 odst. 4 PZ se vztahuje jen na sankci a kvalifikace skutku se může změnit.

¹⁶ Srov. nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 690/2001

¹⁷ Kopecký, M., K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. Acta Universitatis Carolinae Iuridica : O veřejné správě. 2010. č. 1. s. 203

¹⁸ Srov. nález ÚS sp. zn. III. ÚS 2306/07

Zákon neřeší situaci, jakou sankci by bylo možno obviněnému uložit ve stádiích řízení, která by nastala po zrušení původního rozhodnutí a vrácení k novému projednání. Má-li být zákaz reformace in peius skutečně reálný, lze dospět k názoru, že ani tehdy nelze původně uloženou sankci zpřísnit.¹⁹

2.2.17 Zásada ne bis in idem

Podle této zásady nemůže být nikdo stíhán a potrestán za tentýž skutek vícekrát na základě téhož zákonného ustanovení nebo na základě více ustanovení, které však chrání totožný veřejný zájem (skutkové postaty mají stejný objekt).²⁰ Dle § 94 PZ zruší své rozhodnutí, kterým byla osoba uznána vinnou z přestupku, zjistí-li, že byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna.²¹ Dále tento princip vyplývá ze čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy, které mezi trestní sankce řadí i přestupky. Z ustanovení § 66 odst. 3 písm. c) PZ nebo § 76 odst. 1 písm. g) PZ můžeme dovodit, že se nevztahuje pouze na činy, které byly projednány v trestním řízení, ale i na skutky projednané v jakémkoli správním řízení. Platí to však i obráceně, a byl-li skutek pachatele projednán v přestupkovém řízení skončeném pravomocným meritorním rozhodnutím, nemůže být pro totéž jednání stíhán trestně, a to i pokud by byla věc vyřízena v blokovém řízení nebo by dokonce bylo jednání pachatele špatně kvalifikováno jako přestupek namísto trestného činu.²²

2.2.18 Ostatní zásady

Doktrína odvozuje i další zásady, jakou jsou zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 3 SŘ), zásada dvojinstančnosti řízení (§ 81 SŘ), zásada ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3 SŘ) aj. Není však cílem této práce rozebrat všechny myslitelné zásady.

¹⁹ Kopecký, M. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. Acta Universitatis Carolinae Iuridica : O veřejné správě. 2010. č. 1. s. 206

²⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 446

²¹ Srov. čl. 40 odst. 5 LZPS

²² Srov. rozhodnutí NS sp. zn. 5 Tdo 1399/2007 nebo NS sp. zn. 11 Tdo 738/2003

3 PŘÍSLUŠNOST

3.1 Pojem příslušnosti

Každé řízení musí vést věcně, místně a funkčně příslušný správní orgán. Věcná příslušnost je procesní pojem, který určuje orgán, jenž má z hmotněprávního hlediska v dané věci pravomoc a působnost, a zároveň vymezuje orgán v rámci hierarchické soustavy správních orgánů, který ve věci rozhoduje v I. stupni. Místní příslušnost je pak procesním obrazem místní působnosti orgánu a určuje pravidla, podle kterých se posuzuje vztah věci k dané místní působnosti. Konečně funkční příslušnost je součástí věcné příslušnosti a řeší případy, kdy v rámci jednoho věcně příslušného orgánu existují jeho další podorgány, zvláštní orgány atp. a je nutné blíže specifikovat, který z nich bude pro daný okruh věcí příslušný.

3.2 Věcná příslušnost

Věcnou příslušnost k projednávání přestupků vymezuje § 52 PZ tak, že přestupky projednávají obecní úřady²³ nebo zvláštní orgány obcí²⁴ nebo jiné správní orgány v případech stanovených zákonem, což jsou především případy, kdy zvláštní zákon zakládá skutkové podstaty přestupků a zároveň odkazuje na správní orgán, který je oprávněn je projednávat. Mimo jiné i sám PZ vymezuje pro účely blokové řízení v § 86 pro vyjmenované přestupky příslušnost dalších orgánů (policie, obecní policie, státního odborného dozoru nad bezpečností práce a orgánu ochrany veřejného zdraví). Zpravidla je k projednání přestupku příslušný ten správní orgán, v jehož působnosti došlo ke spáchání přestupku, neboť projednávání přestupků je nedílnou součástí výkonu státní správy.²⁵

²³ Mezi obecní úřady patří i pověřené obecní úřady a úřady obcí s rozšířenou působností.

²⁴ Zákon v závorce odkazuje na § 53 odst. 4 PZ, evidentně však měl zákonodárce na mysli § 53 odst. 3 PZ. Tato chyba vznikla při novelizaci PZ zákonem 320/2002 Sb., který nově vymezil § 52 PZ a mylně při tom odkázal na § 53 odst. 4 PZ. Zajímavé je na tom to, že patrně v době přípravy této novely byl odkaz ještě správný, ale ten samý rok byl o něco dříve přijat i zákon 62/2002 Sb., který také novelizoval PZ a mj. vypustil § 53 odst. 2 PZ a následující odstavce přečísloval o jedna menší. Nato byla přijata výše zmíněná novela s již neaktuálním odkazem na § 53 odst. 4 PZ. Do teď nebyla chyba napravena.

²⁵ Horzinková, E., Čechmánek, B. Přestupky a správní trestání. Praha : Eurounion Praha, 2008. s. 117

3.2.1 Obecní úřad

Podoba a struktura obecních (městských) úřadů se může dosti lišit především v závislosti na velikost obce. U malých obcí, kde obecní úřad nemá žádné zaměstnance a má pouze starostu v jeho čele (§ 109 odst. 1 ObcZ), by přestupky fakticky řešil přímo starosta obce. U větších obcí rada obce většinou zřizuje na obecním úřadě odbory a oddělení (§ 109 odst. 2 ObcZ). Tyto odbory nebo oddělení mohou být vnitřním řádem obce pověřeny k projednávání přestupků, které spadají do jejich agendy (např. dopravní odbor by projednával pouze přestupky související s dopravou) nebo může být zřízen společný speciální odbor určený pro vyřizování přestupků. Nelze vyloučit ani kombinaci obou variant, kdy pouze některé přestupky vyřizují specializované odbory a ostatní řeší přestupkový odbor. Pověřit lze i jednotlivého zaměstnance obecního úřadu. Záleží na obci, jaký model organizačního řádu obecního úřadu si zvolí (přijímá ho rada obce - § 102 odst. 2 písm. o) ObcZ). Obecní úřad může přestupky projednávat, pokud by výkon této působnosti nebyl svěřen jinému orgánu obce (§ 109 odst. 3 písm. b) ObcZ). K projednávání přestupků nemůže obec pověřit externí osobu, která není pracovníkem obecního úřadu.²⁶ Nelze ani uvažovat o tom, že by přestupkové řízení prováděl např. advokát v rámci mandátní smlouvy a jeho rozhodnutí by podepisovala oprávněná úřední osoba.

Věcnou příslušnost pro projednání přestupků konkretizuje § 53 PZ, který dále specifikuje, jaké přestupky bude projednávat obec a jaké obecní úřad s rozšířenou působností.²⁷

V § 53 odst. 1 PZ je stanoveno, jaké přestupky projednávají „obce“ - není tedy stanoven orgán obce, zda se jedná o přestupkovou komisi, komisi rady či obecní úřad. Všechny obce pojednávají přestupky proti pořádku v územní samosprávě (§ 46 odst. 2 PZ), přestupky proti veřejnému pořádku (§ 47 PZ), přestupky proti majetku (§ 50 PZ), přestupky proti občanskému soužití (§ 49 PZ), pokud nebyly spáchány porušením

²⁶ Rozsudek Okresního soudu v Lounech, č. j. 9 C 811/99-17, zmocní-li obec advokáta k tomu, aby ji zastupoval při všech právních úkonech, není tím založeno oprávnění zmocněnce za obec vystupovat v řízení, ve kterém se v oboru veřejné správy rozhoduje o právech a povinnostech třetích osob. Rozhodnutí o přestupku vydané v takovém řízení je nulitním aktem.

²⁷ Seznam obcí s pověřeným úřadem a obcí s rozšířenou působností je vypočten v zákoně 314/2002 Sb.

zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích (ty by pak projednával obecní úřad obce s rozšířenou působností), a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst (§ 29a PZ). Přestupky na úseku pořádku ve státní správě (§ 46 odst. 1 PZ) projednává každá obec jen v těch věcech, které jí jsou svěřeny. Všechny tyto přestupky může podle § 86 písm. d) bodu 1. PZ projednat obecní policie v blokovém řízení.

Zvláštní zákony mohou obcím založit působnost i pro projednání dalších přestupků.²⁸ Není vyloučeno, aby zvláštní zákon stanovil působnost při výkonu státní správy jen některým obcím. Např. působnost na úseku matrik, jména a příjmení je svěřena pouze obcím, které jsou matričním úřadem a které jsou vypočteny ve vyhlášce č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, a jen tyto obce projednávají přestupky na úseku matrik, jména a příjmení podle § 42c PZ. Byl-li přestupek spáchán v „nematriční“ obci, projedná ho obec s matričním úřadem, pod jejíž územní působnost na úseku matrik spadá tato obec.

V § 53 odst. 2 PZ se stanovuje zbytková příslušnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností pro ty přestupky, k jejichž projednání není žádný orgán výslovně povolán, a přímo se zakotvuje příslušnost k projednání přestupků ve věcech spravovaných obecními úřady obcí s rozšířenou působností.

PZ přímo nehovoří o tom, že by některé přestupky projednávaly úřady obce s pověřeným obecním úřadem, to však nevylučuje, aby tak stanovil speciální zákon.²⁹ Z dikce § 61 odst. 2 a 3 ObcZ vyplývá, že jak v případě pověřeného obecního úřadu, tak obecního úřadu obce s rozšířenou působností je pověřen obecní úřad, nikoli orgán obce,

²⁸ Např. v § 28 odst. 6 zák. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, projednává některé přestupky obec. V § 69 odst. 1 zák. 185/2001, o odpadech, je projednáním přestupků pověřen přímo obecní úřad a patrně nelze pověřit projednáním těchto přestupků přestupkovou komisí ani komisí rady obce jako je to tomu analogicky u úřadů obcí s rozšířenou působností - Stejně srov. Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů, 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 138.

V této souvislosti nelze nezmínit legislativní nerozhodnost, když byl zákonem 164/2001 Sb., lázeňský zákon, novelizován PZ o nové přestupky v § 29a, jejichž projednáním jsou dle v § 53 odst. 1 PZ pověřeny obce, zatímco u jiných zákonů zavádějících nové přestupky, k jejichž projednání jsou taktéž příslušné obce, nedochází k novelizaci PZ.

²⁹ Např. v § 5 odst. 3 zák. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech.

jako je tomu v případě „jedničkových“ obcí (s výjimkou případů, kdy obecní policie může na základě § 86 PZ některé z těchto přestupků projednat v blokovém řízení). Z tohoto důvodu přestupky na úseky správní agendy těchto vyšších obcí nemůže projednávat ani přestupková komise, ani komise rady.³⁰ Na druhou stranu nutno podotknout, že nebytí ustáleného vykladu a praxe, nebyla by situace zdaleka tak jasná. V § 53 odst. 1 PZ je řečeno, že obce projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, čímž se připomíná, že se obce dělí na tzv. jedničkové, dvojkové a trojkové, každý typ s jiným rozsahem svěřené působnosti. Pořádek ve státní správě upravuje § 46 odst. 1 PZ a de facto se rovná generálnímu odkazu na celou státní působnost. Z toho důvodu, je-li např. obci s pověřeným obecním úřadem svěřena nějaká správní agenda, tak plně v souladu s § 53 by k projednání přestupků s ní souvisejících byla příslušná obec, nikoli pověřený obecní úřad, což by ve svém důsledku znamenalo možnost přesunu projednání těchto přestupků na zvláštní orgány obce. V případě obce s rozšířenou působností je situace odlišná, poněvadž v § 53 odst. 2 je přímý odkaz na obecní úřad obce s rozšířenou působností ve věcech, které tyto úřady spravují.³¹ Formulace § 53 PZ rozhodně není nejpovedenější.

V § 53 odst. 4 PZ se zohledňuje zvláštní postavení Prahy a jejího členění na městské části (§ 3 odst. 1 PraZ). Městské části mají obsahově pro projednání přestupků stejné postavení, jako mají obce v § 53 odst. 1 PZ. Působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností je pak stanovena jen těm městským částem určených ve Statutu hlavního města Prahy (55/2000 Sb. Hl. m. Prahy) na základě zmocnění v § 32 odst. 2 PraZ.

3.2.2 Vojenské újezdy

Složitější je to v případě vojenský újezdů. Podle § 35 odst. 1 ObČR vykonává státní správu na území vojenského újezdu újezdní úřad, ale pouze v rozsahu úkolů stanovených tímto nebo jiným zvláštním předpisem. Relevantní jsou pak ustanovení § 37 odst. 2 písm. g) ObČR a především § 37 odst. 3 ObČR, podle kterého újezdní úřad

³⁰ *Vedral, J.*, Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo. 2006. č. 3. s. 142

³¹ Pro zvýšení právní jistoty speciální zákony často výslovně stonaví, že úřadem příslušným k projednání přestupků je obecní úřad obcí s rozšířenou působností (např. v zák. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech).

při výkonu státní správy plní další úkoly pro zabezpečování potřeb obyvatel újezdu, které by jinak zabezpečovala obec podle zvláštního právního předpisu.

Ministerstvo vnitra zastává názor,³² že toto ustanovení nelze vykládat jako generální svěření výkonu pravomocí obce v oblasti přenesené působnosti újezdnímu úřadu. Vyvozují to z charakteru § 37 ObČR spolu v souvislosti s § 38 ObČR, podle kterého může újezdní úřad k zabezpečení úkolů podle § 37 odst. 2 a 3 ObČR zřizovat občanské aktivity, jako své poradní orgány. Vzhledem k tomu, že újezdnímu úřadu není svěřena působnost v oblasti přestupků, bude na jeho území tuto činnost vykonávat podle § 53 odst. 2 PZ příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územní obvodu se vojenský újezd nachází.

Vyskytl se i jiný názor,³³ podle kterého lze z § 37 odst. 3 ObČR přímo dovodit, že má-li újezdní úřad při výkonu státní správy plní další úkoly, které by jinak zabezpečovala obec podle zvláštního předpisu, musí se to nutně vztahovat i na vyřizování přestupků, a tudíž je věcně příslušný újezdní úřad.

Domnívám se, že výklad Ministerstva vnitra je v tomto případě správnější, jelikož oproti druhému názoru nepřehlídí skutečnost, že § 37 odst. 3 ObČR nehovoří obecně o úkolech, ale o úkolech k zabezpečování potřeb obyvatel újezdu. Přikláním se k názoru, že nebylo záměrem podřadit pod potřeby obyvatelstva i výkon přestupkové agendy.

3.2.3 Zvláštní orgány obce

3.2.3.1 Komise k projednávání přestupků

Zvláštním orgánem obce specializovaným na agendu přestupků je komise k projednávání přestupků (tzv. „přestupková komise“), s možností jejíhož založení počítá § 53 odst. 3 PZ. Na základě tohoto zmocnění může starosta obce fakultativně zřídit tuto komisi (§ 106 odst. 1 ObcZ). Při zřízení komise pro projednání přestupků by

³² Zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným správním oddělením odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni ze dne 12. 6. 2007, s. 8

³³ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 40

měl starosta stanovit i její působnost, neboť ze samotného zákona o přestupcích nevyplývá.³⁴ Takto stanovená působnost je stanovena na základě zákona podle § 10 SŘ. Starosta jmenuje a odvolává členy přestupkové komise, kteří nemusí být úředníky obecního úřadu ani jinými zaměstnanci obce.

Zákon v § 53 odst. 3 počítá i s možností, že obec může projednáním přestupků pověřit i komisi rady obce, ta však není zvláštním orgánem obce, jak by se mohlo zdát z odkazu § 52 odst. 1 PZ. Komisi rady obce zřizuje rada obce, která do ní jmenuje a odvolává její členy (§ 102 odst. 2 písm. h) ObcZ) a stejně jako v případě přestupkové komise ani zde nemusí být její členové zaměstnanci obce. Aby komise rady mohla projednávat přestupky, je nutné jí svěřit výkon této přenesené působnosti (§ 122 odst. 2 ObcZ), což může učinit starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu (§ 103 odst. 4 písm. c) ObcZ).

Je na zvážení obce, zda její přestupkovou agendu bude vyřizovat její obecní úřad nebo zda zřídí komisi pro projednání přestupků nebo výkonem pověří komisi rady obce. Teoreticky nelze vyloučit existenci obou komisí současně, z nichž jedné by bylo vyhrazeno projednávání přestupků X a druhé přestupků Y, přičemž zbylé přestupky Z by projednával obecní úřad - nesmělo by však dojít k duplicitní působnosti dvou orgánů obce pro tentýž přestupek. V praxi k tomuto nedochází a komise rady se vytváří, pokud není ustanovena přestupková komise.³⁵

Při úvahách, jaká komise je vhodnější, lze soudit, že přestupková komise je plně v moci starosty, který ji může dle libovůle obměňovat a teoreticky na ni i vytvářet tlak, naopak komise rady je sice odpovědná na úseku přenesené působnosti také starostovi, ale personálně ji obměňuje rada obce jako kolektivní orgán.

V Praze (resp. městských částech) není zakotvena možnost zřizovat zvláštní komise (tedy ani přestupkovou komisi) a na komise rady městské části nelze přenést výkon přenesené působnosti (a contrario § 101 PraZ).

³⁴ Vedral, J., Váňa, I., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 553

³⁵ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 39

3.2.3.2 Jednání komisí

V § 53 odst. 3 PZ se pak stanoví, že obě komise jednají a rozhodují vždy ve tříčlenném složení, což však nebrání tomu, aby komise jako taková měla více členů, z nichž se pro dané řízení uskupí trojice.³⁶ Není podmínkou řízení, aby personální složení komise bylo po celou dobu stejné, i když je to vzhledem k zásadám bezprostřednosti a ústnosti vhodné. Komise se usnášejí většinou hlasů, tedy alespoň dvěma hlasy, a v čele komisí musí být osoba s právnickým vzděláním nebo osoba se zvláštní odbornou způsobilostí k projednávání přestupků.

Na rozhodování těchto komisí se vztahuje podpůrně ustanovení § 134 SŘ, kde jsou vymezeny další podmínky řízení před kolegiálním orgánem, především že předseda vede řízení a sám provádí usnesení a úkony, které nejsou rozhodnutími (např. předvolání svědka, přerušování řízení). Naopak orgán (komise) rozhoduje hlasováním o rozhodnutích (např. pořádková pokuta) a těch usnesení, která se týkají posouzení osoby jako účastníka řízení a zastavení řízení (§ 134 odst. 1 SŘ).

Ministerstvo vnitra však prosazuje jiný názor, podle kterého speciální povaha § 53 odst. 3 PZ vylučuje subsidiární užití § 134 odst. 1 věty 2. SŘ,³⁷ protože tyto komise jednají a rozhodují v tříčlenném složení.³⁸ V důsledku toho nemohou předsedové těchto komisí nikdy sami vydávat žádná usnesení. Dále z toho Ministerstvo vnitra vyvozuje, že i podání vysvětlení by mělo probíhat před celou tříčlennou komisí nebo že by i odložení věci měla rozhodovat komise jako celek. V těchto případech by nebylo možné ani zmocnění konkrétního člena v jednacím řádu dané komise.³⁹

S tímto výkladem nesouhlasím a domnívám se, že povaha ustanovení § 53 odst. 3 PZ není natolik striktní, aby vylučovala užití § 131 odst. 1 věty 2. SŘ. Stejně tak si myslím, že i výše zmíněné podání vysvětlení nebo odložení věci by mohl provádět i

³⁶ Např. obec Chlumec má 1 předsedu a 4 řadové členy přestupkové komise. Město Hořice má 3 předsedy a 4 řadové členy přestupkové komise.

³⁷ „Usnesení, s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně.“

³⁸ Zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným správním oddělením odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni ze dne 10. 6. 2008, s. 2

³⁹ Zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným správním oddělením odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni ze dne 14. 3. 2006, s. 5

sám předseda komise. Ostatně v otázce podpůrné aplikace § 131 odst. 1 SŘ (včetně jeho 2. věty) se kladně vyjadřuje řada autorů.⁴⁰

V § 134 odst. 5 SŘ se předpokládá existence jednacního řádu kolektivního orgánu.⁴¹ Jeho existence není dle ustáleného výkladu povinností.⁴² Jednací řád by měl řešit technické záležitosti spojené s činností komise, typu kde se komise schází, podle jakého klíče se určí z několika jmenovaných členů komise konkrétní trojice, jak se komise svolává, v jakém pořadí se hlasuje o návrzích členů komise, zda-li má komise zapisovatele atp. V jednacím řádu přestupkové komise je ale možno i blíže vymezit, kdo je oprávněnou úřední osobou k podepisování rozhodnutí o přestupku, kdo je oprávněnou úřední osobou např. pro nahlížení účastníka řízení do spisu mimo ústní jednání komise atd. Obecně však platí, že oprávněnou úřední osobou jsou všichni členové komise k projednávání přestupků.

