

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Aleš Richtr

ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH
-
VYBRANÉ OTÁZKY ŘÍZENÍ V 1. STUPNI

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Helena Prášková, Csc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. 6. 2012

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.:

.....

Aleš Richtř

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Heleně Práškové, Csc. za vedení mé diplomové práce a za cenné odborné konzultace.

.....

Aleš Richtř

Obsah

Úvod	1
<i>Cíl práce</i>	<i>1</i>
<i>Stav poznání</i>	<i>2</i>
<i>Struktura práce</i>	<i>3</i>
1 Vymezení základních pojmů	5
<i>1.1 Správní delikt, správní právo trestní</i>	<i>5</i>
<i>1.2 Přestupek</i>	<i>10</i>
1.2.1 Formální a materiální znaky přestupku	10
1.2.2 Pozitivní a negativní vymezení přestupku.....	12
<i>1.3 Přestupkové řízení</i>	<i>15</i>
2 Prameny úpravy	17
<i>2.1 Mezinárodní prameny úpravy správního trestání</i>	<i>17</i>
2.1.1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	17
2.1.2 Rozsudek Engel vs. Nizozemí.....	18
2.1.3 Rozsudek Öztürk vs. Německo	21
2.1.4 Rozsudek Lauko vs. Slovensko	22
2.1.5 Činnost Rady Evropy v oblasti správního trestání	23
2.1.6 Evropská unie a správní trestání.....	25
<i>2.2 Ústavní zakotvení</i>	<i>25</i>
<i>2.3 Zákon o přestupcích a jeho vztah ke správnímu řádu</i>	<i>28</i>
<i>2.4 Obecné shrnutí</i>	<i>31</i>
3 Zahájení řízení	33
<i>3.1 Obecně k zahájení řízení</i>	<i>33</i>
<i>3.2 Přestupky projednávané na návrh</i>	<i>35</i>
4 Účastníci řízení	39
<i>4.1 Obviněný a jeho postavení v řízení o přestupku</i>	<i>39</i>
<i>4.2 Poškozený a jeho postavení v řízení o přestupku</i>	<i>42</i>
<i>4.3 Vlastník věci, která má být zabráná</i>	<i>43</i>
<i>4.4 Navrhovatel</i>	<i>44</i>
5 Průběh řízení v prvním stupni	45

5.1 Ústní projednání	45
5.2 Shromažďování podkladů a dokazování	50
5.2.1 Vymezení předmětu řízení	50
5.2.2 Obecně k důkazním prostředkům	52
5.2.3 Důkaz listinou	53
5.2.4 Důkaz svědeckou výpovědí	54
5.2.5 Důkaz znaleckým posudkem	58
5.2.6 Možnost použití úředního záznamu jako důkazního prostředku	59
5.3 Hodnocení důkazů	59
6 Rozhodnutí	64
6.1 Zastavení řízení a postoupení věci	64
6.1.1 Postoupení věci	64
6.1.2 Zastavení řízení	65
6.2 Rozhodnutí po zahájení řízení, zkrácené formy řízení	68
6.2.1 K některým podstatným náležitostem rozhodnutí	68
6.2.2 Rozhodnutí v blokovém a příkazním řízení	71
Závěr	73
Seznam zkratk	75
Seznam použité literatury a pramenů	77
<i>České právní předpisy a ratifikované mezinárodní smlouvy</i>	<i>77</i>
<i>Judikatura České republiky</i>	<i>79</i>
Ústavní soud České republiky	79
Nejvyšší soud České republiky	79
Nejvyšší správní soud	80
Vrchní soud České republiky	85
<i>Judikatura Evropského soudu pro lidská práva</i>	<i>85</i>
<i>Knižní prameny</i>	<i>86</i>
<i>Další Prameny:</i>	<i>87</i>
Resumé	90
Resume	92
Název práce	94
Title of the Thesis	94
Klíčová slova:	94
Key words:	94

Úvod

Cíl práce

Předložená diplomová práce se zabývá tématem přestupkového řízení. Jelikož obsažení celé této problematiky by nebylo možné dosáhnout v mezích samostatné publikace, natož v diplomové práci, po konzultaci s vedoucí práce JUDr. Helenou Práškovou, Csc. jsme se shodli na zúžení tématu na vybrané otázky přestupkového řízení v prvním stupni. Konkrétně se tedy jedná o definici základních pojmů souvisejících s přestupkovým řízením, prameny, které se na něj vztahují, zahájení řízení, vymezení okruhu účastníků a zejména průběh řízení se zaměřením na ústní jednání, shromažďování podkladů k rozhodnutí, provádění a hodnocení důkazů a rozhodnutí.

Problematika přestupkového řízení představuje zajímavou právní oblast, se kterou se může kdokoliv z nás setkat v každodenní realitě. Je nepochybné, že každý člověk se ve svém životě stane pachatelem přestupku, ať si je svého činu vědom či nikoliv. Užší skupinu subjektů tvoří osoby, které se na základě rozhodnutí správního orgánu stanou účastníky přestupkového řízení. V něm se zásadně jedná o rozhodování o vině a trestu za protiprávní čin, což je společným znakem s řízením trestním. Odlišení přestupků jako správních deliktů, o nichž správní orgány vedou přestupkové řízení, a trestných činů, kterými se zabývají soudy v trestním řízení, je složité, hranice mezi těmito druhy deliktů je nejasná a pohyblivá v závislosti na době a státu. Právní nauce se prozatím nepodařilo definovat objektivní kritéria, na základě kterých by bylo možné obě kategorie deliktů rozlišit. Zůstává tak na vůli zákonodárce, která jednání svěří do projednávání správním orgánům a která ponechá soudům. Rozhodnutí o vině a trestu může být závažným zásahem do právní sféry osoby, proti které se řízení vede. Tomu by měla odpovídat úroveň právní úpravy zaručující zejména dostatečnou garanci práv obviněného.

Ze zmíněných důvodů je pro mě přestupkové řízení velmi zajímavou problematikou, což hrálo důležitou roli při rozhodování o výběru tématu méjí diplomové práce.

Tato práce je zaměřena na přestupkové řízení v prvním stupni. Zejména se jedná o vymezení pramenů majících vliv na úpravu přestupkového řízení v České republice,

ať už jde o mezinárodní úmluvy nebo vnitrostátní předpisy, ve kterých jsou obsažena ustanovení důležitá pro tuto tematiku. Dále je věnována pozornost zahájení řízení, vymezení okruhu účastníků, kteří v tomto řízení vystupují, rozhodnutím, kterými se řízení končí, a institutům, které, dle mého názoru, tvoří samotné jádro přestupkového řízení v prvním stupni – konkrétně se jedná o ústní jednání, jednotlivé důkazní prostředky, jež má správní orgán k dispozici, návrhy a provádění důkazů a jejich hodnocení.

Stav poznání

Současná odborná literatura, která se problematice přestupkového řízení věnuje, není příliš obsáhlá. Nejčastěji dochází k situaci, kdy je o přestupkovém řízení pojednáváno pouze jako o jednom z témat v rámci publikace, která se věnuje obecně správnímu trestání, a to jak hmotněprávní, tak procesněprávní tematice. Samostatné dílo věnující se pouze řízení o přestupcích komplexně v odpovídající kvalitě lze nalézt jen stěží. Naopak různé „právní příručky“, komentáře a literatura pro laiky (hlavně z oblasti dopravních přestupků) jsou poměrně časté. Jakkoliv mohou být zejména komentáře při výkladu zákona o přestupcích nápomocné pro bližší pochopení jednotlivých ustanovení, je nutné si uvědomit, že se jedná o subjektivní názory autorů těchto publikací na výklad ustanovení zákona a nezřídka se lze setkat se situací, kdy se zde objevují nepřesnosti a chyby.

Mezi nejznámější autory, kteří se ve svých dílech přestupkovému řízení věnují, patří zejména H. Prášková nebo P. Mates. Při vypracování této diplomové práce patřily mezi nejdůležitější literární zdroje sborník textů *Základy správního práva trestního*, editor P. Mates a kol., právnická učebnice *Správní právo. Obecná část*, editor D. Hendrych a kol. a komentář k zákonu o přestupcích *Přestupkové právo*, editoři Z. Červený, V. Šlauf a M. Tauber. Tyto publikace patřily mezi opěrné body pro vypracování práce a zasvěcení se do problematiky přestupkového řízení jak obecně, tak i v konkrétních případech.

Jak jsem výše popsal, neexistuje v současné chvíli v České republice mnoho zdrojů, které by se uceleně věnovaly přestupkovému řízení. K tomuto faktu se přidává i roztříštěnost úpravy. Vedle uvedené literatury je jedním z hlavních zdrojů, z nichž tato

práce vychází, judikatura Ústavního soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR a v neposlední řadě také Evropského soudu pro lidská práva.

Struktura práce

Předložená diplomová práce je rozdělena do šesti kapitol, které jsou členěny na podkapitoly, z nichž některé jsou ještě dále děleny. Jednotlivé kapitoly se zabývají různými aspekty problematiky přestupkového řízení v prvním stupni.

První kapitola nese název „Vymezení základních pojmů“. K správnému pochopení problematiky přestupkového řízení je třeba vymezit některé pojmy, jež jsou v této kapitole blíže vysvětleny. Z tohoto důvodu je kapitola rozčleněna na tři podkapitoly – Správní delikt, správní právo trestní, Přestupek, Přestupkové řízení. V podkapitole „Správní delikt, správní právo trestní“ je vymezena oblast správních deliktů, která se dále vnitřně dělí, přičemž přestupek je jen jedním z více druhů deliktů v této kategorii. Mimo to jsou zde odlišeny správní delikty od deliktů soudních a popsány rozdíly mezi těmito dvěma skupinami. V podkapitole „Přestupek“ je stručně definován pojem přestupku a jeho jednotlivé znaky. Na tomto místě je nutné poznamenat, že problematika přestupků a odpovědnosti za ně tvoří velmi obsáhlé téma, které by mohlo být samostatným tématem diplomové práce. Vzhledem k orientaci této práce pouze na procesněprávní problematiku je definici přestupku a jeho jednotlivým znakům věnována jen malá pozornost. Podkapitola „Přestupkové řízení“ vymezuje obsah pojmu a jeho vyhranění vůči řízení trestnímu.

Následující kapitola „Prameny úpravy“ se dále dělí do čtyř podkapitol. Ty pojednávají o mezinárodních aktech vztahujících se na oblast správního trestání. Zejména se jedná o Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb. a s ní související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která má v této oblasti velký význam. Některá důležitá rozhodnutí tato práce zkoumá blíže. Dále je podrobně rozebráno Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (91) 1, o správněprávních sankcích. V další podkapitole je popsána systematika úpravy v oblasti přestupkového řízení v ústavních předpisech, úprava v zákoně o přestupcích, její vztah ke správnímu řádu a ostatním zákonům věnujícím se této problematice. Na konci této kapitoly je zařazena podkapitola „Obecné shrnutí“, neboť předchozí tři podkapitoly pojednávají o pramenech na jednotlivých úrovních a vzniká potřeba výklad jednotlivých

podkapitol vzájemně propojit, aby si čtenář vytvořil souvislou představu o relativně složité struktuře a hierarchii pramenů, které se na oblast přestupkového řízení vztahují.

V třetí kapitole „Zahájení řízení“ se pojednává o zásadách, jež zahájení řízení ovlivňují, a na základě toho o členění na přestupky, u nichž je řízení zahajováno z úřední povinnosti, a tzv. přestupky návrhové. Dále je zde popisován postup zahájení řízení obecně, v případě návrhových přestupků a odlišnosti mezi nimi.

Další kapitola „Účastníci řízení“ vymezuje okruh účastníků, kterým zákon umožňuje v řízení uplatňovat své zájmy. V jednotlivých podkapitolách jsou blíže rozebrána práva účastníků a jejich postavení v řízení před správním orgánem.

Pátá kapitola „Průběh řízení v prvním stupni“ se věnuje postupu správního orgánu při ústním jednání, které tvoří hlavní část přestupkového řízení v prvním stupni. Pozornost je věnována podmínkám, za nichž lze ústní jednání konat, právům, která musí být obviněnému zaručena apod. Dále je popisováno shromažďování jednotlivých podkladů pro rozhodnutí, blíže specifikovány jednotlivé důkazní prostředky, provádění důkazů a jejich hodnocení. Je zde zmíněna i otázka přípustnosti úředního záznamu jako důkazního prostředku. Nastíněny jsou i základní zásady, které opatřování podkladů a hodnocení důkazů ovládají, a obsírně rozebrána judikatura, která v této oblasti vykazuje velkou důležitost.

Poslední šestá kapitola „Rozhodnutí“ se stručně věnuje vydání rozhodnutí v přestupkovém řízení na základě shromážděných podkladů, provedení dokazování a hodnocení důkazů. Samotná problematika rozhodnutí a jeho forem je velmi obsáhlá, proto se tato kapitola jen stručně věnuje jednotlivým formám rozhodnutí, které správní orgán vydává. Zejména se jedná o náležitosti obsažené ve výroku a odůvodnění rozhodnutí a okrajově také o zkrácených formách řízení.

1 Vymezení základních pojmů

1.1 Správní delikt, správní právo trestní

Jeden ze základních pojmů v oblasti správního trestání představuje správní delikt. Tento pojem postrádá legální definici a literatura jej vymezuje následovně: „protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad (orgán) trest stanovený normou správního práva“.¹ Základními znaky správního deliktu jsou „jednání“, a to jak konání, tak i opomenutí, a „protiprávnost“, znamenající porušení nebo nesplnění právní povinnosti v zákoně stanovené, nebo na jeho základě uložené. Následující znak představuje „trestnost“, neboť s porušením povinnosti musí být nutně spojena i zákonná hrozba trestem. Dalším z obecných znaků je „odpovědná osoba“. Tou může být fyzická osoba, u které se jako obecný znak vyžaduje také zavinění, i osoba právnická, u níž se uplatňuje tzv. „objektivní odpovědnost“ (na zavinění není brán zřetel). Posledním požadavkem je stanovení znaků deliktu zákonem, protože porušení zákonné povinnosti nezakládá samo o sobě odpovědnost za správní delikt. K založení této odpovědnosti musí dojít naplněním skutkové podstaty stanovené v zákoně. Pojem správní delikt bývá naukou používán jako souborný pojem pro jednotlivé druhy správních deliktů vyskytujících se v platné právní úpravě.²

Dělení správních deliktů je poněkud složitější problematikou, na kterou existuje u různých autorů více názorů. K jejich klasifikaci bývá využíváno různých hledisek jako např. subjekt deliktu, jeho postavení a zavinění. Pro zajímavost J. Staša rozděluje na základě různých hledisek až 13 skupin dvojic správních deliktů.³

Všeobecně přijímaná klasifikace dělí správní delikty na:

1. přestupky,
2. správní disciplinární delikty,
3. tzv. správní pořádkové delikty,
4. jiné správní delikty, zejména

¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 417.

² PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 417-424.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 191-192.

- jiné správní delikty fyzických osob
- správní delikty právnických osob
- správní delikty právnických osob a tzv. fyzických podnikajících osob (označované někdy též jako správní delikty „podnikatelů“)⁴

*Správním právem trestním zpravidla nazýváme tu součást správního práva, která se zabývá deliktním (protiprávním) jednáním v oblasti veřejné správy. (...) Obecně lze pak trestání, tj. rozhodování o vině a trestu za porušení práva, členit na soudní trestání, kdy o trestech za spáchání soudního deliktu (trestného činu) judikují trestní soudy, a správním trestání, kdy o trestech za spáchání správního deliktu rozhodují správní úřady.*⁵ V různých právních řádech evropských zemí nalezneme odlišné modely rozdělení pravomocí projednávat správní delikty mezi správními úřady a soudy. Někde je pravomoc správních úřadů minimální, jsou oprávněny projednávat správní delikty pouze v blokovém řízení, další možností je rozhodování správního úřadu v prvním stupni, kdy využití opravného prostředku či splnění jiných zákonem stanovených podmínek znamená přechod rozhodovací pravomoci na soudy. Jinde přísluší správním úřadům rozhodovat o deliktu v prvním i druhém stupni, přičemž soudu přísluší přezkoumání správních rozhodnutí v právní moci.⁶

Odborná literatura věnuje mnoho prostoru snaze odlišit od sebe soudní a správní delikty, resp. nalézt určitá diferenciační kritéria, na základě kterých by bylo možné tyto dvě kategorie deliktů od sebe odlišit. J. Staša rozeznává dvě skupiny autorů, kteří se touto otázkou zabývají. První skupina nevidí žádné specifické znaky pro rozdělení deliktů na soudní a správní. Podle jejich názoru je hlavní důvod v rovině kompetenční. Směrodatné kritérium pro rozdělení deliktů shledávají ve vůli zákonodárce. Namísto pravidelnosti poukazují na nahodilost rozdělení, vyplývající zejména z právně politických úvah. Někteří autoři neshledávají pro rozlišování správních deliktů žádné věcné důvody a navrhují sloučení přestupků a trestných činů do jedné kategorie svěřené justici. Z těchto autorů jmenuje J. Staša např. A. Merkla, J. Pražáka nebo J. Hoetzela.

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 423-424.

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 183-184.

⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 410.

Reálně se však vždy prosadila diferenciacie správního práva trestního a práva trestního. Nejčastějším argumentem používaným na podporu zmíněného rozdělení bylo odlehčení soudům od záležitostí, které jsou považovány za bagatelní, což však, ve světle právní složitosti případů a výši pokut ukládaných ve správním řízení za správní delikty, jen těžko ob stojí.

Zajímavější skupinu autorů představují ti, kteří se snaží nalézt určitá kritéria, podle nichž by bylo možno delikty rozdělit. Rozdíly nacházíme předně v rovině etické, neboť soudním právem stíhané delikty jsou z morálního hlediska závadné a trest za ně ukládaný má difamující povahu. Naproti tomu u správních deliktů neshledáváme ani morální závadnost, ani difamující povahu. Proč by měla mít soudem vyslovená pokuta zneuctvující charakter a stejná sankce uložená správním orgánem nikoliv, není zřejmé. Vedle toho se objevuje názor, podle kterého další z rozdílů spočívá ve skutečnosti, že pravomocný trest udělený za soudní delikt se vyznačuje v rejstříku trestů, zatímco správní sankce tento důsledek postrádají. Je však nutno poukázat na letitou snahu o zavedení rejstříku přestupků, jenž by fungoval na podobném principu jako rejstřík trestů. V současné době zaznamenává údaje o přestupcích na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu registr řidičů. Proti rejstříku přestupků stojí argument přílišné technické náročnosti. Na druhé straně je nutné poznamenat, že zejména v důsledku zvyšujících se počtů přestupků v poslední době zesílily hlasy volající po zavedení takového registru, od něhož si slibují zejména možnost postihu opakovaného páchání přestupků v trestní rovině. Uvedené kritérium dělení podle morální závadnosti je z pohledu pozitivního práva bezvýznamné. Jeho zavádění do platného práva bývá označováno za nepřijatelné. Na druhou stranu nelze toto dělení označit za nepravdivé.⁷

Klíčový diferenciační znak tvoří význam chráněného objektu. Soudní delikty by měly chránit jen ty nejdůležitější zájmy. U správních deliktů se jedná „pouze“ o rušení veřejného pořádku. To může vyústit v názor, že soudní delikty jsou protiprávní (v rozporu s celým právním řádem, neboť ochraňují nejdůležitější zájmy), zatímco správní delikty jsou „jen“ proti-správněprávní (ochraňují jen jednu právní oblast). Zájem na fungování veřejné správy by měl být objektem správních deliktů, objevují se mezi nimi i delikty, které mají jiný zájem, např. přestupky proti majetku podle § 50 zákona o přestupcích, č. 200/1990 Sb. (dále jen „PřesZ“ nebo „přestupkový zákon“). Mnohdy

⁷ MATES, Pavel. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 23-25.

chrání stejný objekt jak předpisy správněprávní, tak i trestní, nebo se překrývají skutkové podstaty obou druhů deliktů. Naopak objektivní stránka se lišit může a nemusí. Trestné činy sice vyžadují nebezpečnější způsob jednání, na druhou stranu nemusí být žádný rozdíl mezi spácháním krádeže přestupku a krádeže trestného činu.⁸

V otázce zavinění se trestné činy a přestupky jasně odlišují. § 13 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „TZ“) stanoví potřebu úmyslného zavinění, kde zákon výslovně nestanoví, že stačí zavinění z nedbalosti. Pokud je vyžadováno zavinění u správních deliktů (není obligatorním znakem všech správních deliktů), postačí zavinění z nedbalosti. Úmysl je pak požadován jen výjimečně. Tato konstrukce se objevuje např. v zákoně o přestupcích.⁹

Do 1. 1. 2012 byl odlišujícím znakem mezi oběma kategoriemi činů také subjekt soudních a správních deliktů. U správních deliktů může být pachatelem jak osoba fyzická (typicky u přestupků), tak osoba právnická (u deliktů smíšených a deliktů právnických osob).¹⁰ U soudních deliktů mohla být donedávna pachatelem pouze osoba fyzická. Zákonem č. 418/2011 Sb., který nabyl účinnosti k 1. 1. 2012 do našeho právního řádu vstoupil dlouho diskutovaný institut trestní odpovědnosti právnických osob.¹¹

Důležitý rozdíl spočívá v materiální stránce deliktu. § 13 odst. 1 TZ definuje trestný čin jako protiprávní čin, který zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. Trestní zákoník tak zakotvuje oproti předchozí úpravě formální pojetí s interpretačním pravidlem subsidiarity. Toto pojetí je označováno jako formálně materiální. Vymezení trestného činu v § 13 odst. 1 TZ je doplněno tzv. hmotněprávním korektivem. Ten je upraven § 12 odst. 2 TZ, který stanoví, že trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat pouze v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.¹² V legální definici přestupku společenská škodlivost zůstala výslovně zakotvena (§ 2 odst. 1 PřesZ). Právě tento znak bude tím rozhodujícím

⁸ MATES, Pavel. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 23-25.

⁹ § 3 odst. 1 PřesZ: K odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.

¹⁰ MATES, Pavel. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 23-25.

¹¹ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹² JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, s. 114-116.

kritériem v případech, kdy se skutkové podstaty trestných činů a přestupků překrývají a chybí jiný rozlišovací znak (např. trestný čin výtržnictví (§ 358 odst. 1 TZ) a přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. c) PřesZ).

Z dalších rozdílů bývá zmiňována např. formulace skutkových podstat, kdy trestnímu právu bývá připisována větší preciznost a použití určitějších pojmů, zatímco správní trestání musí vystačit se skutkovými podstatami obecnějšími a méně určitými. Ani tento rozdíl nemůže být brán jako jasné pravidlo, podle něhož by se správní a soudní delikty daly rozdělit.

Vedle dopadů trestů v morálním ohledu lze zmínit dopad do sféry základních práv a svobod, širší škálu a těžší ukládané tresty za trestné činy. Právní řády některých zemí znají správní delikty, za které lze uložit trest odnětí svobody. Vedle toho určité tresty ukládané za správní delikty, jako jsou zákaz činnosti a peněžité pokuty od stovek tisíc až po miliony korun, jsou pro pachatele deliktu mnohem závažnější než např. trest obecně prospěšných prací či domácího vězení ukládaný za trestný čin.

Co se týče procesní stránky, lze sledovat vyšší garance procesních práv v trestním řízení, ačkoliv tyto rozdíly se s postupem času stále více stírají.

Diferenci čistě formálního charakteru představuje kodifikace trestního práva. V oblasti správních deliktů je kodifikována jen velmi malá část práva přestupkového a ostatní druhy deliktů jsou rozptýleny v různých zákonech. Je třeba poznamenat, že ačkoliv je zde určitý prostor pro částečnou kodifikaci v některých oblastech správního trestání, úplné kodifikace není možné dosáhnout nikdy.

Na základě výše uvedených kritérií tedy nelze předem jednoznačně určit rozdíl mezi soudními a správními delikty. Vzhledem k faktu, že samotné rozdělení provádí zákonodárce na základě různých hledisek, lze pouze ex post vypočítávat difference mezi oběma kategoriemi. Hranice mezi těmito skupinami deliktů je sama o sobě velmi pohyblivá. Zařazení deliktů proto bude závislé na určité době a také na státu, neboť ona hranice se neustále posunuje, ať tím či oním směrem, a jedno protiprávní jednání může být „kriminalizováno“ či naopak „dekriminalizováno“.¹³ Jako příklad lze uvést trestný čin řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění¹⁴, který byl do trestního zákona zařazen novelou v roce 2007. Nový trestní zákoník č. 40/2009 Sb. tento trestný čin

¹³ MATES, Pavel. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 24-26.

