

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

**Aplikace zákona o přestupcích
v praxi správního úřadu**

Bc. Martina Gulová

© 2020 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Martina Gulová

Hospodářská politika a správa
Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Aplikace zákona o přestupcích v praxi správního úřadu

Název anglicky

Application of the law on offenses in the practice of the administration

Cíle práce

Cílem diplomové práce bude popsat a zhodnotit relativně nové zákony o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 250/2016 Sb. a o některých přestupcích, zákon č. 251/2016 Sb., které nahradily zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb. Tímto postupem bude možno zjistit, co nového do správního řízení o přestupcích tyto právní předpisy přinesly, a jak se osvědčila jejich aplikace v praxi.

Metodika

V teoretické části budou metodou kompilace a komparace analyzovány právní předpisy, judikatura a odborná literatura týkající se dané problematiky.

V praktické části bude zvolena vhodná metoda ke sběru dat. Zjištěné poznatky z teoretické i praktické části budou vhodnými metodami utříděny, porovnány a vyhodnoceny. V závěru práce budou v případě nedostatků navržena opatření či doporučení pro zlepšení současného stavu.

Doporučený rozsah práce

60 – |80 stran

Klíčová slova

Přestupek, oznámení přestupku, zahájení řízení, odpovědnost, odložení, zastavení řízení, rozhodnutí, příkaz, fyzická osoba, právnická osoba.

Doporučené zdroje informací

FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. Správní trestání. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o. ISBN 978-80-7502-250-9

KLIKOVÁ, HAVLAN, CHADIMA, JURNÍKOVÁ, KADEČKA, PRŮCHA, SEDLÁČEK, SKULOVÁ, VENCLÍČEK.

Meritum – Správní řád, 2. vydání. Wolters Kluwer, a.s. ISBN 978-80-7479-943-4

KOČÍ, Roman. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů. ISBN 978-80-7502-207-3

KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2017. ISBN 978-80-7502-211-0

ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPILO Petr. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou. ISBN 978-80-7502-212-7

PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. ISBN 978-80-7502-221-9

Předběžný termín obhajoby

2019/20 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Daniela Světlíková

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 20. 8. 2019

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 14. 10. 2019

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 03. 04. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci „Aplikace zákona o přestupcích v praxi správního úřadu“ jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 5. 4. 2020

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala paní JUDr. Daniele Světlíkové, vedoucí mé diplomové práce, za vedení, nápomoc a důležité připomínky při zpracování a za čas věnovaný konzultacím.

Aplikace zákona o přestupcích v praxi správního úřadu

Abstrakt

Přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich byla sjednocena právní úprava správního trestání, její předchozí regulace přestupkovým zákonem byla považována za nevyhovující.

V teoretické části práce je nejdříve objasněna reforma správního trestání a jsou přiblíženy právní východiska správního trestního práva. Dále jsou uvedeny základní hmotněprávní a procesní principy přestupkového řízení. Největší část teoretické části práce je věnována analýze zákona o odpovědnosti za přestupky a subsidiárně používaného správního řádu. Představena jsou obecná ustanovení zákona, základy odpovědnosti za přestupek. Následně je popsáno samotné řízení o přestupcích.

V praktické části práce jsou přiblíženy některé postupy a instituty, které jsou aplikovány na konkrétní případy a kauzy, a porovnány s předchozí právní úpravou přestupkového zákona. Výsledkem je hodnocení dopadu některých ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky na činnost správních orgánů přestupkové agendy. Jedná se o zcela nové instituty jako např. schválení dohody o narovnání, správní trest zveřejnění rozhodnutí, nebo o instituty, které již existovaly, a byly novým zákonem více propracovány jako např. příkaz. Dále jsou zpracována data z Městského úřadu Nepomuk o počtech oznámených a projednávaných přestupků proti veřejnému pořádku ve sledovaném období od roku 1996 do roku 2018. Část práce je věnována obstrukcím, kterými pachatelé přestupků cílí na maření činnosti správních orgánů.

V závěru práce jsou získané poznatky o zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich shrnuty a je zhodnocen přínos vybraných institutů a postupů při jejich aplikaci v praxi správních orgánů.

Klíčová slova:

Přestupek, oznámení přestupku, zahájení řízení, odpovědnost, odložení, zastavení řízení, rozhodnutí, příkaz, fyzická osoba.

Application of the law on offenses in the practice of the administration

Abstract

Adoption of the Act on Liability and Proceedings on Offenses unified the legal regulation of administrative punishment as its previous regulation by the Offense Act was considered unsatisfactory.

As first in theoretical part is explained the reform of administrative punishment and are explained legal basis of administrative criminal law. The following are the basic substantive and procedural principles of offense proceedings. The largest part of the theoretical part is devoted to the analysis of the Act on Liability for Offenses and subsidiary used administrative code. Introduced are the general provisions of the law the foundations of responsibility for the offense. Subsequently the offense proceedings themselves are described.

In the practical part are described some of the processes and institutions that are applied to specific subjects and cases and are compared to any previous legislation of Offenses Act. The result is an impact rating of some of the provisions of the Act on Liability for Offenses on the administrative authorities of the offense agenda. These are entirely new institutions such as the approval of a settlement agreement administrative punishment of publication of decisions or institutions that already existed and have been more elaborated by the new law such as an order. Furthermore are processed data from the Municipal Office of Nepomuk on the number of reported and discussed offenses against public order in the monitored period from 1996 to 2018. Part of the work is devoted to obstructions by which offenders target the obstruction of activity of administrative authority.

At the end of the work are summarized findings of the Act on Liability for Offenses and Proceedings and the contribution of selected institutions and procedures in their application in practice of administrative authorities is evaluated.

Keywords:

Offense, offense notifikation, initiation of proceedings, accountability, deferment, stop proceedings, decision, command, individual.

Obsah

1 Úvod.....	10
2 Cíl a metodika práce	11
2.1 Cíl práce	11
2.2 Metodika práce.....	11
3 Teoretická východiska	13
3.1 Reforma správního trestání	13
3.2 Právní východiska správního práva trestního	15
3.3 Základní principy přestupkového řízení.....	16
4 Zákon o odpovědnosti za přestupky	20
4.1 Obecná ustanovení	20
4.2 Základy odpovědnosti za přestupek	23
4.2.1 Odpovědnost fyzické osoby za přestupek.....	27
4.2.2 Odpovědnost právnické osoby za přestupek.....	30
4.2.3 Odpovědnost fyzické osoby podnikající za přestupek.....	31
4.2.4 Okolnosti vylučující protiprávnost	32
4.2.5 Zánik odpovědnosti za přestupek	33
4.2.6 Správní tresty a jejich ukládání.....	35
4.2.7 Ochranná opatření.....	38
4.2.8 Mladistvý obviněný	38
4.3 Řízení o přestupcích.....	39
4.3.1 Příslušnost správních orgánů a změny příslušnosti	39
4.3.2 Doručování.....	40
4.3.3 Účastníci řízení a další osoby vystupující v řízení	40
4.3.4 Postup před zahájením řízení	41
4.3.5 Postup v řízení	41
4.3.6 Zvláštní druhy řízení	42
4.3.7 Náklady řízení.....	43
4.3.8 Řízení o odvolání	44
4.4 Postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku.....	44
4.5 Evidence přestupků	45
5 Aplikace zákona o přestupcích v praxi správního úřadu.....	47
6 Nové instituty v přestupkovém řízení.....	47
6.1 Schválení dohody o narovnání	47
6.2 Záruka splnění povinnosti	50
6.3 Správní trest zveřejnění rozhodnutí	54
6.4 Náklady řízení hrazené poškozenému.....	55

7 Úprava stávajících institutů	60
7.1 Příkazní řízení	60
7.2 Nepovinné konání ústního jednání.....	65
8 Obstrukce v přestupkovém řízení	67
9 Nároky na vzdělání oprávněné úřední osoby	76
10 Obec s rozšířenou působností – Nepomuk.....	79
11 Závěr.....	90
12 Seznam použitých zdrojů	94
13 Použité zkratky právní předpisů	95
14 Seznam grafů	95

1 Úvod

Výkonná moc v České republice, kterou můžeme nazvat také státní mocí, zahrnuje mimo jiné také veřejnou správu. Jelikož spravuje veřejné záležitosti ve veřejném zájmu, musí být organizována, a to státem, který výkon veřejné správy zákonem přenesl na správní úřady nižšího řádu, resp. krajské a obecní úřady. Nejbližší občanům je státní správa, která je vykonávána orgány obcí.

Každá oblast veřejné správy je upravena zákonem či jinými právními normami a občané jsou povinni je dodržovat. Státní moc musí být vynutitelná, přičemž k tomu musí mít prostředky, které opět musí mít oporu v zákoně. Orgánům veřejné správy je svěřeno postihování tzv. správních deliktů, kterými jsou kromě přestupků také např. pořádkové, disciplinární či platební delikty. Přestupek je tedy druhem veřejnoprávního deliktu správní povahy, a svým charakterem se blíží k trestným činům. Veřejností jsou nejvíce vnímány přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích či proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku, ale přestupky se vyskytují také například na úseku rybářství, myslivosti, zdravotnictví, matrik, zbraní, stavebního zákona atd., což je pouze malý zlomek výčtu. Jelikož přestupky prostupují všechny oblasti veřejné správy, stávají se součástí každodenní činnosti správních úřadů. Lze konstatovat, že řízení o přestupcích je jedním z mnoha prvků veřejné správy, čímž se stávají součástí studovaného oboru, a proto jsou i tématem této práce.

Zákonem č. 250/2016 Sb. byla v roce 2017 odstartována reforma správního trestání, která je svým rozsahem přirovnána k reformě správního řízení provedené přijetím správního řádu č. 500/2004 Sb. v roce 2006. Stávající úprava přestupkového řízení upraveného zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který byl jistě jedním z nejdůležitějších zákonů správního trestání, byla zastaralá a nedostatečná z hlediska hmotněprávního i procesněprávního.¹

Cílem nového „Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“ bylo sjednotit základní principy a instituty správního trestání a zajistit tak komplexní právní úpravu správně–právní odpovědnosti. Přestupek se stal nejvýznamnějším druhem správního deliktu, kterého se může dopustit fyzická osoba a nově i právnická či podnikající fyzická osoba. Z pojetí zákona je zřejmá inspirace trestním právem.²

¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

² ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 7 s.

2 Cíl a metodika práce

V této kapitole bude popsán cíl a metodika této práce.

2.1 Cíl práce

Cílem diplomové práce bude popsat a zhodnotit relativně nové zákony o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 250/2016 Sb. a o některých přestupcích, zákon č. 251/2016 Sb., které nahradily zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb. Tímto postupem bude možno zjistit, co nového do správního řízení o přestupcích tyto právní předpisy přinesly, a jak se osvědčila jejich aplikace v praxi.

2.2 Metodika práce

Diplomová práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část.

V teoretické části bude především analyzován zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, které jsou základem správního trestání, konkrétně řízení o přestupcích. Z toho důvodu budou analyzovány i komentáře k zákonům a důvodové zprávy. Rovněž bude prostudována literatura z oblasti přestupkového práva a správního trestání.