Je zvláštní, že zákon vyžaduje k projednání přestupků tříčlenné komise, zatímco ty samé přestupky by na obecním úřadě projednávala jedna osoba. Stálo by zvážení, zda neprolomit neodůvodněný požadavek tří lidí v komisích a umožnit to třeba pouze jako fakultativní možnost. Ostatně i TŘ zná řízení před samosoudcem (§ 314a), a pokud mohou být méně závažné trestné činy projednávány před jednou osobou, tím spíše pak přestupky.

3.2.4 Jiné správní orgány

Podle zvláštních zákonů mohou být k projednání určitých přestupků, typicky páchaných na úseku působnosti daného orgánu, příslušné další správní orgány. Těmito orgány jsou např. katastrální úřady, zeměměřické a katastrální inspektoráty, úřady práce, celní úřady, finanční úřady, Úřad na ochranu osobních údajů, Česká inspekce

⁴⁰ *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení : Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 284; *Vedral, J.*, Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo. 2006. č. 3. s. 144; *Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M.* Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 138

⁴¹ Z webového průzkumu náhodně vybraných obcí jsem vyvodil, že větší část přestupkových komisí jednací řád nemá nebo ho alespoň nemá zveřejněný na webu obce. Pokud už obec má tento jednací řád, často se omezuje pouze na přeformulování či přímo zkopírování zákonných ustanovení.

⁴² *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení : Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 285

životního prostředí a správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, Česká inspekce pro šlechtění a plemenitbu hospodářských zvířat, krajské veterinární správy, orgány státní správy lesů, orgány ochrany veřejného zdraví, krajské hygienické stanice, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, orgány Státní báňské správy, orgány Státní plavební správy, Hasičský záchranný sbor a další.

S účinností od 1.1.2009 bylo zrušeno původní písm. b) v § 52 PZ, které zakládalo věcnou příslušnost Policie ČR na úseku alkoholismu a toxikomanie. V současné době je policie příslušná k projednání přestupků v případech, kdy to stanoví zvláštní zákon (např. zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců).

3.2.5 Změny věcné příslušnosti

Pokud by obec neprojednávala přestupky, hrozil by jí postih podle § 65 ObcZ, kdy by krajský úřad výkonem této přenesené působnosti pověřil pověřený obecní úřad obce, spadající do jeho správního obvodu. Obdobně, pokud by obecní úřad obce s rozšířenou působností nevykonával přestupkovou agendu, může Ministerstvo vnitra určit jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností pro výkon této přenesené působnosti (§ 66b odst. 1 ObcZ).⁴³

Z § 66b odst. 3 ObcZ plyne i možnost delegace určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem, a to za podmínek tam vymezených. Tato možnost není stanovena pro přesun výkonu státní správy z obce s pověřeným obecním úřadem na „jedničkovou“ obec.

V těchto případech, kdy dochází k přesunu věcné příslušnosti, by mohl vzniknout problém, jak naložit s již zahájenými řízeními. A contrario § 132 SŘ by řízení muselo být předáno novému orgánu k dokončení.⁴⁴

Případné spory několika správních orgánů, které se považují za příslušné, se řeší podle § 133 odst. 2 SŘ, kdy o nich rozhodne nejbližší společný nadřazený orgán, a pokud není takového orgánu, řeší spor v dohodovacím řízení ústřední orgány těch

⁴³ Zákon paradoxně neřeší situaci, kdy by pověřený úřad nevykonával přenesenou působnost - v ObcZ není ustanovení, které by umožňovalo pověřit výkonem této nevykonávané agendy jiný úřad.

⁴⁴ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení : Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 278

orgánů, mezi nimiž je spor o příslušnost. Pokud se žádný správní orgán nepovažuje za příslušný k provedení řízení, může ten, kdo by byl jeho účastníkem, nebo správní orgán podat žalobu k soudu (§ 133 odst. 4 SŘ).

V případě, kdy správní orgán pochybí a zahájí řízení, ač je absolutně věcně nepřislušný, postoupí podnět po zjištění své nepřislušnosti (za použití analogie § 42 SŘ, nikoli § 12 SŘ) příslušnému správnímu orgánu i s relevantními podklady pro vydání rozhodnutí.⁴⁵

3.3 Funkční příslušnost

Funkční příslušnost je svou povahou úzce spjata s věcnou příslušností. Pro přestupkové řízení má největší význam ustanovení § 53 odst. 3 PZ umožňující zřizovat komise k projednávání přestupků. Funkční příslušnost pak souvisí s rozhodnutím, které přestupku bude projednávat tato komise (popř. komise rady obce) a které bude projednávat obecní úřad. K tomu srovnej předchozí výklad k obecnímu úřadu (3.2.1) a ke komisím k projednávání přestupků (3.2.3.1).

Statutární města si mohou samy rozhodnout, zda a v jaké míře přenesou na své městské obvody výkon přenesené a samostatné působnosti (§ 130 písm. b) ObcZ), čili mohou přesunout i přestupkovou agendu, a to nejen pro přestupky vymezené v § 53 odst. 1 PZ, ale i přestupky vymezené v § 53 odst. 2 PZ. Městské obvody (resp. městské úřady městských částí) statutárního města tedy mohou projednávat i přestupky, které by jinak spadaly do pravomoci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (§ 139 odst. 2 ObcZ).

3.4 Místní příslušnost

3.4.1 Určení místní příslušnosti

Místní příslušnost je vztah mezi místem spáchání přestupku a správním orgánem, který ho má projednat. Je vymezena v § 55 PZ a to odlišně oproti § 11 odst. 1

⁴⁵ Závěr č. 48 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

SŘ. Místně příslušný je orgán, v jehož obvodu⁴⁶ došlo ke spáchání přestupku, neboť je to vedeno praktickou důkazní potřebou konat řízení v blízkosti místa činu (např. ohledání místa činu, předvolání svědků), což ve svém důsledku ovlivňuje i rychlost řízení. Rozhodujícím momentem pro určení příslušnosti je místo dokonání (dokončení) přestupku, a to i u přestupků hromadných, pokračujících a trvajících,⁴⁷ naproti tomu se objevil i názor, že pokud byl přestupek spáchán ve více obvodech, je za místo spáchání přestupku považován obvod, v němž byl přestupek zjištěn.⁴⁸ V případě distančních deliktů jsou místně příslušné jak správní orgán, v jehož obvodu bylo jednáno, tak i orgán, kde nastal následek. Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten, který z moci úřední učinil první úkon nebo u něhož byla jako u prvního podána žádost (§ 11 odst. 2 SŘ).

Pokud byl přestupek spáchán v cizině státním občanem České republiky anebo cizincem, který má trvalý pobyt⁴⁹ na území České republiky, nebo nelze-li místo spáchání přestupku spolehlivě zjistit, projedná ho správní orgán, v jehož územním obvodu pachatel má nebo naposledy měl trvalý pobyt (§ 55 odst. 2 PZ). Toto ustanovení velmi omezuje subsidiární aplikaci § 11 odst. 2 věty 2. a 3. SŘ, podle nichž v ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán a není-li ho, tak ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží. Úprava v § 55 odst. 2 PZ sice dopadá na situace, kdy nelze určit místo spáchání přestupku, ale jelikož místní příslušnost je určena právě místem spáchání přestupku, fakticky to znemožňuje aplikaci těchto ustanovení v § 11 odst. 2 SŘ.

Zákony mohou stanovit i odchylnou místní příslušnost, např. v § 34a odst. 3 zák. č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, je v prvním stupni příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu je občan hlášen k trvalému pobytu,

⁴⁶ Správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností stanovuje zák. 388/2002 Sb.

⁴⁷ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení : Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 287; stejně Kučerová, H., Horzinková, E. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2009. s. 246

⁴⁸ Kučerová, H. Dopravní přestupky v praxi. 2. vydání. Praha : Linde Praha, 2006. s. 145

⁴⁹ Upravuje zák. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

nebo v § 297 CelZ, kde celní přestupek projedná celní úřad, v jehož obvodu byl celní přestupek zjištěn, i když byl spáchán v obvodu jiného celního úřadu.

3.4.2 Změny místní příslušnosti

Při změně okolnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti v průběhu řízení dokončí řízení správní orgán původně příslušný (§ 132 SŘ). I když bude správní orgán postupovat věc na návrh účastníků, měl by přesto dbát § 131 odst. 6 SŘ, aby pokud možno změny příslušnosti nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo, a aby se tak dělo jen v odůvodněných případech. Při změně příslušnosti není podmínkou, aby v případě obcí věc vyřizoval stejný orgán obce jako v obci původní, tj. není překážkou, pokud byla původně příslušná např. přestupková komise a nyní je to obecní úřad.

Pro účely návrhových přestupků (§ 68 PZ) má význam i § 12 SŘ, kdy dojde-li úřadu podání, k jehož vyřízení není věcně nebo místně příslušný, bez odkladu ho postoupí věcně a místně příslušnému orgánu. Další orgán již nemůže bez souhlasu svého nadřízeného orgánu věc dále postoupit nebo vrátit.

Je vhodné upozornit na to, že v případě přestupků se hovoří o došlém oznámení, nikoli o podání, v důsledku čehož by někdo mohl zpochybňovat aplikovatelnost § 12 SŘ. Postupem podle § 158 SŘ a následně dle § 154 SŘ však dovodíme, že se toto ustanovení vztahuje i na oznámení. Nepříslušný správní orgán tedy může věc postoupit podle § 12 SŘ i v případě nenávrhových přestupků.

V § 55 odst. 3 PZ je zakotvena možnost změny příslušnosti, kdy jinak místně příslušný správní orgán může věc postoupit za podmínek, že postupovaný orgán je taktéž věcně příslušný, že se věc postoupí do obvodu, kde se pachatel zdržuje nebo pracuje, a že tato změna usnadní projednání přestupku nebo tu je jiný důležitý důvod pro postoupení, přičemž není vyžadován souhlas účastníků řízení, dokonce se nevyžaduje ani souhlas postoupeného orgánu. Správní orgán věc postoupí přípisem, nevydává o tom usnesení. Správní orgán by to mohl odmítnout, pokud by se prokázalo, že pachatel se v jeho obvodu nezdržuje ani nepracuje, nebo pokud by nebyl věcně příslušný. Velmi obdobné ustanovení je v § 135 odst. 5 SŘ, subsidiární použití nelze vyloučit, leč v praxi patrně bude spíš výjimečné, protože se obě ustanovení dosti

překrývají. V obou případech se to však nesmí stát záminkou pro zbavování se složitých případů.

Poradní sbor Ministerstva vnitra přijal závěr,⁵⁰ že v případě, kdy správní orgán nesouhlasí s tím, že mu byla věc postoupena podle ustanovení § 55 odst. 3 PZ, lze postupovat podle § 11 odst. 2 SŘ. Vztah ustanovení § 11 odst. 2 SŘ a § 12 SŘ bylo ministerstvem blíže vymezeno na několika konzultacích.⁵¹ V případech, kdy o nepřislušnosti jednoho ze správních orgánů zjevně není pochyb (např. se pachatel prokazatelně nezdržuje ani nepracuje v územním obvodu správního orgánu, jemuž byla věc postoupena), lze věc posuzovat v rámci § 12 SŘ a žádat o souhlas věc vrátit nebo postoupit. V případech, kdy správní orgán, jemuž byla věc postoupena, může být příslušný dle § 55 odst. 3 PZ a spor je veden především o to, zda v důsledku postoupení opravdu dojde k usnadnění projednání přestupku (např. další účastníci řízení a všichni svědci jsou v územním obvodu postupujícího správního orgánu), se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 11 odst. 2 SŘ.

Za okolností předvídaných v § 80 SŘ (nečinnost orgánu) může mj. dojít i ke změně místní příslušností tím, že nadřízený správní orgán věc sám vyřídí nebo pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení.

Dle § 131 odst. 1 SŘ může nadřízený správní orgán na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně při splnění určitých podmínek, např. v písm. a), týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí.

Nadřízený správní orgán může usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, a to na podnět správního orgánu, který by mohl být podle tohoto odstavce pověřen projednáváním a

⁵⁰ Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005

⁵¹ Např. zápis z jednání na konzultačním dni k přestupkové problematice pořádaným odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 8. 6. 2010, s. 8; zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným správním oddělením odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni ze dne 14. 3. 2006, s. 1

rozhodováním věci, nebo na požádání účastníka, mj. i za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení (nejedná se o postup podle § 57 PZ), aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí (§ 131 odst. 2 písm. b) SŘ).

3.4.3 Veřejnoprávní smlouvy

Za podmínek § 63 odst. 1 ObcZ může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, jejímž obsahem bude výkon přenesené pravomoci v oblasti vyřizování přestupků, a to buď obecně všech přestupků nebo jen některých. Důvodem takové smlouvy může být nedostatečný odborný aparát stejně jako malé množství přestupků, které obec vyřizuje.

Jednou z podmínek pro uzavření takové smlouvy je, aby obě obce spadaly pod stejný obvod obce s rozšířenou působností, což lze považovat za zbytečně omezující kritérium, poněvadž odvolacím orgánem je v těchto případech krajský úřad (§ 67 odst. 1 písm. a) KraZ), nikoli obce s rozšířenou působností, proto by se jevilo logické rozšířit obvod na území kraje, který tyto smlouvy navíc i schvaluje.⁵² Omezující je ovšem i další podmínka, totiž že předmětem smlouvy nemůže být přenesená působnost svěřená jen některým obcím, z čehož vyplývá, že předmětem veřejnoprávní smlouvy mohou být jen přestupky, k jejichž projednání jsou příslušné všechny obce, nikoli ty přestupky, které projednávají jen obce s pověřeným úřadem nebo obce s rozšířenou působností. Výjimkou je situace, kdy se souhlasem Ministerstva vnitra mohou takovou veřejnoprávní smlouvu mezi sebou uzavřít i obce s rozšířenou působností (§ 66a odst.1 ObcZ), nelogicky však tuto možnost nemají obce s pověřeným obecním úřadem.

Uzavírání veřejnoprávních smluv pro účely přenosu výkonu přestupkové agendy není nikterak výjimečné a především malé obce této možnosti hojně využívají.⁵³

V případě nabytí či pozbytí účinnosti takovéto veřejnoprávní smlouvy by mohla vyvstat otázka, jak naložit s již zahájenými přestupkovými řízeními. Musel by se podpůrně použít § 132 SŘ, kdy v případě změny okolností mající vliv na místní

⁵² Vedral, J., Váňa, I., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 350

⁵³ Např. město Slaný vykonává na základě veřejnoprávní smluv výkon přestupkové komise pro 40 obcí (viz <http://www.meuslany.cz/cs/mestsky-urad-a-odbory/spravni/cinnost/>).

příslušnost nebo věcnou příslušnost co do stupně dokončí správní řízení původní orgán. Problému tkví v otázce, zda uzavřením veřejnoprávní smlouvy na úseku výkonu přenesené působnosti dochází k přesunu příslušnosti věcné či místní. Vedral považuje přesun přenesené působnosti na základě veřejnoprávních smluv za změnu místní příslušnosti,⁵⁴ obdobně se s touto variantou počítá i ve vzorové smlouvě.⁵⁵ „Dle této smlouvy budou správní orgány města Trutnov místně příslušnými přestupkovými orgány v řízení ve správním obvodu obce Ktová“. V tomto pojetí by přestupkové řízení dokončil orgán původní.

Zajímavá je i otázka, zda by obec, na kterou byl veřejnoprávní smlouvou převeden výkon přestupkové agendy, mohla pověřit zaměstnance původně příslušné obec k blokovému projednávání určitých přestupků na jejím území ve smyslu § 84 odst. 3 PZ. Tomuto postupu nic nebrání, nutno však pamatovat, že tato osoba by jednala jménem obce, která ji pověřila.

3.5 Úřední osoby

3.5.1 Zvláštní odborná způsobilost

Zvláštní odbornou způsobilost vymezuje § 21 ÚřSa, který ji požaduje pro správní činnosti vymezené v § 1 vyhlášky č. 512/2002 Sb., mj. i pro přestupkovém řízení ve věcech veřejného pořádku, občanského soužití a majetku (odst. 1 písm. q) a pro přestupkové řízení ve věcech bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na úseku dopravy a silničního hospodářství a správních řízeních souvisejících (odst. 1 písm. c). Z přílohy č. 1 dále vyplývá, že složení zkoušky odborné způsobilosti pro danou správní činnost v sobě automaticky zahrnuje i kvalifikaci pro správní trestání (tedy i projednávání přestupků) související s touto činností. Zvláštní odbornou způsobilost nemusí prokazovat osoba s daným vysokoškolským vzděláním (§ 33 odst.1 ÚřSa) nebo

⁵⁴ Vedral, J., Váňa, I., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 352 a 369

⁵⁵ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 608

osoba, které bylo její vzdělání uznáno jako rovnocenné se vzděláním vyžadovaným (§ 34 odst. 1 ÚřSa).⁵⁶

Z § 21 odst. 1 písm. a) ÚřSa vyplývá, že úředník, který nemá složenou zkoušku odborné způsobilosti, může přesto tuto činnost provádět až po dobu 18 měsíců. Dále v odst. 4 se připouští, aby v obcích, kde nejsou zřízeny alespoň 2 odbory, stačilo prokázání odborné způsobilosti pro jednu správní činnost i pro výkon jiných správních činností, tedy i pro výkon přestupkové agendy.

Tuto úpravu nepovažuji za optimální, neboť v jejím důsledku může o přestupcích rozhodovat úřední osoba bez patřičných vědomostí, a to dokonce po dobu 1,5 roku. Délka této přechodné doby se mi jeví nepřiměřeně dlouhá, navíc projednávání přestupků na obecním úřadě může probíhat i před jednotlivcem. Naproti tomu u obou komisí není jejich předseda úředníkem ve smyslu § 2 odst. 4 ÚřSa, a proto se na něj nemůže vztahovat 18 měsíční tolerantní doba, ale vždy musí splňovat podmínku odbornosti. Možnost, aby o přestupcích rozhodovala i osoba, která má odbornou zkoušku z jiného správního úseku, je pak již zcela vedena čistým pragmatismem, kdy nelze reálně požadovat po těch nejmenších obcích, i s ohledem na malý počet přestupků v nich páchaných, aby měly k tomu účelu vyškoleného úředníka. V obou případech se patrně spoléhá na to, že případný exces bude napravován opravnými prostředky u fundovanějších odvolacích orgánů.

3.5.2 Vylučování úředních osob

3.5.2.1 Vyloučení z důvodů pochybnosti o nepodjatosti

Podjatost je neschopnost či nevěle rozhodovat věc objektivně a jako taková se zcela vylučuje se zásadami správního řízení, tj. nestrannosti a rovného zacházení. Nestrannost úředníků samosprávných celků je vymezena v § 16 odst. 1 písm. f) ÚřSa,

⁵⁶ Podmínka zvláštní odborné způsobilosti předsedy se vyžaduje jak u komise rady obce (§ 122 odst. 3 ObcZ), tak i zvláštní komise obce (§ 106 odst. 2 ObcZ), v PZ se navíc stanoví, že předsedou může být automaticky osoba s právnickým vzděláním. Přestože se to jeví logické, vhodnější je patrně úprava v ObcZ, kde je pouze odkaz na zvláštní odbornou způsobilost v rámci níž se počítá s uznáváním vysokoškolského vzdělání určitých studijních oborů namísto zkoušky, což je výhodnější ve chvíli, kdy vznikají různé bakalářské právní obory, praktické právní obory atp. s různou náplní výuky, kdy není samozřejmostí, že absolventi mají dané vědomosti.

nestrannost státních zaměstnanců zakotvuje § 61 odst. 1 písm. b) SlužZ. V obou případech se hovoří o nutnosti jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.