¹⁴ § 180d zákona č. 140/1961 Sb.

nepřešel a od 1. 1. 2010 tak došlo k dekriminalizaci tohoto jednání. V. Sládeček k tomu uvádí „*patrně však nelze popírat, že mohou v konkrétním státě působit určité vlivy (např. právní a jiné tradice, existující státní zřízení, stávající politické prostředí, ale do jisté míry i pouhé nahodilosti), které způsobují, že konkrétní protiprávní jednání právo považuje za ten či onen delikt.*“¹⁵ Zda je daný delikt trestným činem či správním deliktem (ať už jakýmkoliv), lze zjistit pouze z ustanovení platného práva.

1.2 Přestupek

Nejvýznamnější a početně nejvíce zastoupené mezi správními delikty jsou přestupky. Jako jediná kategorie správních deliktů jsou přestupky alespoň částečně kodifikovány.¹⁶ Legální vymezení přestupku nalezneme v § 2 odst. 1 PřesZ „*Přestupkem je 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.*“¹⁷ Pojem přestupek tak na rozdíl od ostatních správních deliktů explicitně definován je. Obsahuje kombinaci pozitivního a negativního vymezení a formálního a materiálního znaku.

1.2.1 Formální a materiální znaky přestupku

Formální znaky dělíme na znaky obecné, které jsou společné pro všechny přestupky a patří k nim např. přičetnost, věk, zavinění, dále tzv. typové znaky neboli znaky skutkové podstaty. Mezi ně náleží objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka a na jejich základě odlišujeme jednotlivé přestupky. Aby bylo možné jednání považovat za přestupek, musí vykazovat obě skupiny znaků, tedy obecné i typové. Ty jsou stanoveny v obecné a zvláštní části přestupkového zákona, ale i v dalších zákonech, jak vyplývá z dikce § 2 odst. 1 PřesZ „*je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně.*“¹⁸ Z uvedeného dále plyne, že:

1. jednání musí být výslovně označeno jako přestupek, jinak jde o jiný správní delikt,

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 184.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 192.

¹⁷ § 2 odst. 1 PřesZ.

¹⁸ § 2 odst. 1 PřesZ.

2. skutkové podstaty musí být obsaženy buď v přestupkovém nebo jiném zákoně, tedy v právním předpise zákonné síly.

Argumentem a contrario docházíme k závěru, že nemá-li právní předpis sílu zákona, nemůže obsahovat skutkové podstaty přestupků.¹⁹

Za znaky formální považujeme znaky, které jsou pro všechny přestupky společné, tzv. „znaky obecné“. Mezi ně patří například přičetnost pachatele a jeho věk. K těmto znakům přistupují „znaky typové“. Jedná se o znaky skutkové podstaty přestupku, na jejichž základě dochází k odlišování a charakterizaci konkrétních přestupků. Aby bylo jednání přestupkem, musí naplňovat znaky obecné a rovněž znaky typové.

Skutková podstata se dále dělí na čtyři skupiny znaků, které ji charakterizují. Jedná se o objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku. I když to často není v právní normě explicitně vyjádřeno, jde o znaky obligatorní.

Objekt přestupku představují zájmy společnosti, proti nimž je protiprávní jednání namířeno a jež jsou zákonem chráněné. Rozlišujeme objekt obecný, kterým je řádný výkon veřejné správy, a druhový objekt. Ten tvoří základ pro určitou systematiku zvláštní části správního práva, neboť zde dochází k dělení podle druhového objektu. Dále je zde objekt individuální, jímž je jednotlivý zájem chráněný skutkovou podstatou. Fakultativním znakem může někdy být hmotný předmět útoku.

Objektivní stránku představují jednání a následek spojené příčinnou souvislostí (obligatorní znaky). Jednáním může být konání či opomenutí, následkem porušení nebo ohrožení zájmu chráněného skutkovou podstatou (objektu). Typicky bývá dán již samotným protiprávním jednáním. Podle následku rozlišujeme přestupky ohrožovací a poruchové. Fakultativními znakem mohou být místo a čas jednání.

Subjektem je pachatel, který svým jednáním naplnil všechny znaky přestupku. Může se jednat pouze o fyzickou osobu, která musí být přičetná a dovršit 15. rok života.

Zavinění je obligatorním znakem subjektivní stránky. V přestupkovém právu platí, že postačí zavinění z nedbalosti²⁰, není-li výslovně vyžadován úmysl.²¹

¹⁹ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 52-53.

²⁰ Srov. § 13 odst. 1 zákona číslo 40/2009 Sb., trestní zákoník stanoví, že k trestní odpovědnosti je třeba úmyslu, nestanoví-li zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti; o zmíněném rozdílu již bylo pojednáno výše.

Vedle formálního znaku přestupku musí být naplněn také znak materiální (musí existovat oba současně), který je označován jako „společenská škodlivost“ a je vyjádřen vedle ostatních aspektů přestupku v § 2 odst. 1 PřesZ „*jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*.“²² Pokud by jednání naplňovalo formální znaky přestupku, ale neohrozilo či neporušilo zájem společnosti (absence materiálního znaku), nemohlo by se jednat o přestupek, což platí také opačně. Obsah pojmu společenská škodlivost není nikde vymezen (v přestupkovém ani jiném zákoně), což by ani nebylo žádoucí. Jedná se o obecný právní pojem, který bude posuzován v každém konkrétním případě zvlášť, přičemž musí být přihlédnuto ke skutkovým okolnostem daného případu. Význam společenské škodlivosti se ukazuje ve výše zmíněných případech jednání, která naplňují formální stránku, nikoliv daný stupeň společenské škodlivosti. Zde funguje materiální stránka jako korektiv (judikatura hovoří o tzv. „materiálním korektivu“²³). Nejvyšší správní soud poukazuje na fakt, že v případech, kdy je naplněna formální stránka, není automaticky splněna taktéž stránka materiální. Většinou tomu tak je. Ostatně nedávalo by ani smysl, pokud by při naplnění znaků formální stránky většina jednání nespĺňovala materiální znak. Tomu by měla odpovídat i právní úprava.

Na druhé straně se materiální stránka uplatní při rozlišování mezi přestupky a trestnými činy a to konkrétně v případě, kdy se jejich formální znaky překrývají. Tato možnost by neměla být tak častá.²⁴

1.2.2 Pozitivní a negativní vymezení přestupku

Jak již bylo výše popsáno, přestupky jsou jen jeden druh veřejnoprávních deliktů, proto bylo nutné vymezit poměr mezi trestnými činy a jinými správními delikty (na základě zvláštních právních předpisů) a přestupky a ostatními kategoriemi správních deliktů. Vztah mezi zmíněnými skupinami deliktů je postaven na principech subsidiarity a speciality. Vykazovalo-li by protiprávní jednání fyzické osoby znaky trestného činu nebo tzv. jiného správního deliktu, nemůže nastat situace, kdy by takové jednání,

²¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 424-425.

²² § 2 odst. 1 PřesZ.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 18/2004-48, ze dne 17. 2. 2005; Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 38/2005-43, ze dne 30. 5. 2006; Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 104/2008-45 ze dne 14. 12. 2009.

²⁴ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 52-53.

ačkoliv by jinak naplňovalo všechny požadované znaky, bylo hodnoceno jako přestupek. To vyplývá z negativního vymezení v § 2 odst. 1 „(...) *nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“²⁵ Přestupky jsou k trestným činům a jiným správním deliktům v českém právním řádu ve vztahu subsidiarity.

Dalším ze znaků, který musí být nutně naplněn, je „protiprávnost“, „nedovolenost“. Pojmově užší protiprávnost znamená rozpor se zákonem přestupkovým či jiným, v němž je obsažena skutková podstata. Pojem nedovolenost vyjadřuje fakt, že právní řád takovéto jednání zakazuje. Zakonodárce může protiprávnost vyjádřit přímo ve skutkové podstatě přestupku, kdy používá formulace jako „poruší zákaz“, „provádí bez povolení“, „nesplní příkaz“, nebo explicitně obsažena není. Na formě nezáleží, její přítomnost je obligatorní. Pokud by ale chyběla, nejednalo by se o čin nedovolený a tím by ani nedošlo ke vzniku odpovědnosti za přestupek.

Přestupkový zákon výslovně stanoví tři okolnosti, které vylučují protiprávnost. Jedná se o nutnou obranu (§ 2 odst. 2 písm. a) PřesZ), krajní nouzi (§ 2 odst. 2 písm. b) PřesZ) a jednání na příkaz (§ 6 PřesZ). Další okolnosti jako jsou svolení poškozeného, dovolené riziko a oprávněné použití zbraně zakotveny nejsou. K jejich uplatnění dochází na základě obecných právních principů. Pokud v konkrétním případě okolnosti vylučující protiprávnost existují, nemůže ke spáchání přestupku dojít a odpovědnost vůbec nevzniká. To je potřeba odlišit od situace, kdy vznikne hmotněprávní vztah a až poté nastanou okolnosti, které jsou důvodem zániku trestnosti.²⁶

Nutná obrana je definována jako „*jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvajícím útok na zájem chráněný zákonem.*“²⁷ Oproti úpravě trestního zákoníku si lze povšimnout odlišnosti, pokud jde o přiměřenost. § 29 odst. 2 TZ stanoví, že obrana nesmí být „zcela zjevně nepřiměřená“ způsobu útoku. V § 2 odst. 2 PřesZ je použita formulace „odvrací přiměřeným způsobem“. Obsah pojmu přiměřenost není pochopitelně nikde definován a bude posuzován v každém konkrétním případě. Judikatura ho vykládá tak, že jde o „(...) *takové jednání, které není zcela zjevně nepřiměřené.*“²⁸ Nejedná se o poměr mezi zájmem, na který směřuje útok, a zájmem

²⁵ § 2 odst. 1 PřesZ.

²⁶ § 20 odst. 1 PřesZ.

²⁷ § § 2 odst. 2 písm. a) PřesZ.

²⁸ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 55.

porušeným nebo ohroženým obranou, ale o proporcionalitu mezi intenzitou útoku a obranného jednání a intenzitou škody hrozící z útoku a obranou způsobené z pohledu bránící se osoby. Je logické, že k odvrácení útoku je potřeba vyvinout větší sílu, tedy zakročit intenzivněji. K nutné obraně není oprávněn pouze ten, proti komu směřuje útok, ale každý. Není definována jako „řešení poslední možné“ tzn. pokud existuje alternativní řešení, např. útěk, není zde povinnost je využít. Jak je ze zákonné formulace patrné, musí útok trvat (nutnou obranou není jednání po skončení útoku), nebo hrozit a to „přímo“ (nesmí jít jen o útok vzdáleně hrozící). V takové situaci zákon nevyžaduje vyčkání začátku útoku a lze tedy odvrátit i útok, který ještě nenastal. Útokem je pak lidské jednání či opomenutí.

Druhou okolností vylučující protiprávnost je krajní nouze. Zákon ji definuje jako *„jednání, jímž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak.“*²⁹ Oproti nutné obraně se nemusí jednat o lidský útok, postačí zde obecně nebezpečí (pojmově širší) hrozící zákonem chráněnému zájmu. Následek způsobený jednáním v krajní nouzi nesmí být stejně závažný (z čehož vyplývá, že ani závažnější) než ten, který hrozil. Vychází se opět z pohledu osoby, jež nebezpečí odvrací (proporcionalita). V tomto případě zákon vyžaduje použít jiného řešení k odvrácení nebezpečí, existuje-li takové (požadavek subsidiarity).

Vedle okolností vylučujících protiprávnost existují také okolnosti způsobující zánik trestnosti stanovené v § 20 odst. 1 PřesZ. Rozdíl spočívá v tom, že v případě okolností vylučujících protiprávnost odpovědnost za přestupek vůbec nevzniká. U zániku trestnosti se po vzniku odpovědnosti za přestupek objeví takové okolnosti, které způsobí její zánik. Jsou jimi uplynutí doby a amnestie. Dále je mezi ně řazena smrt pachatele, o níž však zákon o přestupcích ve výčtu nehovoří, nicméně následovně upravuje její procesní následky: odložení orgánem policie dle § 58 odst. 3 písm. b) PřesZ, neboť přestupek nelze projednat, odložení bez zahájení řízení z důvodu úmrtí osoby podezřelé (§ 66 odst. 1 písm. c) PřesZ), či zastavení řízení pro úmrtí obviněného (§ 76 odst. 1 písm. i) PřesZ).

²⁹ § 2 odst. 2 písm. b) PřesZ.

V oblasti přestupků uděluje amnestii usnesením vyhlášeným ve Sbírce zákonů vláda (§ 90 PřesZ). Přestupkový zákon neobsahuje úpravu amnestie a nezbývá než analogicky použít normy trestního práva. Z povahy věci nepřichází v úvahu rehabilitace, jejímž důsledkem je prominutí nebo zmírnění následků uložení sankce. Vylučuje ji taktéž judikatura.³⁰ Oproti trestnímu právu nelze amnestii udělit v jednotlivých případech, možné je tak pouze uložení hromadné.

1.3 Přestupkové řízení

Ačkoliv je přestupkové řízení hlavní materií, kterou se tato práce zabývá, omezuje se pojednání o něm v této kapitole na pouhé minimum, jelikož jde čistě o vymezení pojmu „řízení o přestupcích“. V ostatních kapitolách je rozebíráno z různých hledisek detailněji.

Přestupkové řízení je v našem právním řádu zvláštním druhem správního řízení. Toto pojetí se výrazně liší od německé právní úpravy, která zakotvuje subsidiaritu trestních předpisů.³¹ Podobné modely jako v SRN existují např. v Rakousku či Švýcarsku.

Účelem přestupkového řízení je zjištění, zdali se skutek, kvůli kterému je řízení vedeno, opravdu stal, naplňuje-li znaky stanovené zákonem (znaky přestupku), kdo skutek spáchal a za jakých okolností, a dále stanovení druhu a výše sankce, kterou správní orgán uloží.³²

Přestupkové řízení, přestože nalezneme jisté podobnosti s řízením trestním (jedná se v obou případech o rozhodování o vině a trestu a objevují se zde některé podobné instituty), vykazuje primárně zásadní odlišnosti. Jednou ze základních zásad trestního řízení je akuziční neboli obžalovací princip. Jednání má charakter sporu mezi žalobcem a obžalovaným, kteří zde vystupují jako procesně rovné strany. Soudu je svěřena role spor řídit a rozhodnout. Naproti tomu je řízení o přestupcích postaveno na zásadě vyšetřovací, nedochází zde k důslednému rozdělení procesních funkcí a správní orgán tak zastává roli žalobce a soudce. Dalším rozdílem je, že trestně stíhat lze jen na základě obžaloby, kterou podává státní zástupce. Ve správním řízení dovozujeme

³⁰ Rozsudek NSS č. j. A 8/2003-32, ze dne 24. 9. 2003.

³¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 423-424.

³² Důvodová zpráva k zákonu číslo 200/1990 Sb. ze dne 24.4.1990; Dostupná v ASPI pod ASPI ID: 32557.

z oznámení o zahájení řízení obsah obvinění i jeho časové určení, neboť formální vznesení obvinění vyžadováno není. Jinou odlišností je pak oprávnění orgánů činných v trestním řízení výrazně zasahovat do ústavně zaručených práv a svobod. Domovní a osobní prohlídka, vazba, zadržení podezřelé osoby, nařízení zadržení či otevření zásilky, provádění odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu představují příklady pravomocí orgánů činných v trestním řízení zasáhnout do ústavně zaručených práv obviněného. Vyplývá to z povahy trestního řízení, které se vede o typově závažnějších činech oproti řízení o správních deliktech, je formálnější, poskytuje obviněnému vyšší záruky práv a je celkově složitější. Pro řízení o správních deliktech je z povahy věci typická menší formálnost, méně pravomocí, pružnější řízení.³³

³³ PRÁŠKOVÁ, Helena. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In *Aktuálně otázky správneho konania*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 108-114.

2 Prameny úpravy

2.1 Mezinárodní prameny úpravy správního trestání

V mezinárodním měřítku bylo přijato několik různých aktů, které se zabývají problematikou správního práva trestního a velmi významná je také judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“)

2.1.1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Velmi významným dokumentem je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“ nebo „EÚLP“), která pochází z roku 1950 a později byla doplněna řadou dodatkových protokolů. Velmi důležitým ustanovením je zde čl. 6 odst. 1, který stanoví, že *„každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění proti němu.“*³⁴ Mluvíme o právu na tzv. fair proces. Pozornost zasluží hlavně pojem „trestní obvinění“ a jeho výklad Evropským soudem pro lidská práva (v této kapitole mu bude podrobněji věnována pozornost). V dalších odstavcích čl. 6 je zakotvena presumpce nevinny a určitý minimální standard práv garantovaný osobě obviněné z trestného činu, který obsahuje např. právo být neprodleně seznámen s povahou obvinění, právo na přiměřený čas a možnost přípravy obhajoby, právo na obhajobu, navrhování a výslech svědků a právo na tlumočníka. P. Mates tyto požadavky rozděluje na:

1. požadavky na kvalitu procesu, který proběhne v přiměřené lhůtě, spravedlivě, slušně a při respektování výše zmíněných minimálních práv
a

³⁴ Čl. 6 odst. 1 *Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Dostupná na <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE_CONV.pdf>

2. požadavky na kvalitu orgánu. Z EÚLP vyplývá zejména požadavek nestrannosti a nezávislosti, orgán musí jednat v plné jurisdikci, nemusí se však nutně jednat o soud (autentický text používá výrazu „tribunál“). Důležité jsou tedy požadavky na vlastnosti tohoto orgánu, nikoliv orgán samotný.³⁵

Pro vyložení obsahu pojmu „trestní obvinění“ a jeho použití v jednotlivých případech mají klíčový význam judikáty Evropského soudu pro lidská práva. Nutno ještě podotknout, že výkladem čl. 6 Úmluvy, jeho jednotlivých částí a pojmů, se ESLP zabýval v mnoha případech.

2.1.2 Rozsudek Engel vs. Nizozemí

Zřejmě nejvýznamnější je kauza Engel a ostatní vs. Nizozemí z roku 1976. Vedle hlavního stěžovatele p. Engela se v případě vyskytují další 4 stěžovatelé van der Wiel, de Wit, Dona a Schul. Rozhodnutí se týká použití Úmluvy na vojenské osoby („Militärpersonen“) zakotvené čl. 1 Úmluvy a na zbavení osobní svobody v rozporu s ustanoveními čl. 5 odst. 1 písm. a) a b) Úmluvy („Freiheitsentziehung“).

Hlavní význam tohoto rozsudku spočívá ve vymezení obsahu pojmu „trestní obvinění“ podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ohledně dalších článků se stížnost zabývala významem presumpce nevinny („Bedeutung der Unschuldvermutung“) dle čl. 6 odst. 2 Úmluvy, práva dle čl. 6 odst. 3 písm. c) a d) Úmluvy a dále zákaz diskriminace a práva na svobodu projevu dle čl. 10 Úmluvy. Z popsaného je patrné, že tento případ byl velmi složitý nejen počtem stěžovatelů, ale hlavně rozsahem článků Úmluvy, kterých se stěžovatelé dovolávali.

Pozornost bude v následujícím věnována jen relevantním částem rozhodnutí, tj. vymezení rozsahu pojmu „trestní obvinění“ („strafrechtliche Anklage“) a právo na veřejné projednání. Skutkový stav spočíval stručně v tom, že pan Engel, stejně jako 4 další stěžovatelé, byl vojákem nizozemské armády. Všichni byli potrestáni za různé disciplinární delikty (není potřeba rozebírat dopodrobna). Ani jednou ze stran (Evropská komise pro lidská práva³⁶, nizozemská vláda, stěžovatelé) nebyla zpochybňována

³⁵ MATES, Pavel. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 42-43.

³⁶ Dále jen „Komise“.

platnost Úmluvy pro členy ozbrojených sil („Streitkräfte“) ve smyslu čl. 1 a 14 Úmluvy. Také existence zvláštního disciplinárního systému pro tyto osoby nepředstavuje rozpor se zněním Úmluvy tak, jak ji smluvní státy přijaly. V daném případě bylo porušení Úmluvy spatřováno v porušení práva na svobodu, podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Nizozemský zákon (Gesetz über Wehrdisziplin z 27. 4. 1903) rozlišoval mezi třemi druhy vazby – tzv. „leichte Arrest“ (lehká), „verschärfte Arrest“ (zostřená) a „strenge Arrest“ (přísná). Tyto druhy vazby se odlišovaly intenzitou omezujících opatření. Vedle toho znal tento zákon také trest převelení k trestní kompanii („Abkommandierung zu einer Strafkompagnie“). ESLP shledal v tzv. přísné vazbě, která byla nařízena v případě stěžovatele Engela, porušení práva na svobodu podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy, neboť překročila zákonem stanovenou dobu vazby o 22-30 hodin. Ani pozdější započtení této vazby do uloženého trestu nemohlo potlačit či odstranit („beseitigen“) porušení práva na svobodu. Stejně tak vidí soud porušení práva na svobodu ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy v trestu převelení k trestní kompanii, který byl některým ze stěžovatelů uložen.

Zdaleka nejvýznamnější je ale ta část rozhodnutí, která se věnuje porušení čl. 6 Úmluvy. Z argumentace vlády a Komise je patrné, že vylučují použití čl. 6 Úmluvy na řízení proti stěžovatelům, neboť se podle nich nejedná o rozhodování o občanských právech či závazcích („zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“) ani o trestní obvinění („strafrechtliche Anklage“), zatímco stěžovatelé zastávali opačné stanovisko. Soud se zabýval konkrétním obsahem pojmu „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy v souvislosti s tím, že podle nizozemského práva se jednalo o disciplinární řízení, jehož cílem bylo uložit sankci za spáchané prohřešky nebo přestupky („Verfehlungen“). Dle ESLP toto obecně odpovídá cíli trestního práva („dem allgemeinen Ziel des Strafrechts“). Soud zde vnímá jako přirozené, že smluvní státy rozlišují mezi disciplinárním a trestním řízením, zaobírá se rozdíly mezi nimi. Trestnímu řízení je připisována větší formálnost a záruky práv pro obviněného. Na druhé straně se v disciplinárním řízení vyskytují méně závažné rozsudky, které nejsou zaznamenávány do žádného registru. ESLP si v odůvodnění popisovaného rozsudku doslova pokládá otázku, zda je toto na vnitrostátní úrovni nalezené řešení rozhodné, směrodatné („ausschlaggebend“). Použije se tedy čl. 6 Úmluvy jen v závislosti na rozdělení, které vybral zákonodárce, nebo musí být aplikován i navzdory zvolenému vnitrostátnímu rozřazení?

Při výkladu daného pojmu se soud nepřiklonil k názoru stěžovatelů, Komise ani vlády. Podle jeho názoru je nepochybně slučitelné se zněním Úmluvy, že státy, jakožto střežitelé svých veřejných zájmů („Wahrer der öffentlichen Interesse“), provedou rozdělení mezi trestní a disciplinární právo a nemohou v tom být omezovány. V tomto je také vyloučena kontrola ESLP. Opačná volba podléhá přísným pravidlům. Pokud by bylo možné, aby státy stíhaly určitý prohřešek, přestupek („Verfehlung“) libovolně jako disciplinární delikt nebo jako trestný čin, podléhala by platnost, resp. použitelnost čl. 6 a 7 Úmluvy jejich svobodné vůli („ihrem freien Willen“). Takový prostor („Spielraum“) by mohl vést k výsledkům, které nejsou slučitelné s účelem Úmluvy. Autonomie pojmu trestněprávní („strafrechtlich“) se uplatní pouze jedním směrem. Nejsou to státy, které by byly příslušné primárně určovat, co konkrétně spadá pod pojem trestní obvinění. Rozdělení provedené jednotlivými státy má tak pouze formální charakter. ESLP v odůvodnění tohoto rozsudku popisuje kritéria, na základě kterých dochází k určení, zdali se čl. 6 odst. 1 (garantující výše popsaná práva) vztahuje na jednotlivá řízení, i když se podle právního řádu jednotlivých členských států Úmluvy nejedná o trestní řízení. Mezi tato kritéria, nazývaná také tzv. „Engelův test“³⁷ patří:

1. Zjištění, do které oblasti právního řádu v daném státě delikt spadá, přičemž existuje vícero možností – spadá do trestního práva, do jiné právní oblasti nebo do trestního a zároveň jiného práva (přestupkového nebo se jedná o disciplinární delikt atd.). Toto rozdělení je, jak je zmíněno výše, pouze formálního charakteru.
2. Mnohem větší význam má povaha deliktu, tedy zda má obecný charakter anebo se vztahuje pouze na určitou omezenou skupinu subjektů.
3. Posledním kritériem je povaha sankce, neboť podle ESLP nespádají do trestní oblasti sankce, které svoji povahou, trváním a způsobem výkonu nemohou způsobit významnou újmu.