Správní trestání v obecné rovině regulují zásady a principy, které jsou pro správní orgány závazné. Tyto principy budou zjišťovány prostudováním komentářů k zákonům správní řád, Ústava a Listina základních práv a svobod, v návaznosti na právní normy EU. Analyzovaná bude rovněž příslušná judikatura správního soudnictví. Informace budou získány z příslušné literatury týkající se správního trestání a také z rozsudků správních soudů, které jsou dostupné na doméně Nejvyššího správního soudu (www.nssoud.cz). V práci budou poté ty nezákladnější uvedeny. Údaje získané z těchto zdrojů budou porovnávány. Významným zdrojem informací bude i důvodová zpráva k zákonu, a proto bude čerpáno i z internetové domény Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (www.psp.cz).

Teoretická část práce se bude prolínat s praktickou částí v ukázkách aplikace některých ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky na konkrétních případech a kauzách v porovnání s postupem dle předchozí právní úpravy přestupkového zákona. Analýzou posléze bude hodnocen dopad některých ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky na činnost správních orgánů přestupkové agendy.

V praktické části bude významná práce s rozsudky správních soudů, které budou čerpány z internetové domény Nejvyššího správního soudu, kde jsou rozsudky uveřejněny. Jelikož jsou již návrhy na novelizaci studovaného zákona o odpovědnosti za přestupky, budou důležité informace získány také z internetové domény Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Důležité informace pro praktickou část budou také získány metodou rozhovoru s referentkou městského úřadu, která zpracovává přestupkovou agendu na I. stupni řízení, a osobních konzultací s referentkou odvolacího správního orgánu. Tématem budou příklady případů z praxe správních orgánů a poznatky z procesu samotného přestupkového řízení.

V praktické části budou získána data z Městského úřadu Nepomuk o počtech oznámených a projednávaných přestupků proti veřejnému pořádku ve sledovaném období od roku 1996 do roku 2018. Data budou analyzována a porovnávána pro základní představu, kolik a jaké přestupky byly v tomto konkrétním obvodu správního orgánu projednávány v daném období.

V závěrečné kapitole budou veškeré získané poznatky o zákoně o odpovědnosti za přestupky a správním trestání shrnuty a výsledky práce budou formulovány s ohledem na určené cíle práce. Přehlednou formou bude upozorněno na nejpodstatnější důsledky nové právní úpravy přestupkového řízení, ať již na pozitivní či negativní, a bude-li možno, budou vysloveny možné návrhy na zlepšení.

3 Teoretická východiska

Ode dne 1.7.2017 nabyla účinnosti nová právní úprava správního trestání zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich č. 250/2016 Sb. Tento zákon nahradil do té doby aplikovaný přestupkový zákon č. 200/1990 Sb. Nově komplexně upravené přestupkové právo se však od původních myšlenek a principů správního trestání neodchyluje. Současně však vzniklo mnoho nových právních institutů a procesních postupů. Je-li jejich vyžití ku prospěchu výkonu přestupkového řízení či bude činit správním orgánům problémy, je postupně zjišťováno aplikací zákona o odpovědnosti za přestupky v praxi.

3.1 Reforma správního trestání

Přestupkový zákon modifikoval zejména zvláštní procesní instituty přestupkového řízení, avšak mnohé z nich chyběly nebo byly příliš obecné.³ Přestupkový zákon byl v řízení klíčovým východiskem, subsidiárně byl užíván správní řád. Přičemž pokud zvláštní zákon danou problematiku neřešil, postupovalo se dle přestupkového zákona. V praxi správní orgány vycházely často z odborné literatury a judikatury, z analogie zákona či práva.

Vytýkaným nedostatkem správního trestání byla existence různých druhů správních deliktů, kterými do přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky byly přestupky, jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, veřejné disciplinární delikty a tzv. správní pořádkové delikty. Obecná právní úprava základů odpovědnosti těchto deliktů však neexistovala. Jejich skutkové podstaty byly nekoncepční a roztržité, jinak řečeno, byly obsaženy v mnoha zvláštních zákonech. Další kritice podléhaly velmi přísné správní tresty, někdy až miliónové sumy horních hranic pokut.⁴ Řízení o správních deliktech nebylo speciálně upraveno, vyjma řízení o přestupcích. Postupovalo se dle správního řádu, který neobsahoval žádná pravidla specifická pro sankční řízení. Vycházelo se z judikatury správních soudů, která si vypomáhala analogií trestního práva.⁵ Z toho důvodu nemohly být dodrženy zejména požadavky spravedlivého procesu.

Nová právní úprava, tedy zákon o odpovědnosti za přestupky, měla nejen již výše uvedené nedostatky odstranit, ale také zajistit komplexní a ucelenou úpravu řízení o přestupcích.

³ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 12 s.

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 20 s.

⁵ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 3 s.

Před přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky byl zákon č. 200/1990 Sb. novelizován zákonem č. 204/2015 Sb. s účinností ode dne 01.10.2016. Tyto změny naznačily, jakým směrem povede nově vznikající zákon o odpovědnosti za přestupky. Mimo jiné byl zaveden institut přerušení promlčecí doby, byla stanovena podmínka pro vedení společného řízení (přestupky jednoho pachatele se společně neprojednávají, pokud byl jeden z nich spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku), došlo ke zvýšení horní hranice pokut ukládaných v příkazním a v blokovém řízení, pro uložení omezujícího opatření byly podmínky zpřísněny atd.

Velkou změnou ve správním trestání bylo zavedení evidence přestupků. Již bylo možno zjistit recidivu pachatelů a zohlednit tuto skutečnost při ukládání správního trestu.⁶

Následovalo přijetí nového zákona o odpovědnosti za přestupky s účinností ode dne 01.07.2017. Nejvíce zřetelnou změnou, kterou zákon přinesl, je úprava odpovědnosti pachatele za spáchání protiprávního činu, který má být výkonem veřejné správy potrestán. U fyzické osoby je potřeba zavinění, avšak u právnické osoby či fyzické osoby za přestupek tomu tak není, ta má tzv. originární odpovědnost, kdy postačí samotná skutečnost nesplnění nebo porušení povinností stanovených zákonem.⁷

Dalšími důležitými změnami v nové právní úpravě je mimo jiné také délka promlčení doby v závislosti na závažnosti přestupku, nahrazení původního pojmu sankce za pojem správní trest a důkladnějšího posouzení závažnosti přestupku.⁸

Zákon o odpovědnosti za přestupky se stal jakýmsi přestupkovým řádem a upravuje veškeré podmínky odpovědnosti, druhy správních trestů a zásady pro jejich ukládání a postupy před zahájením řízení a v řízení o přestupku.⁹

Součástí předchozího přestupkového zákona byly skutkové podstaty mnoha přestupků. Ty byly novým předpisem převedeny do zvláštních zákonů a do zákona o některých přestupcích č. 251/2016 Sb., který upravuje zejména přestupky vyskytující se na různých úsecích veřejné správy.

⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 22 s.

⁷ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 13 s.

⁸ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 15 s.

⁹ § 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

3.2 Právní východiska správního práva trestního

Normy nejvyšší právní síly jsou **Ústava České republiky** – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., a **Listina základních práv a svobod** vyhlášená předsednictvem České národní rady jako součást ústavního pořádku České republiky – zákon č. 2/1993 Sb.

V čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR je zakotvena podstata správního práva: „*Státní moc slouží všem občanům a uplatňovat ji lze jen v případech, způsoby a v mezích, které stanoví zákon.*“ a „*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“. Listina základních práv a svobod zakotvuje v podstatě právo na spravedlivý proces každému a zásady není zločinu bez zákona (*nullum crimen sine lege*), není trestu bez zákona (*nulla poena sine lege*) a není dvojího trestu za tentýž čin (*non bis in idem*).

Stěžejními právními východisky jsou také **mezinárodní smlouvy**, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament ČR. Staly se tak součástí právního řádu ČR a mají tzv. přednostní aplikaci před zákonem. Jedná se především o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu o právech dítěte a Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích.

Dalšími prameny práva jsou **vnitrostátní právní předpisy**: zákony a zákonná opatření. Základní osu správního práva trestního formuje zákon o odpovědnosti za přestupky, zákon o některých přestupcích a tzv. „změnový“ zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích.¹⁰ Subsidiární funkci ve správním řízení plní správní řád – použije se v případě, pokud zákon o odpovědnosti za přestupky nebo zvláštní zákon právní úpravu neobsahuje (ustanovení § 1 odst. 1 a 2 správního řádu). Následují další zákony či prováděcí právní předpisy upravující konkrétní oblasti správního trestání (např. daňový řád, zákon o Rejstříku trestů, o Policii ČR, zákon o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení atd.).¹¹

Pramenem práva, jelikož česká právní kultura patří ke kontinentálně evropskému typu, nejsou rozhodnutí správních úřadů ani rozsudky soudů. Avšak nálezy Ústavního soudu (rozhodnutí ve věci samé), která obsahují často vyjádření k významným právním otázkám, jsou považovány za precedenty a jsou jedny z pramenů práva (dle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby).¹²

¹⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 15 s.

¹¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 58 s. – 60 s.

¹² Postavení správních soudů. [online] [07.092019]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci/>

3.3 Základní principy přestupkového řízení

Samotný zákon o odpovědnosti za přestupky neobsahuje hmotněprávní a procesní principy, ze kterých by měl správní orgán při své činnosti vycházet. Jsou však obecně vymezeny ve správním řádu.¹³ Přičemž je lze dovést z obecných zásad právního a demokratického státu, z ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci a z požadavků obsažených v mezinárodních smlouvách. V oblasti správního trestání se použijí základní principy soudního trestání. Tato skutečnost vyplývá z judikatury správních soudů i Ústavního soudu, u kterého se občan může domáhat ochrany.¹⁴

1. Zásada žádný trestný delikt, žádný trest bez zákona

Veškerá činnost veřejné správy potažmo veřejné moci může být uplatňována v případech, v mezích a způsobem, který stanoví zákon. Tuto podmínku stanoví jak Ústava (čl. 2 odst. 2) tak Listina základních práv a svobod (čl. 2 odst. 2). Z této zásady vycházejí principy, které můžeme shrnout následovně: trestné může být porušení právních povinností pouze v případech, stanoví-li tak zákon; znaky přestupku musí být jasně a přesně definovány; zákaz retroaktivity přísnějšího zákona a zákaz analogie v neprospěch pachatele. Analogií je myšlena subsumpce případu pod zákonné ustanovení upravující jiný případ, nejčastěji trestního práva soudního a správního práva.¹⁵

2. Zásada subsidiarity trestní represe

Tuto zásadu musí dodržovat zákonodárce, protože on stanoví, jaké činy mají být postiženy jako přestupek a jaké tresty mohou být uloženy. Dále tuto zásadu musí respektovat i správní orgán, který přestupkové právo aplikuje. U každého skutku musí jednotlivě posuzovat hledisko naplnění materiálního znaku přestupku, tedy míru společenské škodlivosti.

3. Zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu

Správní orgán je povinen posuzovat konkrétní jednání konkrétního pachatele. To se následně odráží při ukládání správního trestu, protože musí být přihlédnuto k povaze a závažnosti přestupku a k poměrům samotného pachatele. Tyto skutečnosti musí být správním orgánem řádně odůvodněny a nemohou být konstatovány pouze obecně.

¹³ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 22 s.

¹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 25 s.

¹⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 29 s.

4. Zásada řádného zákonného procesu

Zásada garantuje, že stíhání nemůže být bezdůvodné a musí být pouze ze zákonných důvodů, a že postup rozhodování musí být také upraven zákonem a splňovat požadavky spravedlivého procesu.

5. Zásada legality a zásada oficiality

Tato zásada ukládá povinnost správním orgánům stíhat každý přestupek, o kterém se dozví. Výjimka může nastat kupříkladu při oznámení přestupku, kdy trest, který lze uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému z přestupku uložen v trestním řízení za jiný skutek, protože správní orgán jej může bez projednání odložit. Naopak některé přestupky správní orgány stíhat nesmí, např. v případě zániku odpovědnosti za přestupek. Řízení však musí proběhnout v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, nevyjímaje právní normy EU.¹⁶

Druhá zásada oficiality stanoví, že správní orgány řízení o přestupku zahajují a dále vedou řízení z vlastní iniciativy, tj. z úřední povinnosti. Zásada je prolomena v případě přestupků, které lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, a v případě rozhodování o náhradě škody či o vydání bezdůvodného obohacení na základě návrhu poškozeného.

6. Zásada *non bis in idem*

Nikdo nesmí být potrestán za spáchání jednoho protiprávního činu opakovaně. Zásada je zahrnuta mezi ústavní principy trestání a je obsažena v řadě mezinárodních smluv. Musí být respektována v případě stíhání a potrestání činu jako přestupku nebo veřejného disciplinárního deliktu či trestného činu. Skutek je souhrnem jednání, jeho následku a místa a času spáchání činu. Totožnost skutku je zachována, pokud se dané skutkové okolnosti týkají téhož podezřelého a jsou spjaty v místě i v čase. Podstatné je, aby rozhodnutí ve věci bylo pravomocné a nebylo zrušeno žádným zákonným postupem. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z čl. 4 odst. 1 lze zahrnuje nepřipustnost dalšího stíhání.

V případě protiprávního činu, který je postižen v cizině, přičemž naplňuje znaky přestupku podle zákona platného v České republice, může být zde také stíhán a potrestán. V tomto případě se zákon dvojího trestání neuplatní.¹⁷

¹⁶ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 22 s.

¹⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 37 s.

7. Zásada presumpce nevinny a *in dubio pro reo*

Pokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vina obviněného vyslovena, hledí se na něj jako na nevinného. Správní orgán musí být nezaujatý a nestranný, musí obviněného poučit o jeho právech a musí vůči němu postupovat nestranně během celého řízení.¹⁸

Tato ústavní zásada je součástí práva na spravedlivý proces a je zakotvena v evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 6 odst. 2.

Správní orgány jsou povinny v řízení zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž samy z úřední povinnosti vyhledávají důkazy a shromažďují podklady pro dokazování viny obviněného. Obviněný nesmí být k výpovědi a ani k doznání donucován a ani není povinen svoji nevinu prokazovat. Důkazní břemeno je na správním orgánu. Obviněný může zůstat v řízení pasivním a odepřít výpověď či naopak uvádět skutečnosti na svoji obhajobu, které vždy nemusí být pravdivé. Tento postoj obviněného mu nesmí správní orgán při rozhodování dávat k tíži. Odstranit rozpory může správní orgán provedením dalších důkazů a jejich následným tzv. volným hodnocením.

Zásada presumpce nevinny se projevuje i při samotném rozhodování ve věci. Obviněnému musí být vina bez pochyby prokázána, tj. musí být prokázáno, že obviněný se projednávaného skutku dopustil a tento skutek naplňuje znaky skutkové podstaty daného přestupku. Nelze tak učinit pouze na základě vysoké míry pravděpodobnosti zjištěných okolností. V pochybnostech (pouze skutkových) musí správní orgán rozhodovat ve prospěch obviněného – zásada *in dubio pro reo*. Neprokázaná vina má stejný význam jako dokázána nevinna.¹⁹

Mohou nastat i takové situace, kdy se obviněný vzdá práva na presumpci viny (dle Evropského soudu pro lidská práva s ní může ve svém zájmu libovolně nakládat). A to v případě rozhodnutí příkazem na místě či při uzavření dohody o narovnání, protože obviněný svoji vinu uzná.

8. Zásada zajištění práva na obhajobu

Správní orgán musí obviněného poučit o všech jeho zákonných oprávněních týkajících se řízení, aby mohl uplatnit svá práva a své zájmy, a aby se mohl hájit a uvádět všechny skutečnosti na svoji obhajobu, které mohou mít za následek upuštění od trestu či jeho zmírnění.

¹⁸ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 26 s.

¹⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 41 s.

9. Zásada rozhodování v přiměřené lhůtě

Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.²⁰ Právo na spravedlivý proces v přiměřené lhůtě je také upraveno v evropské Úmluvě o ochraně lidských práva základních svobod (čl. 6 odst. 1), v Listině základních práv EU (v čl. 47), a dále např. v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.

Z hmotněprávního hlediska je proto stanovena doba zániku odpovědnosti za přestupek, její délka i počátek jejího běhu, kdy může být přerušena, a co musí být vykonáno.

Průtahy v řízení mohou mít dopad na kvalitu samotného rozhodnutí, mohou ovlivnit účel řízení. Hodnota a kvalita získaných důkazů se s delším časovým odstupem od projednávaného skutku může snižovat. Tento postup může znevažovat autoritu samotného správního orgánu i oslabit účel vysloveného trestu vůči obviněnému. V některých případech protahování řízení a obstrukce způsobují samotní účastníci řízení, zejména obvinění. Dle ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu se však nedodržení lhůt nemůže dovolávat ten, kdo je sám způsobil.

Každý případ je individuální a je potřeba na něj tak nahlížet. Nelze tedy obecně určit časovou hranici, kdy řízení probíhá v normě, a kdy naopak dochází ke zbytečným průtahům. Je nutno vzít v úvahu zájem účastníka řízení na rychlém vyřízení věci, tak zájem obecný na řádném výkonu spravedlnosti. Dodržení principu rychlosti v řízení však nemůže být na úkor zásady materiální pravdy.²¹

Výše uvedené zásady orgánů činných ve správním a zejména v přestupkovém řízení jsou ty nejzákladnější. V odborných publikacích nacházíme další, např. zákazu zneužití správního uvážení, ochrany dobré víry, souladu s veřejným zájmem, materiální pravdy, součinnosti vzájemné i s účastníky, odstranění rozporů, dobré správy, zdvořilosti a slušnosti, rovnosti postavení účastníků, ústnosti jednání, obhajoby, zákazu *reformace in peius*²², účelnosti a prospěšnosti.²³

²⁰ zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 38 odst. 2

²¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 46 s.

²² tj. zákaz změny sankce k horšímu

²³ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 22 s. – 28 s.

4 Zákon o odpovědnosti za přestupky

Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je v odborných publikacích často nazýván přestupkovým řádem či správním právem trestním. Je normou smíšené povahy – dílem hmotněprávním a dílem procesním. Zákon je postaven na myšlence částečné kodifikace: sjednocuje přestupky a správní delikty do jednotného označení přestupek, neupravuje skutkové podstaty přestupků a upravuje jen zvláštnosti v řízení o přestupcích.²⁴

Zákon o odpovědnosti za přestupky je rozdělen na čtyři části: Obecná část, Základy odpovědnosti za přestupek, Řízení o přestupcích a Společná, přechodná a závěrečná ustanovení.

4.1 Obecná ustanovení

Tato část zákona upravuje základní pojmy trestně-správního trestání. Ustanovení se vztahují na řízení o všech přestupcích, avšak pouze za předpokladu, že zvláštní zákony neobsahují úpravu jinou. Stále se na řízení o přestupcích vztahuje správní řád jako generální norma a použije se subsidiárně v případech, kdy postup není upraven přestupkovým řádem.²⁵ Zvláštní zákon upravující skutkovou podstatu konkrétního přestupku může pak stanovit například jiné druhy ochranných opatření či jinak dlouhé prekluzivní lhůty apod.

Dle ustanovení § 1 zákona je předmětem jeho úpravy postup před zahájením řízení i průběh řízení o přestupku. Dále zákon vymezuje druhy správních trestů či ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání. Řeší také postavení účastníků řízení před správními orgány.

Přestupkový proces je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, značně se přibližuje k procesu trestnímu. Proto osobě obviněné ze spáchání přestupku musí být zaručen spravedlivý proces a základní procesní práva.²⁶

Zákon sjednotil právní úpravu odpovědnosti za správní delikty fyzických osob a právnických a podnikajících fyzických osob coby podnikatelů. Mimo působnost zákona zůstaly disciplinární, pořádkové a platební delikty. Oproti předcházející úpravě neobsahuje zvláštní část s jednotlivými skutkovými podstatami přestupků.

²⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 60 s.

²⁵ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 15 s.

²⁶ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 3 s.

Časová působnost zákona vychází z principu zákazu retroaktivity – *lex retro non agit*, tzn. že odpovědnost za přestupek se posuzuje dle zákona účinného v době spáchání přestupku (dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), a také ze zásad „*není zločinu bez zákona*“ a „*není trestu bez zákona*“. K prolomení zásady dojde, pokud nový zákon bude pro pachatele příznivější, přičemž se zákonná úprava i dopad odpovědnosti za přestupek hodnotí z komplexního hlediska. Aplikace výše uvedených zásad se netýká pouze zákona o odpovědnosti za přestupky, ale také zvláštních zákonů upravujících např. skutkové podstaty přestupků.²⁷ Nelze přihlížet pouze k výši správních trestů, i když lze uložit pouze takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. Je třeba zohlednit také celkovou odpovědnost za přestupek, např. jaké jednání je přestupkem, okolnosti vylučující protiprávnost či podmínky zániku odpovědnosti. Správní orgán musí odpovědnost posuzovat podle konkrétního jednoho zákona. Není možné vybírat (přeskakovat) z více zákonů najednou.²⁸

V řízení se aplikuje zákon, který je účinný v době dokončení deliktního jednání, tj. kdy obviněný konal nebo byl povinen konat. Kdy došlo či mělo dojít k následku není rozhodující. Pokračující přestupek je dokonán okamžikem posledního dílčího útoku, hromadný je dokonán posledním útokem a trvajícím je dokonán odstraněním protiprávního stavu. Při pozdějších změnách zákonné úpravy se použije nejmírnějšího ustanovení.²⁹

Odpovědnost za přestupek se dle zákona o odpovědnosti za přestupky vztahuje na všechny přestupky spáchané na území České republiky, které je vymezené státními hranicemi jak na zemském povrchu, tak ve vzdušném prostoru i pod zemským povrchem. Je to teritorium, kde stát vykonává svoji suverenitu.³⁰ Tato **zásada územní působnosti zákona** (zásada teritoriality), vyplývající ze státní svrchovanosti České republiky, je uplatněna bez ohledu na státní občanství pachatele či na místo jeho trvalého pobytu nebo na to, zda se na území republiky zdržuje neoprávněně.