Jelikož PZ tuto problematiku neřeší, tak se při pochybnostech o nepodjatosti úředních osob plně užije SŘ, který v § 14 odst. 1 SŘ stanovuje podmínky pro vyloučení těchto osob. Úřední osoba může být vyloučena pro podjatost, pokud lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Vyloučit lze tedy pouze úřední osoby (tj. osoby, které se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci), a to pouze z těch úkonů, jejichž provedením by mohly ovlivnit výsledek, přičemž musí mít zájem řízení ovlivnit, nestačí pouze upozornění na obecný vztah k věci nebo účastníkům. Podjatost však nemusí být jednoznačně prokázána, stačí i pouhá pochybnost, že by řízení mohly ovlivnit subjektivní vlivy.⁵⁷

Důvodem pro vyloučení⁵⁸ budou především blízké rodinné a příbuzenské vztahy, přátelství či nepřátelství, případy, kdy úřední osoba je svědkem, znalcem či přímo účastníkem řízení nebo zastupuje jiného účastníka tohoto řízení, kdy je tu přímý zájem na věci, osobě nebo majetku osoby blízké úřední osobě nebo kdy je pracovník pracovně podřízen osobě, která se účastní řízení.

S tímto by souviselo i rozhodnutí NSS 2 As 29/2007, kdy důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 SŘ není pouhá skutečnost, že tato osoba rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje. Riziko podjatosti by mohlo být ale např. tehdy, pokud by přestupková komise měla projednávat nárok na náhradu škody uplatněný jejich vlastní obcí nebo pokud by měla projednávat přestupek samotného starosty obce.

Z § 14 odst. 2 SŘ vyplývá, že účastník je povinen bez zbytečného odkladu namítnout podjatost úřední osoby, jakmile se o tom dozví. V opačném případě se k námitce nebude přihlížet, což je praktické opatření v situacích, kdy si účastník

⁵⁷ Rozhodnutí NSS AS 29/2005

⁵⁸ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 135

nechává podjatost jako trumf pro případ, že se řízení nebude vyvíjet pro něj příznivě. O námitce bezodkladně rozhodne usnesením nadřízená úřední osoba (tzv. představený). Stejně tak je úřední osoba povinna uvědomit svého představeného o okolnostech, které by nasvědčovaly jejímu vyloučení (§ 14 odst. 3 SŘ).

Zdá se, že ustanovení § 14 odst. 2 SŘ je však relativní. Objevují se názory, podle kterých musí správní orgán přihlížet i k opožděným námitkám podjatosti. Vedral⁵⁹ k tomu uvádí: „I když ustanovení používá formulace „k námitce se nepřihlédne“, znamená to pouze tolik, že se v takovém případě o námitce usnesením nerozhodne.“ Správní orgán bude s takovou námitkou zacházet jako s neformálním podnětem, na jehož základě tvrzenou podjatost prověří z moci úřední a případně bude postupovat podle § 14 odst. 4 SŘ. Jediný rozdíl mezi oběma postupy je ten, že o včas podané námitce rozhodne správní orgán usnesením, proti kterému se lze odvolat, zatímco u opožděné námitky může správní orgán přijmout opatření a účastníka o tom neformálně uvědomí.⁶⁰ Stejně tak by se měl správní orgán zabývat např. i „námitkou podjatosti“ vznesenou osobou, která není účastníkem řízení a nemá tudíž na vznesení takové námitky nárok (např. svědek).

V případě zcela neodůvodněné námitky, u které navíc ani nelze posoudit, zda byla podána včas, musí přesto představený rozhodnout, i když s největší pravděpodobností zamítavě, neboť nebudou známy důvody, které by mohly podjatost zakládat. Pokud by účastník podal novou námitku podjatosti poté, co o jeho předchozí námitce již byl rozhodnuto, a ta by směřovala na stejné osoby a ze stejných důvodů, jednalo by se již o věc rozhodnutou a správní orgán by k ní nepřihlédl.

V případě obcí je v § 148 ObcZ blíže upřesněna otázka osoby představené, kdy o podjatosti zaměstnance obecního úřadu rozhoduje vedoucí daného odboru a nemá-li úřad odbory, tak starosta. O vyloučení vedoucí odboru rozhoduje tajemník a není-li tajemníka, tak starosta. Obdobně je řešena podjatost v případě úředníků kraje (§ 94 odst. 2 KraZ) i Prahy (§ 119a PraZ). U členů komisí rady nebo komisí pro pojednání

⁵⁹ Vedral, J., Správní řád : Komentář, 1. vydání, Praha : BOVA POLYGON, 2006. s. 130

⁶⁰ Stejný názor zastává Ministerstvo vnitra - viz zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným správním oddělením odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni ze dne 10. 3. 2009, s. 4

přestupku nerozhoduje sám kolegiální orgán jak předpokládá § 134 odst. 4 SŘ, ale dle § 148 ObcZ rozhoduje o podjatosti opět starosta. O případné podjatosti starosty rozhodne krajský úřad v přenesené působnosti.⁶¹ Ve všech případech, pokud rozhodne o podjatosti, musí učinit potřebná opatření k zajištění dalšího řízení, tedy ve smyslu § 14 odst. 4 SŘ určí jinou osobu, které není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. V případě komise pro projednání přestupků může starosta komisi doplnit o další nepodjaté členy (§ 106 odst. 1 ObcZ), u komise rady obce může jmenovat další nezaujaté členy rada obce (§102 odst. 2 písm. h) ObcZ). Nelze-li určit nikoho jiného, uvědomí se nadřízený správní orgán, který bude postupovat podle § 131 odst. 4 SŘ a pověřit projednáním a rozhodnutím věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, který sousedí správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. Tento postup připadá v úvahu až tehdy, pokud by vážlo doplnění nepodjatého člena a řízení by bylo časově ohroženo.

Poradní sbor Ministerstva vnitra dovodil, že nadřízený správní orgán může postupovat podle § 131 odst. 4 SŘ i v případech kdy zjistí, že podřízený správní orgán nepostupoval podle § 14 odst. 4 SŘ, ačkoli všechny jeho úřední osoby jsou vyloučeny z řízení ve smyslu § 14 odst. 1 nebo odst. 5 SŘ.⁶²

I v případě, že nadřízený správní orgán dojde k závěru, že pravomocné usnesení o podjatosti úřední osoby je v rozporu s právními předpisy, musí na základě § 131 odst. 4 SŘ projednáním věci pověřit jiný věcně příslušný podřízený správní orgán. Nadřízený správní orgán tedy nezkoumá zákonnost ani věcnou správnost usnesení o vyloučení osob podle § 14 odst. 2 SŘ.⁶³

O námitce podjatosti proti tajemníkovi obecního úřadu rozhodne starosta obce. O námitce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad. V případě hejtmána kraje nebo ředitele krajského úřadu rozhoduje v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad.⁶⁴

⁶¹ Závěr č. 63 ze zasedání poradního výboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007

⁶² Závěr č. 94 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

⁶³ Závěr č. 48 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

⁶⁴ Závěr č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007

Teoretickou otázkou, zda lze na základě § 131 odst. 4 SŘ delegovat věc na jiný orgán obce (z přestupkové komise nebo komise rady obce na obecní úřad), zamítavě vysvětlil Vedral,⁶⁵ když by formálně nebyl splněn požadavek, aby spolu správní obvody správních orgánů sousedily. Především se ale autor domnívá, že by zde chyběla věcná příslušnost orgánu (obecného úřadu), na který by se věc měla přenést, jelikož v obci nemohou být 2 orgány příslušné k projednání téhož přestupku v důsledku § 109 odst. 3 písm. b) ObcZ, ovšem připouští, že může převládnout i názor, že k projednání přestupků je vlastně příslušná obec jako taková z důvodu dikce § 53 odst. 1 PZ.

3.5.2.2 Vyloučení z jiného důvodu

Dle § 14 odst. 5 SŘ je vyloučena též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení však není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

Úředník by měl být profesionál, který musí unést i neoprávněnou, arogantní či jinak nepřijatelnou kritiku, stejně jako musí zvládnout byť i obtížnou komunikaci s některými účastníky řízení nebo se vypořádat s obstrukčním jednáním účastníků řízení, kdy i poté musí postupovat nestranně, objektivně, v souladu se zákonem a bez ohledu na své sympatie či antipatie k dotčeným osobám. Jedná se o zneužití zákona, pokud by v těchto případech namítal úředník svoji podjatost, neboť se zde o podjatost ve smyslu § 14 odst. 1 SŘ nejedná.

3.6 Závěr k příslušnosti

Z principu legality dovodíme, že přestupové řízení a rozhodnutí v něm vydané bude zákonné pouze tehdy, pokud ho vydá zákonem předvídaný orgán (event. orgán, na který byla tato pravomoc zákonně převedena), který byl zákonně ustanoven, patřičně obsazen personálně kvalifikovaným a nepodjatým personálem a který rozhodoval v souladu se zákonem. V opačném případě bude řízení trpět vadou, která může vést až ke zrušení rozhodnutí.

⁶⁵ Vedral, J., Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo. 2006. č. 3. s. 147

4 Postup před zahájením přestupkového řízení

4.1 Úvod

Smyslem postupu před zahájením řízení je zjistit, zda jsou splněny zákonné podmínky pro zahájení přestupkového řízení, především zda lze ze známých okolností a shromážděných důkazů dovést, že se stal skutek, který má znaky přestupku, a kdo je patrně jeho pachatelem. Tento postup není tak formální jako řízení samotné a umožňuje ve věci postupovat operativněji, efektivněji a rychleji. Svoji povahou se velmi blíží postupu před zahájením trestního stíhání v § 158 a n. TŘ.

Do postupu před zahájením řízení můžeme řadit samotné přijímání podnětů k zahájení řízení (§ 67 odst. 2 PZ a § 42 SŘ), instituty součinnosti (§ 58 a 59 PZ, § 13 SŘ), podání vysvětlení (§ 60 PZ a § 137 SŘ), zajištění důkazu (§ 138 SŘ) a odložení věci (§ 66 PZ). Naopak není pro účely přestupkové řízení použitelné podání předběžné informace dle § 139 SŘ, jelikož PZ se o tom výslovně nezmiňuje, přičemž podmínka v § 139 odst. 1 SŘ právě vyžaduje, aby zvláštní zákon stanovil použití tohoto institutu.

4.2 Přijímání podnětů k zahájení řízení

V § 67 odst. 1 PZ se obecně stanoví, že se přestupky projednávají z úřední povinnosti, s výjimkou přestupků, které se projednávají jen na návrh dle § 68 odst. 1 PZ. V § 67 odst. 2 PZ jsou uvedeny možnosti, kterými správní orgán získává podklady pro zahájení správního řízení. Jedná se o oznámení státního orgánu, orgánu policie, obce, právnické osoby, občana, poznatek z vlastní činnosti nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. Tento výčet se jeví jako nedůsledný a nesystematický. Za prvé orgány policie zcela jistě spadají do kategorie státních orgánů, jejich výčet je nadbytečný a vyvolává dojem, jako by policejní orgány byly něčím svébytným, za druhé ve výčtu jsou obce, ale chybí tam kraje, za třetí se zde hovoří o občanovi, což by dávalo tušit, že se tím myslí pouze státní příslušník ČR, ale můžeme dovést, že se jedná o nešťastnou formulaci a mají se tím na mysli i cizinci nebo osoby bez státní příslušnosti. Z jakého důvodu se zákonodárce pustil do tohoto výčtu je záhadou, když stačilo napsat, že správní orgán přijímá oznámení o přestupcích (tj. od kohokoli), protože patrně nebylo záměrem zákonodárce ve výčtu někoho opominout a tím znemožnit prošetřování přestupků padaných určitými subjekty.

Situaci lépe řeší § 42 SŘ, podle něhož je správní orgán povinen přijímat podněty (bez ohledu na formu tohoto oznámení), aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Z formulace jasně vyplývá, že zcela nezáleží na tom, kdo tento podnět podává. I kdyby nebylo tohoto ustanovení, stále by šla dovodit povinnost správního orgánu přijímat veškeré podněty ze základních zásad činnosti správních orgánů, např. ze zásady souladu s veřejným zájmem nebo ze zásady dobré správy.

S výjimkou návrhových přestupků nelze jednou podané oznámení o přestupku vzít zpět. Správní orgán jedná z úřední povinnosti a oznámení musí prošetřit.

4.3 Součinnost

4.3.1 Obecně o součinnosti

Při objasňování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán přestupek, je nezbytná součinnost mezi jednotlivými orgány, má-li být jejich pachatel odhalen a potrestán. PZ upravuje v § 58 a § 59 povinnosti jednotlivých subjektů ve vztahu ke správnímu orgánu, především povinnost oznamovat přestupky⁶⁶ a s nimi související důkazní prostředky a provádět úkony na žádost správního orgánu. Součinnost mezi Policií České republiky a správním orgánem je uvedena i v § 135 SŘ.

Součinnost je projevem moderní správy - vede k větší rychlosti a efektivitě řízení, stává se lepší službou občanům. Spolupráce mezi správními orgány je v zájmu dobré správy. Konkrétněji pak význam součinnosti spočívá v aktivní pomoci správnímu orgánu s prověřováním přestupků ze strany jiných subjektů.

4.3.2 Součinnost při oznamování přestupků podle § 58 odst. 1 PZ

V § 58 odst. 1 PZ je zakotvena součinnost mezi orgány při oznamování přestupků, ze které vyplývá povinnost oznámit příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, ať již z vlastní činnosti nebo prostřednictvím oznámení fyzických či právnických osob, nejsou-li samy příslušny k jejich projednávání. Tato

⁶⁶ Zákon sice hovoří o tom, že tyto orgány oznamují přestupky, ve skutečnosti však oznamují pouze jednání, které mají znaky přestupků a teprve správní orgán rozhodne, zda toto jednání je či není přestupkem.

povinnost je stanovena pro státní orgány, orgány Policie České republiky a obce. Především tedy orgány policie mají povinnost přijmout každé oznámení o přestupku a dále oznámit tento případ příslušnému správnímu orgánu (leďa by se jednalo o přestupek podle § 58 odst. 2 PZ).

Právní teorie uvádí, že orgány veřejné moci se dělí na orgány státní, kam spadají orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní, a orgány jiné, např. orgány územní samosprávy.⁶⁷ Vyjdeme-li z tohoto obecného dělení, nezbude, než se pozastavit nad definicí § 58 odst. 1 PZ. O orgánech policie lze poukázat na předchozí výklad, ze kterého vyplývá, že zcela jistě spadají do kategorie státních orgánů. Naproti tomu obce, jakožto jediný zástupce samosprávných celků, se jeví ve výčtu jako nedostatečný, když tam nepochopitelně chybí kraje.⁶⁸ Jelikož není logického důvodu, proč by ve výčtu neměly být, lze to považovat za legislativní chybu, způsobenou patrně tím, že v době vzniku krajů⁶⁹ nebyl PZ v tomto směru novelizován. Pominout bychom neměli ani jiné orgány, např. profesní samosprávné celky, u nichž by oznamování přestupků taktéž nebylo na škodu, alespoň na úseku jejich působnosti.

Spolupráce mezi orgány je zakotvena i ve SŘ, lze ji nalézt mezi základními zásadami činnosti správních orgánů (§ 8 odst. 2). Na rozdíl od PZ se zde nehovoří o spolupráci mezi státními orgány, ale o spolupráci mezi správními orgány, které definuje § 1 odst. 1 SŘ jako orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, kam by spadaly i profesní samosprávné celky. Zde se spolupráce vztahuje i na kraje a samosprávu obecně, nicméně se nedotýká moci zákonodárné a soudní, u nichž tato povinnost primárně vyplývá přímo z § 58 odst. 1 PZ. Výkladem tedy dovedíme, že ze zásady spolupráce plyne i povinnost oznamovat přestupky, o kterých se tyto orgány dozví. Nedalo by se hovořit o právním státu, kdyby státní orgány přehlížely nezákonné

⁶⁷ Gerloch, A., Teorie práva, 3. vydání, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. s. 122

⁶⁸ Je to o to víc absurdní, že krajské úřady mají dohlížet na výkon přenesené působnosti u obce podle § 129 odst. 1 ObcZ a jsou také vůči obcím jejich odvolací instancí, a to i v řízení o přestupcích. Tedy jsou v postavení garanta zákonnosti vůči obcím, samy však nejsou ve výčtu subjektů povinných oznamovat přestupky.

⁶⁹ Kraje vznikly 1. 1. 2000 na základě ústavního zákona 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kdy v té době platil PZ již více jak 10 let.

jednání, když je obecně povinností státu stíhat tato protiprávní jednání. Současný dodatek, že tak učiní, pokud tyto orgány nejsou samy příslušny k jejich projednání, se na první pohled jeví zbytečný.

V oznámení zejména uvedou, 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. Uvádění toho, jaký přestupek je v jednání spatřován, slouží ke snazší orientaci správního orgánu, nicméně touto právní kvalifikací není nikterak vázán. Požadavek na uvedení důkazních prostředků je zcela logický, protože subjekt, který věc oznamuje, tak zcela jistě činí na základě nějakých skutečností, které mají de facto povahu důkazních prostředků, a proto je uvede v oznámení, aby tím ulehčil práci správnímu orgánu, který pak následně při prošetřování vychází již z určitých podkladů. Oznamující subjekt by měl samozřejmě uvést co nejvíce jemu známých důkazů (např. důkazy rozhodné pro výši sankce, důkazy o výši vzniklé škody atp.), ne pouze důkazy prokazující spáchání přestupku a osobu pachatele. Nicméně pokud oznamujícímu subjektu nejsou tyto informace známy, oznámí pouze to, co je mu známo.

Obecní policie taktéž oznamuje přestupky příslušným správním orgánům podle § 10 odst. 2 ObPo, nepostupuje tedy podle § 58 odst. 1 PZ, a proto oznámení obecní policie nemusí mít ani tam uvedené náležitosti. Naopak oznámení musí být doloženo důvody či důkazy, z nichž podezření vychází (§ 10 odst. 3 ObPo), blíže však nekonkretizuje, jaké to mají být, ale z formulace vyplývá, že stačí důkaz či důvody o tom, že byl spáchán přestupek, nikoli už kým. Správní orgán nemůže následně po oznámeném přestupku požadovat po obecní policii, aby dodatečně provedla identifikaci pachatele, výslech nebo jinak došetřovala skutkový stav.⁷⁰ Oprávnění strážníků obecní policie jsou uvedena zejména v § 11 ObPo (mohou požadovat vysvětlení a k tomu účelu i předložení dokladů), § 11a ObPo (mohou vyžadovat poskytnutí údajů z informačních systémů), § 12 ObPo (mohou požadovat prokázání totožnosti) aj.

⁷⁰ Metodika Odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra ČR - Nový správní řád a obecní policie, s. 31

Můžeme se pozastavit nad tím, proč je stanovena oznamovací povinnost obecní policii, když už je jednou stanovena obci jako takové. V § 1 odst. 1 ObPo je přímo uvedeno, že obecní policie je orgánem obce. Hovoří-li tedy § 58 odst. 1 PZ o oznamovací povinnosti obce, vztahovalo by se to na její obecní policii, kdyby ta ovšem neměla svoji speciální zákonnou úpravu v ObPo. Zákonodárce k tomu vedla patrně svébytnost a relativní samostatnost tohoto obecního orgánu, když se nechtěl spoléhat na vnitřní pokyn, která by jinak patrně upravoval postup při oznamování přestupků v rámci obce, a v zájmu větší právní jistoty tuto povinnost obecní policii výslovně uložil i s o hledem na skutečnost, že s přestupky přichází denně do kontaktu.

4.3.3 Součinnost při oznamování přestupků podle § 58 odst. 2 PZ

V některých případech, kdy policie oznamuje přestupky příslušným správním orgánům, má navíc provést i nezbytné šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění nezbytných důkazních prostředků. Tento postup je uveden v § 58 odst. 2 PZ a vztahuje se jen na taxativně vyjmenované přestupky. Důvodem je skutečnost, že s těmito přestupky přichází policie často do styku, bývá jim i bezprostředně přítomna, lidé oznamují spáchání přestupků převážně policii a k jejich šetření je oproti správním orgánům kvalifikovanější a má k tomu řadu prostředků. Praktickým důvodem je asi i skutečnost, že kdyby policie šetření neprovedla a věc by rovnou odevzdala bez patřičných důkazů, správní orgán by ji obratem dle § 59 PZ vyzval, aby provedla určitý úkon k prošetření oznámení. Správní orgán pak má mnohem snazší pozici při projednávání přestupku, jelikož má od policie obstaraný důkazní materiál.