Není potřeba splnit tyto podmínky kumulativně, postačí alternativní naplnění.³⁸

³⁷ Podle hlavního stěžovatele v případě Engel a ostatní proti Nizozemí.

³⁸ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? Správní právo. Praha: Vítoš s.r.o., březen 2010, roč. XLIII, č. 2. s. 71.

2.1.3 Rozsudek Öztürk vs. Německo

Jedním z významných rozsudků ESLP je také Öztürk vs. Německo. Zde se jednalo o tureckého státního příslušníka žijícího v Spolkové republice Německo, pana Öztürka. Ten způsobil dopravní nehodu. Celý spor spočíval v tom, že stěžovateli byly uloženy k náhradě náklady na tlumočníka, jehož služeb před správním orgánem a následně soudem využil (v průběhu soudního řízení o odvolání vzal stěžovatel své odvolání zpět), ve výši 69 DM. S tím stěžovatel nesouhlasil. Dovolával se čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy, který zaručuje obviněnému právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, pokud nerozumí nebo nemluví jazykem před soudem používaným. Německá vláda naproti tomu namítala nepoužitelnost tohoto článku, neboť se podle ní vztahuje pouze na trestní právo. Tuto myšlenku stěžovatel popírá. ESLP se ocitl v podobné situaci jako v případě Engel a ostatní vs. Nizozemí. Jednání bylo označené vnitrostátním právem jako přestupek a stěžovatel se domáhal použití čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy (v podstatě se opět jednalo o spor, zdali se pojem trestní obvinění z čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje na tento případ, neboť ustanovení čl. 6 odst. 2 a 3 se váží k čl. 6 odst. 1 Úmluvy). ESLP se v odůvodnění věnuje případu Engel a odkazovali na něj také účastníci řízení. Soud vyjadřuje názor, že ve zmíněném případě se jednalo o uložení sankcí osobám podléhajícím vojenské službě („Wehrpflichtige“), zároveň dochází k závěru, že zásady vyslovené v předcházejícím případě (tedy Engel vs. Nizozemí) lze v tomto řízení také použít. Soud znovu vyslovil názor, že Úmluva žádným způsobem nebrání zařazení deliktů do státem vytvořených kategorií, nestojí v cestě dekriminálníci jednotlivých trestných činů a jejich zařazení do kategorie správních deliktů. Na druhé straně je zdůrazňováno, že nelze ponechat na uvážení jednotlivých států, kdy dojde k použití čl. 6 a 7 Úmluvy, k čemuž by došlo, pokud by se její použití odvíjelo od vnitrostátního dělení deliktů.

Po vyslovení těchto základních zásad soud zkoumal, zda lze jednání stěžovatele podřadit pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy a tím pádem, je možné použít čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy tak, jak stěžovatel argumentoval. ESLP došel k závěru, že tento článek použitelný byl a k jeho porušení došlo.³⁹

³⁹ Rozsudek ze dne 21. 2. 1984, stížnost 8544/79, věc Öztürk proti Německu.

2.1.4 Rozsudek Lauko vs. Slovensko

V případě Lauko vs. Slovensko se jednalo o přestupek podle § 49 přestupkového zákona z roku 1990, narušování veřejného soužití. Stěžovatel, pan Lauko, se dovolával užití čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť svou záležitost nemohl nechat projednat spravedlivě a veřejně, a dále namítal, že správní úřady zabývající se touto věcí nebyly nestranné. Slovenský Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně nepodloženou zamítl. ESLP se zde musel, stejně jako v předchozích případech, zabývat aplikovatelností čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Slovenská vláda takovou možnost popírala, neboť se podle ní nejednalo o „trestní obvinění“, a namítala, že zde porušení zákona nemohlo vést k uvěznění ani k záznamu v trestním rejstříku, je zde kratší promlčecí lhůta a mírnější sankce, než tomu je u trestných činů. Soud posoudil daný případ podle dříve stanovených kritérií (ve výše zmíněných případech Engel vs. Nizozemí a Öztürk vs. Německo) a došel k závěru, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikovatelný je, když shledal argumentaci vlády za nerelevantní.

Ve věci rozhodnutí o nezávislosti orgánu je dle soudu nutné přihlédnout ke způsobu jmenování, délce mandátu jeho členů a existenci záruk proti vnějším tlakům (na základě judikátu Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii, 1981). Správní orgán v daném případě způsobem jmenování i absencí záruk proti vnějším tlakům požadavkům stanoveným ESLP nevyhovoval a tudíž nemohl být považován za nezávislý ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Samotné svěřeni stíhání přestupků správními orgány není neslučitelné se smyslem Úmluvy, na druhou stranu musí existovat možnost nechat rozhodnutí přijaté proti ní přezkoumat soudem, který tyto záruky naplňuje (k tomu nedošlo. Ústavní soud zamítl jeho ústavní stížnost, protože, podle něj, nelze tento přestupek soudně přezkoumat). ESLP uznal, že bylo porušeno právo stěžovatele na projednání jeho záležitosti soudem nezávislým a nestranným dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který byl tímto porušen.⁴⁰ Popsané rozhodnutí ESLP je pro Českou republiku a její právní řád významné zejména z toho pohledu, že bylo Soudem rozhodováno o úpravě, která doposud platí i v České republice.

⁴⁰ Rozsudek ESLP, věc Lauko proti Slovensku, sp. zn. 4/1998/907/1119.

2.1.5 Činnost Rady Evropy v oblasti správního trestání

Velmi významnou roli v oblasti správního práva trestního hrají doporučení Rady Evropy. Ta, ačkoliv nejsou právně závazná, požívají vysoké autority. Dochází zde k vytvoření určitého standardu práv, který by jednotlivé evropské země měly promítnout do svých právních řádů. Zde je potřeba zmínit zejména Rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy č. R(77) 31 z 28. 9. 1977, o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy. Ta stanoví, že každý účastník správního řízení má právo navrhnout důkazy, vyjádřit se k obvinění a být o těchto právech poučen.⁴¹ Dalším velmi významným aktem je Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91) 1, o správněprávních sankcích z roku 1991 (dále jen „Doporučení“). To se vztahuje na správní akty ukládající trest osobám na základě chování v rozporu s právním řádem, ať už se jedná o pokutu nebo trestní opatření, finanční či jiný trest (tyto jsou dále považovány za správněprávní sankce). Doporučení dále vymezuje, co správněprávní sankcí není. Rozsah tohoto aktu není velký, je obsažen v 8 člancích, v nichž stanoví následujících 10 základních zásad:

1. ukládání sankcí pouze na základě zákona (zásada legality; principle 1),
2. zákaz retroaktivity (principle 2),
3. zákaz dvojího postihu za stejný čin, na základě ustanovení, které nebo která chrání stejný společenský zájem (zásada ne bis in idem; principle 3),
4. pokud by jeden čin měl být postižen na základě více ustanovení, která chrání odlišné společenské zájmy, musí být dříve uložená sankce při rozhodování vzata v potaz (principle 3),
5. zásada rychlosti, resp. správní orgány rozhodují v přiměřeném čase („reasonable time“; principle 4),
6. sankce musí být uložena rozhodnutím (principle 5),
7. v návaznosti na zásady spravedlivého procesu v Rezoluci (77) 31 z 28. 9. 1977 stanoví Doporučení tyto principy: povinnost informovat osobu o

⁴¹ MATES, Pavel. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 44-46.

obvinění, povinnost poskytnout dostatečný čas na přípravu (v závislosti na množství a složitosti obvinění), povinnost informovat osobu či jejího zástupce o povaze důkazů proti ní, právo osoby být slyšena, povinnost odůvodnit rozhodnutí o uložení sankce (principle 6),

8. na základě souhlasu osoby a v souladu s právními předpisy se zásady spravedlivého procesu neuplatní, jde-li o delikty méně závažné a nižší sankce (principle 6),
9. důkazní břemeno je na straně správního orgánu (principle 7),
10. každé rozhodnutí ukládající správněprávní sankci musí být podřízeno kontrole orgánu nestrannému, nezávislému a zákonem zřízenému (principle 8).⁴²

Slučitelností právní úpravy v České republice s Doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91) 1, o správněprávních sankcích se zabývala např. L. Madleňáková v článku „Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?“ uveřejněném v časopisu Správní právo. Nedostatky spatřuje zejména v následujících bodech:

1. S výjimkou orgánů rozhodujících v řízení o přestupku (berou v potaz sankce uložené za disciplinární delikty) nejsou správní orgány povinny při ukládání sankce a určování její výše přihlídnout k dříve uložené sankci za tentýž skutek (kterou uložil jiný orgán). To se dotýká Principu 3 (principle 3) Doporučení.
2. Správní orgány nemohou při stanovování času na přípravu postupovat sice svévolně, neboť jejich správní uvážení týkající se této problematiky podléhá případnému pozdějšímu soudnímu přezkumu, nicméně pojem „dostatečný čas na přípravu“ není specifikován a záleží tedy na uvážení správního orgánu.
3. Jako nepřijatelný vnímá autorka stav, kdy se některé zásady nepoužijí v blokovém řízení. Zejména jde o (ne)možnost přezkumu správním soudem.

⁴² Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1, o správněprávních sankcích.

Celkově dospívá L. Madleňáková k závěru, že česká právní úprava dostává smyslu Doporučení téměř ve všech směrech, v některých oblastech (hlavní jsou zmíněny výše) lze najít rezervy, které by bylo možné zlepšit.⁴³

2.1.6 Evropská unie a správní trestání

Na půdě Evropské unie je významná zejména činnost Evropského soudního dvora, který ve svém rozhodování aplikuje i tzv. obecné právní zásady a právní principy. Tyto zásady neobsahují ani zřizovací smlouvy, ani jiné prameny Evropské unie. ESD je vyvodil z obecných principů mezinárodního práva, zásad společných právním řádům členských států. Ty mají velký význam pro správní právo trestní. Dochází dokonce k částečnému sjednocování úpravy. Na rozdíl od soukromého práva, kde dochází ke sblížení právních úprav v právních řádech jednotlivých členských států a harmonizaci s právem komunitárním relativně bez problémů, v oblasti veřejného práva tomu tak není. Sblížení, pokud k němu vůbec dochází, je velice pozvolné. Z konkrétních aktů lze zmínit Listinu základních práv Evropské unie, která stanoví především, že „*nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.*“⁴⁴ Jde o zásadu *ne bis in idem*, vedle dalšího zákaz retroaktivity a garance spravedlivého procesu. Úprava, zde výslovně stanovená pro trestní právo, se použije také na oblast správního trestání, jak vyplývá z výše zmíněné judikatury Evropského soudu pro lidská práva.⁴⁵

2.2 Ústavní zakotvení

Na úpravu v oblasti přestupků se vztahuje požadavek právního státu, který je definovaný v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)⁴⁶, resp. čl. 2 odst.

⁴³ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? Správní právo. Praha: Vítoš s.r.o., březen 2010, roč. XLIII, č. 2.s. 65-89.

⁴⁴ Čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie;

Dostupná na <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>>.

⁴⁵ MATES, Pavel. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 41-43.

⁴⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“).

2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)⁴⁷, konkrétně tedy, že státní moc lze uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. S tím pak úzce souvisí zásady *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*. V dalších ustanoveních se Ústava ani Listina o přestupcích, resp. obecněji o správních deliktech, nezmiňují. Výslovná ustanovení se týkají pouze trestných činů. Na základě judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ale i výše zmíněných judikátů Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, se dovozuje, že základní principy, které se vztahují na soudní trestání, platí i pro oblast správního trestání (tedy i na úpravu přestupků).⁴⁸

Ústavní soud se touto problematikou zabýval (vedle jiných) i v nálezu sp. zn. II ÚS 788/02 ze dne 11. 3. 2004. V tomto případě namítal stěžovatel porušení jeho práva na spravedlivý proces porušením čl. 38 odst. 2 Listiny tím, že bylo porušeno jeho právo na projednání v jeho přítomnosti a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, jakož i rovnost účastníků dle čl. 37 odst. 3 Listiny. Skutkový stav spočíval v tom, že stěžovatel jako účastník silničního provozu v roce 2001 způsobil dopravní nehodu. K projednání přestupku byl písemně předvolán a poučen o následcích nedostavení se. Jednání bylo stanoveno na den 27. 2. 2002. Stěžovatel se z tohoto jednání telefonicky omluvil. Jádrem sporu bylo, jestli telefonický rozhovor o určení dalšího jednání na 21. 3. 2002 postačí jako náležitá forma předvolání, což tvrdil správní orgán. Po závěru, že včas podaná ústavní stížnost splňuje všechny podstatné náležitosti, se Ústavní soud zabýval otázkou, zdali se lze v řízení o přestupku dovolávat čl. 38 odst. 2 Listiny, protože z něj nevyplývá, vztahuje-li se pouze na řízení před soudem nebo i jiná řízení. Ústavní soud zde vyhodnotil, že toto ustanovení obsahově souvisí s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, který poskytuje záruku práva na spravedlivý proces. Tyto záruky se vedle jiného uplatní na rozhodování o jakémkoliv trestním obvinění. Pojem „trestní obvinění“ je Evropským soudem pro lidská práva vykládán autonomně (materiální chápání; viz výše v případě *Engel vs. Nizozemí*). V případech *Lauko vs. Slovensko* a *Kadubec vs. Slovensko* (oba z roku 1998) posuzoval ESLP charakter přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 a přestupku proti občanskému soužití dle § 49 zákona číslo 200/1990 Sb., o přestupcích - jednalo se o stejný zákon jako v právě

⁴⁷ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“ či „LZPS“).

⁴⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 411.

popisovaném nálezu. Ačkoliv z pohledu vnitrostátního práva není zákon o přestupcích formálně součástí trestního práva, „vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích je všeobecnou normou, jež dopadá na všechny osoby, a nikoliv jen na nějakou zvláštní, omezenou skupinu subjektů, a že pokuta má charakter trestu s cílem odradit pachatele od páčání přestupků, konstatoval soud, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním.“⁴⁹ Z klasifikace řízení o přestupku stěžovatele jako řízení o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyplývá, že stěžovateli náleží i další minimální práva např. právo na přiměřený čas a možnost přípravy své obhajoby, právo obhajovat se osobně či za pomoci obhájce (dle vlastního výběru, nemá-li prostředky, na bezplatné poskytnutí) a právo vyslyšet či dát vyslyšet svědky. Pro uplatnění těchto práv má fundamentální význam přítomnost obviněného při projednání trestního obvinění. Čl. 38 odst. 2 Listiny zaručená práva se proto musí vztahovat na řízení, v němž je rozhodováno o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, tedy i na řízení před správním orgánem v prvním stupni.

Podle Ústavního soudu je nutnost záruky takového oprávnění už v prvoinstančním řízení umocněna faktem, že soudobá úprava správního soudnictví neumožňovala přezkoumání věci soudem v tzv. plné jurisdikci. Tento argument vzhledem k odlišné úpravě správního soudnictví není aktuální.

Soud v daném případě dal stěžovateli za pravdu, když potvrdil aplikovatelnost čl. 38 odst. 2 Ústavy. Další otázkou bylo, zda došlo k porušení tohoto základního práva stěžovatele a i v tomto bodě byl stěžovatel úspěšný. Soudem nebylo prokázáno, že by obviněný (stěžovatel) k ústnímu jednání řádně předvolán byl (ne opačně, jak tvrdil správní soud). Z popsaného vyplývá, že prvoinstanční řízení o přestupku bylo stiženo podstatnou vadou. Ústavní soud zrušil rozsudek správního soudu i rozhodnutí správních orgánů.⁵⁰

Ústavní soud i Nejvyšší správní soud (inspirování činností Evropského soudu pro lidská práva) se touto problematikou zabývaly častěji a výsledkem jejich činnosti je (jak dokazuje výše popsaný nálezu), „že základní principy vztahující se na soudní trestání je třeba respektovat i v oblasti správního trestání.“⁵¹ Na oblast správního

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004 sp. zn. Číslo II ÚS 788/02.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004 sp. zn. Číslo II ÚS 788/02.

⁵¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 411

trestání, resp. na řízení o přestupcích, se tedy bude vztahovat pátá hlava Listiny nazvaná „Právo na soudní a jinou ochranu“. Zde jsou zakotveny zásady jako právo odepřít výpověď, právo na právní pomoc, na tlumočníka, vyjádřit se k prováděným důkazům, princip presumpce nevinny, rovnosti účastníků, zásada ne bis in idem a další.⁵² Uplatnění principů soudního trestání na oblast správního trestání má obrovský význam zejména z pohledu garance základních práv osobám, proti kterým se přestupkové řízení vede.

2.3 Zákon o přestupcích a jeho vztah ke správnímu řádu

Přestupkové řízení je v České republice upraveno ve třetí části zákona číslo 200/1990 Sb., o přestupcích (konkrétně § 51-87). Samotná úprava není příliš obsáhlá a autoři se shodují, že upravuje jen nutné odchylky od obecných předpisů, resp. ty procesní instituty, které odůvodňuje zvláštní povaha přestupkového řízení.⁵³ V. Sládeček označuje obsah zákona za „*fragmentární*“⁵⁴, samotný zákon potom za „*přijatý ještě v době hektických počátků samostatné české státnosti*“.⁵⁵

Platný zákon nahradil téměř 30 let starou úpravu z roku 1961⁵⁶, jehož koncepční založení se stalo předmětem kritiky. Ta byla zacílena především na přílišné zdůraznění výchovné funkce, generální prevence a upozadování společenské funkce práva (jak z hmotněprávního tak z procesněprávního hlediska), v důsledku čehož byla úprava rámcová, obecná a neřešila mnoho důležitých otázek. Nová právní úprava se snažila nejen na tyto výtky zareagovat. Dalším cílem bylo vypořádat se s faktem, že jako přestupky byla nově projednávána nemalá skupina některých méně závažných protispolečenských jednání, u kterých došlo novelou trestního práva hmotného (byla připravována souběžně) k dekriminalizaci. Z hlediska procesní stránky zákonodárce od počátku počítal s podpůrnou platností předpisů o správním řízení. Úmyslně tak upravil pouze ty procesní instituty, které se od obecného řízení liší a jsou pro přestupkové řízení specifické.⁵⁷

⁵² Čl. 37-40 Listiny.

⁵³ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 90; PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 431.

⁵⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 199.

⁵⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 195.

⁵⁶ Zákon číslo 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu číslo 200/1990 Sb. ze dne 24.4.1990; Dostupná v ASPI pod ASPI ID: 32557.

Přestupkový zákon stanoví, že „není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.“⁵⁸ Zákon o přestupcích je předpisem speciálním. V poměru subsidiarity k němu je správní řád (dále jen „SpŘ“)⁵⁹, jak vyplývá z ustanovení § 1 odst. 2 SpŘ.⁶⁰ Tento paragraf stanoví použití správního řádu nebo jeho jednotlivých ustanovení, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Jak uvádí P. Mates, je ustanovení přestupkového zákona o užití obecných předpisů o správním řízení určitým způsobem nadbytečné, neboť tak vyplývá ze zmíněného § 1 odst. 2 SpŘ.⁶¹ V této souvislosti je nutné si uvědomit, že přestupkový zákon pochází z roku 1990, kdy byl ještě platný předchozí správní řád (zákon číslo 71/1967 Sb., o správním řízení), o čemž svědčí také poznámka pod čarou u § 51 PřesZ, která na už neplatnou úpravu správního řízení odkazuje. Nejedná se o jediný relikt v tomto zákoně, neboť odkazy na starý správní řád v poznámce pod čarou lze nalézt i v dalších paragrafech, § 53 PřesZ odkazuje na již neúčinnou vyhlášku.⁶² Dále je nutné přihlídnout k faktu, že počet novelizací zákona o přestupcích se pohybuje kolem čísla 70. Množství novel nesvědčí o kvalitě právní úpravy samotné a neaktuálnost poznámek pod čarou ničemu neodporuje, neboť postrádají normativní charakter. Na druhou stranu je na místě se zamyslet nad otázkou, odpovídá-li úprava přestupkového řízení v České republice současným nárokům, které jsou na ni kladeny, a není-li na místě její zásadnější přepracování. Podobné názory, snahy či plány jsou zde delší dobu. S reformou správního trestání počítala např. Střednědobá koncepce resortní politiky Ministerstva vnitra ČR v letech 2000-2003, která ji dokonce označovala za cíl velmi významný. Nový zákon o správním trestání měl usilovat o co možná nejkomplexnější úpravu správního trestání, maximální sjednocení, zpřehlednění a zjednodušení zákonné úpravy a měl být účinný od 1. 1. 2004.⁶³ V rámci této koncepce byl skutečně předložen zákon o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (přestupkový zákon), který byl

⁵⁸ § 51 PřesZ.

⁵⁹ Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád.

⁶⁰ V poznámce pod čarou k § 51 PřesZ je jako „obecný předpis o správním řízení“ uveden ještě zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁶¹ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 90.

⁶² Vyhláška č. 345/2000 Sb., o ověřování zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy a okresních úřadů, osob stojících v čele zvláštních orgánů zřízených na základě zvláštních zákonů a předsedů komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti, (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti).

⁶³ Střednědobá koncepce resortní politiky Ministerstva vnitra ČR v letech 2000-2003. Dostupná na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokumenty/koncepce/2000_3/sprava.html>.

připravován souběžně s novým správním řádem. Tento návrh se však neprosadil a nový zákon, který by danou problematiku upravoval, měl být schválen spolu s rekodifikací trestního práva. K tomu ovšem opět nedošlo. V obecné rozpravě k předložené novele přestupkového zákona z března 2012 počítá vláda s novou úpravou pro oblast přestupků. V jakém časovém horizontu se tak stane, není známo.

Vedle úpravy v zákoně o přestupcích jsou skutkové podstaty přestupků a některé procesní odchylky upraveny v mnoha dalších zákonech. Např. celní zákon⁶⁴ upravuje vedle jiného odlišnosti místní příslušnosti (§ 320 odst. 2 až 10 celního zákona), dále stanoví použitelnost obecných předpisů o přestupcích⁶⁵ na řízení ve věcech přestupků před celními orgány, není-li celním zákonem či přímo použitelným předpisem Evropského společenství stanoveno jinak (§ 320 odst. 1 písm. a) celního zákona). Přestupkový zákon je (sám speciálním zákonem k správnímu řádu) v případě, že některé procesní otázky upravuje zvláštní zákon, subsidiárním předpisem.

V souvislosti s tím vyvstává otázka použitelnosti správního řádu v řízení, kdy je subsidiárně používán přestupkový zákon (buď na základě odkazu na použití obecných předpisů o přestupcích jako je tomu ve výše zmíněném celním zákoně, nebo pokud se použijí taxativně určené instituty PřesZ). Odpověď na tuto otázku nabízí sám správní řád, když stanoví, že postupuje-li správní orgán s úmyslem vydat rozhodnutí podle předpisu, který neupravuje dané řízení v celém rozsahu, postupuje se v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona (§ 180 odst. 1 SpŘ). Je tak postupováno i v případech, kdy daný zákon použití správního řádu výslovně vylučuje a to konkrétně u předpisů, které nabyly účinnosti do 1. 1. 2006⁶⁶ (na základě uplatnění zásady *lex posteriori derogat legi priori*). Je tomu tak, protože se předpokládalo, že po účinnosti správního řádu nebudou nadále přijímány zákony, které vylučují použití správního řádu, aniž by upravovaly řízení komplexně, zatímco do účinnosti správního řádu tomu tak v nemálo případech bylo. Význam má zařazení tohoto institutu do přechodných ustanovení, kdy jde především o snahu zabránit vyloučení použití správního řádu bez náhrady (trochu odlišně je tomu v případě § 177 odst. 1 SpŘ, který upravuje působnost základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2-8 SpŘ při výkonu veřejné

⁶⁴ Zákon číslo 13/1993 Sb., celní zákon.

⁶⁵ Zákon číslo 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁶⁶ Datum, kdy nabyl účinnosti zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád.

správy).⁶⁷ Na základě toho lze vyvozovat subsidiární použití správního řádu v případech, kdy zvláštní zákon ani zákon přestupkový některé instituty neupraví. Dá se říci, že nový správní řád účinný od 1. 1. 2006 vnesl do právního řádu větší systematičnost a jasnost.

2.4 Obecné shrnutí

Na problematiku přestupkového řízení se na mezinárodní úrovni vztahuje několik důležitých aktů. Zejména se jedná o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Listinu základních práv EU, Mezinárodní pakt o právech občanských a politických a další. V zásadě lze říci, že ustanovení těchto aktů jsou primárně určena pro oblast trestního práva a teprve činností Evropského soudu pro lidská práva jsou vztažena na oblast správního trestání. ESLP a jeho rozhodnutí zde hrají velmi důležitou roli. Neméně významná jsou doporučení, resp. rezoluce, přijatá na půdě Rady Evropy, která se na rozdíl do výše zmíněných úmluv vztahují na oblast správního trestání přímo.