V případě, že přestupek není zcela nebo z části spáchán na území České republiky, jedná se o tzv. distanční přestupek. Jejich problematiku řeší § 3 odst. 2 zákon o odpovědnosti za přestupky a přestupek se v tomto případě považuje za spáchaný na území České republiky. Pachatel část protiprávního jednání učiní na území České republiky a až v cizině dojde k porušení či ohrožení zájmu chráněného zákonem nebo naopak. V obou případech

²⁷ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 11 s.

²⁸ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 26 s.

²⁹ § 2 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

³⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 75 s.

není nutné, aby se dle právní úpravy cizího státu jednalo o přešupek jako na území České republiky.³¹

Osobní působnost zákona (zásada personality) určuje okruh osob, na který se zákon o odpovědnosti za přešupky vztahuje. V pozitivním smyslu zásady se posuzuje odpovědnost za přešupek, kdy se jej dopustí občan České republiky nebo osoba bez státní příslušnosti, která má na území republiky povolen trvalý pobyt, nebo právnická či podnikající fyzická osoba, která má na území ČR své sídlo nebo zde vykonává svoji činnost či zde má svůj nemovitý majetek. Jedná se o protiprávní jednání, kterým pachatel porušil povinnost, kterou má podle právního řádu České republiky i mimo její území. Nebo když se pachatel dopustil přešupku proti majetku nebo občanskému soužití v cizině, který tam nebyl projednán. A také, když tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky (upraveno čl. 10 Ústavy).³²

Ustanovení § 4 zákona o odpovědnosti za přešupky vymezuje okruh osob, které nelze postihnout za přešupek. Zásada personality je tak definována i v negativním smyslu. Jedná se o případy tzv. exempce, kdy osoby požívající výsady a imunity jsou podle zákona z působnosti zákona o odpovědnosti za přešupky vyloučeny, a to zcela nebo zčásti. Dle našeho právního řádu se jedná o prezidenta republiky, senátora, poslance a soudce Ústavního soudu. Dle čl. 65 odst. 1 Ústavy nelze prezidenta republiky zadržet ani trestně stíhat, tj. nelze jej stíhat ani za přešupek či jiný správní delikt, po dobu výkonu jeho funkce, ale i po jejím zániku. Jedná se o tzv. exempci hmotněprávní, kdy fyzická osoba za spáchání přešupku není nikdy zodpovědná. V případě soudců Ústavního soudu je jejich vyloučení z odpovědnosti za přešupek stanoveno zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (Ústava dává imunitu trestní). Soudci však mohou být za spáchání skutku, které má znaky přešupku, potrestáni kárným senátem. Jde o exempci procesní. Správní orgán je povinen ověřit z úřední povinnosti, zda podezřelá osoba není soudcem Ústavního soudu.³³

Z odpovědnosti za přešupek je vyloučen senátor dle zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a poslanec dle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a současně také dle čl. 27 odst. 3 Ústavy. I v jejich případě se jedná o projev procesní exempce. Aktivita je v rukou poslance či senátora a je na jeho vůli, zda přešupek

³¹ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 76 s.

³² BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Komentář*. 23 s.

³³ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 49 s.

projedná příslušný správní orgán či bude projednán v disciplinárním řízení před orgánem Parlamentu ČR.³⁴

Z působnosti zákona o odpovědnosti za přestupky jsou také vyjmuty osoby, které požívají výsad a imunit dle mezinárodního práva. Tyto osoby nelze za jednání vykazující znaky přestupku projednat. Úprava rozsahu výsad vyplývá z mezinárodního obyčejového práva či z mezinárodních smluv (jednostranných i dvoustranných), kterými je Česká republika vázána.³⁵

Z osobní působnosti zákona jsou také vyloučeny osoby ve služebním poměru nebo osoby s omezenou osobní svobodou: příslušníci bezpečnostních sborů, osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo osoby během výkonu trestu odnětí svobody či zabezpečovací detence. Jejich protiprávní jednání, které má znaky přestupku, bude vždy posuzováno dle speciálních zákonů.³⁶ Výjimka může nastat v případech, kdy tato osoba své postavení zatají (netýká se osob ve výkonu vazby či zabezpečovací detence), a správní orgán se o skutečnosti jinak nedozví. Nová právní úprava se tomuto dopadu snaží čelit. Proto pokud vyjde najevo v průběhu zahájeného řízení, že obviněný je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající kázeňské pravomoci, správní orgán věc předá orgánu s kázeňskou pravomocí či služebnímu funkcionáři. Bylo-li o přestupku již vydáno rozhodnutí v prvním stupni a správní orgán se o skutečnosti dozví, řízení dokončí dle režimu zákona o odpovědnosti za přestupky a skutečnost oznámí příslušnému služebnímu zákonu.³⁷

4.2 Základy odpovědnosti za přestupek

Definice přestupku

Zákonná definice přestupku je uvedena v ustanovení § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky. **Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen, a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.**³⁸ Přestupek v nové právní úpravě zahrnuje nejen stávající přestupky fyzických osob, ale také přestupky fyzických osob, právnických a podnikajících fyzických osob, dříve označované jako jiné správní delikty. Sjednocením pojmu by mělo být dosaženo

³⁴ KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. 19 s.

³⁵ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 32 s.

³⁶ KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. 21 s.

³⁷ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 39 s.

³⁸ § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

transparentnosti, protože trestnost možných správních deliktů se v zákonech navzájem překrývaly.³⁹

V podstatě i v nové právní úpravě je pojetí přestupku materiálně – formální. Je nutné, aby, že všechny pojmové znaky přestupku, viz výše, byly naplněny kumulativně. Řečeno jinak, aby protiprávní jednání bylo přestupkem a bylo posuzováno dle zákona o odpovědnosti za přestupky, musí naplňovat materiální i formální znak.

Materiální znak přestupku je vyjádřen mírou škodlivosti pro společnost, která musí být nižší než nepatrná. Pokud by tento znak nebyl posuzován, mohlo by to vést k přepjatému formalismu, jelikož by byla postihována bagatelní protiprávní jednání. Vzato z opačného směru, stupeň naplnění materiálního znaku je hranicí mezi přestupky a trestnými činy. Závažné a těžší delikty spadají do soudní pravomoci a do správní pravomoci spadají ty lehčí.⁴⁰ Pokud u jednání není společensky škodlivé, správní orgán oznámení o přestupku odloží před zahájením řízení o přestupku nebo zastaví, pokud je řízení o přestupku již vedeno.

Formální stránka přestupku je naplněna, pokud je čin v rozporu s právem, tj. že dané jednání je v zákoně označeno za přestupek a současně vykazuje znaky daného přestupku stanovené zákonem.⁴¹ Protiprávním jednáním je porušen konkrétní příkaz či zákaz v oblasti správního práva vyplývající ze zákona či předpisů. Tyto pojmové znaky konkrétního přestupku naplňují skutkovou podstatu přestupku. Pro správní orgány z toho plyne povinnost přesně podřadit okolnosti dané věci pod právní normu (jádro jejich aplikační činnosti).⁴²

Formální znaky jsou obecné a typové. Ty obecné jsou po všechny přestupky společné – přičetnost a věk, jehož hranice je stanovena na 15. rok věku jedince, s čímž souvisí i posuzování rozumové a mravní vyspělosti u mladistvých pachatelů. Typové znaky přestupku naplňují jeho skutkovou podstatu, a jsou jimi objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka.

Objektem přestupku jsou jevy či vztahy ve společnosti, které jsou chráněny zákonem, a proti kterým směřuje škodlivé a protiprávní jednání. Rozlišujeme objekt obecný, který je postaven nad objektem druhovým a individuálním. Obecným objektem jsou jevy či vztahy v oblasti veřejné správy. Druhovým objektem jsou již užší spřízněné skupiny

³⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁴⁰ SLABÝ, Antonín, ŠKODA, Jindřich, VAVERA, František. *Zákon o odpovědnosti za přestupky. Praktický průvodce*. 73 s.

⁴¹ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 65 s.

⁴² BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 48 s.

chráněných zájmů. Individuální objekt je již ten jednotlivý zájem, který chrání konkrétní ustanovení zákona, a tvoří kvalifikaci přestupku.⁴³

Objektivní stránku přestupku vymezuje protiprávní jednání pachatele, která má příčinný vztah ke vzniklému škodlivému následku. Tento tzv. kauzální nexus (příčinný vztah) je správní orgán povinen v rozhodnutí formulovat.⁴⁴ Objektivní znaky dělíme na obligatorní a fakultativní. Fakultativním znakem rozumíme místo jednání, čas jednání, způsob jednání a účinek. Obligatorním – povinným znakem je jednání pachatele, které se skládá z vůle pachatele a projevení této vůle ve vnějším světě. Přestupek lze spáchat komisivním způsobem (konáním) nebo naopak omisivním způsobem (opomenutím). Jednání se mohou dopustit různé subjekty: fyzická osoba nebo právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající. Jednání lze rozlišit dle délky doby páčání, protože může proběhnout jednorázově či může probíhat po delší dobu – mluvíme o pokračujících, trvajících nebo hromadných přestupcích. Druhým obligatorním znakem je protiprávní následek, který povětšinou vzniká porušením povinnosti, a ojedinele se projeví i materiálně. Příčinou následku je pouze to jednání, které předmětný následek vyvolá.⁴⁵ Způsobený následek je významným aspektem při určení výměry správního trestu. Dle následku lze přestupky rozlišovat na poruchové a na ohrožovací. Posledním obligatorním znakem objektivní stránky přestupku, která spojuje jednání a následek, je přímý a prokazatelný příčinný vztah. Pokud tento vztah neexistuje, není naplněna objektivní stránka přestupku, a jednání není přestupkem.⁴⁶

Subjektem přestupku je pachatel, který svým jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku, a má tzv. delikttní způsobilost – odpovědnost za nepříznivé právní následky.⁴⁷ Dle současné právní úpravy zákona o odpovědnosti za přestupky subjektem přestupku může být nejen fyzická osoba, ale také podnikající fyzická osoba a právnická osoba. Podrobně se jimi bude práce zabírat v dalších kapitolách.

Subjektivní stránka přestupku je posledním znakem skutkové podstaty přestupku. U fyzické osoby jako pachatele je dle zákona o odpovědnosti za přestupky požadována odpovědnost za zavinění. Je definováno jako „*vnitřní psychický vztah pachatele ke předmětnému protiprávnímu jednání*“. Zavinění je složeno ze dvou základních složek – vědění a vůle, jejichž kombinace vytváří základní formy zavinění úmysl a nedbalost.

⁴³ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 27 s.

⁴⁴ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 66 s.

⁴⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 27 s.

⁴⁶ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 66 s.

⁴⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 28 s.