Policie může zejména požadovat od osob potřebná vysvětlení (§ 61 PolZ), za daných podmínek pořizovat zvukové, obrazové a jiné záznamy osob a věcí (§ 62 PolZ), požadovat prokázání totožnosti (§ 63 PolZ) nebo získávat informace z evidencí (§ 66 PolZ). V § 67 odst. 1 PolZ se přímo stanoví další oprávnění při odhalování a šetření přestupků, konkrétně může vyžadovat při splnění tam blíže vymezených podmínek výpis z evidence Rejstříku trestů, provedení orientačního vyšetření při podezření na ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou, odborné lékařské vyšetření ke zjištění alkoholu nebo jiné návykové látky a další odborná vyšetření (není však oprávněna přizvat znalce). Podle § 67 odst. 2 PolZ je policista dále oprávněn provádět

ohledání místa přestupku, ohledání věci mající vztah ke spáchanému přestupku a v souvislosti s tím zjišťovat a zajišťovat stopy. Podle § 34 PolZ je policista oprávněn vyzvat osobu k vydání věci, lze-li mít za to, že v řízení o přestupku může být uloženo její propadnutí anebo může být zabráněna nebo jde o věc důležitou pro řízení o přestupku. Policie má však i řadu jiných oprávnění.

Přestupky, u kterých musí policie provést nezbytné šetření, jsou tyto: přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, nasvědčují-li okolnosti tomu, že v jejich důsledku došlo k ublížení na zdraví, přestupky proti majetku, přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, přestupky proti pořádku ve státní správě spáchané na úseku státní správy v působnosti Policie České republiky, přestupky uvedené v § 29 odst. 1 písm. ch) PZ (padělání a pozměňování lékařského předpisu),⁷¹ přestupky uvedené v § 30 odst. 1 písm. d) až j) PZ (některé přestupky z oblasti alkoholismu a toxikomanie) a přestupky podle § 35 odst. 1 písm. f) PZ (neoprávněný lov zvěře a chytání ryb).

Zvolené řešení považuji za kompromis mezi dvěma se střetávajícími rovinami. Na jedné straně tu je snaha odbřemenit policii od vyšetřování početnějších přestupků, aby mohla své kapacity zaměřit na závažnější protiprávní činnosti - vyšetřování trestných činů. Na druhé straně tu je legitimní požadavek, aby policie, v jejímž popisu práce je obecně chránit bezpečnost a veřejný pořádek, šetřila i přestupky. Zvolený výčet přestupků považuji za relativně široký a není mně zcela jasné, podle jakého klíče byla jednotlivá ustanovení vybrána. Např. pokud má policie povinnost prošetřovat padělání a pozměňování lékařského předpisu podle § 29 odst. 1 písm. g) PZ, proč nemá také povinnost prošetřovat padělání a pozměňování lékařské zprávy podle písm. d)? Nebo proč má policie vyšetřovat neoprávněné přechovávání omamné nebo psychotropní látky

⁷¹ Odkaz na písm. ch) je chybný, protože v § 29 odst. 1 žádné písm. ch) není. V § 58 odst. 2 písm. f) PZ byl dříve uveden správný odkaz na § 29 odst. 1 písm. ch) do doby, než byl přijat zákon 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který vypustil z § 29 odst. 1 písm. e) a všechna následující písmena přejmenoval o písmeno předcházející, tedy písm. ch) na písm. h), přičemž se tato změna neodrazila v § 58, který stále odkazuje na neexistující písm. ch). Tím však geneze této chyby nekončí. Byl přijat další zákon 164/2001 Sb., lázeňský zákon, který v § 29 odst. 1 zrušil písm. c) a analogicky jako v předchozím případě posunul zbylá písmena, tedy písm. h) se přejmenovalo na písm. g). Můžeme uzavřít, že dnešní odkaz na písm. ch) odpovídá ve skutečnosti odkazu na písm. g), tj. padělání a pozměňování lékařského předpisu. Je nanejvýš flagrantní, že si této chyby doposud nikdo nevšiml a chyba nebyla napravena, ač byl od té doby PZ novelizován více jak 50x.

v malém množství pro svoji potřebu (§ 30 odst. 1 písm. j) PZ), ale nemá povinnost vyšetřovat případy, kdy někdo neoprávněně pěstuje pro vlastní potřebu v malém množství rostlinu nebo houbu obsahující omamnou nebo psychotropní látku (§ 30 odst. 1 písm. k) PZ)? Je tedy otázkou, zda by se tento výčet neměl o nějaké přestupky zúžit nebo naopak rozšířit, např. v případě přestupků na úseku alkoholismu a toxikomanie.

O zjištěných skutečnostech sepíše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení. Tento úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci - nelze jej však považovat za důkazní prostředek. K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám. S pomocí svědecké výpovědi úřední osoby pak správní orgán zpětně hodnotí vypovídající hodnotu úředního záznamu.⁷² ÚS v nálezu II. ÚS 788/02 podotýká, že úřední záznam je jednostranný úkon správního orgánu a nemá charakter veřejné listiny, která by potvrzovala pravdivost toho, co je v ní osvědčeno nebo potvrzeno.

Oznámení učiní orgán policie nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví. Můžeme se ptát, co bude policie dělat v případě, že přestupek stále vyšetřuje, třeba je tu i vidina jistého posunu ve věci, nicméně lhůta 30 dnů již téměř uplynula? Sice je zřejmé, že podezření ze spáchání přestupku oznámí správnímu orgánu se všemi důkazy, které do této doby shromáždila, co však s plánovanými úkony, které ve věci chtěla ještě učinit? Patrně je oznámí správnímu orgánu, který je po zvážení může provést sám nebo obratem pověří opět polici k jejich provedení podle § 59 PZ. Zákonodárce chtěl stanovením této lhůty nepochybně zabránit zbytečným průtahům, protože jde nicméně o lhůtu pořádkovou, nemá její nedodržení, resp. překročení, žádný bezprostřední právní důsledek.⁷³ Pokud by tedy orgán policie záměrně oznámil přestupek až po této lhůtě, např. protože ještě chtěl v rámci šetření provést nějaký úkon, mohl by tak učinit.

⁷² Srov. rozhodnutí NSS 1 As 96/2008 a NSS 1 As 11/2007

⁷³ *Mates, P. a kol.* Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010. s. 95

Zajímavý postřeh se objevil v literatuře,⁷⁴ kde je popisována praxe policejních orgánů při šetření složitějších případů, kde 30 denní lhůta nestačí k jejich prošetření. Postupují tak, že věc formálně odloží podle § 58 odst. 3 písm. b) PZ a dále pokračují ve vyšetřování vědomy si toho, že jim později nic nebrání ve znovuotevření věci, odpadne-li „důvod“ pro odložení věci, který formálně samozřejmě odpadne. Tento postup je snad legitimní, ale o jeho legálnosti samozřejmě nutno pochybovat. Částečně to může být i důsledek toho, že zákonná úprava neodpovídá každodenní realitě a potřebám praxe.

4.3.4 Odevzdání a odložení věci orgánem policie

V § 58 odst. 3 písm. a) PZ jsou uvedeny případy, kdy policie věc odevzdá příslušnému orgánu, a sice pokud jde o jednání mající znaky přestupku, které se však projednává podle zvláštních předpisů,⁷⁵ dále v případě, že se jedná o jiný správní delikt než přestupek, a nebo nasvědčují-li skutečnosti, že jde o trestný čin.

V § 58 odst. 3 písm. b) PZ jsou důvody pro odložení věci, když není dáno podezření z přestupku nebo nelze-li přestupek projednat, anebo nezjistí-li se do jednoho měsíce ode dne, kdy se policie o přestupku dozvěděla, skutečnosti odůvodňující podezření, že přestupek spáchala určitá osoba. Tento postup je zcela logický a projevuje se v něm zásada hospodárnosti - kdyby policie věc neodložila, ale oznámila, stejně by pak správní orgán musel věc odložit podle § 66 PZ. Právě formulace „přestupek nelze projednat“ v sobě skrývá celou řadu stejných důvodů jako jsou konkrétněji vymezeny v § 66.⁷⁶ Rozdíl lze najít v tom, že správní orgán může věc odložit až po 60 dnech, nepodaří-li se zjistit osobu podezřelou ze spáchání přestupku, zatímco policie i v návaznosti na § 58 odst. 2 již po 30 dnech. Pominou-li důvody odložení, policie věc oznámí správnímu orgánu, není-li na místě věc vyřídit jinak (např. vyřízení přestupku blokovou pokutou). O odložení věci se nevydává rozhodnutí, a tudíž není ani přípustný opravný prostředek. Kdyby ovšem policejní orgán věc odložil a správní orgán se o věci dozvěděl jinak, přičemž by neshledával důvody pro odložení věci, nic mu nebrání

⁷⁴ Kučerová, H., Horzinková, E., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2009, s. 258 a 260.

⁷⁵ Srov. § 10 PZ a dále výklad k odložení věci v kapitole 4.6

⁷⁶ Srov. § 66 odst. 1 a § 66 odst. 3 PZ, fakultativní odložení věci podle § 66 odst. 2 PZ však policie provést nemůže.

v tom, aby řízení sám zahájil - předchozí odložení orgánem policie není rozhodnutím ve věci a nezakládá žádnou překážku pro další postup správního orgánu. Obdobně když orgán policie věc odloží, není to na překážku tomu, aby v prošetřování věci podle potřeby dále pokračoval a po zjištění nových skutečností věc odevzdal příslušnému orgánu.⁷⁷

4.3.5 Vyrozumění občana o provedených opatřeních

Dozví-li se orgán policie o přestupku od občana, vyrozumí jej na jeho žádost do 30 dnů o provedených opatřeních (§ 58 odst. 4 PZ). Je zde znát akcent na rychlost a hospodárnost, když se má vyrozumívát pouze na žádost, přesto se domnívám, že policie by měla dotyčnou osobu o této možnosti poučit (takováto osoba však není bez dalšího účastníkem řízení).

Oznámení přestupku má povahu přijímání podnětu k zahájení řízení z moci úřední (§ 42 SŘ). Správní orgán je povinen přijímat tyto podněty a pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.

Konstrukce § 42 SŘ je obdobná jako u § 58 odst. 4 PZ, je zde taktéž lhůta 30 dnů a správní orgán také na požádání sděluje informace o provedených opatřeních, které však blíže vymezuje. Na rozdíl od PZ se zde však nehovoří o občanovi, což lze v případě PZ považovat za legislativně nešťastnou formulaci, která dozajista neměla tuto povinnost stanovit pouze vůči osobám se státní příslušností k ČR, ale hovoří se zde o „tom, kdo podal podnět“, tedy kdokoli, nejen jakákoli fyzická osoba, ale i právnické osoby. Z podpůrného užití § 42 SŘ dále dovodíme, že toto sdělení nezašle, pokud by vůči této osobě následně učinil kroky jako k účastníkovi řízení.

⁷⁷ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009, s. 77

4.3.6 Provádění úkonů na žádost správního orgánu

Správní orgán je povinen doplnit důkazní materiál, pokud současný stav věci neumožňuje zahájit řízení o přestupku a současně nejsou naplněny podmínky pro odložení věci. To platí i v případě, že mu byl přestupek oznámen podle § 58 PZ s danými důkazy - správní orgán si sám posoudí, zda v konkrétním případě může zahájit řízení, a pokud nikoli, je povinen předně použít svých oprávnění k dalšímu prověření přestupku. V případě, že se mu oprávnění pro zamýšlený úkon nedostává, může postupovat podle § 59 PZ a požádat státní orgány a orgány policie, aby bez zbytečného odkladu provedly na jeho žádost úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupcích, k projednávání přestupků a k výkonu rozhodnutí. Státní orgán nebo orgán policie žádost neprodleně vrátí (tj. tentýž nebo následující den), není-li k provedení požadovaných úkonů příslušný. Správní orgán však nemůže zneužívat tohoto ustanovení k nežádoucímu přesouvání prováděných úkonů na státní orgány, zejména na orgány policie. Nemůže proto požadovat provedení procesních úkonů, které může provést sám, popř. prostřednictvím dožádání podle § 13 SŘ.⁷⁸ Dané ustanovení nedopadá na obce ani kraje. Svým způsobem se jedná o formu dožádání, která je ale omezena na státní orgány.

Literatura⁷⁹ upozorňuje na časté chyby, kterých se dopouští správní orgány. Předně správní orgán dělá chybu, když s žádostí o provedení úkonu předává celý spis (nebo když došlé oznámení podle § 58 odst. 2 vrací k došetření), čímž si sám zkracuje lhůtu 60 dnů pro zahájení řízení, jelikož v těchto případech se běh lhůty nepřerušuje podle § 64 SŘ. Pokud se přestupkový spis mezi orgány přesouvá vícekrát, lze to považovat za nesprávný úřední postup, který může být důvodem přijetí opatření z důvodu nečinnosti dle § 80 SŘ. Podle § 59 SŘ by neměli být vyslyšáni svědci, jelikož by došlo k vážnému porušení zásady rychlosti a hospodárnosti, protože by se

⁷⁸ Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů, 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 145; stejně Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 51

⁷⁹ Kučerová, H., Horzinková, E., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2009. s. 261

nejednalo o důkaz svědecké výpovědi podle § 55 SŘ, a mj. by to bylo i v rozporu s § 50 odst. 2 SŘ, kdy si má podklady pro vydání rozhodnutí obstarávat správní orgán sám.

Kromě toho může správní orgán využít i možnosti dožádání podle § 13 SŘ, kdy správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec. Jak § 13 SŘ, tak i § 59 PZ se mohou uplatnit nejen během přestupkového řízení, ale i ve fázi před zahájením řízení. Zatímco dožádání je omezeno na orgány nadřízené, podřízené či věcně příslušné, a to pouze ze určitých podmínek, možnost postupu podle § 59 se vztahuje k většímu počtu subjektů a žádost o provedení úkonu je formálně „omezena“ na úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupcích, k projednávání přestupků nebo k výkonu rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, § 59 PZ by měl být subsidiární k § 13 SŘ v případech, kdy požadovaný úkon může být proveden dožádáním. Vedral k tomu uvádí, že pokud je taková žádost učiněna v průběhu správního řízení, tak je dožádáním ve smyslu § 13 SŘ a vztahuje se na ni procesní postup vyplývající z tohoto ustanovení.⁸⁰

Dožádání se však netýká případů, kdy správní orgán požaduje podklady, informace a výpisy z evidencí důležité pro účely řízení - tyto žádost nemají formu usnesení a budou vyřizovány v souladu se zásadou spolupráce podle § 8 odst.2 SŘ.⁸¹

V § 135 SŘ je podpůrně zakotvena součinnost policie při provádění úkonů správního orgánu, kdy v případě hrozby, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku, může správní orgán požádat policii o součinnost jejich příslušníků při provádění svého úkonu. Tento úkon však stále provádí správní orgán a policie při tom pouze asistuje.

Ustanovení o spolupráci nalezneme i v § 14 PolZ, kdy policie při plnění svých úkolů spolupracuje s ozbrojenými silami, bezpečnostními sbory a dalšími orgány veřejné správy, jakož i s právníckými a fyzickými osobami.

⁸⁰ Vedral, J., Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo, 2006. č. 3. s. 150

⁸¹ Závěr č. 65 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007.

4.4 Podání vysvětlení

4.4.1 Úvod

Před zahájením řízení bývá nutné vyslechnout některé osoby ohledně skutečností, které mají vliv na posouzení přestupku a případné zahájení řízení o něm. Tento institut se nazývá podání vysvětlení a je upraven v § 60 PZ jako úprava lex specialis k obecné úpravě v § 137 SŘ, obdobnou úpravu podání vysvětlení nalezneme i v § 158 odst. 3 a n. TR, v § 61 PolZ nebo v § 11 ObPo.

4.4.2 Důvody pro odmítnutí podání vysvětlení

Podat vysvětlení správnímu orgánu k nezbytnému prověření došlého oznámení o přestupku je podle § 60 odst. 1 PZ povinen každý, leda by takovým osobám nebo osobám jim blízkým⁸² hrozilo nebezpečí postihu za přestupek nebo trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, v těchto případech může osoba odepřít podání vysvětlení.

Podání vysvětlení nelze použít u návrhových přestupků (§ 68 PZ), protože v těchto případech nezávisí zahájení správního řízení o přestupku na posouzení správního orgánu, ale na tom, je-li k tomu podána žádost od osoby oprávněné.⁸³

V rozhodnutí NSS 2 AS 3/2004 se řeší častá problematika výmluv na osobu blízkou. V posuzované věci byl pan X sankcionován za špatné parkování, přičemž pan X začal tvrdit, že automobil parkovala osoba jemu blízká. Správní orgán zhodnotil nepřímé důkazy a usoudil, že auto s velkou pravděpodobností přeci jen parkoval pan X. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenal, že odpovědnosti za přestupek se nelze zbavit pouhým odkazem na osobu blízkou, obviněný naopak musí počítat s tím, že orgán bude hodnotit i další důkazy, které mohou být k identifikaci pachatele dostačující.

⁸² Osoba blízká je vymezena v § 68 odst. 4 PZ a rozumí se jí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel a partner. Jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pociťovala jako újmu vlastní.

⁸³ *Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení : Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 303*

Státní nebo služební tajemství se dnes považuje za utajovanou informaci (§ 157 odst. 1 UtIn), jenž je definována v § 2 písm. a)⁸⁴ UtIn a jejichž seznam je uveden v nařízení vlády č. 522/2005 Sb. Pro přestupkové řízení má význam § 63 UtIn, kde se upravuje zproštění povinnosti mlčenlivosti, a to na žádost orgánu státu, před kterým se řízení vede. Nutno upozornit, že „orgán státu“ je definován v § 2 písm. d) UtIn a spadají do něj i obce a kraje při výkonu státní správy.

Zákonem uložené povinnosti mlčenlivosti jsou případy ochrany soukromých informací. Mlčenlivost úředníků nařizuje § 16 odst. 1 písm. j) ÚřSa, mlčenlivost advokátů § 21 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, a řada dalších. Tyto zákony definují i postup a podmínky, jak lze někoho zprostit mlčenlivosti. Zákonem uznaná povinnost mlčenlivosti je např. zachování zpovědního tajemství za podmínek § 7 odst. 1 písm. f) zákona č. 3/2002, zákon o církvích a náboženských společnostech. Obchodní tajemství však ochrany nepožívá.

Odepření výpovědi pro nebezpečí postihu za přestupek či trestný čin se nejeví jako dostačující. Kromě přestupků je zde i celá řada dalších správních deliktů, jak je vymezuje teorie, u nichž PZ odepření výpovědi neumožňuje, přičemž se často odkazuje na skutečnost, že tyto delikty mívají oproti přestupkům citelně tvrdší postih. Situaci zachraňuje podpůrný § 137 odst. 1 SŘ, který k možnostem odepření výpovědi odkazuje na ustanovení o odepření součinnosti při dokazování a zákazu výslechu. Důkaz svědeckou výpovědí upravuje § 55 SŘ, kde v odst. 4 umožňuje osobě odepřít výpověď, hrozilo-li by jí nebo osobě jí blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Z toho vyplývá povinnost orgánu dotyčnou osobu předem ponaučit o důvodech, pro které nesmí být vyslýchána, o právu odepřít výpověď, o její povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi (§ 55 odst. 5 SŘ). Podání vysvětlení upravuje i ObPo v § 11, kde v odst. 4 shodně s PZ omezuje odepření výpovědi pouze pro nebezpečí postihu za přestupek. Naproti tomu PolZ, který upravuje podání vysvětlení v § 61, umožňuje v odst. 3 osobě odepřít

⁸⁴ Utajovanou informací se rozumí informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyobrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.

výpověď, pokud by se vystavila nebezpečí postihu za správní delikt. Konečně musíme zmínit judikaturu ESLP,⁸⁵ která uvádí: „I když to čl. 6 Úmluvy výslovně nezmiňuje, právo zachovávat mlčenlivost a právo nepřispívat k vlastnímu obvinění jsou všeobecně uznávané právní mezinárodní normy, které jsou jádrem pojmu spravedlivý proces...“. Přesto např. ve vzorových formulářích⁸⁶ pro podání vysvětlení se v ponaučení hovoří o přestupcích, nikoli správních deliktech.

4.4.3 Vysvětlení dle § 137 SŘ

Z formulace PZ vyplývá, že požadovat vysvětlení lze jen v případech prověřování došlých oznámení, přičemž se tím opomíjí další formy podkladů, jako jsou poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení, proto je nezbytné podpůrně použít § 137 SŘ, který taktéž upravuje problematiku vysvětlení a který v § 137 odst. 1 SŘ umožňuje požadovat vysvětlení i na vlastní zjištění a ostatní podněty.⁸⁷ Jelikož se obě úpravy obsahově nevyklučují, lze shledat, že v přestupkové řízení je možné užití komplexnější úprava § 137 SŘ i na situace, které PZ neupravuje. V § 137 odst. 3 SŘ se nařizuje o provedeném vysvětlení pořídít záznam, který musí obsahovat údaje tam specifikované.