De facto podobná je situace v České republice. Z ústavně zakotvených principů lze na danou oblast vztáhnout jen princip legality. Hlavní záruky, které se vztahují k soudní ochraně a spravedlivému procesu, jsou explicitně určeny pouze trestnímu právu. Na základě judikátů ESLP také Ústavní soud ČR v několika případech rozhodl, že se zmíněná ustanovení vztahují i na oblast správního trestání.

Úprava přestupkového řízení v zákoně č. 200/1990 Sb. je velmi stručná, subsidiárním předpisem je správní řád. Zatímco v oblasti správního řízení došlo k přijetí nového zákona, oblast přestupků (ať už hmotněprávní či procesněprávní) na novou úpravu teprve čeká. V současné době lze sledovat trend, kdy jsou nové skutkové podstaty přestupků včleňovány do speciálních zákonů, které mnohdy obsahují také větší či menší procesní odchylky. I v případě, že se ztotožníme s úmyslem zákonodárce upravit v zákoně o přestupcích jen zvláštnosti, které si toto řízení svou povahou vyžaduje, nabízí se přesto otázka, proč mají být navíc ve speciálních zákonech upravovány další odchylky. Dalším problémem je, že mnohdy dochází k situacím, v nichž není úplně jasné, zda se ustanovení správního řádu použijí a to zejména v případě,

⁶⁷ Závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005 – Vztah ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu. Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

kdy správní řád a přestupkový zákon upravují podobné nebo stejné instituty. Současná úprava je velmi roztržštěná a nepřehledná, což rozhodně nelze vnímat pozitivně. Jak už bylo zmíněno, není možné v oblasti přestupků očekávat kodifikaci po vzoru trestního práva hmotného. Nicméně neexistuje žádný objektivní důvod, který by vylučoval kodifikaci přestupkového řízení. Ta by naopak byla velmi žádoucí.

Ať už se bude případná nová úprava vztahovat pouze na oblast přestupků nebo se zákonodárce rozhodne použít stejné řízení i pro jiné správní delikty (v současné době jsou podle předpisů o přestupkovém řízení projednávány jen přestupky, jiné správní delikty pouze podle správního řádu) nehraje zásadní roli. Bude nepochybně zajímavé, zda bude přijat dosavadní model, kdy zákon o přestupcích obsahuje jen nutné odlišnosti či půjde o komplexnější úpravu, která nebude tak často subsidiárně využívat správního řádu. Další možností by bylo zakotvit subsidiaritu trestního řádu, jako je tomu např. ve Spolkové republice Německo, Rakousku či Švýcarsku. Tato úprava má svoji logiku, neboť ačkoliv se jedná o činnost vykonávanou správními orgány (a nikoliv soudy), primárně se jedná o rozhodování o vině a trestu, tudíž o trestání. Možností se nabízí více, jisté je hlavně to, že potřeba nové úpravy je vysoká.

3 Zahájení řízení

3.1 Obecně k zahájení řízení

Ustanovení § 67 PřesZ rozděluje přestupky na dvě skupiny. V první řadě se jedná o ty, které jsou projednávány z úřední povinnosti (projevuje se zásada legality – znamená povinnost správního orgánu stíhat přestupky a zahájit řízení v případech, o kterých se dozví), dále o ty, které jsou projednávány na návrh (zásada dispoziční).⁶⁸ Obecně dochází k zahájení řízení ex officio s tím, že zde existuje malá skupina přestupků, u kterých zákon stanoví, že se projednávají na návrh.

Zahájení přestupkového řízení ovládá zásada oficiality, což znamená, že správní orgán z úřední povinnosti zahajuje řízení, určí, co je předmětem daného řízení, a provádí procesní úkony. Výjimkou jsou zmíněné přestupky dle § 68 odst. 1 PřesZ, ale i zde po podání návrhu určuje průběh řízení správní orgán. Přestupkový zákon upravuje v § 67 okolnosti zahájení řízení (neupravuje však samotný postup, na což upozorňuje Závěr č. 102 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu rozebraný v kapitole 3.2 „Přestupky projednáváné na návrh“).

V případě nenávrhových přestupků je dnem zahájení den oznámení zahájení řízení podezřelému, ke kterému dochází buď ústním prohlášením, nebo doručením oznámení.

Podnětem k zahájení řízení jsou skutečnosti taxativně vymezené v přestupkovém zákoně. Jsou jimi:

1. oznámení státního orgánu, orgánu policie, nebo obce o přestupku.
2. oznámení právnické osoby nebo občana o přestupku.
3. poznatek z vlastní činnosti správního orgánu.
4. postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

Obecně lze říci, že podkladem pro zahájení přestupkového řízení správním orgánem mohou být vlastní poznatky nebo vnější podnět. Jeho doručením správnímu orgánu však

⁶⁸ § 67 odst. 1 PřesZ.

není řízení automaticky zahájeno. Tímto podnětem je správní orgán povinen se zabývat a posoudit, zdali je na místě řízení zahájit.⁶⁹ Ústavní soud k tomuto uvedl, že přestupkové řízení je: „ovládáno principem ofițiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí, a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví; naopak se v něm neuplatní zásada dispoziční, dle které je účastník oprávněn nakládat předmětem řízení.“⁷⁰ Ve stejném usnesení se pak Ústavní soud vyjádřil následovně: „Dle názoru Ústavního soudu je však stíhání pachatele správního deliktu a jeho potrestání věci vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána.“⁷¹ Z uvedeného rozhodnutí Ústavního soudu vyplývá, že podnět, kterým se správní orgán zabývá, představuje pouze impulz k prošetření. Stíhání a potrestání je věcí vztahu mezi pachatelem a státem. Žádné další osoby se nemohou přihlásit k účasti na řízení a podáním podnětu jim nevzniká žádný právní nárok. Podnět nemusí pocházet od určitého zdroje, nemusí se jednat ani o kvalifikovanou informaci, musí však být dostatečně určitý a věrohodný.⁷²

Původní třicetidenní lhůta k přešetření podnětu byla prodloužena na dvojnásobek, tedy 60 dní, aby správní orgán měl dostatek času na přípravu podkladů a posouzení, zda řízení zahájí či nikoliv. Pokud správní orgán věc nepostoupí, k čemuž by přistoupil v případě, že by nebyl věcně či místně příslušný, nebo neshledá některý z dalších důvodů § 71 PřesZ pro postoupení řízení (např. jde o trestný čin, jiný správní delikt, nebo se jedná o osoby, které podléhají disciplinárnímu postihu) a zároveň věc neodloží (fakultativní i obligatorní důvody odložení stanoví § 66 PřesZ), je povinen bezodkladně zahájit řízení. Neučiní-li tak do 60 dnů je orgánem nečinným a uplatní se proti němu opatření § 80 odst. 4 SpŘ.⁷³

⁶⁹ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠTAUF, Václav a TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích*. Praha: Linde, 2011. s. 149-150.

⁷⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 345/01 ze dne 26. 6. 2001.

⁷¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 345/01 ze dne 26. 6. 2001.

⁷² JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 318-322.

⁷³ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠTAUF, Václav a TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích*. Praha: Linde, 2011. s. 146-148.

3.2 Přestupky projednávané na návrh

Tzv. návrhové přestupky jsou zvláštní skupinou přestupků představující výjimku z obecně platné zásady oficiality. § 68 taxativně stanoví výčet přestupků patřících mezi návrhové a další podmínky pro ně. Tyto se dále dělí na přestupky, které mohou být projednány pouze na návrh postižené osoby a na ty, jež mohou být projednány na návrh (mezi osobami blízkými) nebo bez návrhu.

Přestupky projednávané vždy pouze na návrh:

- podle § 68 odst. 1 PřesZ se pouze na návrh projednávají přestupky dle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ. Lze obecně říct, že se jedná o ublížení na cti („*přestupku se dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí, nebo vydá v posměch*“⁷⁴).

Přestupky projednávané na návrh i bez návrhu:

- přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) PřesZ – jde o přestupky proti občanskému soužití, konkrétně nedbalostní ublížení na zdraví a úmyslné narušování občanského soužití vyhrožováním či způsobením menší újmy na zdraví, nepravdivým obviněním, schválnostmi a jiným hrubým jednáním.
- přestupky proti majetku podle § 50 PřesZ, mezi něž patří krádež, zpronevěra, neoprávněné užívání atd.
- přestupky dle § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu⁷⁵ - zde je stanoveno, že přestupku se dopustí ten, kdo v silničním provozu způsobí nehodu, při níž je jinému ublíženo na zdraví.

⁷⁴ § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ.

⁷⁵ Zákon číslo 361/2000 Sb., o silničním provozu.

Obecně lze shrnout, že přestupky ublížení na cti⁷⁶ se projednávají vždy pouze na návrh. Ostatní přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku a přestupky podle zákona o silničním provozu⁷⁷ se projednávají na návrh pouze mezi osobami blízkými, jinak vždy ex officio.

„Osobou blízkou se rozumí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel, 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.“⁷⁸ Zákodárce zde zvolil stejnou formulaci jako v případě § 125 TZ. U osob, jež zákon vyjmenovává, nemusí být zkoumán vzájemný vztah a postačí zjištění příbuzenského stupně. U ostatních osob, mezi které budou patřit např. snoubenci, nebo druh a družka, bude zkoumán vzájemný vztah, tedy naplnění podmínky, že by utrpěnou újmu druhá osoba pociťovala jako vlastní.⁷⁹

Pro podání návrhu je stanovena zákonná tříměsíční lhůta, z čehož vyplývá, že nemůže být prodloužena. Tato lhůta se počítá ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl, že byl přestupek spáchán, nebo kdy se dozvěděl o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení (za předpokladu, že v daném řízení vystupoval jako poškozený⁸⁰ se tak většinou stane z usnesení policie, státního zástupce či soudu). Náležitosti, které musí tento návrh splňovat pak PřesZ stanoví jen částečně. Jsou jimi údaje o osobě postižené (nutno poznamenat, že navrhovatelem může být vedle samotné postižené osoby i její zákonný zástupce a opatrovník dle § 68 odst. 1 PřesZ) a osobě navrhovatelem označené za pachatele. Dále potom údaje o přestupku – kdy, kde a jak byl spáchán.⁸¹ Zejména časové určení přestupku je důležité, neboť i na návrhové přestupky se vztahuje lhůta o zániku trestnosti přestupku dle § 20 odst. 1 PřesZ. Překročení této lhůty by mělo za následek zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. f) PřesZ.

Pokud by došlo k opožděnému podání návrhu je na místě odložení věci správním orgánem, podle § 66 odst. 3 písm. f) PřesZ. Dle rozsudku Nejvyššího

⁷⁶ § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ.

⁷⁷ § 49 odst. 1 písm. b) a c) a § 50 PřesZ, § 125c odst. 1 písm. h) zákona číslo 361/2000 Sb.

⁷⁸ § 68 odst. 4 PřesZ.

⁷⁹ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠTAUF, Václav a TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích*. Praha: Linde, 2011. s. 149-150.

⁸⁰ Podle § 43 zákona číslo 141/1961 Sb., trestní řád.

⁸¹ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠTAUF, Václav a TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích*. Praha: Linde, 2011. s. 149.

správního soudu platí, že rozhodnutí o odložení věci, týkající se návrhu podaného podle § 68 odst. 1 PřesZ, vůči osobě, která návrh podala, je rozhodnutím, které na základě § 65 zákona číslo 150/2002 Sb.⁸² legitimuje bránit se správní žalobou.⁸³

Rozhodnutí o odložení dle § 66 odst. 1 PřesZ je, podle rozsudku ze dne 24. 6. 2011, správní orgán podle § 43 odst. 2 SpŘ povinen řádně oznámit, čímž je myšleno dle § 72 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 3 téhož zákona doručení stejnopisu písemného vyhotovení usnesení do vlastních rukou.⁸⁴

Otázkou, zdali řízení zahajuje i podání podle § 68 odst. 2 PřesZ, kdy návrh neobsahuje všechny náležitosti, se zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 102. Podle tohoto závěru, § 68 PřesZ (ostatně stejně jako § 67 PřesZ) neupravují samotné zahájení řízení, stanoví jen, že přestupky se projednávají na návrh (nebo z úřední povinnosti), a proto se na základě § 51 PřesZ a § 1 odst. 2 SpŘ použijí ustanovení správního řádu o zahájení řízení.⁸⁵ Podle § 44 odst. 1 SpŘ dochází k zahájení řízení „*dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.*“⁸⁶ Ze znění zákona nevyplývá, že k zahájení řízení je třeba, aby byl návrh bezvadný. Případné vady návrhu by mohly být odstraněny postupem podle § 45 odst. 2 SpŘ (správní orgán na nedostatky upozorní, pomůže s jejich odstraněním na místě či stanoví lhůtu k jejich odstranění a poučí účastníka o následcích nesplnění).

Závěr poradního sboru ministra vnitra dále poukazuje, že je potřeba rozlišovat mezi návrhem na zahájení přestupkového řízení tak, jak o něm hovoří § 68 odst. 2 PřesZ, a mezi oznámením přestupku ve smyslu § 67 odst. 2 PřesZ. Zahájí-li správní orgán řízení o přestupku na návrh a později zjistí, že se nejedná o návrhový přestupek (nejde o přestupek dle § 49 odst. 1 písm. a) nebo § 49 odst. 1 písm. b) a c) a § 50 PřesZ mezi osobami blízkými), pokračuje v řízení o přestupku z moci úřední. Na tuto situaci zákon výslovně pamatuje v § 68 odst. 3 PřesZ. Pokud naopak správní orgán posoudí vůči němu učiněné podání jako oznámení a později dojde k závěru, že se jedná o návrh

⁸² Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 9 As 57/2008-35.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č.j. 9 Ans 2/2011-73.

⁸⁵ Správní řád je upravuje v § 44 a násl.

⁸⁶ § 44 odst. 1 SpŘ.

podle § 68 odst. 2 PřesZ, pokračuje v řízení jako v řízení o návrhovém přestupku (tříměsíční lhůta je zachována podáním oznámení o přestupku).⁸⁷

Hlavním atributem řízení o návrhových přestupcích je především fakt, že se zde, jako výjimka ze zásady legality, uplatní zásada dispoziční. Jejím výrazem je primárně to, že navrhovatel se může rozhodnout, zda vůbec podá návrh na zahájení řízení ve smyslu § 68 odst. 2 PřesZ, nebo nikoliv. Další projev dispozitivnosti řízení spočívá v možnosti navrhovatele vzít návrh během řízení kdykoliv zpět. Ačkoliv přestupkový zákon výslovně o této možnosti nepojednává, přiznává ji v § 76 odst. 1 písm. j) PřesZ účinky zastavení řízení. Zmíněné ustanovení připisuje důsledek zastavení řízení také navrhovatelovu nedostavení se bez řádného důvodu či omluvy, což logicky vyplývá z povahy návrhových přestupků.

Případ, kdy skutek v jednočinném souběhu naplňuje znaky více přestupků, zákon neřeší. Pravděpodobně by se postupovalo dvojím způsobem. Ve věci návrhového přestupku by musel správní orgán vyčkat, zda bude návrh podán, zatímco nenávrhový přestupek by byl projednán z úřední povinnosti.⁸⁸ Z povahy věci v případě podání návrhu přichází v úvahu společné řízení o těchto přestupcích (§ 57 odst. 1 PřesZ).

Pouze pro případ přestupku urážky na cti dle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ stanoví zákon povinnost správního orgánu pokusit se uraženého na cti a obviněného smířit (§ 78 PřesZ). Jedná se o přestupek výlučně návrhový. Dle § 68 odst. 1 PřesZ a ve spojení s § 72 písm. d) PřesZ bude účastníkem i navrhovatel, v tomto případě uražený na cti. Návrh na smírné řešení může vzejít od kterékoliv ze stran, nejen od správního orgánu, a to v kterékoliv fázi řízení. Tento institut nemá povahu smíru, jak jej upravuje § 141 odst. 8 SpŘ, jedná se o ustanovení speciální a správní řád se zde nepoužije. Je-li pokus neúspěšný, poznamená správní orgán tuto skutečnost do protokolu. Pokud naopak ke smíru dojde, jde o důvod k zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. k) PřesZ.

⁸⁷ Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 102 Dostupný z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

⁸⁸ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 99-100.

4 Účastníci řízení

Přestupkový zákon upravuje v ustanovení § 72 účastníky řízení. Zákonodárce zde zvolil taxativní výčet a vedle osob výslovně vyjmenovaných nemůže nikdo jiný jako účastník přestupkového řízení vystupovat. V řízení se objevuje např. Orgán sociálně-právní ochrany dětí či zmocněnec účastníka, kterým zákon v určitých úsecích řízení přiznává jistá práva jako kupříkladu účastnit se ústního jednání nebo podat odvolání, navzdory přiznaným oprávněním nemají postavení účastníků řízení (to vylučuje právě taxativní povaha výčtu).⁸⁹ Účastníky přestupkového řízení tedy jsou:

1. obviněný,
2. poškozený,
3. vlastník věci (která byla nebo má být zabrána),
4. návrhvatel dle § 68 odst. 1.

Z povahy věci není nutné, aby se každého přestupkového řízení účastnili všichni vyjmenovaní. Je zřejmé, že obligatorním účastníkem může být pouze obviněný. Účast dalších osob na řízení je fakultativní a zákon jim zde poskytuje možnost zastupovat své zájmy. Vzhledem k tomu, že § 72 PřesZ obsahuje vyčerpávající úpravu účastníků řízení, nedojde k použití vymezení okruhu účastníků podle § 27 odst. 1 písm. a) a b) resp. odst. 2 SpŘ.

4.1 Obviněný a jeho postavení v řízení o přestupku

Klíčovým účastníkem přestupkového řízení je obviněný, proto mu zákonodárce věnoval vlastní ustanovení. Je také jediným, kdo je účastníkem řízení v plném rozsahu, ostatní jsou jimi pouze v určité části (viz dále). § 73 PřesZ stanoví některá oprávnění obviněného a časový bod, odkdy může být osoba podezřelá považována za obviněnou z přestupku. „*Občan je obviněný z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon.*“⁹⁰ Slovo občan zde není použito ve smyslu občan České

⁸⁹ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 338.

⁹⁰ § 73 odst. 1 PřesZ.

republiky, naopak se vztahuje i na cizince (zásada teritoriality vyjádřená v obecné části). Dalo by se říct, že slovo občan bylo v minulosti ekvivalentem pojmu fyzická osoba. I důvodová zpráva k přestupkovému zákonu použití tohoto výrazu shledává za neúplné a nepřesné.⁹¹

K okamžiku, kdy se z osoby podezřelé z přestupku stává obviněný ve smyslu § 73 odst. 1 PřesZ, se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 15. 6. 2011. V řízení zahajovaném dle § 67 odst. 1 PřesZ z úřední povinnosti se z podezřelého stává obviněný okamžikem zahájení řízení. Přesněji určeno jde o „doručení“ oznámení o zahájení řízení, jež je v souladu s § 73 odst. 1 PřesZ prvním procesním úkonem, který správní orgán vůči osobě (obviněnému) učinil. S takovým oznámením mohou být spojeny rovněž další úkony, například předvolání k ústnímu projednání upravené § 74 PřesZ. Toto NSS analogicky dovedl použitím trestního řádu a obecných zásad trestního práva.⁹² Zmíněné rozhodnutí se vztahovalo k přestupkům, o nichž správní orgán zahajuje řízení ex offo. Např. u blokového (§ 84-86 PřesZ) a příkazního řízení (§ 87 PřesZ) bude takovým okamžikem rozhodnutí, které je v souladu s § 73 odst. 1 PřesZ prvním úkonem v řízení.

Do vyslovení viny pravomocným rozsudkem se na „občana“ hledí, jako by byl nevinný (zásada presumpce neviny). Důraz je kladen na slovo pravomocný, nemůže se jednat o jakékoliv rozhodnutí. Uplatní se zde také zásada „v pochybnostech ve prospěch obviněného“ (in dubio pro reo).⁹³ Její použití je ale vázané na existenci pochybností o správnosti zjištění skutkového stavu. Nelze ji proto aplikovat zcela automaticky.⁹⁴ Povinností správního orgánu náležitě zjistit skutkový stav se několikrát zabýval Ústavní soud a také soudy správní, za všechny např. rozhodnutí NSS: *„V sankčním řízení platí, že nelze vyvodit odpovědnost za spáchání přestupku nebo správního deliktu jinak než tím, že správní orgán zjistí spolehlivě skutkový stav a pochybení odpovědného subjektu postaví najisto. Opačný postup, kdy by subjekt správního řízení mohl být shledán odpovědným za naplnění skutkové podstaty přestupku či správního deliktu jen na základě formálních dedukcí a závěrů, by byl protiprávní a protiústavní, protože by*

⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu číslo 200/1990 Sb. ze dne 24.4.1990; Dostupná v ASPI pod ASPI ID: 32557.

⁹² Rozsudek NSS č. j. 9 As 101/2010 – 101, ze dne 15. 6. 2011.

⁹³ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 345-347.

⁹⁴ Rozsudek NSS sp. zn. 9 As 3/2009, ze dne 22. 10. 2009.

popíral obecnou zásadu "in dubio pro reo", která musí být respektována nejen v trestním, ale i ve správním řízení.⁹⁵

Z dalších práv obviněného je třeba zmínit např. právo na neprodlené seznámení s povahou a důvodem obvinění proti němu, právo vyjádřit se ke skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu, navrhnout důkazy na svou obhajobu, právo být přítomen projednání své věci, podávat návrhy a opravné prostředky, právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, právo vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. Tato práva vyplývají nejen z přestupkového zákona, ale i z Listiny základních práv a svobod a také mezinárodních úmluv jako jsou Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodní pakt o právech občanských a politických.⁹⁶ Garancí práv obviněného v přestupkovém řízení se soudy trvale zabývají, neboť jak je zmíněno v úvodu kapitoly 5.2 „Shromažďování podkladů a dokazování“, cílem je ochrana nejen veřejného zájmu, ale také práv a svobod jednotlivce – např. v rozhodnutí NSS sp. zn. 6 A 126/2002 soud odkazuje na judikaturu ESLP a vyslovuje názor, že rozhraničení mezi trestnými, soudem stíhanými delikty a delikty stíhanými exekutivou je výrazem trestní politiky státu (poukazuje na účelové snahy o snížení počtu trestných činů přesunem některých do kategorie přestupků). Tudíž je nutné podřídít „správní trestání stejnému režimu jako trestání za trestné činy“⁹⁷ a podle toho vykládat všechny záruky, které má obviněný z trestného činu.

Důležité právo představuje právo být přítomen projednání věci. Ústavní soud se jím zabýval v již zmíněném rozhodnutí.⁹⁸ Nutno připomenout, že je právem obviněného, nikoliv jeho povinností, se projednání účastnit. Tento fakt je třeba konfrontovat s ustanovením zákona, které stanoví, že „k výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.“⁹⁹ Jedná se o problematiku, která se velmi často objevuje v soudních rozhodnutích. Daným tématem se Ústavní soud zabíral také v nálezu z 18. 2. 2010, kde došel k následujícímu závěru: „Správní řízení nemůže být v demokratickém právním státě ovládáno zásadou "součinnosti správních orgánů s účastníky řízení". Svobodný

⁹⁵ Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 20/2006-47, ze dne 30. 11. 2005.

⁹⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In *Aktuálně otázky správného konání*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2010. s. 110.

⁹⁷ Rozsudek NSS sp. zn. 6 A 126/2002 ze dne 24. 10. 2004.

⁹⁸ Nález Ústavního soudu, sp. zn. II ÚS 788/02 ze dne 11. 3. 2004 zmíněný v kapitole 2 Prameny úpravy, podkapitola 2.1 Mezinárodní prameny úpravy.

⁹⁹ § 73 odst. 2 PřesZ.

*jednotlivec, jako součást občanské společnosti, nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces. Tak také nelze pokutovat osobu, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jí, byť i jen teoreticky, mohla přispět ke svému postihu za přestupek.*¹⁰⁰ Postoj, který obviněný k proti němu vedenému řízení zaujme, závisí čistě na jeho uvážení. Tím ale není myšleno, že by obviněný mohl buď celou dobu mlčet a ke své věci se nevyjádřit, nebo naopak od počátku navrhopat důkazy. NSS ve svém rozhodnutí z 22. 1. 2009 používá přímo výraz „strategie“. Je na obviněném, jakou strategii postupu zvolí, ať už pasivitu (kterou by správnímu orgánu rozhodně neulehčil jeho činnost), aktivitu, nebo své chování v průběhu řízení bude měnit.¹⁰¹ Ze zmíněných soudních rozhodnutí vyplývá shoda v bodě, že obviněný není povinen poskytovat součinnost správnímu orgánu. Jako sporné se jeví, zda lze obviněného k ústnímu jednání předvést, tedy, pokud nespolupracuje, jeho účast si vynutit. Přestupkový zákon ani správní řád tento postup nevyklučují. Je třeba vzít v potaz, že obviněný nesmí být donucen vypovídat ani se doznat. Nabízí se otázka, čeho by tím správní orgán dosáhl. Jediným výsledkem by byla fyzická přítomnost.¹⁰² O významu přítomnosti obviněného při ústním jednání také pojednává kapitola 5.1 „Ústní projednání“.