U právnických a podnikajících fyzických osob je odpovědnost za přestupky stanovena jako objektivní odpovědnost s možností liberace (vyvinění). Zavinění u těchto pachatelů není vyžadováno.⁴⁸

Vše výše uvedeným byl přestupek vymezen pozitivními definicemi. Z legálního pojmu přestupku však vyplývá i jeho **negativní vymezení**: protiprávní jednání nesmí být trestným činem. Od přestupků se trestné činy liší zejména mírou společenské škodlivosti, právem chráněným zájmem, vymezením formálních znaků či přísnosti uložené sankce atd.⁴⁹ Dle důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky je stěžejním úkolem správního práva ochrana dodržování správních příkazů a zákazů a úkolem trestního práva je ochrana sociálně etických hodnot. Pokud vzniklo důvodné podezření, že oznámené protiprávní jednání není přestupkem ale trestným činem, předá jej správní orgán k posouzení orgánu činnému v trestním řízení. Jeden totožný čin nemůže být potrestán jako přestupek a zároveň jako trestný čin, protože by byla porušena základní zásada trestání „*ne bis in idem*“.

Přestupek je spáchán jednáním, kterým pachatel projeví svoji vůli ve vnějším světě. Pachatel může konat – aktivně jednat, ale i opomenout – ačkoliv měl jednat a neučinil tak. V tomto případě odpovědnost za přestupek vznikne za předpokladu, že osoba nevykonala to, co bylo její právní povinností dle právního předpisu či úředního rozhodnutí.⁵⁰

Nově zákon o odpovědnosti za přestupky definuje i **pokus přestupku**, přičemž je trestný pouze v případě, pokud to zákon připouští. Je to jednání, které bezprostředně směřovalo k dokonání přestupku, ke kterému však nedospělo. Pokud pachatel od dokonání přestupku dobrovolně upustí, rozhodl se sám, a přitom mu nic nebránilo v dokonání přestupku a nehrozilo mu odhalení, odpovědnost za pokus přestupku zaniká.⁵¹

Další ustanovení § 7, § 8 a § 9 zákona o odpovědnosti za přestupky definuje tzv. zvláštní druhy přestupků: **pokračování v přestupku, trvajícím a hromadným přestupkem**. Tyto přestupky jsou páčány po delší časový úsek, i přesto jsou z hlediska hmotného práva posuzovány jako jeden přestupek. Důvodem k vymezení těchto typů přestupků je určení doby spáchání činu, jeho právní kvalifikace a vyměření odpovídajícího správního trest. Tyto zjištěné skutečnosti mají poté vliv pro posouzení doby ukončení činu, pro určení časové

⁴⁸ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 67 s.

⁴⁹ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠTASTNÝ, Vit. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář.* 49 s.

⁵⁰ Důvodová zpráva k § 10 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁵¹ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 78 s.

působnosti zákona, odpovědnosti osoby za jednání a počátku promlčecí doby, dále také pro určení místa spáchání přestupku.⁵²

V případě pokračování v přestupku se pachatel dopouští jednoho přestupku jedním skutkem, který je však složený z několika dílčích útoků. Správní trest se ukládá za celý jeden skutek. Hranicí mezi dvěma pokračujícími přestupky je zahájení řízení o prvním přestupku. Promlčecí doba počíná běžet následným dnem po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku.⁵³

Pachatel se dopustí trvajících přestupků, pokud vyvolá a následně udržuje protiprávní stav, nebo pokud protiprávní stav udržuje, i když ho nevyvolal. Typicky se jedná o přestupky spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti, která je vázána na určitý termín. Promlčecí doba trvajících přestupků, počíná běžet následující den po dni, kdy je protiprávní stav ukončen nebo je ukončeno jeho udržování.⁵⁴

4.2.1 Odpovědnost fyzické osoby za přestupek

Fyzická osoba může být pachatelem přestupku za předpokladu, že svým zaviněným jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku. Je-li trestný pokus přestupku, tak i v tomto případě. V ustanovení § 11, § 13 a § 14 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou vymezeny situace, za kterých se fyzická osoba může stát pachatelem přestupku. Zaviněné jednání je definováno v ustanovení § 15 zákona o odpovědnosti za přestupky. Zákon také řeší omyl skutkový a omyl právní, a to v ustanovení § 16 a § 17 téhož zákona. Ustanovení § 18 zákona o odpovědnosti za přestupky vymezuje věk pachatele a následný § 19 definuje nepřičetnost pachatele.

Předpoklady odpovědnosti fyzické osoby za spáchání přestupku jsou věk, zavinění, jednání a přičetnost. Osoba se stává odpovědnou za přestupek dnem následujícím po dni, kdy dosáhne **věku 15 let**. Pachatelé ve věku od 15 let do 18 let jsou tzv. mladiství.

Zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví, že pokud je **osoba nepřičetná** v době spáchání přestupku, není právně odpovědná, a nelze ji tedy za spáchání předmětného přestupku postihnout. Právo předpokládá presumpci přičetnosti (přítomnost ovládací i rozpoznávací schopnosti), a proto nepřičetnost podezřelého se musí prokazovat např. odborným znaleckým posudkem z oboru psychiatrie.⁵⁵ Nutno podotknout, že pokud si

⁵² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 112 s.

⁵³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 119 s.

⁵⁴ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 87 s.

⁵⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 37 s.

pachatel způsobil stav nepříčetnosti sám požitím návykové látky (např. alkoholu, omamné či psychotropní látky), třeba i z nedbalosti, odpovědnosti za přestupek se nemůže zprostit.

Zavinění patří mezi obligatorní znaky subjektivní odpovědnosti fyzické osoby za spáchaný přestupek a vyjadřuje **vnitřní, psychický stav pachatele k určitým skutečnostem**, které jej činí odpovědným ze spáchaní přestupku. Pokud tedy osoba jednala nezaviněně, nemůže být za spáchaní přestupku postižena.

Zavinění je založeno na složce vědění a vůle, přičemž kombinace těchto dvou složek vymezuje dvě základní formy zavinění: nedbalost a úmysl. Vědění je charakterizováno jako představa pachatele o okolním světě a vůle je chtění pachatele jednat určitým způsobem.⁵⁶

Úmyslné zavinění (dolózní) je postaveno na složce vědění i složce vůle. Pachatel jedná v **přímém** úmyslu, pokud cílem jeho jednání je zcela přímo způsobit škodlivý následek, např. jde do obchodu a ukradne nějaké zboží. Jedná-li pachatel v **nepřímém** úmyslu, nechce přímo způsobit škodlivý následek, ale je srozuměn s tím, že se tak může stát. Volní složka u těchto dvou forem úmyslu je odstupňována.

Nedbalostní jednání (kulpózní) lze obecně charakterizovat tak, že pachatel zanedbal povinnou opatrnost, čímž způsobil následek, který nezamýšlel a způsobit ho nechtěl. Složka vůle u tohoto jednání chybí. Nedbalost má opět dvě formy, které dělí složka rozumová. Jedná-li pachatel ve **vědomé** nedbalosti, je srozuměn s tím, že může trestně právní následek způsobit, možné ohrožení vnímá, ale možné následky svého jednání vyhodnotí nedostatečně, přičemž bez přiměřených důvodů spoléhá na to, že se tak nestane. Při **nevědomé** nedbalosti však pachatel ani neví, že trestně právní následek může způsobit, ale vědět to měl a mohl, měl situaci předvídat, se zřetelem na okolnosti a na své osobní poměry.⁵⁷

K vyvození odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, pokud však zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného jednání.⁵⁸ Obecně platí, že úmyslné jednání je závažnější než nedbalostní.

Zákon o odpovědnosti za přestupky nově zavedl i problematiku **omylu, skutkového a právního**. Za účinnosti zákona o přestupcích docházelo v některých případech k nejasnostem, zda lze ustanovení o omylu podle trestního zákoníku použít analogicky i na přestupky. Omyl, který je fakticky pojímán jako opak zavinění, přichází v úvahu pouze u jednání fyzické osoby, u které je zavinění jedním z předpokladů odpovědnosti za spáchaní přestupku. V některých případech je omyl vnímán jako okolnost vylučující protiprávnost,

⁵⁶ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 115 – 116 s.

⁵⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo.* 130 s.

⁵⁸ § 15 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

příčemž zjištěný omyl ovlivňuje i formu zavinění. Obecně chápeme omyl jako rozpor mezi věděním pachatele a skutečností, kdy si pachatel skutečnost neuvědomuje nebo má o ní mylnou představu, a tedy správní orgán zjišťuje, zda podezřelá osoba věděla či neznala nebo mylně předpokládala.⁵⁹ U **skutkového omylu** pachatel jedná v rozporu se skutečností, kterou nezná a ani jí nepředpokládá. **Omyl právní**, který se týká právních okolností, přičemž pachatel o protiprávnosti činu nevěděl, nevěděl o určité právní normě.

Zákon o odpovědnosti za přestupky nově rozlišuje **několik forem pachatelství**: pachatel, spolupachatel, nepřímý pachatel a organizátor, návodce a pomocník.

Pachatelem je fyzická osoba, která se dopustí přestupku zaviněným jednáním, kterým naplní všechny jeho znaky.

O spolupachatelství se jedná, jestliže dva a více pachatelů se svým jednáním podílí na spáchání přestupku, přičemž jednotlivé osoby nemusí jednat stejně, postačí i částečný podíl. Podstatou je, aby společná činnost pachatelů směřovala k porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, a tím byla naplněna objektivní stránka skutkové podstaty přestupku. Každý ze spolupachatelů za přestupek odpovídá, jako by jej spáchal sám, avšak míra příspěví má vliv na uložení druhu správního trestu i jeho výše.

Nepřímý pachatel je ten, kdo ke spáchání přestupku využije jinou fyzickou či právnickou osobu, která jinak není za přestupek odpovědná. Takovýmto nástrojem se povětšinou stává osoba nepříčetná nebo nezletilá, ale i osoba, která je ke spáchání přestupku donucena psychickým nátlakem či fyzickým násilím.

Fyzická osoba může být i tzv. organizátorem, návodcem či pomocníkem, kdy sama přestupek nerealizuje, avšak za přestupek odpovídá jako pachatel pouze, když tak stanoví zákon, zavinění se vyžaduje ve formě úmyslu, postačí i nepřímý. **Organizátorem** je ten, který se páchání přestupku sice přímo nezúčastnil, ale zosnoval nebo řídil spáchání činu. Tato forma součinnosti je považována za obzvláště společensky škodlivou, protože k protiprávnímu jednání svede i další osoby, které by jinak přestupek možná ani nespáchaly. **Návodce** je osoba, která způsobila odhodlání u jiné osoby spáchat přestupek, jinak řečeno, přesvědčí jiného spáchat přestupek. **Pomocník** svou činností ulehčí jiné osobě provedení přestupku tím, že mu poskytne pomoc psychickou nebo fyzickou například tím, že mu poradí nebo obstará prostředky, nástroje, hlídá na místě činu.