V § 137 SŘ je zakotvena i zásada užití institutu podání vysvětlení jen na případy, kdy nelze rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Záleží pak individuálně na snaze každého orgánu, jak bude tuto zásadu dodržovat, jelikož obrana

⁸⁵ Např. rozsudek ESLP č. 198/2002, věc J. B. proti Švýcarsku. Přeložený rozsudek je publikovaný v Přehledu rozsudků Evropské soudu pro lidská práva. 2002. č. 2. s. 78

⁸⁶ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 365

⁸⁷ Opačný názor zastává publikace Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 81, kdy autorka také považuje § 137 SŘ za subsidiární, ale dovozuje z toho nemožnost užití odst. 1, což má dle ní za následek např. nemožnost předvedení, naproti tomu odst. 3 a 4 autorka subsidiárně aplikuje. S tímto výkladem nesouhlasím. Počínaje 4. ne-li 3. větou odst. 1 § 137 SŘ, mohlo by se jednat o samostatné odstavce. To, že zákonodárce zvolil tuto legislativní techniku, kdy do 1. odstavce vtěsnil několik relativně svébytných ustanovení, ještě neznamená, že jsou tato ustanovení nadobro spjata pouze s tímto odstavcem, nýbrž jsou spjata s celým institutem vysvětlení v § 137 SŘ. Troufám si tvrdit, že kdyby byl např. odkaz na předvedení v samostatném odstavci, autorka by ho použila. Může být diskutabilní, zda rozšíření možnosti požadovat vysvětlení v případech např. podnětu získaného z vlastní činnosti není za hranou výkladu, když PZ v § 60 tuto možnost neobsahuje ve svém výčtu, ale pokud o dalších institutech podání vysvětlení mlčí, nelze z toho usuzovat, že to je proto, aby vyloučil možnosti jejich užití, obzvláště, když zde platí obecný odkaz na SŘ v § 51 PZ v případech, kdy není stanoveno jinak, a to zde není. Možnost předvedení popisují i jiní autoři, srov. např. Vedral, J., Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo, 2006. č. 3. s. 151

předvolaného proti případnému zneužití nyní moc reálná. Předně předvolaná (laická) osoba stěžší ví o subsidiárnosti institutu vysvětlení, ve většině případů nebude vědět, co vše by si správní orgán mohl sám zjistit, kdyby chtěl, a především předvolaná osoba dopředu neví, na jaké konkrétní otázky se jí bude orgán ptát, a ve chvíli, kdy se k výsledku dostaví a zjistí, že se jí orgán ptá na skutečnosti, které si mohl opatřit i jinou cestou, se už dostavila před orgán a došlo k zásahu do jejího soukromí a i v tomto případě patrně vypoví, co ví, jelikož nebude riskovat pořádkovou pokutu, vědoma si toho, že by to vedlo pouze k dalším sporům se správním orgánem.

V této souvislosti je vhodné zmínit rozhodnutí ÚS sp. zn. I. ÚS 1849/08. V dané věci jistá osoba při výkonu shromažďovacího práva měla spáchat přestupek protiprávním užitím veřejné komunikace. K podání vysvětlení se osoba, jakožto jediný podezřelý, nedostavila, za což jí byla udělena pořádková pokuta, přičemž správní orgán věděl, že skutek, tak jak mu byl znám, nemohl být přestupkem. Ústavní soud toto jednání striktně označil za porušující čl. 4 odst. 4 LZPS, kdy správní orgán „...nemůže uložit jednotlivci povinnost a vynucovat ji pomocí sankcí tehdy, je-li prima facie zřejmé, že oznámené jednání přestupkem být nemůže, neboť oznámeným skutkem šlo naopak o výkon ústavně zaručeného základního práva shromažďovacího... V případě, kdy je zřejmé, že řízení bude zastaveno, není na místě účastníka, který se na výzvu před správní orgán nedostavil, sankcionovat pořádkovou pokutou.“ a pokračuje: „K tomu Ústavní soud dodává, že vyplývá-li z dosud již zjištěných skutečností závěr, že předvolaný je pravděpodobným pachatelem přestupku, je vynucování jeho přítomnosti za účelem poskytnutí výpovědi, a to pomocí sankcí, problematické z důvodů porušení jeho práva garantovaného mu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.“

V § 137 SŘ je i přímý odkaz na obdobné užití předvolání (§ 59 SŘ) a předvedení (§ 60 SŘ).⁸⁸ Předvolání je písemné, doručované do vlastních rukou zpravidla s předstihem nejméně 5 dnů (obecně nic nebrání tomu, aby se ústní jednání konalo dříve než v zákonem stanovené lhůtě, pokud to předvolanému nevadí). Předvolání obsahuje

⁸⁸ Subsidiární užití institutu předvedení na základě § 137 SŘ při opatřování vysvětlení podle § 60 PZ odsouhlasili i zástupci Ministerstva vnitra - viz zápis ze dne 18. 12. 2007 z jednání na konzultačním dni pořádaným Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy oddělením správním pro zpracovatele přestupkové agendy, s. 3

kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a s ponaučením o následcích, pokud se nedostaví. Omluva je možná ze závažných důvodů. Předvolanou osobu lze předvést, pokud se nedostaví bez náležité omluvy nebo dostatečných důvodů, především prostřednictvím Policie ČR a v případě řízení před orgány obce i prostřednictvím obecní policie.

Pro úplnost je vhodné uvést několik hlavních rozdílů v podání vysvětlení před správním orgánem a před orgány policie a obecní policie. Správní orgán může ukládat pořádkové pokuty (§ 60 odst. 2 PZ), zatímco policie ani obecní policie tak činit nemohou. Původně osoba podávající vysvětlení nemohla požadovat úhradu nákladů před správním orgánem, ale mohla je požadovat, podávala-li vysvětlení orgánům Policie ČR nebo obecní policii. Tento názor byl překonán⁸⁹ a napříště je správní orgán povinen uhradit osobě podávající vysvětlení za podmínek ustanovení § 79 odst. 4 SŘ a vyhlášky č. 520/2005 Sb. hotové výdaje a ušlý výdělek, a to z důvodu, že postavení osoby podávající před správním orgánem vysvětlení se totiž zásadně neliší od postavení osoby podávající svědeckou výpověď v průběhu správního řízení.

4.4.4 Možnost užití záznamu o podání vysvětlení jako důkazu

V § 137 odst. 4 SŘ se zakazuje užití záznamu o podání vysvětlení jako důkazního prostředku, což má za následek, že bude-li chtít správní orgán takto získané informace využít, musí v pozdějším řízení výpověď opakovat. Obdobný princip založený na zásadě ústnosti a bezprostřednosti nalezneme v TŘ, který také v obecné rovině nařizuje opakování výslechu před soudem, má však řadu výjimek. Použití záznamu, a to i policejního, jako důkazního prostředku má za následek vadu řízení, což potvrdil i NSS v rozhodnutí 1 As 34/2010, kde potvrdil, že odkázání se na vysvětlení podaná na Policii ČR, byť i samotným vyslýchaným, namísto svědecké výpovědi, je v rozporu s § 137 odst. 4 SŘ a je vadou řízení.

Význam úředního záznamu o podaném vysvětlení spočívá v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit význam případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o

⁸⁹ Závěr č. 34 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2006

přestupku prokazovat. Na základě odpovědí na tyto otázky pak může být posouzena věrohodnost výpovědi, když významným prvkem při jejím hodnocení je právě i ústní projev svědka (plynulost řeči, pauzy při vybavování si skutečností, prvky nonverbální komunikace atd.). V případě rozporů mezi výpovědí a obsahem úředního záznamu na to může být daná osoba výslovně dotázána.

Podaná vysvětlení podle PZ, TR, PolZ, ObPo mají povahu podkladů pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 SŘ, ke kterým lze při rozhodování přihlídnout, nesmějí být však jediným podkladem pro vydání rozhodnutí o přestupku.

Stálo by za zvážení, zda pro účely přestupkové řízení neumožnit užití záznamu o podání vysvětlení jako důkazního prostředku v situacích, kdy by s tím obviněný souhlasil. To by vedlo k větší rychlosti a efektivitě řízení a zároveň by se šetřily práva svědků. O něčem obdobném se uvažuje i v trestním řízení.⁹⁰

4.4.5 Pořádková pokuta

V § 60 odst. 2 PZ je upraven postup v případě, že se osoba bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení nebo kdy bezdůvodně odmítá podání vysvětlení, přičemž důvodně lze odmítat pouze pro skutečnosti uvedeny v odst. 1. V těchto případech může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000,- Kč, tedy ve stejné výši, jako je v § 137 odst. 2 SŘ, který upravuje stejnou problematiku. I z tohoto důvodu se úprava v § 60 odst. 2 PZ jeví nadbytečně, sice oproti § 137 odst. 1 SŘ navíc upravuje i možnost postihu pro nedostavení se k podání vysvětlení, ale jelikož zároveň platí subsidiárně i § 62 odst. 1 SŘ, který sankciuje to samé, je úprava téměř zcela duplicitní s tím rozdílem, že v § 62 SŘ je stanovena horní mez pořádkové pokuty až na 50.000,- Kč, nicméně v přestupkovém řízení se přednostně užije PZ s horní hranicí pokuty 5.000,- Kč.

Pro ukládání pořádkových pokut se užijí další obecná ustanovení v § 62 SŘ, především princip proporcionality a přiměřenosti uvedený v odst. 3, aby stanovená výše pořádkové pokuty nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu

⁹⁰ Informace zazněla na tiskové konferenci vlády ze dne 13. 4. 2011 z úst ministra spravedlnosti JUDr. Pospíšila.

předmětu řízení. V odst. 3 je dále stanoveno, že pokutu lze ukládat i opakovaně, což lze považovat za prolomení zásady ne bis in idem. V případě, kdy je osoba opakovaně předvolávána a stále se nedostavuje, je zřejmé, že lze pokutu uložit i vícekrát. Ovšem v případě, kdy odmítne podat vysvětlení, dostane pokutu, a přesto i nadále odmítá podat vysvětlení, je otázkou, zda ji orgán může donekonečna ukládat pořádkové pokuty, aby ji donutil promluvit. S tímto nelze souhlasit a nutno i na tyto případy použít pravidla proporcionality, přiměřenosti, když se musí poměřovat, zda součet udělených pokut už není v zjevném nepoměru k významu předmětu řízení.

V nálezu ÚS sp. zn. IV. ÚS 31/05 se řešila situace, kdy se v trestním řízení předvolaná osoba nedostavila k výslechu, za což dostala pořádkovou pokutu ve výši 7.000,- Kč. Následně bylo její jednání překvalifikováno z trestného činu na přestupek, za nějž jí byla uložena pokuta 2.000,- Kč, k čemuž ÚS uvádí: „Je-li poměřována sankce za závadné jednání, pro které se vede trestní či přestupkové řízení, a sankce za porušení procesní povinnosti při vyšetřování takového jednání, tedy přečin mnohem menší závažnosti, je zřejmé, že uložení několikanásobně vyšší pokuty za méně významný prohřešek procesního charakteru nemůže v testu proporcionality obstát.“

Dle názoru Ondruše⁹¹ lze pokutu ukládat i opakovaně a to vždy za nový skutek, který není pokračujícím jednáním. Horní hranice není stanovena pro jedno řízení. Pokutu lze ukládat opakovaně, nelze však jednou uloženou pokutu zvyšovat v případě, pokud protiprávní jednání pachatele pokračuje.

Pokud se obviněný nedostaví k ústnímu jednání, ač řádně předvolán, a správní orgán věc rozhodne v jeho nepřítomnosti, není na místě mu ukládat pořádkovou pokutu, protože nebyl splněn požadavek, aby tím závažně ztížil postup orgánu.

Může vzniknout paradoxní situace, kdy svědek bude odmítat prokázání totožnosti, ale správní orgán mu nebude moci uložit pořádkovou pokutu, protože vůči neznámé osobě nelze vydat rozhodnutí. Správní orgán by musel její totožnost prokázat jinak, např. svědeckou výpovědí.

⁹¹ Ondruš, R., Správní řád : nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Praha : Linde Praha, 2005. s. 214

Podle § 60 odst. 3 PZ je pokuta uložená orgánem obce příjmem této obce, pokuta uložená jiným správním orgánem České republiky je příjmem státního rozpočtu. Ustanovení nepočítá s možnou situací, kdy za určitých okolností mohl v prvním stupni rozhodnout kraj. V tomto případě bychom museli vyjít z § 62 odst. 4 SŘ, kde se v obecné rovině stanoví pravidlo, že pořádkovou pokutu vybírá podle zvláštního zákona správní orgán, který ji uložil a je příjmem toho rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost tohoto orgánu.

4.4.6 Závěr k podání vysvětlení

Celý § 60 PZ je nadbytečný a mohl by se zrušit - obsahově neobsahuje nic, co by se nedalo odvodit ze SŘ, který jsme nuceni stejně použít pro jeho komplexnější úpravu a musíme pomocí něj řešit i některé nedostatky § 60 PZ. To však vede k interpretačním sporům, do jaké míry lze subsidiárně použít SŘ v případech, kdy oba zákony upravují stejnou problematiku s mírnými odlišnostmi, což zvyšuje nejistotu ohledně takového postupu.

4.5 Zajištění důkazu před zahájením řízení

Tento institut není vůbec upraven v PZ, a proto se na něj plně užije ustanovení SŘ v § 138. Zajištění důkazu slouží k tomu, aby byl před zahájením řízení zajištěn důkaz, který by později nebylo možné provést nebo jen s velkými obtížemi. Blíže jsou podmínky upraveny v odst. § 138 SŘ. Důkaz lze zajistit z moci úřední nebo na žádost toho, kdo by byl účastníkem řízení (nejčastěji patrně poškozeného), a musí zde existovat důvodná obava o nemožnosti jeho pozdějšího provedení. Další podmínka zohledňuje princip proporcionality, když se požaduje důvodný předpoklad, aby provedení tohoto důkazu bylo s to podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování. Správní orgán si sám posuzuje důvodnost tohoto postupu.

O zajištění důkazu vydá správní orgán usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká. V usnesení se vymezí, jaký důkazní prostředek bude zajišťován a jaké povinnosti se v souvislosti s tím ukládají. Proti usnesení lze podat odvolání, které nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5 SŘ). Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně, to však neplatí pro osoby, které musí při provádění úkonu

poskytnout osobní součinnost - těm musí být usnesení doručeno nejpozději současně s úkonem, kterým se zajišťuje důkazní prostředek.

Žádost o zajištění důkazu je podáním ve smyslu § 37 SŘ a musí splňovat jeho obecné náležitosti. Je otázkou, jak by měl správní orgán postupovat v případě, kdy došlé oznámení má vady a lpění na jejich odstranění by mezitím ohrožovalo existenci důkazního prostředku. Domnívám se, že bylo-li by zřejmé, proč a jaký důkazní prostředek má být zajištěn (resp. by byly splněny podmínky pro zajištění důkazu), měl by ho správní orgán zajistit sám z moci úřední, aniž by čekal na odstranění vad podání.⁹²

Důkaz zajišťuje správní orgán, který by byl příslušný k řízení o přestupku, nebo správní orgán, v jehož obvodu se důkazní prostředek nachází (§ 138 odst. 2). Při zajišťování důkazu musí být přítomen ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou (§ 15 odst. 2 SŘ) v případném následném řízení. Jejich účast je nutná, jelikož zastupují věcně a místně příslušný orgán, který odpovídá za opatření (§ 50 odst. 2 SŘ) a zhodnocení podkladů (§ 50 odst. 4 SŘ) pro vydání rozhodnutí.

Zajištění důkazního prostředku jiným orgánem je svoji povahou velmi blízký dožádání (§ 13 SŘ), kdy stejně jako v tomto případě provádí jiný věcně příslušný správní orgán úkon za jiný správní orgán. V případě dožádání však není nezbytné, aby tomuto úkonu byl přítomen zástupce dožadujícího se orgánu, v případě zajištění důkazu však ano. Vedral uvádí, že zajištění důkazu před zahájením řízení lze provést i dožádáním např. v případech, kdy je nutný výslech svědka, u něhož nelze hovořit o tom, že se tento ohrožený důkazní prostředek nachází nebo nenachází v nějakém správním obvodu.⁹³

Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, má správní orgán povinnost vyrozumět ty, o nichž správní orgán ví, že by byli účastníky řízení (popř. jejich zástupce a zmocněnce), o zajišťování důkazu a o tom, že tomu mohou být přítomni a že se k zajištěnému důkazu

⁹² Stejně srov. Vedral, J., Správní řád : Komentář, 1. vydání, Praha : BOVA POLYGON, 2006. s. 759

⁹³ Vedral, J., Správní řád : Komentář, 1. vydání, Praha : BOVA POLYGON, 2006. s. 760

mohou vyjádřit (§ 138 odst. 3 SŘ). Pokud se však zajištění důkazu nezúčastní nebo se k němu nevyjádří, nijak to nebrání tomu, aby se k tomu vyjádřili v následném řízení.

Podle § 138 odst. 4 SŘ se o zajištění důkazu sepisuje protokol, který má pak povahu důkazní listiny a v řízení se provádí přečtením nebo sdělením obsahu podle § 53 odst. 6 SŘ. Protokol má náležitosti stanovené v § 18 SŘ. V případě zajištění důkazu znaleckým posudkem se postup před zahájením řízení omezuje na ustanovení znalce a jeho znalecký posudek bude přečten nebo znalec popř. vyslýchán až v průběhu řízení. Je-li důkazním prostředkem listina, kterou správní orgán nemůže zajistit, pořídí její ověřenou kopii.

Zajištění důkazu podle § 138 odst. 1 SŘ je vyloučeno ze soudního přezkumu, jelikož se jedná o úkon předběžné povahy (srov. KS v Brně 30 Ca74/2008).

Předběžně zajištění důkazu podle § 138 odst. 1 SŘ je svým účelem blízké vydání a odnětí věci podle § 75 PZ, kdy každý, kdo má u sebe věc důležitou pro zjištění skutečného stavu věci, nebo věc, která může být prohlášena za propadlou (§ 15 PZ) nebo zabranou (§ 18 PZ), je povinen ji vydat na výzvu správního orgánu. Podobné je však i s instituty důkazu ohledáním dle § 54 odst. 1 SŘ a předběžného opatření o zajištění věci dle § 61 odst. 4 SŘ. Tato ustanovení jsou však odlišná od § 138 SŘ, jelikož se vztahují až k fázi správního řízení, nikoli k fázi před zahájením řízení.

Zmínit se může také § 34 PolZ, kdy je policista oprávněn vyzvat osobu k vydání věci (a při neuposlechnutí výzvy ji následně i odejmout), lze-li mít za to, že v řízení o přestupku může být uloženo její propadnutí anebo může být zabráná, nebo jde o věc důležitou pro řízení o přestupku. Obdobně v § 17 ObPo je strážník oprávněn po předchozí marné výzvě k vydání věci tuto věc odejmout, jestliže lze mít důvodně za to, že v řízení o přestupku může být vysloveno její propadnutí nebo může být zabráná (není zde přímo stanovena možnost věc odejmout, pokud jde o věc důležitou pro řízení o přestupku).

4.6 Odložení věci

4.6.1 Úvod

Odložení věci je institut, který zabraňuje zbytečnému zahajování řízení o přestupku v případech, kdy je zjevné, že by řízení nevedlo k potrestání pachatele nebo

by bylo jinak neúčelné a jeho provedením by došlo pouze k plýtvání a nedůvodnému administrativnímu zatížení. Odložení věci je upraveno jednak obecně v § 43 SŘ, ale především svojí vlastní a obsáhlejší úpravu má PZ v § 66. Důvody pro odložení věci jsou vypočteny taxativně a správní orgán nemá možnost uvážení, zda věc odloží či nikoli, protože pokud budou naplněny podmínky v zákoně předvídané, věc odložit musí (s výjimkou § 66 odst. 2 PZ). S tím souvisí i povinnost správního orgánu během svého postupu zkoumat, zda tyto důvody nenastaly.

Návrhové delikty podle § 68 PZ obecně nemohou být odloženy (s výjimkami níže uvedenými), protože v těchto případech je řízení zahájeno již samotným podáním návrhu, což však nebrání tomu, aby se z obdobných důvodů, kvůli kterým by mohla být věc odložena, nemohlo řízení ihned zastavit.

Velmi podobným institutem k odložení věci je zastavení řízení. Oboje vycházejí ze stejné obecné myšlenky, že nastane-li určitá situace, která by bránila zdárnému dokončení projednání přestupku, nebo k projednání přestupku již není důvod, nemá se správní orgán věcí dále zabývat. Plně se zde projevuje zásada hospodárnosti, procesní ekonomie a nepřímo i rychlosti. Důvody bránící v postupu řízení mají oba instituty definovány z větší části stejně. Rozdíl mezi nimi není ani tak obsahový, jako spíše systematický - věc se odkládá ještě před zahájením řízení, zatímco řízení lze zastavit, jak název napovídá, až během řízení. Z těchto důvodů může docházet i k vzájemnému zaměňování obou pojmů. Konečně je potřeba od nich odlišovat i pojem přerušování řízení, který upravuje pouze SŘ v § 64 - 65.