4.2 Poškozený a jeho postavení v řízení o přestupku

Jako dalšího účastníka řízení označuje zákon poškozeného (§ 72 písm. b) PřesZ). Jeho účast na řízení je fakultativní a rozsah oprávnění omezený pouze na tu část řízení, ve které se projednává jeho nárok a s ním související otázky. To potvrzuje také NSS ve svém rozsudku: „*Ustanovení § 72 písm. b) přestupkového zákona nezakládá univerzální účastenství poškozeného v řízení o přestupku, nýbrž účastenství toliko v rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok. Z takto vymezeného rozsahu procesních oprávnění poškozeného ve správním řízení o přestupku přitom vyplývá i rozsah jeho žalobní legitimace v soudním řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí.*“¹⁰³

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08, ze dne 18. 2. 2010.

¹⁰¹ Rozsudek NSS č. j. 1 As 96/2008-115, ze dne 22. 1. 2009.

¹⁰² PRÁŠKOVÁ, Helena. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In *Aktuálně otázky správného konání*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010. s. 111.

¹⁰³ Rozsudek NSS č. j. 9 As 61/2008, ze dne 26. 6. 2009.

Podmínkou sine qua non je spolehlivé zjištění výše škody a stav, kdy nedošlo k jejímu nahrazení. Správní orgán působí k dobrovolnému nahrazení škody. Jestliže poškozený svůj nárok uplatní a nedojde-li k dobrovolnému nahrazení, uloží obviněnému povinnost tuto škodu nahradit. Pokud nedojde ke spolehlivému zjištění výše resp. k jejímu prokázání, odkáže správní orgán poškozeného s jeho nárokem na soud nebo jiný příslušný orgán.¹⁰⁴ Důležitou podmínkou je dle NSS uplatnění škody v řízení o přestupku. Pokud by škoda uplatněna nebyla, nepřiznává zákon poškozenému postavení účastníka, neboť není v daném řízení přímo dotčen na svých právech. Zásahem do právní sféry poškozeného není rozhodnutí o vině a trestu bez výroku o náhradě škody.¹⁰⁵

Zemře-li poškozený, nemůže správní orgán o náhradě škody rozhodnout. Nárok nepřechází na právní nástupce, protože je právem konkrétní osoby.¹⁰⁶

Za určitých okolností má postavení účastníka také pojišťovna. Jde o případy, kdy zákon stanoví povinnost pojistnou smlouvu uzavřít. Při šetření pojistné události má pojišťovna postavení účastníka řízení před soudem i správním orgánem.¹⁰⁷

4.3 Vlastník věci, která má být zabráná

Účastníkem řízení může být také vlastník věci, která má být nebo byla zabráná. Toto ustanovení opravňuje třetí osoby, kterých se dotýká ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) PřesZ, aby v řízení o přestupku mohly bránit své majetkové zájmy. Zmíněné ustanovení se nevztahuje na osoby, na které se na základě § 15 PřesZ vztahuje výrok o propadnutí věci a dále nepostihuje případy, kdy vlastníkem zabrané věci je sám obviněný. Stejně jako v případě poškozeného se i oprávnění vlastníka věci vztahují na tu část řízení, která se týká zabrání věci (§ 72 písm. c) PřesZ toto výslovně stanoví) a to samé platí o rozsahu jeho oprávnění na odvolání.

¹⁰⁴ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 101.

¹⁰⁵ Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 73/2006-53 ze dne 29. 8. 2007.

¹⁰⁶ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 101.

¹⁰⁷ § 129 odst. 1 zákona číslo 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.

4.4 Navrhovatel

Posledním z účastníků, kterého zákon vyjmenovává, je navrhovatel. Jak zmiňuje podkapitola 4.2 „Přestupky projednávané na návrh“, může být navrhovatelem dle § 68 odst. 1 postižená osoba, zákonný zástupce či opatrovník. O jeho postavení se v odborných kruzích vedou spory. Rozhodnutí v přestupkovém řízení navrhovateli nezakládá, nemění či neruší právo ani povinnost, jde ale o osobu, která svým návrhem způsobila zahájení řízení – bez něj by k zahájení řízení nedošlo. Jednotný názor nepanuje ohledně zařazení navrhovatele do skupiny účastníků podle § 27 odst. 1 písm. a) SpŘ, neboť v přestupkovém řízení není rozhodováno o jeho subjektivním právu. Pro zařazení do této skupiny se vyslovuje např. J. Vedral, jiného názoru je H. Prášková, která o postavení navrhovatele coby účastníka dle § 27 odst. 1 písm. a) SpŘ vyslovuje pochybnosti. Faktem zůstává, že rozhodnutím o vině nedochází k zásahu do právní sféry navrhovatele.¹⁰⁸

¹⁰⁸ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 341.

5 Průběh řízení v prvním stupni

Jak je popsáno v předchozích kapitolách, jsou ustanovení PřesZ příliš strohá na to, aby poskytovala komplexní úpravu přestupkového řízení. Proto se na základě § 51 PřesZ ve spojení s § 1 odst. 2 SpŘ subsidiárně použije správní řád. Samotné přestupkové řízení představuje sice zvláštní druh správního řízení, na druhou stranu jde o rozhodování o vině a trestu, tedy v podstatě o postup podobný trestnímu řízení (rozdíly jsou vysvětleny v podkapitole 1.3 „Přestupkové řízení“). Ze zvláštní povahy tohoto řízení vyplývají různá specifika, na něž musí být brán zřetel při výkladu ustanovení správního řádu.

5.1 Ústní projednání

Zatímco obecná úprava správního řádu předpokládá konání ústního jednání v případech stanovených zákonem a je-li to nutné k dosažení účelu řízení a uplatnění práv účastníků (tedy fakultativně, resp. je obecné správní řízení primárně koncipováno jako písemné),¹⁰⁹ přestupkový zákon v § 74 zakotvuje obligatorní ústnost jednání. Je nutno poznamenat, že povinné ústní jednání se omezuje pouze na první instanci. V odvolacím řízení nařízení ústního jednání nic nebrání (opět dle § 49 odst. 1 SpŘ). Jak uvedl NSS jako poznámku na okraj v rozhodnutí ze dne 16. 3. 2005, vzniká nenařízením ústního jednání vada řízení. V daném případě nezpůsobila nezákonnost rozhodnutí.¹¹⁰ To je vždy nutné posuzovat v konkrétním případě. V souvislosti s tímto rozhodnutím se nabízí otázka, jak danému výroku rozumět? Je možné v některých případech ústní řízení nenařídít a namísto něho věc vyřídit pouze písemně? Za určitých okolností by tomu zřejmě tak bylo. Např. tehdy, kdy jako účastník řízení vystupuje pouze obviněný a správní orgán by na základě zhodnocení shromážděných podkladů rozhodl o zastavení řízení třeba z důvodu, že se skutek nestal (§ 76 odst. 1 písm. a) PřesZ). Lze si těžko představit, že by obviněný, jako jediný účastník, namítal vadu řízení spočívající v absenci ústního projednání. Objektivně zhodnoceno jde proti takovému postupu těžko něco namítat. Na druhou stranu dikce § 74 odst. 1 PřesZ hovoří jasně a i NSS označil takový postup za vadu řízení.

¹⁰⁹ § 49 odst. 1 SpŘ.

¹¹⁰ Rozsudek NSS sp. zn. 3 As 46/2004, ze dne 16.3.2005.

Hovoří-li zákon o ústním projednání, patří k němu také přítomnost obviněného. NSS vyslovil názor, že „(...) zákon o přestupcích koncipuje řízení o přestupku v prvním stupni jako řízení s ústním jednáním za přítomnosti obviněného z přestupku.“¹¹¹ Z toho je možné vyvodit dva důležité znaky řízení v prvním stupni:

1. ústní projednání,
2. přítomnost řádně předvolaného obviněného při tomto jednání.

Splněním těchto znaků, jak vyvodil NSS v popisovaném rozhodnutí, je garantováno:

1. spolehlivé zjištění skutkového stavu věci (o které jde v prvoinstančním řízení především),
2. spolehlivé zjištění viny a nevinu obviněného,
3. právo na spravedlivý proces.¹¹²

Obviněný je jediným účastníkem, jehož účast na jednání zákon nezbytně vyžaduje. To vyplývá především ze znění § 74 odst. 1 PřesZ, kdy ve druhé větě jsou stanoveny podmínky, za kterých je možné věc projednat, aniž by obviněný byl přítomen. Zákon dává obviněnému možnost účastnit se ústního projednání (jehož důležitost byla výše několikrát zdůrazněna), tedy hájit své zájmy a uplatňovat oprávnění vyplývající z práva na spravedlivý proces.

Vedle realizace práv je ústnímu jednání připisována funkce výchovná a preventivní. Správní orgán na základě svého uvážení může v rozhodnutí upustit od uložení sankce, pokud „k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku.“¹¹³ Splnění této podmínky při absenci účasti obviněného na ústním jednání si lze jen těžko představit. Pouze osobní přítomnost při projednání předmětného činu, konstatování, že jeho jednání bylo protiprávní, a z toho vyplývající nutnost chovat se v budoucnu

¹¹¹ Rozsudek NSS č. j. 7 As 28/2009 – 99, ze dne 14. 5. 2009.

¹¹² Rozsudek NSS č. j. 7 As 28/2009 – 99, ze dne 14. 5. 2009.

¹¹³ § 11 odst. 3 PřesZ

v souladu se zákonnými normami a s tím související hrozba postihu při jejich opětovném porušení, mohou mít výchovný účinek na obviněného.¹¹⁴

Zákon na jedné straně poskytuje obviněnému možnost účastnit se a uplatnit svá oprávnění, na straně druhé se snaží vyhnout tomu, aby obviněný svou neúčastí na jednání znemožnil průběh řízení. § 74 odst. 1 PřesZ stanoví podmínky konání ústního jednání bez přítomnosti obviněného. Mezi ně patří odmítnutí dostavit se i přes řádné předvolání a nedostavení se bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Pojmy „náležitá omluva“ a „důležitý důvod“ jsou často zmiňovány v rozhodnutích NSS. Jejich obsah není nikde definován a záleží na uvážení správního orgánu, jak v dané situaci a konkrétním případě vyhodnotí opodstatněnost překážky, která obviněnému zabránila v účasti na jednání. NSS konstatuje povinnost stěžovatele se řádně omluvit, není-li to možné učinit před jednáním, musí se tak stát bezprostředně po odpadnutí překážky.¹¹⁵ V dalším z většího množství rozsudků, v nichž se NSS zabýval náležitostí omluvy, byl vysloven tento názor: *„Nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem, a to ještě před očekávanou událostí. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou omluvou či bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.“*¹¹⁶

Vysokou důležitost má posuzování důvodnosti omluvy. Tím se NSS zabýval např. v rozhodnutí ze dne 25. ledna 2010. Stěžovatel od počátku udával různé překážky jako pracovní vytíženost, pobyt v zahraničí nebo zdravotní indispozice. Ty mu měly bránit v účasti na řízení. Jejich četnost oprávněně vzbudila otázku účelovosti těchto omluv. Pokud se jednalo o zdravotní problémy stěžovatele, byly vždy různého charakteru (problémy s pohybovým ústrojím, ale i trávicím traktem) přičemž všechny byly vystaveny stejným lékařem (specialista se zaměřením na chirurgii), některé dokonce bez uvedení přesné diagnózy. Krajský soud byl v posuzování těchto omluv obezřetný (vyslovil názor, že různé soukromé či služební záležitosti nelze předřazovat

¹¹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In *Aktuálně otázky správního konania*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010. s. 111.

¹¹⁵ Rozsudek NSS sp. zn. 9 As 76/2010, ze dne 12. 5. 2011.

¹¹⁶ Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 9/2009, ze dne 12. 3. 2009.

těm úředním) a NSS mu dal za pravdu.¹¹⁷ Z uvedených výroků tak vyplývají nutné náležitosti omluvy:

1. povinnost omluvit se řádným způsobem (neznačená nutně omluvu předem, ta může být až následná. Musí k ní dojít ale bezprostředně po odpadnutí překážky, nikoliv tedy - jako v jednom z výše uvedených případů - až v odvolacím řízení),
2. opodstatněnost důvodu omluvy.

Na osobě uplatňující omluvu naproti tomu leží důkazní břemeno. V právních předpisech nejsou uvedena žádná kritéria, podle kterých by měl správní orgán postupovat při posuzování důvodnosti či naopak účelnosti omluvy. Např. pracovní neschopnost nemusí být vždy posouzena jako důležitý důvod, zejména pokud správní orgán po zvážení frekvence omluv, zájmu účastníka sjednat náhradní termín jednání, různosti důvodů omluv a dalších faktorů dospěje k závěru, že se jedná o účelové jednání s cílem působit obstrukce. Je tedy jen na něm, jak danou okolnost posoudí, má však povinnost své závěry osvětlit v odůvodnění rozhodnutí. Rozhodně není možná absolutní benevolentnost v posuzování omluv.

Pro zajištění přítomnosti obviněného má klíčový význam „řádné předvolání“ (řádně předvolání musí být všichni účastníci, nejen obviněný). Správní řád stanoví v § 59 nutnost písemnosti předvolání a doručení do vlastních rukou.¹¹⁸ Řádným předvoláním se zabýval Ústavní soud v rozhodnutí zmíněném v kapitole 2.2 „Ústavní zakotvení“ sp. zn. II. ÚS 788/02. Zde se jednalo o předvolání na základě telefonického rozhovoru vepsané rukou do spisu. Ústavní soud tuto formu neuznal, když vyslovil následující názor: „Je však zřejmé, že vzhledem ke klíčovému významu ústního jednání v přestupkovém řízení a vzhledem k závažnosti následků nedostavení se musí být předvolání učiněno v takové formě, která nevzbuzuje pochybnosti, zda osoba byla řádně předvolána. Vhodnou formou je zcela nepochybně písemné předvolání s vykázaným doručením, popřípadě předvolání učiněné při ústním jednání do protokolu.“¹¹⁹

¹¹⁷ Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 8/2009, ze dne 25. 1. 2010.

¹¹⁸ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 355.

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004 sp. zn. Číslo II ÚS 788/02.

Z uvedeného vyplývá důležitost řádného předvolání, které je zásadní podmínkou, aby mohlo ústní jednání vůbec proběhnout.

O veřejnosti řízení přestupkový zákon mlčí, uplatní se tak subsidiární úprava správního řádu dle § 49 odst. 2, který stanoví neveřejnost řízení. V případech stanovených zákonem se veřejné řízení konat může. Je tomu tak, pokud se pro tuto možnost správní orgán z vlastní iniciativy nebo na návrh účastníka rozhodne (nezpůsobí-li to újmu ostatním účastníkům).¹²⁰ Správní orgán přitom dbá na ochranu práv účastníků, mravnosti a utajovaných informací. Právo žádat veřejné řízení vyplývá obviněnému také z čl. 6 odst. 1 EÚLP.

Aby se soudní řízení mohlo konat, resp. pro zajištění hladkého průběhu tohoto řízení, má správní orgán k dispozici instituty správního řádu, kterými jsou – předvolání (§ 59), předvedení (§ 60), pořádková pokuta (§ 62) a vykázání z místa konání úkonu (§ 63).

Zajímavým problémem je pořizování zvukového záznamu během ústního jednání. K této problematice se v bodu 12) vyjádřil Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 3. 2009. Tento zápis považuje pořizování zvukového záznamu průběhu jednání bez svolení oprávněných úředních osob za důvod pro uložení pořádkové pokuty pro závažné ztížení postupu správního orgánu neuposlechnutím pokynu, resp. rušením pořádku (§ 62 odst. 1 písm. b) a c) SpŘ). Dále by bylo dle zápisu možné použít vykázání z místa úkonu dle § 63 SpŘ. Zápis opírá své názory o argumentaci rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2004¹²¹, který byl citován také v rozsudku NSS ze dne 21. 11. 2005.¹²²

V druhé části bodu 12) Zápisu je uveden rozsudek NSS sp. zn. 5 As 37/2009 ze dne 31. 3. 2010, v němž se NSS tématem o právu obviněného na pořizování zvukového záznamu řízení také zabýval. Zatímco v řízení před správním orgánem bylo toto chování shledáno jako nepřipustné a správní orgán vykázal stěžovatele z místa úkonu (Podle § 63 odst. 1 SpŘ), NSS vyslovil názor opačný. Argumentoval přitom tím, že jednání není žádným ustanovením správního řádu upraveno, což však neznamená, že je takové jednání nepřipustné, či dokonce zakázané. Naopak, čl. 2 odst. 4 Ústavy povoluje

¹²⁰ § 49 odst. 3 SpŘ.

¹²¹ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 109/2003 – 25, ze dne 27. 2. 2004.

¹²² Rozsudek NSS č. j. 1 Aps 2/2004 – 79, ze dne 21. 11. 2005.

takové chování, které není zákonem zakázané. NSS se neztotožnil s argumentací správního orgánu, který toto chování vyhodnotil jako hrubé rušení pořádku, ani s jeho argumentací, že tak činil na základě § 49 odst. 2 SpŘ, který stanoví povinnost správního orgánu dbát ochranu práv účastníků a to zejména práv na ochranu osobnosti. Ve zmíněném případě byli účastníky strážníci obecní policie¹²³ a předmětem jejich výpovědi byly skutečnosti, které zjistili při výkonu úřední činnosti. Nejednalo se zde o projevy osobní povahy.¹²⁴ Jak by tomu bylo v případě, kdy by účastníci řízení nevypovídali o skutečnostech, které se netýkají „služební činnosti“, není úplně zřejmé.

Je patrné, že závěry, které Zápis v bodě 12) uvádí, stojí proti sobě. Jako přesvědčivější a pro účastníka příznivější řešení se jeví poslední uvedený rozsudek NSS, který pořizování zvukového záznamu jednání neshledává jako protiprávní. Přirozeně je třeba dbát § 49 odst. 2 věty druhé SpŘ, tedy se zvýšenou pozorností přistupovat k ochraně práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti.¹²⁵

5.2 Shromáždování podkladů a dokazování

Primárním účelem přestupkového řízení „je zjistit, zda se skutek, který je předmětem řízení, stal, zda je přestupkem a kdo je jeho pachatelem. Přitom je třeba chránit nejen veřejný zájem, ale též práva a svobody jednotlivce.“¹²⁶ Tomuto účelu se podřizuje rozsah, ve kterém musí být shromážděny podklady a zjištěny skutečnosti důležité pro rozhodnutí.

5.2.1 Vymezení předmětu řízení

Zatímco v trestněprávní nauce je pojmu skutek rozsáhle věnována pozornost a to jak z hlediska hmotněprávního¹²⁷, tak procesněprávního¹²⁸, v oblasti přestupků není na tento pojem kladen zvláštní důraz. Přesto má vymezení skutku velký význam, zejména

¹²³ Podle zákona 553/1991 Sb., o obecní policii.

¹²⁴ Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 37/2009, ze dne 31. 3. 2010.

¹²⁵ Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 3. 2009; Dostupný na <<https://www.google.cz/search?q=Z%C3%A1pis+z+konzulta%C4%8Dn%C3%ADho+dne+k+p%C5%99estupkov%C3%A9+problematice+konan%C3%BD+odborem+v%C5%A1eobecn%C3%A9+spr%C3%A1vy+Ministerstva+vnitra+pro+zpracovatele+p%C5%99estupkov%C3%A9+agendy+dne+9.+3.+2009&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:cs:official&client=firefox-a>>.

¹²⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 435.

¹²⁷ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, s. 140.

¹²⁸ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 5. aktualiz. vyd., 1. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 508.

z pohledu překážek litispendence a rei iudicatae, které zakotvuje správní řád (§ 48 SpŘ). Z logiky věci nemá vymezení skutku v ostatních správních (nesankčních) řízeních takovou důležitost. K vymezení předmětu řízení dochází v oznámení o zahájení řízení. Jak bylo již v kapitole 3 „Zahájení řízení“ popsáno, zahajuje správní orgán řízení na základě zákonem stanovených podnětů (ty mají pouze povahu informace, která může a nemusí být impulzem k zahájení řízení). Dokazování probíhá až později v rámci samotného řízení. Z uvedeného vyplývá, že při vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení má správní orgán k dispozici pouze relativně omezený okruh informací. Z tohoto důvodu je předmět řízení v oznámení o přestupku vymezen jen stručným popisem skutku.¹²⁹ Na druhou stranu byl judikaturou vysloven požadavek na dostatečně určitou identifikaci skutku, protože obviněnému musí být jasné, které jednání bude posuzováno, a musí mu být zaručeno právo účinně se v řízení bránit.¹³⁰ V průběhu řízení by nemělo docházet k zásadnějším změnám jeho předmětu. Vrchní soud v Praze se ve svém rozhodnutí zabýval otázkou právní kvalifikace: *„Právní posouzení věci není nezbytné, neboť kvalifikace správního deliktu se v závislosti na soustředování podkladů pro rozhodnutí může v průběhu správního řízení měnit, a zpravidla se také mění. K jejímu konečnému "ustálení" proto dochází obvykle až v okamžiku, kdy správní orgán dá účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladu pro rozhodnutí (§ 33 odst. 2 spr. ř.), definitivně pak v rozhodnutí samotném.“*¹³¹

Předmět řízení lze průběžně upřesňovat či rozšiřovat, ačkoliv se o tom přestupkový zákon ani správní řád výslovně nevyjadřují. VS v Olomouci se k tomu vyjádřil následovně: *„Není chybou, jestliže žalovaný v průběhu správního řízení upřesňoval předmět řízení, neboť k tomu nepochybně správní řízení slouží. Stěží si lze představit, jak by mohl žalovaný bez provedení důkazů přesně definovat předmět řízení před jeho zahájením, jestliže teprve řádně provedené důkazy mu umožní učinit si závěr o porušení zákona, o němž získal vědomost do zahájení toliko z podnětů, které nemusí exaktně vyjadřovat objektivní skutečnost.“*¹³² Žalovaným byl v tomto případě správní

¹²⁹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 320-321.

¹³⁰ Rozsudek NSS sp. zn. 1 Afs 58/2009, ze dne 31. 3. 2010.

¹³¹ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 100/1994, ze dne 28. 1. 1996.

¹³² Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 2 A 10/1997, ze dne 11. 12. 1997.

orgán. VS ve stejném rozhodnutí dodává, že správní orgán vždy umožnil obviněnému se k upřesnění předmětu vyjádřit (jak mu ukládá zákon).¹³³

5.2.2 Obecně k důkazním prostředkům

Přestupkový zákon neobsahuje ustanovení týkající se dokazování. Tento fakt neznamená prostor pro správní orgány postupovat zcela libovolně. Na základě § 51 PřesZ je nutné subsidiárně využít ustanovení správního řádu, která zároveň musí být vykládána v souladu se specifickou povahou přestupkového řízení.¹³⁴ Dokazování zde upravuje šestá hlava druhé části, konkrétně v § 50 a násl. SpŘ. V prvním odstavci § 51 SpŘ je zakotveno vymezení důkazních prostředků, které jsou v řízení před správním orgánem přípustné. Pozitivní vymezení určuje dovolenost všech ke zjištění stavu věci vhodných důkazních prostředků. Nepřípustné jsou ty, jejichž získání či provedení proběhlo v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 SpŘ). Zákonodárce zde přistoupil k demonstrativnímu výčtu (vyplývá z výrazu „zejména“) nejběžnějších důkazních prostředků. Jedná se o důkazy: listinou (§ 53), ohledáním (§ 54), svědeckou výpovědí (§ 55) a znaleckým posudkem (§ 56).

K zajištění důkazních prostředků, které jsou důležité pro zjištění skutečného stavu věci, formuluje přestupkový zákon také povinnost tuto věc po vyzvání správním orgánem vydat.¹³⁵ Pokud by k dobrovolnému vydání nedošlo, správní orgán vydá rozhodnutí o odejmutí věci. Odvolání proti takovému rozhodnutí postrádá odkladný účinek. K vrácení musí dojít bez zbytečných průtahů v případě, že nebude prohlášena za propadlou, či zabranou. Věc se vrací vlastníkově nebo osobě, jež ji vydala, či které byla odňata (§ 75 PřesZ). Musí se jednat o věc, která:

1. může být odejmuta (musí tedy být movitá a individuálně určená)
2. je důležitá pro zjištění skutečného stavu věci

Otázkou, která se v souvislosti s opatřováním důkazních prostředků nutně nabízí, je, jak daleko smí správní orgán při využití této úpravy zajít. Obviněný

¹³³ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 2 A 10/1997 ze dne 11. 12. 1997.