Zákon o odpovědnosti za přestupky v ustanovení § 12 upravuje tzv. **zvláštní subjekt přestupku**, který vymezuje skupinu osob, které se mohou dopustit přestupku pouze za

⁵⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 40 s.

předpokladu, že mají určitou zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení, např. pouze držitel rybářského průkazu se může dopustit konkrétního přestupku. Dále také vzniká odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby, která má zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení, např. když na nezletilého dědictvím nebo darováním přejde vlastnictví lesa a jako vlastník je povinen vykonávat řádnou správu lesa. Od zákonného zástupce či opatrovníka se nevyžaduje, aby tuto zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení měl.⁶⁰

4.2.2 Odpovědnost právnické osoby za přestupek

Do nové právní úpravy byla včleněna i odpovědnost právnické osoby za přestupek, a to do ustanovení § 20 a § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky. Za dřívějšího zákona o přestupcích se přestupku mohla dopustit pouze fyzická osoba, přičemž právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající byla odpovědná ze spáchání tzv. správního deliktu, jehož řízení upravoval zejména správní řád, který však nemohl pokrývat veškerá specifika tohoto správního trestního řízení.

Právnická osoba narozdíl od fyzické osoby nemá biologickou podstatu, a tak vznik a její následné činnosti závisí na vůli a jednání fyzických osob, přičemž je samotné jako subjekt práva nelze dovodit. Za právnickou osobu jedná vždy fyzická osoba a v nové právní úpravě je uplatněn tzv. princip přičitatelnosti, kdy právnické osobě je možno přičíst jednání právě této fyzické osoby. Právnická osoba může existovat pouze na základě zákona, její právní status je tzv. odvozený. Právnické osoby mají mnoho forem a jsou založeny k různým účelům.⁶¹

Právnická osoba je pachatelem přestupku, pokud jednáním fyzické osoby došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, přičemž její jednání je přičitatelné této právnické osobě, a přičemž tímto jednáním porušila právní povinnost uloženou právnické osobě při její činnosti nebo v přímé souvislosti s její činností, a to v zájmu nebo ku prospěchu právnické osoby.

Po právnické osobě je možno vyžadovat zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, přičemž fyzická osoba, jejíž jednání je právnické osobě přičítáno, tyto vlastnosti mít nemusí. Právnická osoba také může být nepřímým pachatelem i spolupachatelem.

Právnická osoba je za spáchání přestupku odpovědná i přes to, pokud nebude zjištěna konkrétní fyzická osoba, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné. Zákon o odpovědnosti

⁶⁰ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 112 s.

⁶¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo.* 136 s.

za přestupky stanoví, že správní orgány nemají povinnost zjišťovat totožnost této osoby, ale ze zásady legality by se správní orgány o to měly alespoň pokusit.

Zákon o odpovědnosti za přestupky také **nevyklučuje souběžnou odpovědnost právnické osoby a fyzické osoby**, která za právnickou osobu jedná, přičemž obě odpovědnosti jsou samostatné a na sobě nezávislé. K porušení zásady *non bis in idem* nedochází, protože jsou stíhány dvě různé osoby.

Odpovědnost právnické osoby za spáchání přestupku je objektivní s možností liberace. K odpovědnosti právnické osoby za spáchání přestupku postačí, pokud poruší právní povinnost, čímž dojde k naplnění skutkové podstaty přestupku. Za protiprávní stav vyvolaný vyšší mocí, událostí či neodvratitelným zásahem třetí osoby právnická osoba neodpovídá.⁶²

V případech, kdy právnická osoba nemohla škodlivému následku zabránit, přičemž vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno po ní požadovat, za přestupek neodpovídá. Tento tzv. liberační důvod nelze přesně obecně vymežit, a proto je nutno jej posuzovat pro každý případ individuálně.⁶³

Odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce. Odpovědnost přechází i v případě, když o spáchání přestupku nástupce nevěděl.

4.2.3 Odpovědnost fyzické osoby podnikající za přestupek

Z důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky vyplývá, že z hlediska ochrany veřejného zájmu není podstatné, zda podnikatelskou činnost vykonávají fyzické osoby podnikající nebo právnické osoby, a proto odpovědnost za porušení právních povinností je stanovena normami správního práva ve shodném režimu. Odpovědnost za přestupky podnikajících fyzických osob je v zákoně o odpovědnosti za přestupky konkrétně vymezena v ustanovení § 22 a § 23.

Fyzická osoba podnikající je osoba, která vykonává podnikatelskou činnost – vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, soustavně za účelem dosažení zisku. Dopustí se přestupku tehdy, pokud poruší právní povinnost vztahující se k výkonu činnosti při podnikání nebo v souvislosti s podnikáním. Fyzická osoba podnikající vlastně může jednat sama, i přesto se k odpovědnosti za přestupek nevyžaduje zavinění. Využitím ustanovení o liberačních důvodech se tato osoba může odpovědnosti za přestupek zprostit.

⁶² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 151 – 152 s.

⁶³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 154 – 157 s.

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přešupek a právnické osoby je upravena normami ve shodném režimu.⁶⁴

Fyzická osoba podnikající je stále za přešupek odpovědná, i když ukončí podnikání. Odpovědnost fyzické osoby podnikající přechází i v případě její smrti, a jiná osoba v podnikatelské činnosti pokračuje. Odpovědnost přechází i za situace, když o spáchání přešupku nástupce nevěděl.

4.2.4 Okolnosti vylučující protiprávnost

Jednání, aby bylo přešupkem, musí povinně splňovat podmínky: protiprávnost, škodlivost a naplnění zákonných znaků. Jestliže při jednání nastanou okolnosti vylučující jeden z obligatorních znaků přešupku, není jednání protiprávní a nemůže být přešupkem i přesto, že formálně jeho znaky naplňuje. Jedná se tedy o okolnosti vylučující protiprávnost a pokud nastanou, jednání pozbývá společenskou škodlivost, a naopak v některých případech může být i prospěšné a užitečné.⁶⁵

Okolnostmi, které vylučují protiprávnost činu, jsou krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeneho, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně.

Jednání v krajní nouzi dle ustanovení § 24 zákona o odpovědnosti za přešupky je jednání, kterým někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, a musí současně splňovat následující podmínky: existence nebezpečí, nebezpečí musí hrozit zájmu chráněnému zákonem, nebezpečí hrozí bezprostředně a přímo a musí být skutečné, ne domnělé, nebezpečí nebylo možno odvrátit jiným způsobem, přičemž zmínění odvracení musí být co nejšetrnější, a mezi způsobeným následkem a následkem, který hrozil, musí být rovnováha.⁶⁶ Avšak jednání osoby, která je povinna hrozící nebezpečí snášet, nemůže být jednáním v krajní nouzi. Jedná se například o hasiče, policisty či vojáky.

Institut **nutné obrany** je zakotven v ustanovení § 25 zákona o odpovědnosti za přešupky. V nutné obraně osoba odvrací útok, který přímo hrozí nebo trvá, na zájem chráněný zákonem, přičemž obrana nesmí být zjevně nepřiměřená způsobu útoku. Zákonem je tolerována možnost užití intenzivnější obrany, než byl původní útok, protože v některých případech, aby byla obrana efektivní, musí být účinnější než útok.⁶⁷

Po vzoru trestního zákoníku byla do zákona o odpovědnosti za přešupky včleněna další okolnost vylučující protiprávnost, a to **svolení poškozeneho** do ustanovení § 26 tohoto

⁶⁴ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 169 s.

⁶⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání.* 165 s.

⁶⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešupkové právo.* 167 – 170 s.

⁶⁷ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 182 s.

zákona. Osoba, jejíž zájmy jsou činem dotčeny, dá souhlas s jednáním, které zakládá znaky přestupku, přičemž však nesmí být narušena práva jiných osob či společnosti. Podmínkou však je, že osoba o těchto svých zájmech mohla rozhodovat bez omezení. Svolení musí být dáno před jednáním nebo současně s ním a může mít různou formu – ústní, písemnou či konkludentní, ale především musí být prokazatelné. Souhlas musí být dán určitě, vážně, srozumitelně a hlavně dobrovolně. Svolení nelze udělit k ublížení na zdraví, a také k provedení lékařských zákroků, které nejsou v souladu s poznatky z lékařské praxe nebo s právním řádem.

Dalším novým institutem upravujícím okolnosti vylučující protiprávnost je v zákoně o odpovědnosti za přestupky uvedeno v ustanovení § 27 tzv. **přípustné riziko**. Aby jednání nebylo posuzováno jako přestupek, musí být splněny následující okolnosti: osoba musí jednat v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měla v době svého rozhodování, musí jednat v rámci svého povolání, zaměstnání, funkce, postavení, nebo předmětu činnosti, a činnost musí směřovat k rozvoji společnosti a uspokojování potřeb společnosti jako celku (např. v oblasti výzkumu, vývoje technologií či lékařské vědy). O přípustné riziko se nejedná, jestliže činnost ohrozí zdraví nebo život člověka, anebo jestliže její provádění odporuje požadavkům jiného právního předpisu, veřejnému zájmu nebo zásadám lidskosti nebo se přičí dobrým mravům.⁶⁸

Okolností vylučující protiprávnost je také nově zavedené **oprávněné použití zbraně**, které je uvedené v zákoně o odpovědnosti za přestupky v ustanovení § 28. Osoba se nedopustí přestupku, pokud použije zbraň v mezích, které jsou stanoveny jinou právním normou.

4.2.5 Zánik odpovědnosti za přestupek

Pokud za přestupek zanikne odpovědnost, nelze jej již nikdy projednat a ani postihnout pachatele za jeho protiprávní jednání. Skutečnosti, které způsobují zánik odpovědnosti, nastaly až po protiprávním jednání, a jsou taxativně uvedeny v zákoně o odpovědnosti. K zániku odpovědnosti se přihlíží z úřední povinnosti a má na řízení následující procesní důsledky. Bylo-li již řízení o přestupku zahájeno, musí být řízení o něm obligatorně zastaveno, a pokud řízení ani zahájeno nebylo, není možné jej už zahájit, a oznámení o přestupku se povinně odkládá. Zánikem odpovědnosti za přestupek však nezaniká odpovědnost za následky protiprávního jednání, kdy poškozený může soukromoprávní cestou požadovat náhradu za způsobenou škodu.

⁶⁸ § 27 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Dle ustanovení § 29 zákona o odpovědnosti za přestupky odpovědnost za přestupek zaniká, pokud nastanou tyto důvody: uplyne promlčecí doba, smrt podezřelé fyzické osoby, zanikne podezřelá právnická osoba (nemá-li právního nástupce) či je vyhlášena amnestie.

Zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví, že **uplynutím promlčecí doby** dojde k zániku odpovědnosti za přestupek. Tato lhůta je dobou prekluzivní, a tedy není podstatné, zda účastník řízení námitku zániku uplatní, a ani ji správní orgán nemůže ze své libovůle změnit. Zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje délku promlčecí doby, její běh, promlčení a přerušení.