4.6.2 Důvody pro obligatorní odložení věci

Přestupkový zákon § 66 nesyrově rozdělil důvody pro obligatorní odložení věci do 1. a 3. odstavce a mezi ně vložil ustanovení o fakultativní možnosti odložení věci. Co vedlo zákonodárce k tomuto řešení není jasné, obzvláště, když v § 76 PZ, který upravuje obdobné důvody pro zastavení řízení, jsou všechny tyto důvody v jednom odstavci. Jediným vodítkem je snad skutečnost, že v odst. 1 se dají důvody pro odložení věci podřadit mezi překážky na straně subjektu přestupku, zatímco v odst. 3 se jedná obecně o procesní překážky.

4.6.2.1 Odložení věci dle § 66 odst. 1 PZ (důvody na straně subjektu)

§ 66 odst. 1 písm. a) PZ - Orgán věc odloží, pokud osoba podezřelá ze spáchání přestupku požívá výsad a imunit podle zákona nebo podle mezinárodního práva. Důvodem těchto výsad a imunit je ochrana nositele významné společenské funkce, kdy zabezpečení výkonu této funkce je přednější než sankcionování jejího pachatele, a mj. je to i záruka ochrany před možnými vnějšími „šikanózními“ zásahy.⁹⁴

Pro poslance a senátory zakotvuje postup projednávání přestupků čl. 27 odst. 3 Ústavy, podle které podléhají pravomoci disciplinární komory, jejímiž jsou členy, nestanoví-li zákon jinak. Ten tak stanovuje v § 9 odst. 3 PZ, kde poslanci a senátoři obecně podléhají pravomoci správních orgánů při postihu přestupků, mají však možnost požádat příslušný správní orgán, aby na místo něho byla jejich věc projednána před orgánem Parlamentu ČR v disciplinárním řízení.⁹⁵ V rozhodnutí NSS 5 As 4/2005 soud popírá možnost extenzivního výkladu čl. 27 odst. 3 Ústavy způsobem, aby se kromě přestupků vztahovala disciplinární pravomoc komory i na jiné správní delikty.

Obdobné postavení mají i soudci Ústavního soudu, ty však podle § 4 odst. 2 ÚsS nelze stíhat pro přestupek. Podléhají však kárnému řízení a podle § 133 odst. 2 ÚsS spadá mezi kárné provinění též jednání, které má znaky přestupku.⁹⁶

Prezidenta ČR podle čl. 65 odst. 1 Ústavy nelze vůbec stíhat nejen za přestupky, ale za veškeré správní delikty.

Mezinárodní smlouvy vymezují osoby, které požívající imunity v různém rozsahu. Např. ve vyhlášce č. 157/1964 Sb., o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích, kdy je podle čl. 31 odst. 1 diplomatický zástupce vyňat z trestní, správní i civilní jurisdikce přijímajícího státu. V čl. 37 jsou tyto imunity vztaheny i členy jeho

⁹⁴ Tento princip lze plně pochopit v případě mezinárodních smluv. V případě představitelů významných státních funkcí lze pochopit tento princip u trestných činů a vedení trestního řízení, avšak v případě přestupků (a jiných správních deliktů) je otázkou, zda není jejich nepostihování již trochu nadbytečně ochrannářské, i s ohledem na sankce, které lze za přestupky uložit (snad jedině samotné řízení by mohlo tyto osoby časově zatěžovat).

⁹⁵ V případě poslance upravuje disciplinární řízení § 13 a n. JŘP, u senátora se bude postupovat podle § 14 a n. JŘS. V obou případech rozhoduje mandátový a imunitní výbor dané komory.

⁹⁶ Dříve § 9a PZ běžným soudcům umožňoval požadovat projednání jejich přestupků v kárném soudním řízení, obdobně jako tomu je v případě poslanců a senátorů. Toto ustanovení bylo zrušeno a propříště podléhají soudci při projednávání přestupků pravomoci správních orgánů.

rodiny a dále za jistých podmínek i další členy jeho technického, administrativního a služebního aparátu. Ve vyhlášce č. 32/1969 Sb., o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích, se v čl. 43 hovoří o vynětí ze soudní a správní jurisdikce, pokud jde o úkony prováděné při výkonu konzulárních funkcí konzulárními úředníky a jejich zaměstnanci. Ve vyhlášce č. 52/1956 Sb., o přístupu Československé republiky k Úmluvě o výsadách a imunitách Organizace spojených národů schválené Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 13. února 1946, v § 11 písm. a) požívají zástupci členských států imunity vůči právním řízením kteréhokoli druhu kvůli výrokům ústním nebo písemným a pro všechna jednání, jež učiní jakožto zástupci v orgánech OSN.

S ohledem na vznik a zánik výsad a imunit (dále je privilegií) mohou nastat různé situace v přestupkovém řízení. Nejjednodušší je, pokud osoba spáchá přestupek v době, kdy je nositelkou privilegií, a ve stejné době se má přestupek projednat, což nelze a věc se odloží.

Další případ je, kdy osoba v době spáchání přestupku nepožívala těchto privilegií, ale v době projednávání přestupku již ano. Zde je možný rozkol v ustanoveních. V § 60 odst. 1 písm. a) PZ se píše, že orgán věc odloží, pokud osoba podezřelá požívá privilegií. Zdálo by se, že je tedy irelevantní, kdy ke spáchání přestupku došlo. Naproti tomu § 9 odst. 1 PZ hovoří o tom, že přestupek, kterého se dopustila osoba požívající privilegií, nelze projednat. Problém je v jazykové formulaci, ze které nelze určit, zda se tím myslí osoba, která požívá privilegií nyní, nebo zda jich musela požívat již v době spáchání přestupku. Výkladově si můžeme pomoci § 9 odst. 2 PZ, kde se dále stanoví, že nelze ani vykonat sankci nebo v jejím výkonu pokračovat, jestliže pachatel později získal privilegia.⁹⁷ Jestliže měl zákonodárce v úmyslu dokonce upustit od sankce udělené v době, kdy osoba neměla privilegia, tím spíše patrně chtěl,

⁹⁷ Toto ustanovení § 9 odst. 2 PZ je dle mého názoru až zbytečně benevolentní. Pokud osoba spáchala přestupek a byla za něj sankcionována v době, kdy ještě neměla privilegia, nevidím důvod, proč by se sankce nemohla vykonat i později. Zákon sice z tohoto ustanovení výslovně vylučuje poslance a senátory, otázka je, proč by to mělo i nadále dopadat na prezidenta a ústavní soudce (nejčastější sankcí je peněžitá pokuta, kterou vzhledem k jejich platům budou schopni určitě zaplatit a je otázka, jaký zákaz činnosti by mohl narušit výkon jejich funkce). Smysl může mít toto ustanovení snad pro závazky vyplývající z mezinárodních smluv, ty však mají aplikační přednost před zákony (čl. 10 Ústavy) a platily by, i kdyby se toto ustanovení zrušilo, což by dle mého názoru ničemu neškodilo.

aby se ani neprojednávávaly přestupky, které byly spáchány před nabytím privilegia. Navíc by tomu odpovídal i ochranný smysl privilegií a formulce v § 66 PZ. Lze tedy shrnout, že má-li osoba privilegia, věc se odloží bez ohledu na dobu spáchání přestupku.

Poslední možnost je situace, kdy byl přestupek spáchán v době, kdy osoba požívala privilegií, ale v době projednávání přestupku jich už pozbyla. Byl-li výklad ustanovení § 9 odst. 1 PZ správný, pak nic nebrání tomu, aby tento přestupek projednal správní orgán. Pokud by byl přestupek projednáván zvláštním orgánem (např. disciplinární komisí) a osoba by pozbyla funkce, se kterou jsou spojena privilegia, musel by řízení od začátku provést původně příslušný správní orgán (a contrario § 132 SŘ).

V teoretickém případě, kdy by osoba spáchala přestupek, pak získala privilegia, rázem by je pozbyla a teprve poté by se přestupek začal projednávat, by byl příslušný klasicky správní orgán.

§ 66 odst. 1 písm. b) PZ - Správní orgán věc dále odloží, pokud osoba podezřelá ze spáchání přestupku nedovršila 15. rok svého života,⁹⁸ jak vyplývá též z § 5 odst. 1 PZ, nebo pokud trpěla duševní poruchou, pro niž nemohla rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo trpěla duševní chorobou, pro niž nemohla ovládat své jednání. Tyto podmínky nepřičetnosti vycházejí a blíže je upravuje § 5 odst. 2 PZ.

Využitelnost odložení věci pro duševní chorobu je však v praxi omezená, když nemůže dopad na případy, kdy má správní orgán podezření, že pachatel přestupku má duševní problémy, ale nemůže požadovat jeho vyšetření znalcem - to by mohl až během řízení, které není ještě zahájeno.

§ 66 odst. 1 písm. c) PZ - Správní orgán věc dále odloží, pokud osoba podezřelá ze spáchání přestupku zemřela, což je zcela logický postup v situaci, kdy nemáte proti komu vést řízení. Za smrt se podle § 7 odst. 2 OZ považuje i prohlášení za mrtvého postupem podle § 195 a n. OSŘ.

⁹⁸ Případná otázka, zda se má den 15. narozenin již považovat za první den, kdy je osoba již odpovědná podle PZ, se výslovně neřeší a nezbude, než analogicky ve prospěch pachatele aplikovat § 139 TZ, který s trestní odpovědností počítá až dnem následujícím po dni 15. narozenin.

4.6.2.2 Odložení věci dle § 66 odst. 3 PZ (z důvodů překážky v řízení)

§ 66 odst. 3 písm. a) PZ - Správní orgán věc odloží, pokud došlé oznámení, které správnímu orgánu oznamují státní orgány, orgány policie nebo obce, právnické i fyzické osoby (§ 67 odst. 2 PZ), neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo postoupení věci (§ 71 PZ). Tímto důvodem bude především skutečnost, že dané jednání nemá znaky přestupku.

Ze stejného ustanovení § 67 odst. 2 PZ však vyplývá, že správní orgány kromě oznámení získávají podklady i postoupením věci orgánem činným v trestním řízení nebo z vlastní činnosti. Proč by správní orgán nemohl odložit postoupenou věc? Nebo proč by nemohl odložit věc, pokud by orgán vlastním šetřením pojal podezření ze spáchání přestupku a později by zjistil, že k přestupku nedošlo?⁹⁹ Obě situace jsou trochu absurdní, na jedné straně má správní orgán spis, který neodůvodňuje zahájení řízení, na druhé straně ho musí nějakou ukončit, přitom striktně vzato mu zákon neumožňuje věc odložit, i když by tak mohl učinit, kdyby mu obsahově stejné oznámení učinila osoba či orgán předvídaný zákonem. Zde je patrně nutné použít extenzivní výklad a vztáhnout důvody odložení věci i na tyto případy. Kdyby tento výklad neobstál, je tu stále pojistka v podobě § 66 odst. 3 písm. g) PZ (tj. nezjistí do 60 dnů skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě), jehož účel je ovšem primárně jiný.

K tomu se váže rozsudek NSS 2 As 20/2008, který uvedl, že postupuje-li orgán činný v trestním řízení věc správnímu orgánu, je toto postoupení závazné z hlediska kvalifikace daného jednání jako přestupku, a tedy slouží k určení věcné příslušnosti.

§ 66 odst. 3 písm. b) PZ - Správní orgán věc odloží, koná-li se pro tentýž skutek trestní stíhání nebo řízení u jiného příslušného správního orgánu. Toto je důvod překážky vyplývající ze zásady *ne bis in idem*.¹⁰⁰ Aby orgán mohl věc odložit, bude nutná součinnost s podezřelým, který má povinnost na základě § 8 SŘ upozornit na

⁹⁹ Správní orgán v případě vlastního šetření a následném vyhodnocení, že se o přestupek nejedná, věc odkládat nebude, protože zde není *de facto* co odložit. Pokud by však orgán ve věci učinil některé úkony, jako např. podání vysvětlení, předběžné zajištění důkazu atp., pak by věc patrně už odkládal.

¹⁰⁰ V rámci řízení u jiného správního orgánu by šlo uvažovat i o překážka věci zahájené (*litispendence*), jak vyplývá z § 48 odst. 1 SŘ.

další řízení, která se vedou pro tentýž skutek, aby mohlo mezi orgány dojít k souladu postupů. Je to logický požadavek, protože správních orgánů, které mohou momentálně vést řízení ve stejné věci, je teoreticky hodně a při neexistenci centralizované evidence veřejnoprávních řízení není v silách správního orgánu si tyto informace ověřovat.

§ 66 odst. 3 písm. c) PZ - Věc se odloží, pokud o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení anebo v blokovém řízení. Překážka věci rozhodnuté (*rei iudicatea*) vyplývá i z § 48 odst. 2 PZ, kdy lze uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Výjimkou by byla situace, kdy by původní rozhodnutí bylo zákonným způsobem zrušeno. I zde můžeme plně odkázat na zásadu *ne bis in idem* (srov. 2.2.17)

§ 66 odst. 3 písm. d) PZ - Věc se odloží, pokud o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a uložené opatření se považuje za postačující. Toto ustanovení je svým pojetím na pomezí § 66 odst. 3 písm. c) PZ a § 66 odst. 2 PZ. V prvním případě lze spatřovat podobnost s věcí rozhodnutou, protože by se postihovalo dvakrát téže jednání,¹⁰¹ ve druhém případě se obdobně vychází z principu absorpce, aby dostatečný disciplinární postih nebyl nadměru zostřován sankcí za přestupek, když bylo účelu sankce již dosaženo.

Praktická otázka zní, co lze považovat za postačující postih? Patrně to musí být alespoň takový postih, který by pachateli za daných okolností hrozil v přestupkovém řízení. Je však legitimní spokojit se stejnou výší trestu? Resp. není nespravedlivé, že by běžný občan při stejném jednání byl potrestán stejně, aniž by měl zvláštní povinnosti vyplývající z jeho povolání (postavení)? Domnívám se, že by se správní orgán neměl spokojit pouze s výší sankce hrozící za přestupek, spíše by měl věc odložit až v případě, že by disciplinární potrestání bylo alespoň o něco málo přísnější, než samotná sankce za přestupek hrozící. Zde může vzniknout problém, jak porovnávat různé sankce, především nepeněžité, povahy, resp. jakým způsobem je přepočítat na peněžité postihy,

¹⁰¹ Teorie v tomto případě připouští dvojí postih, neboť se pokaždé postihuje jiný objekt zasažený protiprávním jednáním. Srov. *Hendrych, D. a kol.* Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 481

kteře se dají snadno porovnat. Takový postup asi nelze popsat univerzálně a správni orgán bude muset brát v potaz individuální charakter jednotlivých postihů, což bude vždy zatíženo subjektivním posouzením.

Zajímavý je v tomto směru trestní judikát Nejvyššího soudu SSR, sp. zn. 5 Tz 131/76, který nepovažuje rozvázání pracovního poměru dohodou za disciplinární trest, i když k němu došlo právě v důsledku protiprávního jednání. Jinými slovy, převedeno do problematiky přestupků, pokud by se pachatel dopustil protiprávního jednání, kvůli němuž by byl rozvázán pracovní poměr, není to striktně vzato disciplinární trest a správni orgán by k tomu neměl přihlížet, leda by rozvázání pracovního poměru bylo uplatněným disciplinárním (kárným) trestem přímo zákonem předvídaným.

Je otázkou, zda to není příliš formalistické. Pokud je ztráta zaměstnání faktickým důsledkem protiprávního jednání, i když není přímo disciplinárním postihem, mohlo by se to považovat za jistý kvazi-trest, byť z roviny soukromoprávní. Domnívám se, že ztráta zaměstnání je významným zásahem do života člověka a je plně způsobilá působit preventivně, represivně i nápravně jako jakákoli jiná sankce a správni orgán by při úvahách o odložení věci měl brát v potaz i tento faktor.

§ 66 odst. 3 písm. e) PZ - Věc se odloží, pokud odpovědnost za přestupek zanikla. Zánik odpovědnosti upravuje § 20 PZ, kdy přestupek nelze projednat, uplynuli od jeho spáchání jeden rok nebo se na přestupek vztahuje amnestie. Praxe vykládá požadavek projednání přestupku tak, že v prekluzivní jednoroční lhůtě musí rozhodnutí nabyt právní moci. Někteří autoři to však považují za příliš restriktivní, když ve formulaci projednání přestupku nespátřují nutnost nabytí právní moci, a tedy stačí v dané době vydat rozhodnutí.¹⁰² Do běhu lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení, ale případné přerušení řízení podle § 64 a n. SŘ nemá na běh této lhůty vliv.

Trestní řízení je zpravidla zahájeno dnem, kdy byl sepsán záznam o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 TR) a končí dnem právní moci usnesení orgánu

¹⁰² Hrušová K., Molek P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. Soudní rozhledy, 2009. č. 12. s. 457

činného v trestním řízení o odevzdání nebo postoupení věci příslušnému správnímu orgánu k projednání přestupku.

Na okraj může být poznamenáno, že dobou spáchání přestupku je doba jeho dokonání. U pokračování v přestupku a u přestupků hromadných je to doba jejich dokončení, tj. doba, kdy došlo k poslednímu aktu jednání. V případě trvajících přestupků dochází k započetí běhu prekluzivní lhůty v okamžiku odstranění protiprávního stavu.

§ 66 odst. 3 písm. f) PZ - Správní orgán věc odloží, pokud návrh na zahájení řízení o přestupku byl podán opožděně. Doba pro podání návrhového přestupku činí tři měsíce ode dne, kdy se navrhovatel o přestupku dozvěděl (§ 68 odst. 2 PZ). Tato lhůta je hmotněprávní a nelze na ni uplatnit pravidla pro počítání procesních lhůt obsažená v § 40 SŘ, z čehož plyne, že přesně v poslední den lhůty musí být návrh doručen správnímu orgánu, přičemž zmeškání lhůty nelze prominout. Řešila se i otázka, zda lze aplikovat § 122 odst. 3 OZ,¹⁰³ ale ani toto ustanovení nelze použít, jelikož by se jednalo o analogii v neprospěch pachatele, která je nepřípustná.

§ 66 odst. 3 písm. g) - Konečně správní orgán věc odloží, pokud do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Toto písmeno bylo vloženo až novelou v roce 1995. Důvodem je skutečnost, že se v praxi zcela běžně nedaří odhalovat pachatele řady přestupků a pravděpodobnost jejich odhalení v odstupem času rapidně klesá.¹⁰⁴ V těchto případech by správním orgánům ležely na stole tzv. „mrtvé spisy“, které by stejně již nikdo neprošetřoval, a pouze by se čekalo, až by vypršela roční prekluzivní lhůta a věc se mohla odložit.

¹⁰³ Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den.

¹⁰⁴ Není to problém jenom přestupků, ale i trestných činů, např. krádeží. Nelze očekávat, že se kvůli méně společensky závažným přestupkům povede personálně a finančně náročné (kriminalistické) vyšetřování, aby se zjistil jejich pachatel, když se toho v celé řadě případů nedostává ani trestným činům.

4.6.3 Fakultativní možnost odložení věci

V § 66 odst. 2 PZ je zakotvena fakultativní možnost správního orgánu věc odložit, jestliže sankce, kterou lze za přestupek uložit, je bezvýznamná vedle trestu, který osobě podezřelý z přestupku byl nebo bude podle očekávání uložen za jiný čin v trestním řízení. Jsou-li tu důvody pro obligatorní i fakultativní odložení věci, přednost mají důvody obligatorní.¹⁰⁵

Toto ustanovení prolamuje zásadu oficiality a částečně se dotýká i zásady rovnosti. Naopak se zde uplatňuje zásada oportunity. Obdobná formulace je i v § 172 odst. 2 písm. a) TR, kdy lze zastavit trestní řízení, pokud je hrozící trest zcela bez významu vedle trestu uloženého nebo očekávaného. Pokud vyjdeme z této komparace, je správné, že je tato možnost i ve vztahu přestupek - trestný čin, jelikož by bylo absurdní, aby u méně závažného trestného činu šlo řízení zastavit, ale u z povahy věci ještě méně závažnějšího přestupku by to nešlo.

Předně si lze klást otázku, proč by osoba, která byla nebo bude potrestána za trestný čin, měla mít tu možnost, že správní orgán může projednání jejího přestupku odložit? Toto ustanovení se dostalo do PZ zákona až novelou v roce 1993 a jak vysvětluje komentář,¹⁰⁶ jde o řešení praktické, které má zabraňovat zbytečnému a administrativně náročnému řízení, když hlavním důvodem byla reakce na problémové sankcionování osob ve výkonu trestu odnětí svobody.¹⁰⁷ Zdá se, že jediným důvodem byl administrativní pragmatismus, nicméně v tom lze najít i oprávněné prvky absorpce trestního postihu.