¹³⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 436.

¹³⁵ Dané ustanovení se vedle toho vztahuje i na věci, které by mohly být postihnuty rozhodnutím o propadnutí resp. zabrání věci, to však pro účely výkladu této kapitoly není důležité.

z přestupku nebo osoby blízké (§ 68 odst. 4 PřesZ) nepochybně velmi často budou disponovat popsány věci. V takovém případě dochází ke střetu se zákazem sebeobviňování. Odpověď nabízí judikatura. Podle ní správní řád na jedné straně vyžaduje součinnost účastníků při opatřování podkladů pro rozhodnutí v řízení (§ 50 odst. 2 PřesZ). Obviněný však není povinen tuto součinnost poskytnout (narozdíl od ostatních účastníků).¹³⁶

Ustanovení § 75 PřesZ je speciální k § 61 SpŘ (vydávání předběžných opatření) a § 138 SpŘ (zajištění důkazu před zahájením řízení). § 53 odst. 1 a odst. 2 SpŘ obsahují povinnost osoby k vydání listiny (potřebné k vydání důkazu). Oproti úpravě přestupkového zákona se zde jedná pouze o vydání listin, nikoliv věcí (pojmově širší kategorie).¹³⁷ Vzhledem k tomu, že přestupkový zákon obsahuje ustanovení, která správnímu orgánu umožňují opatřit si věc důležitou pro zjištění skutečného stavu věci, lze dospět k názoru, že správní řád v tomto případě nebude jako subsidiární předpis použit.

5.2.3 Důkaz listinou

Důležitý důkazní prostředek představuje v § 53 SpŘ upravený důkaz listinou. Závěr č. 72 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 se zabýval problematikou listin jako důkazních prostředků, jejich prováděním atd. Podle něj je nutné rozlišovat určité skupiny listin. Především se jedná o odlišení veřejných listin, o nichž se zákon v § 53 odst. 3 SpŘ zmiňuje (vymezení je oproti občanskému soudnímu řádu širší o ty vydané orgány územně samosprávních celků¹³⁸). Jejich specifikem je apriorní považování obsahu za pravdivý, dokud není prokázán opak. Dále musí být odlišovány písemné podklady od jiných správních orgánů (stanoviska, či závazná stanoviska), protože z textu § 50 odst. 1 SpŘ vyplývá, že jde o zvláštní skupinu vedle „důkazů“, pod které listiny dle § 53 SpŘ spadají. Mohou jimi být písemné, obrazové či elektronické dokumenty, nikoliv zvukový záznam¹³⁹. Vzhledem k možnosti

¹³⁶ Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 96/2008, ze dne 22. 1. 2009.

¹³⁷ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 357-361.

¹³⁸ Srovnání § 134 OSŘ a § 53 odst. 3 SpŘ).

¹³⁹ § 2 písm. d) zákona číslo 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, v definici dokumentu uvádí písemný, obrazový, zvukový, elektronický nebo jiný záznam. Dle ustáleného výkladu však zvukový záznam, ačkoliv jde podle definice o dokument, není listinou.

konvertování mezi digitální a analogovou podobou¹⁴⁰ jsou za listiny považovány dokumenty v obou těchto formách. Z pohledu správního řádu není rozdíl mezi originálem a kopií. Listina může být důkazním prostředkem (kdy důkaze tvoří informace, kterou obsahuje), není ovšem vyloučeno, aby sloužila sama jako důkaz. Správní orgán zkoumá její autenticitu a informaci, která je v ní obsažena. Oboje podle zásady volného hodnocení důkazů vyhodnotí. Mimo ústní jednání se důkaz provádí seznámením oprávněné úřední osoby s obsahem listiny a dle 18. odst. 1 SpŘ¹⁴¹ musí být sepsán protokol. Při ústním jednání je důkaz proveden přečtením nebo sdělením jejího obsahu, o čemž musí správní orgán následně učinit záznam do protokolu o ústním jednání.¹⁴²

5.2.4 Důkaz svědeckou výpovědí

Jako svědek má povinnost vypovídat každý, kdo není účastníkem řízení. Zákon stanoví povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčet. Nepřípustný je výslech svědka ohledně utajovaných informací (chráněny zvláštním zákonem) nebo svědka vázaného povinností mlčenlivosti. Možný by byl, pouze pokud by došlo ke zbavení těchto povinností příslušným orgánem. Zákon stanoví možnost odepřít výpověď tomu, kdo by jí způsobil nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt sobě nebo osobě blízké. Jedná se o promítnutí čl. 37 odst. 2 Listiny do správního řádu. Pojem osoby blízké vymezuje § 68 odst. 4 PřesZ.

Dle § 55 odst. 5 SpŘ správní orgán má povinnost poučit svědka o:

1. důvodech, pro které nesmí být vyslýchán (§ 55 odst. 2 a 3),
2. právu nevypovídat (§ 55 odst. 4),
3. povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet (§ 55 odst. 1),
4. právních následcích, nepravdivé nebo neúplné výpovědi.

Svědecká výpověď představuje jeden z nejdůležitějších důkazních prostředků v řízení o přestupcích. § 55 odst. 1 SpŘ stanoví, že svědek je osoba, která není účastníkem. Dává-

¹⁴⁰ Podle zákona číslo 300/2008 Sb, o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

¹⁴¹ § 18 odst. 1 se použije místo § 53 odst. 6 SpŘ.

¹⁴² Závěr č. 72 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008. Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

li zákon o přestupcích účastníkům možnost, aby bránili své zájmy, a současně § 55 odst. 1 SpŘ vylučuje svědky z okruhu účastníků, lze dojít k závěru, že svědek je osoba na řízení nezainteresovaná, která vnímala skutečnosti důležité pro zjištění skutkového stavu v přestupkovém řízení.

NSS se v rozsudku ze dne 31. 3. 2010 vyjádřil k rozporu ve svědeckých výpovědích. „*Je nutno považovat za přirozené, že s během času člověk již jen s ohledem na povahu lidské paměti zapomíná určité detaily skutkového stavu, jehož byl svědkem. V tomto smyslu není určitá míra rozporů v detailech jednotlivých výpovědí nijak překvapivá a nemůže snížit přesvědčivost jednotlivých svědků. (...) Ostatně pokud by všichni tři svědci vypovídali ve všech detailech naprosto shodně, šlo by o jev velmi neobvyklý, který by dle okolností snad ukazoval i na předběžnou domluvu ohledně jejich svědeckých výpovědí. Důležitá je, jak již bylo shora opakovaně naznačeno, shoda všech svědků na klíčových událostech.*“¹⁴³ NSS zde poukazuje na fakt, že vnímání svědků jako lidských bytostí, je subjektivní. Za přirozené soud považuje, že s plynutím času člověk zapomíná, neboť lidská paměť není absolutní. Z pohledu těchto dvou premis se jeví jako logické, že mezi výpověďmi jednotlivých svědků dochází k rozporům v detailech, které jsou naprosto zanedbatelné. Naproti tomu v klíčových událostech se všichni svědci v popsaném případě shodovali. To vše soud považuje za naprosto přirozené. Kdyby tomu tak nebylo a pokud by výpovědi svědků byly do všech detailů naprosto stejné, mohlo by se jednat o znak toho, že se svědci na svých výpovědích předem domluvili. Ve stejném rozhodnutí NSS poukázal na to, že vedle ostatního musí být brán zřetel také na poměr svědků k obviněnému, když ve prospěch stěžovatele vypovídaly jen osoby, které se k němu nacházely v rodinném poměru.¹⁴⁴ Zde je nutné poznamenat, že rodinný poměr či kladný vztah k účastníku řízení a priori nevypovídá nic o obsahu výpovědí těchto osob. Pro zmíněný poměr nelze jejich výpovědi nebrat v úvahu či snad dokonce vyškrtnout z okruhu důkazních prostředků. Často bude taková výpověď jedním z mála, nebo dokonce jediným důkazem. Záleží na správním orgánu, aby při vyhodnocování důkazů posoudil informační přínos takové výpovědi a její pravdivost, přičemž musí brát v úvahu zkreslení způsobené blízkým vztahem svědka a obviněného.

¹⁴³ Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 12/2010, ze dne 31. 3. 2010.

¹⁴⁴ Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 12/2010, ze dne 31. 3. 2010.

Zvláštní situace při důkazu svědeckou výpovědí dle § 55 SpŘ nastává, když se v roli svědka ocitne policista, který vypovídá o skutečnostech, jež se dozvěděl v souvislosti s výkonem služby. Konstantní judikatura soudů se řídila názorem, kdy o pravdivosti tvrzení policistů není důvod pochybovat zejména z toho důvodu, že na projednávané věci nemají žádný zájem, neboť pouze vykonávají svoji služební povinnost. Důvod k pochybnosti o tomto tvrzení by pak představovala pouze osobní znalost policisty s účastníkem řízení. Tyto závěry vyslovil NSS v rozsudcích ze dne 22. 10. 2008 č. j. 1 As 64/2008 – 42, který odkazoval na rozsudek ze dne 29. 7. 2007, č. j. 4 As 19/2007 – 114.

Průlom do této zásady způsobil rozsudek NSS č. j. 7 As 83/2010 – 63, ze dne 17. 6. 2011. V daném případě se jednalo o přešůpek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, konkrétně mělo jednání stěžovatele spočívat v držení mobilního telefonu za jízdy. Správní orgán provedl výslech obou policistů, kteří sepsali úřední záznam a oznámení o přešůpku, a stěžovatele. Skutkový průběh podle policistů spočíval v tom, že stěžovatel měl za jízdy držet mobilní telefon. Při této činnosti byl spatřen hlídkou Policie ČR, která ho následně pro zmíněné jednání zastavila. Stěžovatel s přešůpkem nesouhlasil, neboť tvrdil, že pouze četl SMS. Policisté mu sdělili, že jako protiprávní je postihováno i pouhé držení přístroje za jízdy. Stěžovatel měl údajně změnit výpověď a tvrdit, že telefon v ruce vůbec neměl. Následně provedli policisté kontrolu technického stavu jeho vozidla, zkontrolovali povinnou výbavu, provedli orientační zkoušku na alkohol. K tomu dále prověřili, zdali jsou pneumatiky na voze přípustné pro daný typ vozidla spolu s kontrolou hloubky jejich dezénu. To vše včetně rezervního kola, které byl stěžovatel nucen odmontovat ze spodní části vozidla.

Stěžovatel naopak tvrdil, že byly provedeny všechny popsané kontrolní úkony a posléze, když neodhalily žádné porušení zákona, údajně byl obviněn z toho, že za jízdy telefonoval. Správní orgán se přiklonil k verzi policistů, když argumentoval v souladu s ustálenou judikaturou, že zatímco obviněný má na řízení zájem, policisté nikoliv (viz výše). Příklad se dostal až k NSS, který rozsudek KS zrušil a vrátil věc k projednání.

Velký význam má argumentace NSS v odůvodnění. Zde sice připouští, že judikatura je konstantní v názoru na pravdivost výpovědi policisty, který nemá na řízení žádný zájem, zároveň se ale danou problematikou blíže zaobírá, neboť podle něj není tato premisa v daném případě splněna. Aby bylo možné přijmout výpověď policisty

jako nestranného svědka, nesmí být nijak motivován. Motivace by mohla spočívat ve skutečnosti, že je jeho činnost hodnocena podle toho, jakým způsobem se mu daří postihovat jednotlivce za přestupky. Může se jednat o motivaci pozitivní, kdy bývá chválen či odměňován, nebo negativní, kdy je naopak trestán. Děje se tak podle určitých kritérií, která jsou oficiální nebo skrytá. Soud zde výslovně uvádí, že taková motivace je schopná „vyvolat v policistovi subjektivní přesvědčení, že určité skutečnosti viděl, ač se nestaly anebo naopak neviděl, ač se staly.“¹⁴⁵ NSS nepředjímá, že v daném případě se tak stalo. Poukazuje na pochybnost, zda lze policisty považovat za nezaujaté. Všechny svědecké výpovědi se totiž shodovaly na kontrolních úkonech policistů (orientační dechová zkouška, kontrola rezervy atd.) svědčících o nezvyklé „horlivosti“ a „důkladnosti“, se kterou policisté při této kontrole postupovali. Soud poukazoval zejména na kontrolu hloubky dezénu rezervy, jíž byl stěžovatel nucen odmontovat ze spodní části vozidla. Z obsahu spisu ale nebylo patrné žádné podezření, které by zmíněný postup opodstatňovalo. Z toho lze usuzovat, že spíše než o namátkovou kontrolu, se jednalo o šikanózní postup, kdy byl stěžovatel za odmítnutí vyřešení přestupku blokovou pokutou policisty „potrestán“ důkladnou kontrolou. Jejich postup ukazuje na mstivé jednání, kdy si byli dobře vědomi ztížené důkazní situace u přestupku, pro který stěžovatele zastavili (telefonování za jízdy; kromě svých výpovědí o tomto jednání nepořídili žádný jiný důkaz – fotodokumentace atd.). Proto se zaměřili na jednodušěji prokazatelné jednání. Pro tyto důvody nemohli být dle NSS policisté v přestupkovém řízení považováni za nezaujaté svědky a jejich výpověď nemohla být bez dalšího zkoumání považována za pravdivou.

Pochybením správního orgánu bylo, že se spokojil s výpovědí policistů a nejistými důkazy, např. jeden z policistů popsal stěžovatelův telefon jako stříbrný s modrou šňůrkou. Ve skutečnosti se ale oba policisté následně shodli, že telefon viděli na palubní desce stěžovatelova vozidla. Tento důkaz tedy postrádal jakoukoliv vypovídací hodnotu. Správní orgán měl dle NSS přistoupit k provedení dalších důkazů, zejména zjistit, v jakých pozicích se nacházelo vozidlo stěžovatele proti vozidlu policistů, zkoumat výhledové podmínky atd., zdali vůbec bylo možné, aby policisté předmětné

¹⁴⁵ Rozsudek NSS č. j. 7 As 83/2010 – 63, ze dne 17. 6. 2011.

jednání viděli. To však správní orgán neprovedl a krajský soud se vznesenou námitkou nezabýval.¹⁴⁶

Z popsaného rozsudku vyplývá, že ne vždy je policista nezaujatým svědkem, jak tomu podle dosavadní ustálené judikatury bylo. NSS vyjádřil názor, že existují případy, ve kterých na základě zvláštní motivace policista „pozbývá“ své speciální důvěryhodnosti. Vedle toho může zaujatost policisty jako svědka plynout z poměru k účastníkům.

5.2.5 Důkaz znaleckým posudkem

Další důkazní prostředek představuje důkaz znaleckým posudkem podle § 56 SpŘ. K tomu musí být přistoupeno, pokud k rozhodnutí je potřeba posoudit okolnosti vyžadující odborné znalosti. Předpokladem je, že těmito znalostmi správní orgán nedisponuje a toto posouzení si nelze opatřit od jiného správního orgánu (dle § 51 odst. 1 SpŘ). Z judikatury vyplývá, že přibráním znalce správní orgán sleduje účel pozorování skutečností, přičemž poznání těchto skutečností vyžaduje odborné znalosti. Dalším účelem je vyvození odborných závěrů z takto pozorovaných skutečností (znalecké posudky).¹⁴⁷ Jako důkazní prostředek jej může navrhnout samozřejmě i účastník řízení a záleží na správním orgánu, zdali k provedení takového důkazu přistoupí. Většinou tak učiní v situaci, kdy je to nezbytně nutné, neboť s provedením důkazu znaleckým posudkem jsou spojeny zvýšené finanční náklady z důvodů odborného zaměření takových osob. K ustanovení znalce dochází usnesením. V něm správní orgán uloží, aby znalec vypracoval písemný posudek, k čemuž mu současně určí i lhůtu. O zamýšleném ustanovení, resp. o ustanovení samotném, musí být vyrozumění také účastníci řízení. Následně je možné znalce i vyslechnout. Z judikatury vyplývá, že úřední záznam o konzultaci se znalcem nelze v přestupkovém řízení považovat za důkaz znaleckým posudkem dle § 56 SpŘ. Takový záznam představuje jednostranný úkon správního orgánu a neobsahuje důvod, pro který by znalec měl být přibrán, ani jiné obsahové či formální požadavky. Z hlediska dokazování je takový důkazní prostředek nepoužitelný.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Rozsudek NSS č. j. 7 As 83/2010 – 63, ze dne 17. 6. 2011.

¹⁴⁷ Rozsudek NSS sp. zn. 1 Afs 71/2009, ze dne 12. 5. 2010.

¹⁴⁸ Rozsudek NSS č. j. 5 As 41/2006 – 86, ze dne 30. 1. 2008.

5.2.6 Možnost použití úředního záznamu jako důkazního prostředku

V souvislosti s dokazováním vyvstává otázka použití úředního záznamu o spáchání přestupku jako důkazu v přestupkovém řízení. K povaze úředního záznamu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II ÚS 788/02 ze dne 11. 3. 2004. Úřední záznam je podle něj „*jednostranný úkon správního orgánu a nemá charakter veřejné listiny, která by potvrzovala pravdivost toho, co je v ní osvědčeno nebo potvrzeno.*“¹⁴⁹ Dále o úředním záznamu a možnostech jeho použití pojednává rozsudek NSS č. j. 1 As 96/2008, ze dne 22. 1. 2009. Soud v něm vyslovil názor, že úřední záznam je pouze předběžnou informací o věci, v žádném případě není ve smyslu § 51 odst. 1 SpŘ důkazním prostředkem. K událostem, které úřední záznam popisuje, může být jako důkazní prostředek použit výslech osoby, která úřední záznam sepsala. Správní orgán je vázán požadavkem zjištění skutkového stavu, o němž nepanují důvodné pochybnosti. Doznání obviněného tento požadavek nenaplnuje, proto je povinností správního orgánu opatřit si další důkazní prostředky a provést další důkazy. Ani ve spojení s přiznáním obviněného nelze úřední záznam použít jako důkazní prostředek. NSS zde na základě čl. 6 odst. 1 Úmluvy odkazuje na trestní předpisy, konkrétně trestní řád, který použití úředního záznamu (§ 158 odst. 5 TŘ) jako důkazního prostředku vymezuje. Úřední záznam o podání vysvětlení osoby před zahájením trestního řízení nemůže být jako důkazní prostředek použit v trestním řízení (s výjimkou uvedenou v § 314d odst. 2 TŘ).¹⁵⁰

Ze zmíněných rozsudků vyplývá, že úřední záznam nemůže být užit jako důkazní prostředek v řízení o přestupku. Pokud by se tak dělo, došlo by k popření všech základních zásad, jež se v této fázi řízení uplatňují, a bylo by tím porušeno právo na spravedlivý proces, který zákon obviněnému garantuje. Úloha úředního záznamu spočívá v informačním charakteru pro správní orgán.¹⁵¹ Ten se na základě záznamu rozhodne, jaké důkazní prostředky je potřeba opatřit a jaké důkazy provést.

5.3 Hodnocení důkazů

„V přestupkovém řízení je třeba především úplně a nepochybně zjistit a dokázat vinu obviněného (pouhé podezření nestačí, existují-li pochybnosti o vině, je třeba podle

¹⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004 sp. zn. Číslo II ÚS 788/02.

¹⁵⁰ Rozsudek NSS č. j. 1 As 96/2008 - 115, ze dne 22. 1. 2009.

¹⁵¹ Rozsudek NSS č. j. 1 As 16/2007 – 106, ze dne 21. 6. 2007.

pravidla in dubio pro reo rozhodnout ve prospěch obviněného).¹⁵² Vedle toho jsou zde další skutečnosti, které mají význam zejména pro meritorní rozhodnutí. Důležité je, že veškerá tíha dokazování spočívá na správním orgánu. Samotné přiznání obviněného nezbavuje správní orgán povinnosti objasnit okolnosti případu.

Předně je nutné zmínit nejdůležitější zásady, které dokazování v přestupkovém řízení za subsidiárního užití správního řádu ovládají. Jde zejména o stanovenou povinnost správního orgánu postupovat tak, aby došlo ke zjištění stavu věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a dále v rozsahu nezbytně nutném (§ 3 SpŘ). Jedná se o obecnou formulaci zásady materiální pravdy, která je dále rozvedena v § 50 odst. 3 SpŘ, kde zákon stanoví, že povinností správního orgánu je zjistit všechny pro ochranu veřejného zájmu důležité okolnosti (a to jak ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena).

„Volba, množství a druh prováděných důkazů je věcí správního uvážení. Stejnou zásadou je ovládáno i následné hodnocení provedených důkazů.“¹⁵³ NSS k tomu v rozsudku ze dne 17. 6. 2011 doplňuje, že není možné, aby se správní orgán spokojil se skutkovým stavem prokázaným do takové míry, kdy možnost spáchání přestupku obviněným se jeví jako „pravděpodobná“ nebo jako „nejpravděpodobnější verze“. Takový případ, ve kterém lze nalézt pochybnost, že obviněný nenaplnil všechny znaky přestupku, nemůže za žádných okolností dojít k vyslovení viny. Pochybnost musí být důvodná, tj. nejedná se o možnost zcela nepravděpodobnou.¹⁵⁴ Oproti tomu pro vyslovení viny musí provedené důkazy po vyhodnocení vytvořit „dostatečně jednoznačný, vzájemně provázaný a vnitřně nerozporný systém dílčích informací, které nahlíženy jako celek nemohou vést k jinému závěru.“¹⁵⁵ Důkazy, může se jednat i o nepřímé, tvoří logickou a nerozpornou soustavu, doplňují se navzájem, prokazují všechny znaky skutkové podstaty. Tyto skutečnosti musí být podepřeny takovými důkazy, které vylučují jakýkoliv jiný závěr. Ty v souhrnu vytvářejí souvislý důkazní řetězec.¹⁵⁶

¹⁵² PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 436.

¹⁵³ Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 12/2010, ze dne 31. 3. 2010.

¹⁵⁴ Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 83/2010, ze dne 17. 6. 2011.

¹⁵⁵ Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 83/2010, ze dne 17. 6. 2011.

¹⁵⁶ Rozsudek NSS č. j. 8 As 10/2006 – 48, ze dne 3. 5. 2007

Dále zde potom platí zásada vyšetřovací, která se v sankčním řízení (kterým řízení o přestupku je) uplatňuje. Ta ukládá správnímu orgánu „činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak indolence účastníka řízení.“¹⁵⁷

Důležitou zásadu představuje zásada volného hodnocení důkazů, zakotvená v § 50 odst. 4 SpŘ. Správní orgán hodnotí důkazy podle svého uvážení, přitom má povinnost přihlížet ke skutečnostem, jež vyšly v řízení najevo. Vyjádření § 50 odst. 4 SpŘ nebylo zvoleno přesně, neboť dochází k záměně pojmů podklady a důkazy. Správní orgán nehodnotí podklady, ale důkazy jako poznatky, které byly získány dokazováním. Posuzování důkazů je komplexní činnost, kdy jsou hodnoceny jednotlivě i jako celek při přihlédnutí ke všem okolnostem případu a vycházejí z odborných znalostí správního orgánu. Stejně tak zůstává na jeho uvážení, zdali vyhodnotí provedené důkazy za dostačující ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (tak jak to stanoví § 3 SpŘ), nebo přikročí k dalšímu dokazování. Za zákonnost a správnost řízení odpovídá vždy správní orgán a ani v případě návrhových přestupků nenese účastník důkazní břemeno (ačkoliv pokud dostatečně nespolupracuje, mohou na něj dolehnout některé následky – zastavení řízení, povinnost náhrady nákladů).¹⁵⁸

Své závěry, resp. jak se správní orgán vypořádal s jednotlivými důkazy, co ho k danému rozhodnutí vedlo, je povinen ozřejmit v odůvodnění rozhodnutí. Z ustálené judikatury vyplývá povinnost soudů zhodnotit provedené důkazy, případné rozpory mezi nimi, zdůvodnit, proč daný důkaz popírá nebo odmítá, a své stanovisko v odůvodnění vysvětlit.¹⁵⁹ Je-li odůvodnění nesrozumitelné, chybí-li odůvodnění, či není-li jasné, proč orgán rozhodl tak, jak rozhodl, považují správní soudy takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné.¹⁶⁰ Je naprosto přirozené, že se ve spise nacházejí protichůdné důkazy, pramení to z podstaty přestupkového řízení, kde obviněný předkládá důkazy svědčící o jeho nevině, zatímco proti němu stojí důkazy prokazující

¹⁵⁷ Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 17/2009, ze dne 4. 11. 2009; (pozn. indolence = lhostejnost, nešimavost, netečnost).