Promlčecí lhůta je stanovena ve dvou délkách, a to s ohledem na horní hranici stanovené sazby pokuty za přestupek. Pokud je tato hranice do 100 000 Kč, je lhůta roční. V případě závažnějšího přestupku, u kterého je vyšší společenská nebezpečnost reprezentována vyšší sazbou pokuty, tj. nad 100 000 Kč, dosahuje lhůta tři roky. Promlčecí dobu i její běh mohou zvláštní zákony upravovat rozdílně. Promlčecí lhůta počíná běžet následujícího dne po spáchání přestupku, tj. kdy došlo u ukončení předmětného jednání nebo kdy došlo k účinku jednání. Pokud se pachatel dopustí více přestupků, pro každý z nich běží promlčecí doba zvlášť.⁶⁹

Ke **stavění promlčecí doby** dojde, pokud nastane některý z důvodů, které jsou taxativně uvedeny v ustanovení § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Lhůta neběží, ale pokud tento důvod odpadne, promlčecí doba začne plynout dál. Do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se vedlo trestní řízení pro týž skutek, nebo po kterou se vedlo o věci soudní řízení správní, či po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu. Pokud lze očekávat, že obviněnému z přestupku bude uložen trest, vedle kterého je správní trest bezvýznamný, je možno řízení o přestupku také přerušit.

Ke stavení promlčecí lhůty dochází, pokud správní orgány vykonají úkony, které jsou vyjmenovány v ustanovení § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Pokud dojde ke stavení promlčecí doby vykonáním úkonu, promlčecí lhůta začíná běžet znovu od počátku.⁷⁰ Těmito úkony správního orgánu jsou oznámení o zahájení řízení o přestupku, vydání rozhodnutí o vině obviněného, vydání rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.

Zákon o odpovědnosti dále stanoví maximální **objektivní promlčecí dobu**, jejímž uplynutím zaniká odpovědnost za přestupek, a nelze jej již projednat. Tato doba činí tři roky u méně závažných přestupků, anebo pět let u závažnějších (opět hranici tvoří horní sazba pokuty 100 000 Kč). Tato lhůta má hmotněprávní charakter pro pachatele, kterému zanikla

⁶⁹ § 32 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁷⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 189 s.

odpovědnost za přestupek, ale i procesněprávní charakter pro správní orgány, kterým zaniká povinnost potrestat pachatele přestupku.⁷¹

4.2.6 Správní tresty a jejich ukládání

Zákon o odpovědnosti za přestupky zavedl **správní trest**, kterým nahradil původní správní sankci uvedenou v zákoně o přestupcích. Podstata potrestání, tedy způsobení přiměřené újmy pachateli za porušení právního předpisu v oblasti správního práva, i přesto zůstává stejná. V ustanovení § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky je uveden výčet správních trestů, přičemž speciální normy mohou zavést i tresty další. Základními správními tresty jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Správní trest lze uložit samostatně nebo spolu s jiným trestem, avšak napomenutí a pokutu nelze uložit společně.⁷²

Nejmírnějším trestem je **napomenutí** (§ 45 zákona o odpovědnosti za přestupky), které má na pachatele spíše působit morálně a výchovně, aby si uvědomil společenskou škodlivost svého protiprávního činu, což by k jeho nápravě mělo postačit. I přesto tento trest má právní důsledky týkající si spolehlivosti nebo bezúhonnosti pachatele, které jsou požadované například při žádosti o získání zbrojního průkazu.⁷³ Pachatel musí být správním orgánem upozorněn na právní důsledky, které by nastaly, pokud by se jeho jednání opakovalo. Tento trest je ukládán za nejméně závažné přestupky.

Pokuta (§ 46 zákon o odpovědnosti za přestupky) je trestem majetkové povahy, u pachatele přestupku vyvolává závažnější újmu, přičemž samozřejmě záleží na výši uložené pokuty a majetkových poměrech pachatele. Jak vysokou pokutu lze za přestupek uložit povětšinou určuje speciální zákon stanovením horní hranice pokuty, i když v některých zákonech je uvedena i hranice dolní. Není-li výše pokuty zákonem určena, nelze uložit pokutu vyšší než 1 000 Kč. Pokutu je pachatel povinen uhradit do 30 dnů od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Dalším správním trestem je **zákaz činnosti** (§ 47 zákon o odpovědnosti za přestupky). Tímto trestem je výrazně zasaženo do právního postavení pachatele, protože nemůže po určenou dobu vykonávat činnost, která je mu rozhodnutím správního orgánu zakázána. Tento správní trest má represivní charakter, a zároveň plní i ochranou a preventivní úlohu.⁷⁴ Zakázat lze činnost, ke které je nutné veřejnoprávní oprávnění, kterým je například souhlas,

⁷¹ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 72 s.

⁷² § 36 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁷³ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIĽ, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 246 – 247 s.

⁷⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 211 s.

koncese, povolení nebo ohlášení udělované orgány veřejné moci, a kterou pachatel vykonává v pracovním poměru nebo při výkonu povolání či při výkonu činnosti, která je upravena speciálními zákony, a to za situace, když k přestupku dojde při výkonu této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní.

Zákaz činnosti může správní orgán uložit pouze v případě, jestliže jej zvláštní zákon stanoví jako druh ukládaného správního trestu, přičemž zároveň stanoví horní hranici doby, maximálně však 3 roky, po kterou lze zákaz uložit, někdy stanoví i hranici minimální. Od výkonu zbytku trestu může přestupkový orgán, který zákaz činnosti uložil, upustit na návrh pachatele po uplynutí poloviny doby, avšak pouze za splnění podmínek uvedených v ustanovení § 47 odst. 4 a 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Propadnutí věci (§ 48 zákon o odpovědnosti za přestupky) je dalším správním trestem, a stejně jako zákaz činnosti má následnému spáchání přestupku zabránit, a současně i zmařit prospěch z protiprávního jednání. Propadnutí věci lze uložit za každý přestupek. Podstatou trestu je odnětí věci, ovladatelného hmotného předmětu či ovladatelné přírodní energie, která prokazatelně náleží pachateli. Pak se stává majetkem státu. Propadnutí věci nelze uložit, pokud je hodnota věci ve výrazném nepoměru k povaze přestupku. Určitou indicií je porovnání výše pokuty, kterou lze za přestupek uložit, vyjadřující závažnost přestupku a hodnoty propadlé věci, kterou lze určit například odborným vyjádřením

Dalším a novým správním trestem je **propadnutí náhradní hodnoty** (§ 49 zákon o odpovědnosti za přestupky). Tento trest přichází v úvahu, pokud nelze pachateli uložit trest propadnutí věci, jelikož předmětná věc již není, protože ji pachatel poškodil či zničil nebo nějakým jiným způsobem zmařil propadnutí věci. Výše náhradní hodnoty musí odpovídat hodnotě věci, která by jinak byla prohlášena za propadlou. Vlastníkem propadlé náhradní hodnoty se poté stává stát.

Zcela novým správním trestem je **zveřejnění rozhodnutí o přestupku** (§ 50 zákon o odpovědnosti za přestupky). Tento trest je možné uložit právnické osobě a fyzické osobě podnikající, kdy k protiprávnímu jednání dojde souvislosti s výkonem podnikání. Účinek tohoto trestu je spíše represivní, dopadá na dobrou pověst a jméno i soukromí osoby.

Od uložení správního trestu správní orgán může upustit podmíněně nebo zcela, pokud vznikl důvodný předpoklad, že k nápravě pachatele postačí samotné projednávání přestupku, a tedy je dostačující jen vyslovení jeho viny. Podmíněně lze od trestu upustit pouze u přestupku, při kterém je způsobena majetková škoda nebo se pachatel bezdůvodně obohatil. Pachateli je určena lhůta i způsob, jak má způsobenou škodu nahradit či vydat bezdůvodné obohacení. Jestliže však svoji povinnost nesplní, je mu správní trest uložen.

Správní orgán od uložení správního trestu může dále také upustit, pokud měl být přestupek pachatele projednáván ve společném řízení s jiným přestupkem, ale nestalo se tak.

Pokud je u výměry pokuty určena i její **dolní hranice**, a i v této výši by byla pro pachatele likvidační nebo by byla vzhledem ke společenské škodlivosti přestupku nepřiměřeně silná, zákon o odpovědnosti za přestupky ji z taxativně vymezených důvodů umožňuje **snížit** až na jednu pětinu.

Výsledkem řízení o přestupku je vydání rozhodnutí a je-li obviněný uznán vinným, správní orgán mu **uloží správní trest**. Správní orgán musí uvážit všechny okolnosti, které odpovídají konkrétnímu protiprávnímu jednání, a mají vliv na posouzení míry společenské škodlivosti spáchaného přestupku. Druh a výměra správního trestu musí odpovídat každému případu individuálně. Zákon o odpovědnosti za přestupky nejdříve všeobecně vymezuje, k jakým okolnostem má správní orgán přihlídnout. Ty jsou demonstrativně uvedeny v ustanovení § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. V následujících ustanoveních § 38 až § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou konkretizovány. Není tedy nutné přihlížet ke všem okolnostem současně, ale toliko k těm, které mají vliv na posouzení protiprávního jednání a na následné uložení druhu a výše správního trestu.

Správní orgán z hlediska zachování principu přiměřenosti správního trestu prvotně přihlédně **k povaze a závažnosti přestupku**, které vyjadřují jeho konkrétní společenskou škodlivost. Povaha přestupku je vyjádřena objektivními i subjektivními charakteristikami přestupku, které vyjadřují vztah obviněného ke spáchanému přestupku. Míra společenské škodlivosti protiprávního jednání, tedy materiální znak, charakterizuje závažnost přestupku. Dalším a spíše podpurným kritériem k určení přiměřenosti trestu jsou zjištěné poměry pachatele. Při ukládání správního trestu jsou zohledněny **polehčující a přitěžující okolnosti**.

Správní orgány při ukládání druhu správního trestu a jeho míry musí zvážit okolnosti v prospěch a v neprospěch pachatele, aby hodnocení pachatele a jeho činu bylo co nejvíce individualizované, přičemž výčet hledisek uvedených v ustanovení § 37 až § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, jak už je opakovaně uváděno, je demonstrativní.

Samostatným ustanovením § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou upraveny zásady ukládání správního trestu a jeho výměry pachateli, který se dopustil více přestupků, a ty jsou projednávány **ve společném řízení, je mu ukládán úhrnný trest**. V tomto případě musí být dodrženy tři zásady: kumulační, absorpční a asperační. A tak dojde k tomu, že a)

jednotlivé tresty se sčítají; b) nejvyšší z horních hranic ukládaných trestů se použije pro uložení výsledného trestu; c) lze uložit správní trest ve vyšší sazbě.⁷⁵

4.2.7 Ochranná opatření

Ochranná opatření svou podstatou nejsou správními tresty, ale ve svém výsledku také slouží k ochraně společnosti a právního řádu, protože působí formou individuální, speciální prevence. Mezi ukládaným ochranným opatřením a spáchaným přestupkem musí být přímá souvislost, jinak jej uložit nelze. Osoba, které je opatření uloženo, je v některých případech odlišná od pachatele.⁷⁶

Ochrannými opatřeními jsou omezující opatření a zabránění věci nebo náhradní hodnoty (§ 51 až § 53 zákona o odpovědnosti za přestupky). **Omezující opatření** spočívá v zákazu navštěvovat veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají společenské akce, kulturní či sportovní, popřípadě je zakázán kontakt s určitou osobou. Fyzické osobě může být uložena povinnost podrobit se programu pro zvládnutí násilného chování nebo agrese.