Problematika tohoto ustanovení se rozpadá do dvou částí. Jedna část hovoří o tom, že správní orgán může věc odložit, jestliže by sankce byla bezvýznamná vedle trestu, který bude podle očekávání uložen za jiný čin v trestním řízení, druhá část hovoří o odložení věci kvůli trestu již uloženému, jevila by se vedle něj sankce jako

¹⁰⁵ Totéž vyplývá z rozsudku NS ČSR 11 Tz 3/76, který posuzoval analogickou situaci.

¹⁰⁶ Červený, Z., Štauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů, 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 148

¹⁰⁷ S použitím tohoto institutu ve vztahu se k osobám ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody počítá i Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 150

bezvýznamná. Zavedení této možnosti vychází snad ze správné idey, jež má své opodstatnění, po technické stránce ovšem postrádá jakoukoli důslednost a větší promyšlenost.

4.6.3.1 Odložení věci z důvodu trestu očekávaného

Zákonodárce při formulaci tohoto ustanovení poněkud opomněl presumpci nevinny, protože toto ustanovení je evidentně v rozporu s touto zásadou, a to hned dvakrát. Presumpce nevinny, jakožto teoretický model konstruovaný právem, samozřejmě nemůže zabránit tomu, aby si jednotlivé orgány (resp. fyzické osoby), ať již správní nebo činné v trestním řízení, nemohly během řízení dělat představu o tom, jak věc pravděpodobně skončí a jak rozhodnou. Toto je přirozený fyziologický proces myšlení a nelze si nalhávat, že rozhodnutí ve věci se začne tvořit až ve chvíli, kdy skončí dokazování, všichni účastníci se k němu vyjádří a orgán se odebere k hlasování. Naopak, jednání posuzují lidé a ti si vytvářejí svoji představu o dané věci od samotného začátku z jim známých informací a na základě svých zkušeností a odborných znalostí. Materiálně a prakticky vzato, orgány tuto představu mají a z povahy věci to nelze změnit. Co lze ovlivnit je formální postup na základě presumpce nevinny, jenž ukládá, aby obviněný byl považován za nevinného, dokud se neprokáže opak, a právě toto hledisko je narušeno, jelikož zákon přímo vybízí k tomu, aby si správní orgán předem posoudil otázku viny a sankce (trestu), a to nejen co se týče přestupku, ale i trestného činu.¹⁰⁸

Připustíme-li, že v praxi má správní orgán (kvalifikovanou) představu o tom, jak by projednání přestupku mohlo dopadnout, samozřejmě s velkou výhradou, jelikož neproběhlo řízení ani dokazování, musíme se ale ptát, kde má vzít představu o tom, jak se vyvine trestní řízení. Zde narážíme na praktický problém - podle čeho má správní orgán vyvodit, že bude dotyčná osoba potrestána, když sám řízení nevede, není jeho účastníkem a nemá přístup ke spisu?¹⁰⁹ Kde má brát relevantní informace o trestním

¹⁰⁸ Nic na tom nemění skutečnost, že porušení této zásady je vždy ku prospěchu obviněného, který v tomto případě nebude za přestupek sankcionován, ať již ho spáchal či nikoli.

¹⁰⁹ Trestní řád v § 65 odst. 1 umožňuje se souhlasem předsedy senátu a přípravném řízení se souhlasem státního zástupce nebo policejního orgánu nahlížet do spisu i jiným osobám, jen pokud je toho třeba k uplatnění jejich práv. Nepovažují za pravděpodobné, že by se toto ustanovení, už z jeho soukromoprávní

řízení (především důkazy), aby si mohl udělat odborný úsudek? A je vůbec správní orgán natolik odborně způsobilý, aby si byl vůbec schopen tento úsudek udělat? Podle mého názoru nikoli, protože se v řadě případů jedná o úředníky - neprávnický. Nebo má vycházet z nějakého stupně trestního řízení, který již dává tušit jistou míru pravděpodobnosti spáchání trestního činu? A měl by to být okamžik zahájení trestního stíhání, podání obžaloby nebo vydání nepravomocného rozsudku v první instanci? Ke všemu z ustanovení § 66 odst. 2 PZ ani nevyplývá, kdo má očekávat ono uložení trestu, zda sám správní orgán, poškozený, soudce, státní zástupce, média či veřejnost? Patrně se měl na mysli správní orgán, i když logičtější by bylo očekávání orgánu činného v trestním řízení. Celkově lze shrnout, že patrně až podání obžaloby dává 3. osobám (včetně správního orgánu) tušit, že zde je reálné podezření ze spáchání trestného činu a lze očekávat trest, jelikož je o tom přesvědčen přinejmenším státní zástupce, tedy osoba kvalifikovaná a plně obeznámená s případem.

Judikatura k tomuto ani ke stejnému ustanovení pro zastavení řízení v § 76 odst. 2 PZ neexistuje, protože se ani v jenom případě nelze bránit odvoláním, a i kdyby to šlo, tak se podezřelý pochopitelně odvolávat nebude. Za této situace je nasnadě užití trestně právní judikatury.¹¹⁰

Z rozhodnutí NS ČSR 3 Tz 7/70 vyplývá, že soud má nejen porovnávat trestní sazby (ve smyslu maximálně možných postihů), ale především i tresty, které reálně hrozí uložit vzhledem k okolnostem případu. Formulace v § 172 odst. 2 písm. a) TŘ je však trochu odlišná, když vychází ze spojení „trest, k němuž může trestní stíhání vést“, z něhož lze vytušit, že zákonodárce myslel právě reálně hrozící trest, nikoli maximální trest v horní hranici trestní sazby. Naproti tomu PZ obdobnou pasáž formuluje jako „sankce, kterou lze za přestupek uložit“, což vede k polemice, jak si to vykládat - zda jako sankci, kterou lze uložit vzhledem k okolnostem přestupku, nebo jako horní hranici

povahy, mohlo vztahovat i na správní orgány. Navíc v § 7 TŘ je zakotvena součinnost pouze mezi orgány činnými v trestním řízení.

¹¹⁰ Trestní řád v § 172 odst. 2 písm. a) stanoví, že řízení může být zastaveno, je-li trest, k němuž může trestní stíhání vést, zcela bez významu vedle trestu, který pro jiný čin byl obviněnému již uložen nebo který ho podle očekávání postihne. Trestní řízení však může být z tohoto důvodu zastaveno v různých jeho fázích a přímé odkazy nalezneme i v § 159a odst. 3, § 188 odst. 2, § 223 odst. 2 a § 314c odst. 1 písm. b) TŘ - to má význam při vyhledávání relevantní judikatury.

sankce stanovenou pro daný přestupek, čemuž spíše odpovídá jazykový výklad. Na druhou stranu má správní orgán porovnávat přestupek s trestem v trestním řízení očekávaným, tedy trestem hrozícím reálně. Bylo by nelogické, kdyby správní orgán měl porovnávat maximální teoretickou sankci za přestupek s reálně hrozícím trestem za trestný čin.

Použitelný je i judikát NS 4 Tz 8/66, kde soud apeluje na to, aby se při porovnávání trestů hodnotily všechny okolnosti včetně stupně nebezpečnosti pro společnost a hlediska účelu trestu. Především se má uvážit, zda dříve uložený trest již dostatečně zabezpečuje výchovu obviněného, aby vedl řádný život. Podobně hovoří i judikát NS SSR 4 Tz 83/75, který podmínky ještě rozšiřuje o posouzení poměrů obviněného, možnosti jeho nápravy a nutnost ochrany společnosti. Na druhou stranu byla vyslovena domněnka, že okolnost, která zpravidla vylučuje postup podle § 172 odst. 1 písm. a) TŘ, je většinou speciální recidiva pachatele, jelikož zvyšuje stupeň nebezpečnosti pro společnost.¹¹¹ Za povšimnutí stojí ještě judikát KS v Českých Budějovicích 4 To 709/2002, kde se vyslovuje názor, že byl-li pachatel dříve odsouzen pro několik útoků pokračujícího trestného činu a později se objeví další, není vyloučeno zastavit trestního stíhání i pro tento opomenutý útok právě z důvodu z důvodu § 172 odst. 2 písm. a) TŘ.

I vzhledem k analogickému výkladu TŘ a judikatuře s ním související se domnívám, že by měl správní orgán vždy vycházet z reálné sankce odpovídající okolnostem přestupku, které mu jsou v dané chvíli známy.

Samotnou kapitolou by mohla být problematika úvahy správního orgánu o tom, kdy sankce ještě je a kdy už není bezvýznamná vedle trestu. Že zodpovězení této otázky nebude snadné, vyplývá už ze skutečnosti, že trestní zákoník obsahuje 12 druhů trestů¹¹²

¹¹¹ Judikát č. 4/88-40-II uveřejněný v Bulletinu Nejvyššího soud České republiky, trestní část; Právní věta též v *Jelínek, J. a kol.* Trestní zákon a trestní řád s poznámkami a judikaturou. 26. vydání. Praha : Linde Praha, 2008. s. 622

¹¹² V § 36 TZ se trestní sankce dělí na tresty a ochranná opatření. Otázkou je, zda ochranná opatření považovat za „trest“ ve smyslu § 66 odst. 2 PZ. Na tuto otázku nutno odpovědět spíše negativně, jelikož ochranná opatření znal v § 71 i původní trestní zákon č. 140/1961 Sb., akorát je nepodřazoval pod společnou hlavičku trestních sankcí. Pokud chtěl zákonodárce vztáhnout toto ustanovení i na ochranná opatření, mohl to udělat, leč neudělal. Správní orgán by tedy neměl v hrozbě ochranného opatření spatřovat důvod pro odložení věci. Je však otázkou, zda by neměl např. v případě zadržovací detence,

(§ 52 odst. 1 TZ) a PZ zná 4 druhy sankcí, což vzájemně dává velké množství variací, které mohou nastat.

V těchto kombinacích lze najít takové, u kterých lze objektivně říci, že přestupek bude vždy zanedbatelný ve vztahu k trestnímu činu. Např. sankci napomenutí můžeme považovat za nejmírnější, ba dokonce to je sankce, která je svým způsobem bezvýznamná sama o sobě, natož v porovnání se sankcí hrozící v trestním řízení. Jakákoli pokuta je již bezvýznamná vedle trestu propadnutí majetku. Sankce propadnutí věci je bezvýznamná, resp. z logiky věci nemožná, při trestu propadnutí téže věci a přibližně to samé by se mohlo říci o zákazu totožných činností dle PZ a TZ.

Slovo „bezvýznamnost“ je jazykově velmi vyhraněné. V pomyslné stupnici vzájemných poměru dvou hodnot by bylo krajním nebo téměř krajním případem. Můžeme se ptát, co by bylo ještě důraznější - snad výrazy jako „nicotné“ nebo „zcela bezvýznamné“. To vede ke zjištění, že i kdyby byla sankce ve vztahu k přestupku málo citelná, téměř zbytečná, skoro bezvýznamná atp., resp. pokud ji lze považovat alespoň minimálně za smysluplnou, neměl by správní orgán věc odkládat. Lze i dovodit, že se nevyžaduje, aby při odložení věci musel být význam sankce ve vztahu k trestu zcela nulový, ve smyslu absolutně bezvýznamný, postačuje dosti přísná, leč stále relativní bezvýznamnost.

Přísnost této formulace částečně usnadňuje praktický výklad. Tedy zdá se, že pokuta, nebude-li se pohybovat na minimálních hodnotách, nebude nikdy zcela bezvýznamná vedle trestů uvedených v TZ (s výjimkou trestu propadnutí majetku a nepodmíněnému trestu odnětí svobody). To samé lze říci o sankci zákazu činnosti, která také obecně ve většině případů nebude bezvýznamná vedle jiných trestů (s výjimkou nepodmíněného trestu odnětí svobody nebo vyhoštění na doby delší, než je sankce zákazu činnosti). U sankce propadnutí věci lze odhadnout její cenu a dále postupovat, jako by se jednalo o pokutu. Nicméně nelze k tomu přistupovat automaticky a musí se stále posuzovat, zda ve vzájemném poměru mezi sankcí a trestem se sankce nejeví již jako bezvýznamná.

kteřá se svými důsledky rovná trestu odnětí svobody, přeci jen užit analogický výklad ve prospěch pachatele, pokud by byly splněny i ostatní předpoklady pro odložení věci.

Pro porovnání bychom mohli využít modelu imaginárních vah, kde na jedné straně bude dán penězi vyjádřený ekvivalent sankce a na druhé straně peněžitý ekvivalent trestu. Pak zbývá zodpovědět otázku, jaký poměr považovat za již bezvýznamný. Domnívám se, že poměr 1:10 stále bezvýznamný není, za bezvýznamný bych však považoval už poměr 1:100 a vyšší. Vést diskuzi o tom, zda považovat i poměr 1:20 za ještě přijatelný je zcela zbytečné, jelikož peněžitý přepočtení je sám o sobě pouze přibližný (viz níže) a zde jde pouze o obecný nástin, kde hledat hranici bezvýznamnosti, nikoli ji exaktně matematicky vymezit.

Stejně jako v případě § 66 odst. 3 písm. d) PZ i zde se musí upozornit na problematiku posuzování sankcí, které nelze přímo přepočítat na peníze, a s nimi související úskalí, jak je ohodnotit. V případě peněžitého trestu je situace jasná, při propadnutí majetku se dá odhadnout jeho cena stejně jako při propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty. U obecně prospěšných prací, při znalosti ceny práce a délky trestu, lze vyjádřit její hodnotu v penězích. Ztráta vojenské hodnosti s sebou nese i snížení platu na úroveň nové hodnosti, tedy lze spočítat finanční ztrátu, ovšem situace je zde značně ulehčena, protože tento trest, stejně jako trest ztráty četných titulů a vyznamenání, lze uložit pouze vedle nepodmíněného trestu odnětí svobody v délce nejméně 2 let (§ 78 odst. 1 TZ a § 79 odst. 1 TZ), což je dozajista sám o sobě trest, který odůvodňuje bezvýznamnost přestupkové sankce, čímž odpadá potřeba finančního ohodnocení u těchto trestů. U trestů zákazu pobytu, zákazu činnosti, domácího vězení, vyhoštění, zákazu vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce se jeví jejich objektivní finanční ohodnocení jako zcela nemožné, na druhou stranu se ale zdá, že svoji povahou budou asi jen stěží dosahovat takové intenzity, aby vedle nich byla přestupková sankce bezvýznamná (není to však vyloučeno a správní orgán by pak vzájemný poměr musel posoudit citem). Konečně u trestu nepodmíněného odnětí svobody můžeme říci, že zcela zastírá přestupkovou sankci, i když bych to nepovažoval za 100% pravidlo. Lze si představit situaci, kdy bude uložen trest odnětí svobody např. v délce trvání 6 měsíců a k tomu hrozí pokuta 30.000,- Kč - nezdá se, že by v tomto případě byla pokuta bezvýznamná. Obdobně sankce zákazu činnosti udělené na dobu delší, než trest odnětí svobody, také nebudou bezvýznamné, když budou dopadat na pachatele i po návratu z vězení. Obecně bych však při trestech odnětí svobody delších jednoho roku považoval sankce za bezvýznamné. Při uložení podmíněného trestu

odnětí svobody a podmíněného tresty odnětí svobody s dohledem bych ani nezvažoval, zda by mohly zastínit sankci za přešupek - nemohly, ne nadarmo se říká: „Podmíněný trest, žádný trest.“

V praxi může vznikát problém, zda přihlížet k individuální dopadům trestů do života pachatele a ty zohledňovat při posuzování vztahu přešupek - sankce. Např. trest vyhoštění pro někoho, kdo tu chtěl nadále pobývat a má zde vazby, může být velmi citelný a případná sankce pokuty by byla co do důsledků už bezvýznamná. Pokud však pachatel hodlal opustit ČR, tak je mu trest vyhoštění lhostejný a potrestání přešupku pokutou by zde bylo na místě. Nebo zákaz vstupu na sportovní akce může být pro sportovního fanouška krutý trest, pro příležitostného diváka to příliš neznamená. Brát v úvahu tyto individuální dopady se může jevit správné, ale prakticky to není možné posuzovat. Jednak je to zatíženo zcela individuálním vnímáním té dané osoby v jejím životě. Dále správní orgán nemá možnost, jak to efektivně, rychle a levně zjistit, pokud by to vůbec mohl zjistit. Konečně tento postup by mohl vést i ke zcela paradoxním situacím, např. bohatý člověk, kterému by hrozila pokuta 20.000,- Kč a trest domácího vězení, by považoval pokutu vzhledem ke svému majetku za zcela bezvýznamnou vedle omezení své svobody, a proto by mohl správní orgán projednání jeho přešupku zastavit? Zatímco u chudého člověka by to udělat nemohl, protože pro něj je domácí vězení sice taky nepříjemné, ale bohužel ta samá pokuta pro něj rozhodně není ve vztahu k trestu bezvýznamná.

Na okraj můžeme ještě jednou zmínit premisu, že toto ustanovení bylo zavedeno i proto, že je problematické sankcionovat osoby ve výkonu trestu odnětí svobody. Mohli bychom zvažovat, zda oním trestem, vedle kterého se jeví přešupkové sankce jako bezvýznamné, nebyl myšlen právě pouze nepodmíněný trest odnětí svobody. Na to musíme opovědět záporně, protože i kdyby se potvrdil tento teleologický záměr zákonodárce, rozhodně to nelze dovozovat ze zákonného textu, jehož dosah je určitě mnohem širší a není na místě ho výkladově zužovat. Ostatně obecným záměrem bylo odlehčit administrativně v případech, kdy se postih za přešupek jeví zcela banální vzhledem k trestu, a naopak se zdá, že důvodem nebylo zohlednit princip absorpce v rámci veřejnoprávního trestání, ten je pouze důsledkem tohoto postupu.

Shrnuto, při posuzování otázky možného zastavení řízení se vyhodnotí reálně hrozící sankce a trest (v obou případech dle okolností jejich spáchání) a takto stanovené výše by se měly porovnat objektivně, nikoli subjektivním hlediskem pachatele.

4.6.3.2 Odložení věci z důvodu trestu uloženého:

Pomyslná druhá část ustanovení § 66 odst. 2 PZ umožňuje odložení věci v případě, kdy je sankce bezvýznamná vedle trestu, který byl uložen za jiný čin v trestním řízení. Zákonodárce se opět ve prospěch komprese zákonného textu nevypořádává s nemalými výkladovými problémy, které z toho v praxi musí zákonitě vznikat, když toto ustanovení postrádá jakékoli časové ohraničení. Prostým výkladem lze dokonce konstatovat, že kdokoli byl v minulosti citelněji odsouzen za trestný čin, tomu by mohl správní orgán do konce života odkládat přestupky - toto jistě nebylo záměrem zákonodárce, který ovšem nenabízí vodítko, které by dávalo vědět, jak bylo toto ustanovení zamýšleno.¹¹³

Zákon předpokládá dvě jednání - přestupek a trestný čin. Z textu jde vyrozumět, že nezáleží na tom, zda byl dříve spáchán přestupek či trestný čin, otázkou však je, zda záleží na okamžiku spáchání přestupku ve vztahu k pravomocnému rozsudku za trestný čin. Pokud by byl přestupek spáchán ještě před vynesemím rozsudku, dalo by se to přirovnat k vícečinnému souběhu, pro který TZ zavádí souhrnný trest (§ 43 odst. 2 TZ) a zastavení řízení pro přestupek by pak bylo i analogickým projevem absorpce tam uvedeným. Avšak patrně nezáleží ani na této situaci a je nerozhodné, zda byl přestupek spáchán před vynesemím pravomocného rozsudku nebo až po něm. Jediným hlediskem dle zákona je sankce. Lze si klást otázku, kde je tedy ta hranice použitelnosti? Patrně jí bude existující trest, který svým působením stále dopadá na pachatele. Dokud trvá trest za trestný čin, může správní orgán zvážit odložení věci. Otázka je, jak postupovat v případě trestů, které se blíží ke svému uplynutí. Domnívám se, že v případě trestů, které nejsou jednorázové, ale trvají určitou dobu, by se v případě, že přestupek byl spáchán až po vynesemí rozsudku, měl posuzovat pouze trest zbývající a ne trest jako

¹¹³ Úplně stejně je na tom TR, který taktéž neupřesňuje bližší podmínky. Popravdě ani dostupná literatura jak k přestupkovému řízení, tak k trestnímu řízení se touto problematikou nezabývá a omezuje se pouze na přetlumočení daného ustanovení bez bližšího výkladu.

celek. Vyházím z funkce trestu, která má být i nápravná a měla by pachatele odradit páchat protiprávní jednání včetně přestupků. Pokud byl přestupek spáchán ještě před vynesením rozsudku, nemohl se na pachateli ještě projevit výchovný prvek, a proto bych při zvažování o odložení věci bral v potaz trest jako celek. U trestů vykonaných jednorázově (tj. propadnutí věci a jiné majetkové hodnoty, propadnutí majetku, peněžité pokuta, není-li rozložena na splátky) těžko soudit, kdy nastane okamžik, kdy se k tomu již nemůže přihlížet. Musí se patrně vyházet z toho, že trest byl sice jednorázově vykonán, ale jeho dopad bude doznívat po určitou dobu, během které má správní orgán stále možnost řízení pro přestupek fakultativně zastavit, přičemž tato možnost s plynutím doby slábne, až zanikne.