¹⁵⁸ VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 368-370

¹⁵⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 582/01, ze dne 22. 4. 2002.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 5/2003, ze dne 29. 7. 2004.

jeho vinu. Z toho zákonitě vyplývá, že rozhodnutí postavené na důkazech obsažených ve spise jako celku je výsledkem komplexního procesu posuzování důkazů na základě zásady volného hodnocení a nemůže být v souladu se závěrem každého jednotlivého důkazu.¹⁶¹ Vrchní soud v Praze se k tomuto vyjádřil následujícím způsobem: „správnímu orgánu naprosto nelze upřít právo hodnotit důkazy podle vlastního uvážení; je to samozřejmě i jeho povinností. Hodnocení důkazů je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které v odůvodnění svého rozhodnutí musí vyjádřit.“¹⁶² Hodnocení důkazů je, jak vyplývá z výše uvedených rozhodnutí, myšlenková úvaha, komplexní činnost, jejímž výsledkem je rozhodnutí.

Při rozhodování, které důkazy správní orgán provede, dochází k situacím, kdy důkazy účastníky navržené správní orgán odmítne provést. Na základě tohoto faktu jsou účastníky velmi často podávány opravné prostředky, v nichž poukazují na nedostatečné zjištění skutkového stavu. Jak vyplývá z výše zmíněných zásad, které se v přestupkovém řízení uplatňují, nese správní orgán zodpovědnost za zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ve chvíli, kdy o skutkovém stavu nejsou důvodné pochybnosti, může správní orgán provedení dalších důkazů odmítnout. V takovém případě by další dokazování bylo jen potvrzováním už známých skutečností nebo by získané důkazy byly pro rozhodnutí naprosto zbytečné.¹⁶³ Tento postup by byl v rozporu se zásadami hospodárnosti (§ 6 odst. 2 SpŘ) a procesní efektivity.¹⁶⁴ § 52 odst. 2 SpŘ stanoví, že správní orgán není návrhy účastníků vázán, musí však provést důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud správní orgán dospěje k názoru, že již došlo k dostatečnému zjištění skutkového stavu, není povinen navrhovaný důkaz provést. Toto ustanovení zároveň nepředstavuje neomezený operační prostor, který by byl správnímu orgánu ohledně návrhů účastníků dán. Pokud není navrhovaný důkaz proveden, musí správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vysvětlit, proč k tomu došlo.¹⁶⁵ Touto problematikou se zabýval již prvorepublikový Nejvyšší správní soud, když

¹⁶¹ Rozsudek NSS sp. zn. 9 As 3/2009, ze dne 22. 10. 2009.

¹⁶² Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 731/2000, ze dne 29. 1. 2002.

¹⁶³ Rozsudek NSS č. j. 1 As 44/2009 – 101, ze dne 22. 7. 2009.

¹⁶⁴ Rozsudek NSS č. j. 6 As 21/2009 – 66, ze dne 2. 9. 2009.

¹⁶⁵ Rozsudek NSS č. j. 5 As 29/2009 – 48, ze dne 13. 11. 2009.

v rozhodnutí sp. zn. 15045/23 ze dne 11. 9. 1923 vyslovil názor, že neprovedení obviněným nabízených důkazů není vadou řízení za předpokladu, že jsou pro posouzení nerozhodné. Na rozdíl od současné situace mohl správní orgán bezvýznamné důkazy buď odmítnout nebo „mlčky pominout“ (tím, že je neprovedl).¹⁶⁶

¹⁶⁶ Rozsudek NSS sp. zn. 15045/23, ze dne 11. 9. 1923.

6 Rozhodnutí

Správní orgán zváží, zdali provedené důkazy stačí k vydání rozhodnutí, nebo je nutné přistoupit k dalšímu dokazování. Pokud dospěje k závěru, že provedené důkazy splňují požadavek zjištění skutkového stavu do takové míry, kdy neexistují důvodné pochybnosti (jak to vyžaduje § 3 SpŘ), přistoupí k vydání rozhodnutí. Tento postup blíže popisuje kapitola 5.2 „Shromažďování podkladů a dokazování“. Účelem přestupkového řízení a primární úlohou správního orgánu v něm je zjištění, zda ke spáchání skutku došlo, jedná-li se o přestupek a jeho pachatele.¹⁶⁷ Na základě zjištěného skutkového stavu správní orgán vydá rozhodnutí, kterým dochází k ukončení řízení v I. stupni.

Přestupkový zákon ani v této oblasti neobsahuje komplexní úpravu. § 71 PřesZ pojednává o postoupení věci, § 76 PřesZ o zastavení řízení, § 77 PřesZ vymezuje některé náležitosti výroku rozhodnutí, § 84-86 PřesZ pojednávají o řízení blokovém a v § 87 PřesZ se zákon zabývá řízením příkazním. Obecnou úpravu obsahuje správní řád v § 68 a násl. SpŘ.

6.1 Zastavení řízení a postoupení věci

6.1.1 Postoupení věci

Povinností správního orgánu před zahájením řízení (i kdykoliv v jeho průběhu) je zkoumat, zdali je orgánem příslušným k projednání věci. Pokud by tomu tak nebylo, je na místě postoupit věc orgánu příslušnému. Po zahájení řízení je postoupení věci dle § 71 PřesZ také důvodem pro obligatorní zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. l) PřesZ.

Přestupkový zákon stanoví v § 71 čtyři důvody pro postoupení věci (z povahy ustanovení vyplývá, že jde o taxativní výčet). Správní orgán poustoupí věc:

1. v případě, kdy není jasné, zda bude dané jednání posouzeno jako trestný čin, nebo přestupek. Hranice mezi těmito dvěma kategoriemi deliktů není zcela

¹⁶⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 435.

jasná, a proto zařazení do jedné z nich nemusí být zřejmé od samého počátku. Pro posouzení, zda předmětné jednání bylo trestným činem, jsou příslušné orgány policie a státní zástupce. Ti naopak nejsou příslušní k rozhodování, jedná-li se o přestupek.

2. pokud dané jednání není trestným činem (bod 1.), může se jednat o jiný správní delikt. Z negativního vymezení § 2 odst. 1 PřesZ vyplývá, že přestupkem je takové jednání, které je jako přestupek v zákoně označeno a není trestným činem nebo jiným správním deliktem. V takovém případě dochází k postoupení správnímu orgánu příslušnému k projednání takového skutku.
3. jde-li o jednání osob stanovených v § 10 odst. 1 PřesZ, tedy osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci a příslušníci bezpečnostních sborů, je na místě postoupení orgánu příslušnému podle zvláštních zákonů.
4. pokud osoby vyjmenované § 9 odst. 3 PřesZ, tzn. poslanci a senátoři, požádali o projednání v disciplinárním řízení na základě ustanovení zvláštních zákonů.¹⁶⁸

6.1.2 Zastavení řízení

§ 76 PřesZ zákona popisuje okolnosti, za kterých správní orgán rozhodne o zastavení řízení. V prvním odstavci jsou stanoveny důvody, které vždy vedou k zastavení řízení, protože odpadl důvod řízení vést, nebo nastala jiná skutečnost, kvůli níž je nutné řízení zastavit. Podle § 76 odst. 1 PřesZ správní orgán řízení zastaví, zjistí-li, že:

1. skutek se nestal, nebo není přestupkem. Správní orgán v průběhu řízení dospěl k závěru, že k danému jednání vůbec nedošlo, pokud ano, nenaplní znaky skutkové podstaty. Další možností je případ, kdy jsou splněny všechny formální znaky přestupku, ale nedochází k naplnění materiálního znaku – není zde dostatečný stupeň společenské škodlivosti.

¹⁶⁸ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny; Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

2. k předmětnému jednání došlo, ale osoba, proti které se řízení vede, není pachatelem.
3. nepodařilo se prokázat, že obviněný skutek spáchal.
4. osoba obviněná z přestupku požívá výsad a imunit (na základě zákona nebo mezinárodního práva). Vyloučení těchto osob z působnosti přestupkového zákona se děje podle Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích z roku 1969. Toto ustanovení se nevztahuje na osoby dle § 9 odst. 3 PřesZ. Pro ně je zde úprava obsažená v § 71 písm. d) PřesZ ve spojení s § 76 odst. 1 písm. 1 PřesZ.
5. obviněný nedovršil v době spáchání přestupku 15 let, nebo trpěl poruchou, pro kterou nebyl schopen rozpoznat, že porušuje zákonem chráněný zájem, nebo ovládat své jednání. V tomto případě nejsou splněny obecné znaky formální stránky přestupku.
6. zanikla odpovědnost za přestupek. Zánik odpovědnosti za přestupek upravuje § 20 odst. 1 PřesZ. Jedná se o případ, kdy odpovědnost vznikla, ale opět zanikla na základě okolností, které se objevily po jejím vzniku.
7. existuje pravomocné rozhodnutí správního orgánu nebo orgánu činného v trestním řízení o daném skutku. Jde o vyjádření překážky rei iudicatae. Tato překážka platí dle § 76 odst. 1 písm. h) PřesZ i v případě rozhodnutí vydaných v blokovém řízení.
8. o skutku bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení, přičemž je toto rozhodnutí považováno za dostačující.
9. obviněný zemřel. Odpovědnost za přestupek je spojena s osobou obviněného, nelze přenášet negativní následky jednání obviněného na jeho právní nástupce, proto je smrt obviněného důvodem pro zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. i) PřesZ.
10. navrhovatel zemřel. Důvodem pro zastavení řízení (také dle § 76 odst. 1 písm. i) PřesZ) je smrt osoby, která podala návrh na zahájení řízení.
11. navrhovatel vzal svůj návrh zpět, nebo se, ač řádně předvolán, nedostavil k ústnímu jednání. Toto ustanovení je obdobné § 66 odst. 1 písm. a) SpŘ, které stanoví zastavení řízení, pokud žadatel vzal žádost o zahájení řízení zpět. Ustanovení o návrhových přestupcích jsou částečným průlomem do

zásady oficiality. Možnost podat návrh a v průběhu řízení jej vzít zpět je projevem dispoziční zásady, která se ohledně skupiny návrhových přestupků uplatní. S tím je spojena také nutnost určitým způsobem se o řízení starat, tedy poskytnout správnímu orgánu součinnost, resp. spolupráci. V opačném případě dojde k zastavení řízení.

12. došlo ke smíru ohledně přestupku urážky na cti. § 78 PřesZ stanoví povinnost správního orgánu pokusit se o smír u přestupku urážky na cti dle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ. Pokud je tento pokus úspěšný, následuje zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. k) PřesZ.

Vedle obligatorních důvodů umožňuje přestupkový zákon správnímu orgánu přistoupit k zastavení řízení také fakultativně. Je tomu tak v případě, kdy sankce, již je za přestupek možné uložit, je bezvýznamná vedle trestu, který obviněnému uložen byl, nebo bude za jiný čin v trestním řízení. Tato možnost je na uvážení správního orgánu, jež může porovnat sankce hrozící v trestním a přestupkovém řízení a zvážit, zda sankci uloží, nebo zastaví řízení.

Je otázkou, jakou formou správní orgán o zastavení řízení rozhodne. Došlo-li k zastavení řízení bez věcného posuzování případu (procesní důvody), netvoří takové rozhodnutí překážku rei iudicatae – jedná se o případy § 76 odst. 3 písm. d), e), f), g), h), ch), i), k) a l) PřesZ. Zde by mělo být rozhodováno „usnesením“. V případech § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a j) PřesZ překážka rei iudicatae vzniká, zde by mělo být řízení zastaveno „rozhodnutím“, nikoliv „usnesením“.

Vedle důvodů uvedených v přestupkovém zákoně stanoví důvody zastavení řízení v § 66 správní řád. K jeho použití by došlo v případě, kdy by bylo zahájeno řízení o přestupku, který by se později ukázal být přestupkem návrhovým. Za těchto okolností by správní orgán (pokud by nedošlo k podání návrhu) přistoupil k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 SpŘ.¹⁶⁹

¹⁶⁹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 361-369; MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 103-107.

6.2 Rozhodnutí po zahájení řízení, zkrácené formy řízení

6.2.1 K některým podstatným náležitostem rozhodnutí

Nedospěje-li správní orgán v průběhu řízení k závěru, že zde existují okolnosti, na základě kterých je nutné přistoupit k zastavení řízení, resp. postoupení věci s následkem zastavení řízení, vydá rozhodnutí. Přestupkové řízení je specifické tím, že rozhodnutí, které v něm správní orgán vydává, je spojené s vyslovením viny. Nelze se setkat s rozhodnutím, které by konstatovalo nevinu osoby, proti níž se řízení vede. V takovém případě správní orgán pro některý z důvodů (nejčastěji § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) PřesZ – skutek se nestal, není přestupkem, nespáchal jej obviněný nebo skutek nebyl obviněnému prokázán) řízení zastaví. Přestupkový zákon neupravuje všechny otázky vydání rozhodnutí, jeho obsahu, formy a náležitostí, omezuje se na stanovení některých podstatných znaků, které musí být obsaženy ve výroku. Jsou jimi:

1. popis skutku, označení místa a času spáchání,
2. vyslovení viny,
3. druh a výměra sankce, případně rozhodnutí o upuštění od uložení (dle § 11 odst. 3 PřesZ),
4. započtení doby do doby zákazu činnosti,
5. rozhodnutí o uložení ochranného opatření,
6. rozhodnutí o nároku na náhradu škody,
7. rozhodnutí o náhradě nákladů řízení.¹⁷⁰

Výrok obsahuje „*autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení.*“¹⁷¹ Zbylé atributy rozhodnutí, o kterých přestupkový zákon nic nestanoví, upravuje na základě ustanovení o subsidiaritě správní řád, a to konkrétně v § 67 a násl.

Velmi důležitým znakem výroku rozhodnutí je přesný popis skutku, včetně místa a času spáchání, proto jej zákonodárce výslovně zmínil v § 77 PřesZ. V oznámení

¹⁷⁰ § 77 PřesZ.

¹⁷¹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 370.

o zahájení řízení o přestupku správní orgán vymezí skutek stručným popisem (není nutná ani právní kvalifikace) a v průběhu řízení může být jeho předmět upřesňován, případně doplňován. Ve výroku rozhodnutí musí být uvedeno přesně, kterého skutku se týká, bližší určení místa a doby, kdy ke spáchání došlo. Je nutné dostatečně vymezit jednání, které je předmětem řízení, aby nemohlo dojít k jeho záměně s jiným. Taková specifikace musí být umístěna právě ve výroku rozhodnutí, nepostačí jejich uvedení v odůvodnění.¹⁷² NSS vyslovil názor, že „*ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku tedy nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování k objasňované skutkové podstatě přestupku.*“¹⁷³

Ve výroku musí být obsaženo konstatování viny. Část výroku s explicitním vyslovením viny tvoří deklaratorní část. Oproti tomu uložení sankce je konstitutivní, neboť ex nunc zasahuje do právní sféry obviněného (uložením povinnosti, kterou dosud neměl). Nevyslovení viny v rozhodnutí je podle NSS právní vadou. Je ale nutné v každém případě posuzovat, jaké jsou její právní důsledky, neboť se nemusí jednat o vadu, která způsobuje nesrozumitelnost nebo nezákonnost rozhodnutí. V konkrétním případě NSS usoudil, že nešlo o vadu, jež by měla vliv na zákonnost rozhodnutí.¹⁷⁴

Vedle v § 77 PřesZ výslovně uvedených součástí, které musí výrok rozhodnutí obsahovat, jsou zde další náležitosti stanovené správním řádem. § 68 odst. 2 SpŘ ukládá povinnost uvádět ustanovení právního řádu, podle kterých bylo rozhodováno, a označení účastníků. Kromě explicitně vyjádřených náležitostí výroku rozhodnutí se mohou ve výrokové části objevit také ty, o kterých zákon mlčí. Obecně lze říci, že se zde uplatňuje zásada „nadbytečné neškodí“, proto není závadné, jsou-li některé části rozhodnutí informačně „bohatší“. Vadou je, pokud v některé části je obsažena informace, která zde být umístěna nesmí nebo má být umístěna jinde.¹⁷⁵

K nárokům, jež musí výrok rozhodnutí splňovat, se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 7. 2004. Z něj vyplývá požadavek jasnosti, určitosti, srozumitelnosti a přesnosti vymezení předmětu řízení, protože se jedná o jedinou část rozhodnutí, která je závazná a vykonatelná.¹⁷⁶

¹⁷² Rozsudek NSS č. j. 2 As 34/2006 – 73, ze dne 15. 1. 2008.

¹⁷³ Rozsudek NSS č. j. 1 As 92/2009 – 65, ze dne 16. 3. 2010.

¹⁷⁴ Rozsudek NSS č. j. 7 As 3/2004 – 91, ze dne 21. 9. 2004.

¹⁷⁵ Rozsudek NSS č. j. 1 As 3/2005 – 45, ze dne 12. 1. 2006.

¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 583/03, ze dne 21. 7. 2004.

Na obsah odůvodnění jsou kladeny neméně náročné požadavky. Obsah odůvodnění by, obecně řečeno, měl vystihovat „jak soud rozhodl a proč“. Přestupkový zákon se k této části rozhodnutí nevyjadřuje, proto se použije úprava správního řádu, kde jsou náležitosti odůvodnění stanoveny v § 68 odst. 3 SpŘ. Podle něj se: „v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“¹⁷⁷ Z povahy přestupkového řízení, v němž se rozhoduje o vině a trestu, je nutné, aby správní orgán věnoval zvýšenou pozornost ozřejmení svého rozhodnutí, tj. které důkazní prostředky měl k dispozici, které z nich použil, proč použil konkrétně tyto, vypořádat se s návrhy účastníků, zejména s návrhy obviněného, vysvětlit, z jakého důvodu některé důkazy neprovedl, a konečně úvahu, která ho vedla k rozhodnutí obsaženém ve výrokové části. Absence odůvodnění je podle § 68 odst. 4 SpŘ možná v případě, kdy správní orgán všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Z logiky věci je jasné, že v přestupkovém řízení taková situace nemůže nastat. Odůvodnění tedy musí být obsaženo vždy.

K následkům nedostatečného odůvodnění se NSS vyjádřil takto: „Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovedl své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důkazů.“¹⁷⁸ Tato část rozhodnutí zajišťuje, aby jeho adresát, obviněný, byl seznámen se závěry správního orgánu ve své věci.¹⁷⁹ Odůvodněné rozhodnutí dostatečným způsobem vylučuje jakékoliv pochybnosti o tom, že obviněný naplnil skutkovou podstatu deliktu, jakým způsobem, o jaký delikt jde a na základě jakého postupu, resp. pravidel správní orgán dospěl k uložení sankce.¹⁸⁰ Jak je již uvedeno výše, musí správní orgán odůvodnit mimo jiné také to, „proč považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, (...) proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“¹⁸¹

¹⁷⁷ § 68 odst. 3 SpŘ.

¹⁷⁸ Rozsudek NSS č. j. 4 Azs 55/2003 – 51, ze dne 22. 1. 2004.

¹⁷⁹ Rozsudek NSS č. j. 8 As 60/2009 – 73, ze dne 12. 5. 2010.

¹⁸⁰ Rozsudek NSS č. j. 6 As 23/2005 – 66, ze dne 7. 4. 2006.

¹⁸¹ Rozsudek NSS č. j. 4 As 58/2005 – 65, ze dne 16. 6. 2006.

6.2.2 Rozhodnutí v blokovém a příkazním řízení

Obecné náležitosti, stanovené zákonem o přestupcích pro výrok a správním řádem pro všechny části rozhodnutí, platí také pro zvláštní typy přestupkového řízení. Rozhodnutí formou příkazu či bloku obsahují ještě zvláštní úpravu, kterou je nutné jako *lex specialis* použít přednostně. To vyplývá i z usnesení NS ze dne 12. 4. 2001.¹⁸²

Blokové řízení zakotvuje přestupkový zákon v § 84-86. Jedná se o zkrácenou formu řízení, které se vyznačuje svou neformálností, hospodárností, rychlostí a z toho vyplývajícím vysokým účinkem na pachatele.¹⁸³ K jeho konání lze přistoupit jen v případech, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady:

1. spolehlivé zjištění přestupku,
2. není na místě vyřešit přestupek domluvou,
3. obviněný je ochoten pokutu zaplatit.

V blokovém řízení nelze projednat návrhové přestupky a ty, za něž se ukládá zákaz činnosti. Pokud obviněný nesouhlasí a pokutu zaplatit odmítá, bude věc projednána v nezkráceném řízení.

Správní řád upravuje podobný institut, tzv. příkaz na místě dle § 150 odst. 5 SpŘ. Jeho úprava se na blokové řízení nevztahuje. Z povahy ustanovení o blokovém řízení je zřejmé, že je určeno především pro méně závažné přestupky. Sankcí, kterou lze uložit, je výlučně pokuta. Nemůže-li ji pachatel zaplatit na místě, vydá mu správní orgán blok na pokutu na místě nezaplacenou a poučí jej o způsobu a lhůtě zaplacení pokuty a následcích nezaplacení. Převzetí bloku potvrdí obviněný podpisem, kterým zároveň stvrzuje, že se mu dostalo náležitého poučení.¹⁸⁴

Někteří autoři zastávají názor, že blokově lze projednat přestupek i po zahájení řízení před správním orgánem, čímž by nemuseli podstoupit formálně náročný proces nezkráceného řízení.¹⁸⁵ Objevují se i názory, že tato konstrukce je přinejmenším sporná,

¹⁸² Usnesení NS sp. zn. 21 Cdo 776/2000, ze dne 12. 4. 2001.

¹⁸³ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠTAUF, Václav a TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích*. Praha: Linde, 2011. s. 170.

¹⁸⁴ Usnesení NS sp. zn. 20 Cdo 2136/2003, ze dne 29. 4. 2004.

¹⁸⁵ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠTAUF, Václav a TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích*. Praha: Linde, 2011. s. 170.

neboť by zahájení blokového řízení bránila překážka probíhajícího nezkráceného řízení.¹⁸⁶

Nestačí, aby obviněný souhlasil se samotným projednáním věci v blokovém řízení, výslovný souhlas se musí týkat výše pokuty, kterou správní orgán ukládá. Vydáním bloku se rozhodnutí stává pravomocným.¹⁸⁷ Jedná se o opatření, které má povahu zvláštního rozhodnutí (*sui genesis*).¹⁸⁸ Terčem kritiky je znění § 85 odst. 3 PřesZ. To znemožňuje podat proti rozhodnutím vydaným v blokovém řízení odvolání. Např. L. Madleňáková ve svém článku „Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?“ toto ustanovení kritizuje, neboť vyloučení možnosti podat odvolání (jako řádný opravný prostředek) odporuje právu na přezkum. To je zakotvené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, ale i v řadě aktů na mezinárodní úrovni, jejichž je ČR smluvní stranou.

Dalším druhem zkráceného řízení je příkazní řízení, jehož úprava je obsažena v § 87 PřesZ. Podmínkami, za kterých k němu lze přistoupit jsou:

1. není zde pochybnost, že se obviněný přestupku dopustil,
2. věc nebyla projednána v blokovém řízení.

Oproti blokovému řízení se objevuje negativní vymezení. Na rozdíl od něj se v řízení příkazním rozhodnutí nevydává ústně, ale písemně. Není zde třeba souhlasu obviněného. Rozhodnutí má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku v nezkráceném řízení (§ 87 odst. 3 PřesZ). Výhodou je, že zde není nutné projednat věc ústně, správní orgán má možnost na základě zjištěného skutkového stavu, o kterém nejsou pochybnosti, rozhodnout přímo. V příkazním řízení nemohou být projednány návrhové přestupky, nelze zde projednat náhradu škody. Proti takovému rozhodnutí je možné podat do 15 dnů odpor (§ 87 odst. 4 PřesZ). Proti příkazu se tedy nepodává odvolání jako řádný opravný prostředek. Podáním odporu u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, dochází ex lege ke zrušení příkazu a koná se řádné nezkrácené řízení.

¹⁸⁶ MATES, Pavel. Přestupky. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 114-115.

¹⁸⁷ Rozsudek NSS č. j. 8 As 68/2010 – 81, ze dne 29. 12. 2010.

¹⁸⁸ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠTAUF, Václav a TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích*. Praha: Linde, 2011. s. 171.