4.6.3.3 Závěr

Zákonodárce chtěl tímto ustanovením nejspíše předcházet situacím, kdy by vedení řízení z důvodu oficiality bylo směšně formalistické ve vztahu k uloženému nebo hrozícímu trestu. Zvolená textová úprava je však natolik strohá, že vyvolává obrovské množení nejasností a výkladových problémů. Teoreticky však dopadá na mnohem více případů, než měl zákonodárce nejspíše v úmyslu. Správní orgán může zvážit odložení věci, měl by však v obdobných případech postupovat stejně. Nedomnívám se však, že by byl tento institut příliš využíván.¹¹⁴

4.6.4 Forma odložení věci

V § 66 odst. 4 PZ se stanoví, že se rozhodnutí o odložení věci nevydává, na rozdíl od SŘ, kde se vydává usnesení, a o odložení věci se vyrozumí pouze poškozený. Zde zákonodárce zvolil patrně špatnou formulaci, když si neuvědomil, že „poškozený“ má v PZ svoji legální definici v § 70 PZ jako ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda a zároveň uplatnil nárok na její náhradu v řízení o přestupku. Problém

¹¹⁴ Např. ze zápisů z pravidelně konaných konzultačních dnů Ministerstva vnitra, na kterých se odpovídá zástupcům krajů a obcí na jejich praktické problémy související s vyřizováním přestupkové agendy, vyplývá, že doposud nebyl vznesen ani jeden dotaz k problematice odložení věci podle § 66 odst. 2 PZ nebo zastavení řízení podle § 76 odst. 2 PZ. Vezmeme-li v úvahu množství těchto dotazů pohybujících se již v řadech stovek a fakt, že tito administrativní pracovníci se kolikrát ptají na věci zcela evidentní nebo i snadno vyložitelné, je jediným možným vysvětlením, proč se nikdo neptá na výkladové limity těchto neurčitých a problematických institutů, skutečnost, že se to v praxi (téměř) nepoužívá.

je v tom, že se řízení v tomto stádiu ještě nevede, a proto měl zákonodárce v § 66 odst. 4 PZ patrně na mysli poškozené v hmotněprávním smyslu, tedy všechny osoby, o kterých správní orgán ví, že jim byla způsobena přestupkem majetková škoda, bez ohledu na to, zda svůj nárok uplatnili v přestupkovém řízení či nikoli.¹¹⁵ Vyrozuměním se myslí neformální sdělní, obvykle písemně prostřednictvím obyčejného dopisu, ale lze vyrozumět např. i mailem, telefonicky aj.

Odložení věci je opatřením správního orgánu,¹¹⁶ které se poznamenává do spisu a proti kterému se nedá odvolat, není však zcela neformální. Z § 180 odst. 2 SŘ vyplývá, že pokud dosavadní předpisy upravují správní řízení, jejichž cílem není vydání rozhodnutí a které nelze podle těchto předpisů řešit, postupuje podle IV. části SŘ, což by se vztahovalo i na odložení věci. Navíc se v § 158 odst. 1 SŘ stanoví, že část IV. SŘ se použije i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou blíže upraveny. V této části je významný především § 156 SŘ upravující přezkum řízení orgánem, který ho učinil. Přezkum by mohl provést i nadřízený správní orgán (§ 80 odst. 2 písm. b) SŘ) z důvodu, že je podřízený správní orgán nečinný podle § 80 odst. 2 SŘ (tj. správní orgán nezahájil včas řízení z moci úřední), když měl řízení zahájit kvůli zjištění, že určitý úkon byl proveden v rozporu s právními předpisy.¹¹⁷

Praktická může být otázka, co dělat v případě, kdy správní orgán věc odložil a později důvod odložení věci odpadl, např. se objevila osoba prohlášená za mrtvou, správní orgán zjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě až po 60 dnech, pachatel přestal být nositelem výsad a imunit atp. V těchto případech nic nebrání tomu, aby orgán řízení zahájil,¹¹⁸ protože úřední záznam o odložení věci lze snadno změnit novým úředním záznamem.

¹¹⁵ *Kučerová, H., Horzinková, E., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2009. s. 269*

¹¹⁶ V případě kolektivního orgánu by o odložení rozhodoval kolektivní orgán jako celek, tj. hlasováním.

¹¹⁷ *Vedral, J., Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo, 2006. č. 3. s. 154*

¹¹⁸ *Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 148*

V literatuře se objevil i druhý názor,¹¹⁹ který z především teleologického výkladu dovozuje, že zavedením institutu usnesení chtěl zákonodárce méně významným procesním úkonům propůjčit formu usnesení, které by se pouze poznamenávaly do spisu a vedly by k vyšším právním jistotám. V důsledku toho se domnívají, že odložení věci má mít formu usnesení poznamenaného do spisu.

Subsidiární užití § 43 SŘ je vyloučeno, jelikož se vztahuje jen na odložení věci v řízení o žádosti.¹²⁰ Teoreticky by šel použít § 43 odst. 1 písm. a) SŘ, pokud by byl vůči orgánu učiněn úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil. To však odborná literatura i ustálený výklad vylučují. Bylo-li by takové podání učiněno, orgán by ho měl odložit podle § 66 odst. 3 písm. a) PZ jako podání, které neodůvodňuje zahájení řízení.¹²¹

NSS ve svém rozhodnutí 9 As 57/2008 učinil závěr, že odkládá-li správní orgán věc podle § 66 PZ a jedná se přitom o návrhový přestupek, musí se tak činit formou pro odložení věci podle § 43 SŘ, tedy usnesením. Praktickým důsledkem je pak možnost podání odvolání proti tomuto usnesení. Vyplývá to z jiného charakteru návrhových přestupků, ve kterých je utlumena zásada oficiality a navrhovatel může s věcí disponovat, a proto by měl mít i možnost se bránit proti rozhodnutí o odložení věci.

Pro úplnost lze dodat, že odložení věci je upraveno i v § 58 odst. 2 písm. b) PZ,¹²² kdy policie může věc odložit, není-li dáno podezření z přestupku nebo nelze-li přestupek projednat, anebo nezjistí-li do jednoho měsíce ode dne, kdy se o přestupku dozvěděla, skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba. Toto ustanovení se nesmí zaměňovat s § 66 PZ, policie není příslušná věc projednat, pouze se zda racionalizuje správní postup a odstraňuje se zbytečný formalismus.¹²³

¹¹⁹ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 85

¹²⁰ Ojedinělý názor, který naopak dovozuje užití § 43 SŘ, je vysloven v Horzinková, E., Čechmánek, B. Přestupky a správní trestání. Praha : Eurounion Praha, 2008, s. 136

¹²¹ Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. s. 149; stejně Kučerová, H., Horzinková, E. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2009, s. 270

¹²² Srov. výklad k tomuto ustanovení v kapitole 4.3.3

¹²³ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009, s. 77

5 Závěr

PZ je již poměrně starý zákon a za dobu své existence byl zhruba 70x novelizován. Bohužel tyto novelizace mají spíše povahu „záplat“, chybí zde systémová novela, která by zásadním způsobem zasáhla do PZ a dala by ho do souladu se SŘ.

Za největší aplikační problém považuji vztah speciality a subsidiarity mezi PZ a SŘ. Přestože právní teorie zná výkladová pravidla, v praxi není jejich užití zdaleka jednoznačné. Především bývá mezi autory sporné, která ustanovení PZ jsou zcela speciální, a tudíž vylučující podpůrného užití SŘ, a naopak u kterých lze ještě SŘ subsidiárně použít a doplnit tím PZ. Tento problém nastává v případech, kdy jak SŘ, tak PZ upravují stejné nebo podobné instituty. V tomto směru můžeme plně odkázat na úvod této práce, kde je tento problém naznačen.

Do budoucna by bylo vhodné ponechat v PZ jen ty procesní instituty, které skutečně odůvodňují odchýlnou úpravu od SŘ, a tyto instituty zpřesnit v těch případech, kdy v praxi dochází k výkladovým nejasnostem. Řešením by bylo i přejítí nového zákona o přestupcích nebo zákona o správním trestání.

6 Seznam zkratek

6.1 Použité zkratky právních předpisů

(Všechny zákony jsou používány ve znění pozdějších předpisů.)

CelZ	Celní zákon; zákon č.13/1993 Sb.
JŘP	Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 90/1995 Sb.
JŘS	Zákon o jednacím řádu Senátu, zákon č. 107/1999 Sb.
KraZ	Zákon o krajích (krajské zřízení); zákon č. 129/2000 Sb.
LZPS	Listina základních práv a svobod, vyhlášena předsednictvem ČNR dne 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky, ústavní zákon č. 2/1993 Sb.
ObcZ	Zákon o obcích (obecní zřízení); zákon č. 128/2000 Sb.
ObČR	Zákon o zajišťování obrany České republiky, zákon č. 222/1999 Sb.
ObPo	Zákon o obecní policii, zákon č. 553/1991 Sb.
OSŘ	Občanský soudní řád, zákon č. 99/1963 Sb.
OZ	Občanský zákoník, zákon č. 40/1964 Sb.
PolZ	Zákon o Policii České republiky, zákon č. 273/2008 Sb.
PraZ	Zákon o hlavním městě Praze; zákon č. 131/200 Sb.
PZ	Zákon o přestupcích; zákon č. 200/1990 Sb.
SlužZ	Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon); zákon č. 218/2002 Sb.
SŘ	Správní řád; zákon č. 500/2004 Sb.
SSŘ	Zákon o správním řízení (správní řád); zákon č. 71/1976 Sb. (zrušený k 1. 1. 2006)
TŘ	Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád); zákon č. 141/1961 Sb.
TZ	Trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb.

Úmluva	Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod; sdělení č. 209/1992 Sb.
ÚřSa	Zákon o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů; zákon č. 312/2002 Sb.
UtIn	Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti; zákon č. 412/2005 Sb.
Ústava	Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
ÚsS	Zákon o Ústavním soudu, zákon č. 182/1993 Sb.

6.2 Ostatní použité zkratky

KS	Krajský soud
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
ÚS	Ústavní soud České republiky
ESLP	Evropský soud pro lidská práva

7 Seznam použité literatury a pramenů

7.1 Knižní prameny

ČERNÝ, Jan; HORZINKOVÁ, Eva; KUČEROVÁ, Helena. Přestupkové řízení. 11. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. ISBN 978-80-7201-765-2

ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav; TAUBER, Milan. Přestupkové právo : Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009. ISBN 978-80-7201-768-8

GERLOCH, Aleš. Teorie práva, 3. vydání, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-85-6

HENDRYCH, Dušan aj. Správní právo : Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2

HORZINKOVÁ, Eva; ČECHMÁNEK, Břetislav. Přestupky a správní trestání. 4. vydání. Praha : Eurounion Praha, 2008. ISBN 978-80-7317-069-1

HRUŠOVÁ, Klára; MOLEK, Pavel. Správní trestání v aplikační praxi soudů. Soudní rozhledy. 2009. č. 12. ISSN 1211-4405

JELÍNEK, Jiří aj. Trestní právo procesní. 5. vydání. Praha : Linde Praha, 2007. ISBN 978-80-7201-630-3

JELÍNEK, Jiří aj. Trestní zákon a trestní řád s poznámkami a judikaturou. 26. vydání. Praha : Linde Praha, 2008. ISBN 978-80-7201-731-1

JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád : Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-157-4

JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení : Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-355-4

KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. Acta Universitatis Carolinae Iuridica : O veřejné správě. 2010. č. 1. ISSN 0323-0619. ISBN 978-80-246-1788-6

KUČEROVÁ, Helena. Dopravní přestupky v praxi. 2. vydání. Praha : Linde Praha, 2006. ISBN 80-7201-613-X

KUČEROVÁ, Helena; HORZINKOVÁ, Eva. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha : Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-15-8

MATES, Pavel aj. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8

MATES, Pavel. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. Trestně právní revue. 2010, č. 7, ISSN 1213-5313

ONDRUŠ, Radek. Správní řád : nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha : Linde Praha, 2005. ISBN 80-7201-523-0

Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. 1999. č. 1.

ŠÍŠKEOVÁ, Sylva; LAVICKÝ, Petr; PODHRÁZKÝ, Milan. Přehled judikatury ve věcech správního trestání. 1. vydání. Praha : ASPI, 2006. ISBN 80-7357-200-1

VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo, 2006, č. 3. ISSN 0139-6005

VEDRAL, Josef. Správní řád : Komentář. 1. vydání, Praha : BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3

VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1

7.2 Internetové prameny

Metodika Odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra ČR - Nový správní řád a obecní policie

<www.mvcr.cz/soubor/sprad-a-obpol-pdf.aspx>

Závěry ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:

<<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

Závěr č. 13 ze dne 3. 10. 2005

Závěr č. 34 ze dne 9. 5. 2006

Závěr č. 48 ze dne 6. 11. 2006

Závěr č. 63 ze dne 26. 11. 2007

Závěr č. 65 ze dne 26. 11. 2007

Závěr č. 94 ze dne 11. 6. 2010

Zápisy z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy ze dnů:

5. 4. 2005	11. 9. 2007	18. 12. 2007	16. 12. 2008
9. 3. 2009	9. 6. 2009	9. 12. 2009	8. 6. 2010
14. 9. 2010	14. 12. 2010	15. 3. 2011	

<<http://www.pardubickykraj.cz/viewDocument.asp?document=20699&file=20835>>

Zápisy z jednání na konzultačním dni pořádaným Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy správním oddělením pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni ze dnů:

21. 6. 2005	13. 9. 2005	13. 12. 2005	14. 3. 2006
15. 6. 2006	19. 9. 2006	12. 12. 2006	20. 3. 2007
12. 6. 2007	11. 3. 2008	10. 6. 2008	10. 3. 2009
29. 9. 2009			

<<http://www.pardubickykraj.cz/viewDocument.asp?document=20699&file=20835>>

Zápisy z jednání na konzultačním dni pořádaným Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy správním oddělením pro zpracovatele přestupkové agendy na obecní úrovni ze dnů:

21.6.2005	13. 12. 2005	14. 3. 2006	19. 9. 2006
-----------	--------------	-------------	-------------

<<http://www.pardubickykraj.cz/viewDocument.asp?document=20699&file=20835>>

7.3 Judikatura

7.3.1 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR

<<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&menu=262#null>>

1 As 11/2007	1 As 16/2007	1 As 27/2008	1 As 96/2008
1 As 34/2010	2 AS 3/2004	2 As 29/2007	2 As 20/2008
2 AS 46/2005	5 As 4/2005	8 As 5/2009	9 As 57/2008
AS 29/2005			

7.3.2 Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR

<<http://www.nsouid.cz/>>

NS 4 Tz 8/66 - uveřejněný pod č. 23 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, 1966

NS ČSR 3 Tz 7/70 - uveřejněný pod č. 7 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, 1970

NS SSR 4 Tz 83/75 - uveřejněný pod č. 23 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, 1976

NS ČSR 11 Tz 3/76 - uveřejněný pod č. 6 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, 1977

NS SSR, 5 Tz 131/76 - uveřejněný pod č. 34 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, 1978

Judikát č. 4/88-40 - uveřejněný v Bulletinu Nejvyššího soud České republiky, trestní část

11 Tdo 738/2003

5 Tdo 1399/2007

7.3.3 Nálezy Ústavního soudu ČR

<<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Pl. ÚS 28/98 I. ÚS 1849/08 II ÚS 788/02 IV. ÚS 690/01
III. ÚS 2306/07 IV. ÚS 31/05

7.3.4 Ostatní judikatura

Okresní soud v Lounech, č. j. 9 C 811/99

KS v Českých Budějovicích, č. j. 4 To 709/2002 - uveřejněný pod č. 41 ve
Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, 2003

KS v Brně, č. j. 30 Ca74/2008

Rozsudek ESLP, věc Lauko proti Slovensku, sp. zn. 4/1998/907/1119

Rozsudek ESLP, věc J. B. proti Švýcarsku, sp. zn. 31827/96

8 Resumé

Název práce: Řízení o přestupcích v prvním stupni.

Tato práce pojednává o přestupkovém řízení v prvním stupni, konkrétně se zabývá postupem správního orgánu před zahájením řízení. Vychází z nejnovější literatury, zapracovává novou judikaturu, přihlíží i k metodikám Ministerstva vnitra a problémům praxe.

V kapitole I. se definuje přestupkové řízení, vymezuje se jeho vztah ke správnímu řádu, definuje se pojem přestupku a rozebírá se možnost užití analogie.

Ve II. kapitole je uveden popis hlavních procesních zásad přestupkového řízení a jejich význam pro řízení. Kromě zásad vyplývajících přímo z přestupkového zákona jsou popsány i zásady ústavní a správní.

Ve III. kapitole se práce zabývá příslušností správních orgánů v přestupkovém řízení, a to příslušností věcnou, funkční a místní. Zabývá se i změnami těchto příslušností. Dále v této souvislosti práce pojednává o zvláštní odborné způsobilosti úředních osob a o uzavírání veřejnoprávních smluv. V poslední části se řeší důvody pro vylučování úředních osob, především z důvodu podjatosti.

Ve IV. kapitole se vysvětluje účel postupu před zahájením přestupkového řízení. Nejprve se popisuje přijímání podnětů k zahájení řízení správním orgánem. Dále se obšírně zabývá součinností mezi jednotlivými orgány, především jejich povinností oznamovat přestupky. Zvlášť se práce zaměřuje na povinnosti Policie České republiky při oznamování a šetření přestupku a odevzdání a odložení věci. V rámci součinnosti je rozebráno i provádění úkonů na žádost správního orgánu. Dále se práce zabývá institutem podání vysvětlení a s tím související pořádkovou pokutou. Následuje pojednání o možnostech zajištění důkazu před zahájením řízení. V poslední části kapitoly se vymezuje pojem odložení věci a následuje rozbor jednotlivých důvodů pro odložení věci, a to jak z důvodů obligatorních, tak i z důvodů fakultativních.

V kapitole V. je závěr práce..

Resume

Title of this thesis: Proceedings for administrative infractions in the first instance

The thesis deals with administrative infraction proceedings in the first instance, specifically about the steps of administrative office before instituting the administrative proceedings. It is based on the new scholarly literature, incorporates new judicature and takes account of methodologies of Ministry of the Interior and practical problems.

In the chapter I there are defined administrative infraction proceedings, its relation to Administrative proceedings Act and the infraction and there is also described the possibility of using analogy.

In the chapter II there is description of the main procedural principles of administrative infraction proceedings and their importance to proceedings. In addition to the principles resulted directly from Misdemeanours Act there are also described the constitutional and administrative principles.

In the chapter III there is described competence of administrative office in administrative infraction proceedings, namely subject-matter jurisdiction, local jurisdiction and function competence. It deals with the changes of these competences too. Furthermore, in this context the thesis deals with professional competence of persons in authority and with contracts under public law. In the last part there are mentioned the reasons for exclusion of administrative persons, above all from bias.

In the chapter IV there is explained the purpose of steps before instituting the administrative proceedings. First, it describes the taking of suggestion to proceedings of administrative office. Next, there is detailed description of co-operation between administrative offices, above all their duty to report about infractions. Especially, it is focus on the duties of Police of Czech Republic at reporting and investigation into infractions. Within the frame of co-operation there is introduced the performing of procedural acts by request of administrative office. Then the paper deals with the institute of accounting for the facts (giving evidences). Next, there is mentioned the possibility of obtaining proofs before instituting the administrative proceedings. In the last part of this chapter there is defined the conception of discontinuance of administrative procedure and there is also analysis of particular reasons for

discontinuance of administrative procedure, both reasons of compulsory and facultative reasons.

In the chapter V there is the thesis conclusion.

Klíčová slova:

řízení o přestupcích v prvním stupni

přestupkové řízení

přestupek

Key words:

proceedings for administrative infractions in the first instance

administrative infraction proceedings

offence