Závěr

V předložené práci jsem se orientoval na tematiku přestupkového řízení se zaměřením na řízení v prvním stupni. Po podrobnějším seznámení se s problematikou a prostudování shromážděných podkladů jsem došel k závěru, že i po zúžení tématu se stále jedná o natolik širokou oblast, kterou by diplomová práce svým rozsahem mohla stěží nastínit. Z tohoto důvodu jsem se rozhodl věnovat se pouze vybraným institutům a otázkám.

Zpočátku jsem se zaměřil na vymezení základních pojmů, které jsou s přestupkovým řízením spojeny. Přestupky, jako jedna z kategorie správních deliktů, a řízení o nich bezpochyby spadají do oblasti správního trestání. Mým cílem zde bylo popsat základní znaky správních deliktů, jejich rozdělení, rozdíly oproti deliktům soudním a kritéria, na základě nichž se tyto kategorie dělí. Z prostudované literatury vyplývá, že hranice mezi těmito skupinami je nejasná a pohyblivá. Otázkou do budoucna tedy zůstává, zda se podaří najít objektivní kritérium, na základě kterého by bylo možné správní delikty, projednávané správními orgány, a delikty soudní, projednávané soudy, diferencovat.

Primárním záměrem mojí diplomové práce bylo popsat úpravu hlavních institutů přestupkového řízení v prvním stupni. Z tohoto důvodu jsem se zde věnoval zahájení řízení, problematice vymezení skutku, o kterém se řízení vede, či možnosti jeho následného upřesnění. Pomyslné těžiště přestupkového řízení spatřuji v samotném průběhu, tedy v problematice ústního jednání, podmínkách jeho konání, shromažďování podkladů k rozhodnutí, důkazních prostředků, provádění a hodnocení důkazů. Při popisu těchto institutů jsem se setkával s velmi zásadním problémem. Jedná se o roztříštěnost a nepřehlednost úpravy, resp. mnohdy o její absenci. V těchto případech jsem vycházel zejména z judikatury NSS.

Záměrem zákonodárce bylo v zákoně o přestupcích upravit základní odlišnosti od obecného správního řízení. Přestupkový zákon tak byl už od svého počátku vázán na správní řád z roku 1967. Ten byl od 1. 1. 2006 nahrazen novou úpravou. Na to však zákonodárce nereagoval žádnou významnější novelizací přestupkového zákona. Navíc je, podle mého názoru, zmíněný koncept úpravy odlišností přestupkového řízení nedostatečný, resp. minimálně nedostatečně provedený. Přestupkové řízení představuje

zvláštní druh správního řízení, svoji povahou je ale více podobné rozhodování o vině a trestu, ke kterému dochází v řízení trestním. Obecná úprava správního řízení obsažená ve správním řádu jen stěží zaručí obviněnému právo na spravedlivý proces v řízení, které dle konstantní rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva, resp. Ústavního soudu, má povahu rozhodování o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro tento účel ustanovení správního řádu nebyla zamýšlena a přestupkový zákon také žádnou úpravu neobsahuje. Je zde tedy ponechán obrovský prostor pro rozhodovací činnost soudů.

Dalším problémem, s nímž jsem se setkal, bylo subsidiární použití správního řádu. Přijetím jeho nové úpravy, účinné od roku 2006, došlo k situaci, kdy přestupkový zákon a správní řád upravují některé podobné instituty a použití správního řádu je velmi často problematické.

Při studiu podkladů k této diplomové práci jsem se částečně věnoval také srovnání české právní úpravy v oblasti přestupkového řízení s úpravami v ostatních evropských zemích, zejména Rakousku, Spolkové republice Německo a Švýcarsku. Detailní komparace by byla časově i obsahově velice náročná, proto jsem se rozhodl ji do své práce nezařazovat a ponechat si tuto možnost jako případné téma pro rigorózní práci.

Srovnání jednotlivých úprav mě obohatilo o širší pohled na problematiku, které jsem se v této práci věnoval. Každá ze zmíněných zemí používá odlišný model. Jedno mají tyto cizí úpravy společné – všechny jsou mnohem více propracované, než tomu je v České republice. Nutnost nové úpravy zmiňují ve svých publikacích, pojednávajících o daném tématu, autoři, mezi kterými můžeme jmenovat např. H. Práškovou a L. Madleňákovou. S jejich názorem se ztotožňuji a jako optimální řešení do budoucna vidím komplexnější úpravu přestupkového řízení ve zvláštním zákoně, případně zakotvení subsidiarity trestního řádu, jako je tomu ve Spolkové republice Německo. Tento model by byl z mého pohledu optimální hlavně z toho důvodu, že na základě judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu ČR je na oblast přestupkového řízení vztažena působnost obecných trestních zásad. Trestní řízení zaručuje obviněnému dodržování standardů základních práv, která vyplývají z požadavků mezinárodních úmluv a ústavních předpisů. Těm by měla odpovídat i úprava postavení obviněného v řízení o přestupcích.

Seznam zkratek

Celní zákon	Celní zákon, zákon č. 13/1993 Sb.
Doporučení	Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (91) 1, o správněprávních sankcích.
ESLP	Evropský soud pro lidská práva.
ESD	Evropský soudní dvůr.
EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod; sdělení č. 209/1992 Sb.
Komise	Evropská komise pro lidská práva.
KS	Krajský soud České republiky.
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášena předsednictvem ČNR dne 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky, ústavní zákon č. 2/1993 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.
NS	Nejvyšší soud České republiky.
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky.
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
PřesZ	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
Přestupkový zákon	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
Zákon o přestupcích	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád).
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád).
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

TŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním (trestní řád).
TZ	Zákon č. 40/2009, trestní zákoník.
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod; sdělení č. 209/1992 Sb.
ÚS	Ústavní soud České republiky.
Ústava	Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
VS	Vrchní soud České republiky.

(Všechny zákony jsou používány ve znění pozdějších předpisů)

Seznam použité literatury a pramenů

České právní předpisy a ratifikované mezinárodní smlouvy

1. Celní zákon, zákon č. 13/1993 Sb.
2. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (91) 1, o správněprávních sankcích.
3. Listina základních práv Evropské unie; Dostupná na <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>>.
4. Soudní řád správní, zákon č. 150/2002 Sb.
5. Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb.
6. Trestní řád, zákon č. 141/1961 Sb.
7. Trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb.
8. Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
9. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod; Dostupná na <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE_CONV.pdf>.
10. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
11. Vyhláška o ověřování zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy a okresních úřadů,

osob stojících v čele zvláštních orgánů zřízených na základě zvláštních zákonů a předsedů komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti, (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti), č. 345/2000 Sb.

12. Zákon o archivnictví a spisové službě, č. 499/2004 Sb.
13. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, č. 300/2008 Sb.
14. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, č. 90/1995 Sb.
15. Zákon o jednacím řádu Senátu, č. 107/1999 Sb.
16. Zákon o obecní policii, č. 553/1991 Sb.
17. Zákon o pojišťovnictví, č. 277/2009 Sb.
18. Zákon o přestupcích, č. 200/1990 Sb.
19. Zákon o silničním provozu č. 361/2000 Sb.
20. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim č. 418/2011 Sb.
21. Zákon o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku č. 60/1961 Sb.

(Všechny zákony jsou používány ve znění pozdějších předpisů)

Judikatura České republiky

Ústavní soud České republiky

1. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 345/01, ze dne 26. 6. 2001. Dostupné na
na
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=38938&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
2. Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 582/01, ze dne 22. 4. 2002. Dostupné na
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=40537&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
3. Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 583/03, ze dne 21. 7. 2004. Dostupné na
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=44825&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
4. Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 788/02, ze dne 11. 3. 2004. Dostupné na
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=16289&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
5. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08, ze dne 18. 2. 2010. Dostupné na
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=65232&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

Nejvyšší soud České republiky

1. Usnesení NS sp. zn. 20 Cdo 2136/2003, ze dne 29. 4. 2004. Dostupné na
<<http://pravo4u.cz/judikatura/nejvyssi-soud-cr/20-cdo-2136-2003/>>.
2. Usnesení NS sp. zn. 21 Cdo 776/2000, ze dne 12. 4. 2001. Dostupné na
<<http://kraken.slv.cz/21Cdo776/2000>>.

Nejvyšší správní soud

1. Rozsudek NSS sp. zn. 15045/23, ze dne 11. 9. 1923. Dostupné v ASPI pod ASPI ID JUD17229CZ.
2. Rozsudek NSS č. j. A 8/2003-32, ze dne 24. 9. 2003. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/000811A__0300032A_prevedeno.pdf>.
3. Rozsudek NSS č. j. 4 Azs 55/2003 – 51, ze dne 22. 1. 2004. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0055_4Azs_0300051A_prevedeno.pdf>.
4. Rozsudek NSS č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 29. 7. 2004. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0005_4As__0300052A_prevedeno.pdf>.
5. Rozsudek NSS č. j. 7 As 3/2004 – 71, ze dne 21. 9. 2004. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0003_7As__0400071A_prevedeno.pdf>.
6. Rozsudek NSS č. j. 6 A 126/2002 – 27, ze dne 24. 10. 2004. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0126_6A__0200027A_prevedeno.pdf>.
7. Rozsudek NSS č. j. 7 As 18/2004 – 48, ze dne 17. 2. 2005. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0018_7As__0400048A_prevedeno.pdf>.
8. Rozsudek NSS č. j. 3 As 46/2004 – 60, ze dne 16. 3. 2005. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0046_3As__0400060A_prevedeno.pdf>.

9. Rozsudek NSS č. j. 1 Aps 2/2004 – 79, ze dne 21. 11. 2005. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0002_1Aps_0400079A_p revedeno.pdf>.
10. Rozsudek NSS č. j. 2 As 20/2006 – 47, ze dne 30. 11. 2005. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0020_2As__0600047A_p revedeno.pdf>.
11. Rozsudek NSS č. j. 1 As 3/2005 – 45, ze dne 12. 1. 2006. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0003_1As__0500045A_p revedeno.pdf>.
12. Rozsudek NSS č. j. 6 As 23/2005 – 66, ze dne 7. 4. 2006. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0023_6As__0500066A_p revedeno.pdf>.
13. Rozsudek NSS č. j. 1 As 38/2005 – 43, ze dne 30. 5. 2006. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0038_1As__0500043A_p revedeno.pdf>.
14. Rozsudek NSS č. j. 4 As 58/2005 – 65, ze dne 16. 6. 2006. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0058_4As__0500065A_p revedeno.pdf>.
15. Rozsudek NSS č. j. 2 As 73/2006 – 53, ze dne 29. 8. 2007. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0073_2As__0600053A_p revedeno.pdf>.
16. Rozsudek NSS č. j. 2 As 34/2006 – 73, ze dne 15. 1. 2008. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0034_2As__0600073A_p revedeno.pdf>.

17. Rozsudek NSS č. j. 5 As 41/2006 – 86, ze dne 30. 1. 2008. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0041_5As__0600086A_p revedeno.pdf>.
18. Rozsudek NSS č. j. 8 As 10/2006 – 48, ze dne 3. 5. 2007. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0010_8As__0600048A_p revedeno.pdf>.
19. Rozsudek NSS č. j. 1 As 16/2007 – 106, ze dne 21. 6. 2007. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0016_1As__0700106A_p revedeno.pdf>.
20. Rozsudek NSS č. j. 1 As 96/2008-115 ze dne 22. 1. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0096_1As__0800115A_p revedeno.pdf>.
21. Rozsudek NSS č. j. 7 As 9/2009 – 66, ze dne 12. 3. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0009_7As__0900066A_p revedeno.pdf>.
22. Rozsudek NSS č. j. 7 As 28/2009 – 99, ze dne 14. 5. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0028_7As__0900099A_p revedeno.pdf>.
23. Rozsudek NSS č. j. 9 As 61/2008 – 46, ze dne 26. 6. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0061_9As__0800046A_p revedeno.pdf>.
24. Rozsudek NSS č. j. 1 As 44/2009 – 101, ze dne 22. 7. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0044_1As__0900101A_p revedeno.pdf>.

25. Rozsudek NSS, č. j. 9 As 57/2008 – 35, ze dne 13. 8. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0057_9As__0800035A_prevedeno.pdf>.
26. Rozsudek NSS č. j. 6 As 21/2009 – 66, ze dne 2. 9. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0021_6As__0900066A_prevedeno.pdf>.
27. Rozsudek NSS č. j. 9 As 3/2009 – 91, ze dne 22. 10. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0003_9As__0900091A_prevedeno.pdf>.
28. Rozsudek NSS č. j. 2 As 17/2009 – 60, ze dne 4. 11. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0017_2As__0900_009c428d_126c_485f_a88a_9e9878aff102_prevedeno.pdf>.
29. Rozsudek NSS č. j. 5 As 29/2009 – 48, ze dne 13. 11. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0029_5As__0900_5f262109_a567_42bb_97dd_de3d7bde2fec_prevedeno.pdf>.
30. Rozsudek NSS č. j. 5 As 104/2008 – 45, ze dne 14. 12. 2009. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0104_5As__0800_8d3bcda0_a3c1_4ab1_abd5_c4c6db42decd_prevedeno.pdf>.
31. Rozsudek NSS č. j. 2 As 8/2009 – 95, ze dne 25. 1. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0008_2As__0900_c916e448_9da0_40d5_9589_9e3750582de6_prevedeno.pdf>.
32. Rozsudek NSS č. j. 1 As 92/2009 – 65, ze dne 16. 3. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0092_1As__0900065A_prevedeno.pdf>.

33. Rozsudek NSS č. j. 1 Afs 58/2009 – 541, ze dne 31. 3. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0058_1Afs_0900_6657346f_7b5d_466f_95ea_ecaa480c21aa_prevedeno.pdf>.
34. Rozsudek NSS č. j. 1 As 12/2010 – 79, ze dne 31. 3. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0012_1As__1000079A_prevedeno.pdf>.
35. Rozsudek NSS č. j. 5 As 37/2009 – 94, ze dne 31. 3. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0037_5As__0900_728e0248_2495_46af_bae6_9b817f99b5f4_prevedeno.pdf>.
36. Rozsudek NSS č. j. 1 Afs 71/2009 – 113, ze dne 12. 5. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0071_1Afs_0900_00727b0b_8067_466c_a4b3_209f17663806_prevedeno.pdf>.
37. Rozsudek NSS č. j. 8 As 60/2009 – 73, ze dne 12. 5. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0060_8As__0900_06bee5a4_ebc7_49e1_b8a2_3c275bb91ca6_prevedeno.pdf>.
38. Rozsudek NSS č. j. 8 As 68/2010 – 81, ze dne 29. 12. 2010. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0068_8As__100_20110103093139_prevedeno.pdf>.
39. Rozsudek NSS č.j. 9 Ans 2/2011 – 73, ze dne 24. 2. 2011. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0002_9Ans_110_20110225103423_prevedeno.pdf>.
40. Rozsudek NSS č. j. 9 As 76/2010 – 76, ze dne 12. 5. 2011. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0076_9As__100_20110517085333_prevedeno.pdf>.

41. Rozsudek NSS č. j. 9 As 101/2010 – 101, ze dne 15. 6. 2011. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0101_9As__100_20110623023233_prevedeno.pdf>.

42. Rozsudek NSS č. j. 7 As 83/2010 – 63, ze dne 17. 6. 2011. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0083_7As__100_20110712101148_prevedeno.pdf>.

Vrchní soud České republiky

1. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 100/1994, ze dne 28. 1. 1996. Dostupné v ASPI pod ASPI ID: JUD11813CZ.
2. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 2 A 10/1997, ze dne 11. 12. 1997. Dostupné v ASPI pod ASPI ID: JUD11920CZ.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

1. Rozsudek ze dne 2. 9. 1998, stížnost 26138/95, věc Lauko proti Slovensku, dostupné na <http://www.ris.bka.gv.at/JustizEntscheidung.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_19980902_AUSL000_000BSW26138_9500000_000&IncludeSelf=True>.
2. Rozsudek ze dne 8. 6. 1976, stížnost 5100/71, věc Engel a ostatní proti Nizozemí, dostupné na <<http://www.eugrz.info/pdf/EGMR23.pdf>>.
3. Rozsudek ze dne 21. 2. 1984, stížnost 8544/79, věc Öztürk proti Německu, dostupné na <<http://www.eugrz.info/PDF/EGMR2/urteil30.pdf>>.

Knižní prameny

1. ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav; TAUBER, Milan. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 17. vydání. Praha: Linde Praha, 2009, 457 s. ISBN 978-80-7201-830-7.
2. FILKA, Jaroslav. *Metodika tvorby diplomové práce*. Olomouc: Knihař, 2002, 223 s. ISBN 80-86292-05-3.
3. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 822. ISBN 80-7179-442-2.
4. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, 749 s. ISBN 978-80-7201-630-3.
5. JELÍNEK, Jiří aj. *Trestní zákon a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 26. vydání. Praha: Linde Praha, 2008, 1136 s. ISBN 978-80-7201-731-1.
6. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 534 s. ISBN 978-80-7400-355-4.
7. PRÁŠKOVÁ, Helena, KOPECKÝ Martin. *Iuridica: O veřejné správě*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2010, s. 203-212. ISBN 978-80-246-1788-6.
8. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In *Správní právo*. Praha: Vítoš s.r.o., březen 2010, roč. XLIII, č. 2, s. 65-89. ISSN 0139-6005.

9. MATES, P. Analogie ve správním právu. In *Správní právo*. Praha: Vítoš s.r.o., 2011, roč. 44, č. 6, s. 342-353. ISSN: 0139-6005.
10. MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 248 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
11. MATES, Pavel. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. In *Trestně právní revue*. 2010, roč. IX, č. 7, s. 208-211. ISSN 1213-5313.
12. PRÁŠKOVÁ, Helena. Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In *Aktuálne otázky správneho konania - slovenská časť*. Bratislava: Universita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2010, s. 108-115. ISBN 978-80-7160-304-7.
13. ŠÍŠKEOVÁ, Sylva; LAVICKÝ, Petr; PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2006, 823 s. ISBN 80-7357-200-1.
14. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-807-3573-829.
15. VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. In *Správní právo*. Praha: Vítoš s.r.o., 2006, roč. XXXIX, č. 3, s. 137-178. ISSN 0139-6005.

Další Prameny:

1. Důvodová zpráva k zákonu číslo 200/1990 Sb., ze dne 24.4.1990; Dostupná v ASPI pod ASPI ID: 32557.

2. Střednědobá koncepce resortní politiky Ministerstva vnitra ČR v letech 2000-2003. Dostupná na http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokumenty/koncepce/2000_3/sprava.html.
3. Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 3. 2009; Dostupný na <https://www.google.cz/search?q=Z%C3%A1pis+z+konzulta%C4%8Dn%C3%ADho+dne+k+p%C5%99estupkov%C3%A9+problematice+konan%C3%BD+odborem+v%C5%A1eobecn%C3%A9+spr%C3%A1vy+Ministerstva+vnitra+pro+zpracovatele+p%C5%99estupkov%C3%A9+agendy+dne+9.+3.+2009&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:cs:official&client=firefox-a>.
4. Závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005; Dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
5. Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. 10. 2005; Dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
6. Závěr č. 58 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007; Dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
7. Závěr č. 72 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008. Dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

8. Závěr č. 81 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2008; Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

9. Závěr č. 102 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011; Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx> >.

Internetové zdroje:

<www.nalus.usoud.cz>

<<http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=AnonymizovaneZneniList&menu=188>>

<http://ec.europa.eu/index_en.htm>

Resumé

Předložená diplomová práce se zabývá přestupkovým řízením v prvním stupni. Vzhledem k obsáhlosti daného tématu je pozornost věnována pouze některým hlavním institutům.

Vedle stručného vymezení základních pojmů a jejich obsahu se práce zaměřuje na prameny, ve kterých je obsažena úprava přestupkového řízení na mezinárodní a národní úrovni. Velmi významná je především Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a s ní spojená činnost Evropského soudu pro lidská práva. Na základě autonomního výkladu pojmu trestní obvinění Evropským soudem pro lidská práva dochází ke vztažení širokého spektra základních práv, určených původně pouze pro trestní řízení, i na oblast správního trestání. Tato práce se podrobněji zabývá argumentací soudu v několika rozhodnutích, v níž popisuje úvahy, které ho k danému závěru vedly. Významným aktem v této oblasti je také Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91) 1, o správněprávních sankcích, které stanoví 10 základních principů. Tyto principy zakotvují minimální standard práv, která by obviněnému v přestupkovém řízení měla být zaručena státem. Dále jsou popisovány hlavní prameny úpravy této oblasti na vnitrostátní úrovni, vztah zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích jako speciálního předpisu a zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který je k němu ve vztahu subsidiarity. Okrajově je zde zmíněno srovnání s úpravou v ostatních evropských zemích a návrh, jaké pojetí by bylo v budoucnu možné zvolit.

Hlavní pozornost je věnována klíčovým institutům přestupkového řízení od jeho zahájení až po rozhodnutí. Těžištěm práce je rozbor jednotlivých důkazních prostředků, které správní orgán může použít, provádění důkazů a jejich hodnocení správním orgánem. Správní orgán je zodpovědný za náležité objasnění skutkového stavu, důkazní břemeno leží na něm, nikoliv na účastnících. Navíc, s výjimkou návrhových přestupků, kde se částečně uplatní zásada dispoziční, je celé řízení ovládáno zásadou oficiality. Problematiku dokazování přestupkový zákon nezmiňuje, uplatní se zde proto obecná úprava obsažená ve správním řádu. Důraz je kladen ve značné míře na zapracování poznatků nejnovější judikatury, která se danému tématu věnuje.

Práce se dále zabývá ústním jednáním, které je jedním z hlavních znaků přestupkového řízení v prvním stupni. V jeho průběhu je obviněnému v nejširší míře poskytnuta možnost k uplatnění svých procesních práv. Obviněný nesmí být v souladu se zákazem sebeobviňování donucován ke spolupráci nebo k poskytování důkazů proti vlastní osobě. Význam ústního jednání spočívá také ve výchovné a preventivní funkci, která se uplatní pouze tehdy, je-li obviněný ústnímu projednání přítomen. Pozornost je částečně věnována i samotnému rozhodnutí.

Resume

This thesis deals with the first degree offence proceedings. Taking into consideration a large extent of the topic, the thesis is focused just on few of the most important institutes.

Besides a short definition of the basic terms and their contents, the thesis aims its attention to sources in which an adjustment of offence proceedings on international as well as national level is included. Especially European Convention on Human Rights and activity of European Court on Human Rights (ECHR) that is connected to the Convention are important elements in the system. On the basis of ECHR's autonomous interpretation of the term "criminal charge", many fundamental rights formerly designated only for criminal proceedings have been applied within the field of administrative sentencing as well. This dissertation follows up in detail some decisions of the court, its argumentation and considerations that lead to its final conclusion. A significant role in this field plays Recommendation of the Committee of Ministers of Council of Europe no. R (91)1 on Administrative Sanctions in which ten basic principles are defined. These principles protect basic rights of a defendant and should be guaranteed during offence proceedings by the state. Then, main sources of the treatment of this area on the internal level are described, the relationship between Law No. 200/1990 Coll., regulating offences as special instruments, and Law No. 500/2004 Coll., the Administrative Procedure Code, that is in relation of subsidiarity to the aforementioned one. This is followed by brief comparison with other European countries' regulations and a suggestion how to deal with the issue in the future.

The attention is primarily paid to the main institutes of offence proceedings, from its very beginning until the final decision. The focus of this thesis lies in the analysis of particular pieces of evidence that can be used by the administrative authority, evidence implementation and their evaluation by the administrative authority. The administrative authority takes responsibility for proper detection and explanation of the issue of fact. It is the administrative authority that is accountable for onus of proof, not the participants. In addition, with the exception of proposal offences where

disposition principle is partially applied, the whole procedure is controlled by the principle of officiality. The problems with probation are not mentioned in the Act on Transgressions and thus the general regulation defined in the Administrative Procedure Code is applied in such cases. The emphasis is put primarily on working with pieces of knowledge of the newest judiciary connected to the topic. The thesis also pursues oral negotiations which are one of the main features of the first degree offence proceedings. During this phase the defendant is fully provided with his procedural laws. In compliance with “no man is bound to accuse himself“ law, the defendant must not be forced to cooperation or to adduce evidences against himself. The significance of the oral negotiations is grounded in educational as well as preventive function. Yet, they can be effective only if the defendant is attending the talks. The attention is also partially paid to the decision itself.

Název práce

Řízení o přestupcích – Vybrané otázky řízení v I. stupni.

Title of the Thesis

Offence Proceedings – Chosen Topics of the First Degree Offence Proceedings.

Klíčová slova:

Správní trestání, přestupkové řízení, řízení o přestupcích v I. stupni, ústní jednání, dokazování, hodnocení důkazů, rozhodnutí.

Key words:

Administrative sentencing, offence proceedings, first degree offence proceedings, oral negotiations, presentation of evidence, weighing evidence, decision.