Dalším ochranným opatřením je **zabranění věci**, které je vlastně náhradou za správní trest propadnutí věci, a i v tomto případě je odňato vlastnické právo k věci. Prohlásit věc za zabranou lze v případech, pokud patří pachateli, ale toho nelze za spáchání přestupku stíhat, nebo pokud věc pachateli nepatří, nebo pokud majitel věci není znám. Vlastníkem věci se stává stát.

4.2.8 Mladistvý obviněný

Vede-li správní orgán přestupkové řízení s mladistvým obviněným, tedy s osobou, která v době spáchání přestupku dovršila 15. rok a nepřekročila 18. rok svého věku, je k posuzování protiprávního jednání přihlíženo se zvláštní péčí, kterou společnost věnuje mládeži, aby byl vývoj mladistvého co nejméně ohrožen. Toto řízení má svá hmotněprávní i procesněprávní specifika.

K přestupkovému řízení mladistvého obviněného jsou v prvé řadě **přizvání zákonný zástupce či opatrovník mladistvého a orgán sociálně–právní ochrany dětí**, kteří mají hájit zájmy mladistvého a podporovat jeho práva. Tyto osoby nejsou účastníky řízení, i přesto mají daná procesní oprávnění uvedená v ustanovení § 72 zákona o odpovědnosti za přestupky.⁷⁷

Další procesní náležitostí je v případě mladistvého obviněného **povinné konání ústního jednání o přestupku**. Nejspíše z toho důvodu nelze mladistvému obviněnému

⁷⁵ Důvodová zpráva k § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁷⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 88 s.

⁷⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 98 – 100 s.

uložit správní trest formou příkazu, tedy ve zkráceném řízení bez konání ústního jednání, kdy správní orgán rozhoduje pouze na základě spisového materiálu. Ústní projednání přestupku by mělo přispět ke splnění výchovné a preventivní funkce řízení, přičemž mladistvý obviněný by si měl uvědomit nutnost dodržování povinností vyplývajících z právního řádu.

Také při **ukládání správních trestů** mladistvému obviněnému musí být zohledněna některá další kritéria, např. rozumová a mravní vyspělost mladistvého. Mladistvému nesmí být uložena pokuta vyšší než 5 000 Kč a příkazem na místě pokuta vyšší než 2 500 Kč, protože mladistvý ještě nedisponuje svými příjmy (neplatí v případě mladistvé podnikající osoby). Dále dochází i k omezení trestu zákazu činnosti, který nesmí být mladistvému uložen více jak na jeden rok. Mladistvému nesmí být uložen zákaz takové činnosti, která je součástí přípravy na jeho budoucí povolání. Od uložení správního trestu lze u mladistvého upustit – podmíněně i nepodmíněně. Správní orgán může mladistvému místo správního trestu uložit omezující opatření, jestliže bude vhodnějším trestem a postačí k nápravě mladistvého.

4.3 Řízení o přestupcích

V této části je upravena základní příslušnost správních orgánů k projednávání věci. Dále je v této části zákona zpracován postup správních orgánů před zahájením řízení a samotný průběh přestupkového řízení, který končí vydáním rozhodnutí věci. Zákon dále upravuje řízení o řádném i mimořádném opravném prostředku.

4.3.1 Příslušnost správních orgánů a změny příslušnosti

Věcná příslušnost

Dle zákona o odpovědnosti za přestupky jsou příslušné k vedení řízení o přestupcích **obecní úřady obce s rozšířenou působností**. Obecním úřadům je ponechána příslušnost k řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Přestupky jsou projednávány referenty odborů příslušných úřadů nebo komisemi, které mohou zřizovat starostové obcí. **Komise** však mají omezenou věcnou působnost, protože mohou projednávat pouze přestupky, které mohou projednávat obecní úřady, a o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Pokud obce nejsou schopny přestupky projednávat, byť z ekonomických nebo z personálních důvodů, mohou uzavřít s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž obvodu

leží, veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k výkonu celého rozsahu přestupkové agendy.⁷⁸

Místní příslušnost

Místní příslušnost správního orgánu je **dána místem spáchání přestupku**. Byl-li přestupek spáchán v cizině nebo nelze-li zjistit, kde byl přestupek spáchán, projednává jej správní orgán, v jehož obvodu má nebo měla podezřelá fyzická osoba naposledy trvalý pobyt a právnická nebo podnikající fyzická osoba měla sídlo nebo vykonávala svoji činnost. Pokud i nadále není příslušnost určena, přestupek projednává ten správní orgán, který se dozvěděl o spáchání přestupku ve svém obvodu jako první.

4.3.2 Doručování

Zákon o odpovědnosti za přestupky nově upravuje **doručování veřejnou vyhláškou a doručování zmocněnci**. Lépe řečeno, upravuje odchylky, přičemž však stávající právní úprava doručování dle ustanovení § 19 a následujících správního řádu není dotčena. Správní orgány mohou doručovat veřejnou vyhláškou, ale mohou vyvěsit pouze oznámení o možnosti převzít doručovanou písemnost. Dále správní orgány doručují písemnosti pouze účastníkovi řízení, pokud si zvolil zmocněnce a tomu se nedaří doručovat.

4.3.3 Účastníci řízení a další osoby vystupující v řízení

Zákon o odpovědnosti za přestupky jasně vymezuje, kdo je účastníkem v řízení o přestupku: obviněný, poškozený a vlastník zabrané věci nebo náhradní hodnoty.

Podezřelý se stává **obviněným** ve chvíli, kdy je proti němu učiněn první úkon v řízení. To může být doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku, nebo doručení příkazu jako prvního úkonu v řízení, z kterého se podezřelý dozvídá své obvinění a zároveň i rozhodnutí ve věci. Obviněný má v přestupkovém řízení plná procesní práva. Zvláště musí být vůči němu dodrženy dvě zásady – zásada presumpce nevinny a zásada *in dubio pro reo*, viz str. 17 této práce.

Účastníkem řízení **v postavení poškozeného** se stává osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda (nebo se na její úkor obviněný obohatil), a zároveň nárok na náhradu způsobené škody uplatnila. V přestupkovém řízení je míněna škoda a újma pouze majetková.

V řízení o přestupcích mají zvláštní postavení **osoby tzv. postižené spácháním přestupku**, jejichž zájmy a práva jsou jednáním pachatele přímo dotčena. Některé přestupky, o kterých tak stanoví speciální zákon, lze projednat nebo v řízení pokračovat pouze s jejich

⁷⁸ Důvodová zpráva k § 60 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

souhlasem (např. přestupky proti občanskému soužití či proti majetku spáchané mezi osobami blízkými). Osoba není účastníkem řízení, ale osobou zúčastněnou na řízení.⁷⁹

4.3.4 Postup před zahájením řízení

Oznámit přestupek správnímu orgánu příslušnému k jeho projednání jsou povinny orgány Policie ČR, Vojenská policie a jiné správní orgány, pokud samy nejsou k jeho projednávání příslušné. Správní orgán získává informace o možném spáchání přestupku také z vlastního šetření. Oznámení o přestupku, které je vlastně podnětem ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu, může podat rovněž jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, ta však oznamovací povinnost nemá.⁸⁰

Zákonem o odpovědnosti za přestupky je i upravena **možnost součinnosti** mezi správními a policejními orgány před zahájením řízení, v průběhu řízení, i při výkonu rozhodnutí (exekuce).

Před zahájením řízení může správní orgán k prověření došlého oznámení využít institutu **podání vysvětlení** dle ustanovení § 137 správního řádu za podmínky, že skutečnosti nemůže správní orgán zjistit jiným úředním postupem. Správní orgán zjišťuje informace důležité k řízení o přestupku a předvolá si osoby, které jsou protiprávním jednáním nějakým způsobem dotčeny. Může se jednat o podezřelou osobu, o oznamovatele či o případného svědka jednání nebo také o potencionálního poškozeného.

V některých případech je již z oznámení o přestupku zřejmé, že není zahájení řízení a následné projednání přestupku nezbytně nutné, protože lze důvodně předpokládat, že by se dospělo k zastavení řízení. Z důvodu zásady rychlosti a hospodárnosti lze oznámení přestupku ještě před zahájením řízení **odložit**. Zákon o odpovědnosti za přestupky v ustanovení § 76 stanoví některé důvody pro odložení taxativním výčtem a některé důvody jsou naopak fakultativní.⁸¹

4.3.5 Postup v řízení

Zahájení řízení

Zahájit řízení o přestupku lze pouze z úřední povinnosti. Zásada oficiality se promítá do povinnosti správního orgánu zahájit řízení o každém přestupku, který zjistí.⁸²

Řízení o přestupku je **zahájeno** ve chvíli, kdy správní orgán oznámení o zahájení řízení v písemném vyhotovení doručí podezřelému nebo jej ústně před podezřelým vyhlásí.

⁷⁹ Důvodová zpráva k § 71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁸⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 327 s.

⁸¹ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 137 s.

⁸² ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 501 s.

Z oznámení o přestupku musí být zřejmý popis protiprávního jednání a jeho právní kvalifikace. Podezřelý se v tu chvíli stává obviněným.

Po zahájení řízení může správní orgán svolat **ústní jednání**. Nově zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví, že ústní jednání musí být konáno v případech, kdy je to nutné pro zjištění stavu věci, nebo když je obviněným mladistvý. Jinak je konání ústního jednání nepovinné, ale zároveň však obviněný či poškozený může o jeho konání požádat, přičemž správní orgán je povinen je na toto právo upozornit. Ústní jednání je neveřejné.

Obviněný musí být o konání ústního jednání bezpodmínečně informován. Záleží pak na jeho uvážení i způsobu obhajoby, zda se jednání zúčastní nebo ne. Mezi základní lidská práva patří právo obviněného na obhajobu, z kterého vyplývá zákaz sebeobviňování (čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 3 a 4 Listiny).⁸³ Obviněný nesmí být k výpovědi ani k doznání donucován, kdykoli může odmítnout vypovídat bez udání důvodu. V nepřítomnosti obviněného lze přestupek projednat a konat ústní jednání, jestliže s tím obviněný souhlasí, nebo jestliže obviněný svoji nepřítomnost neomluví nebo jeho omluva není důvodná.

Správní orgány mohou provést dokazování i mimo ústní jednání, s tímto úkonem však účastníci řízení musí být seznámeni, přičemž se takového dokazování mohou také zúčastnit.

Řízení je ukončeno vydáním meritorního rozhodnutí ve věci, kterým je obviněný z přestupku uznán vinným a zpravidla mu je ukládán správní trest a povinnost nahradit náklady řízení nebo způsobenou majetkovou škodu atd. Řízení lze také ukončit i vydáním rozhodnutím o schválení dohody o narovnání. Jedná se o zcela nový institut přestupkového řízení, který spočívá v dohodě uzavřené mezi obviněným a poškozeným. Zcela odlišným ukončením řízení je vydání usnesení, kterým je řízení o přestupku zastaveno, a to z jednoho důvodu, který je taxativně uveden v ustanovení § 86 zákona o odpovědnosti za přestupky.

4.3.6 Zvláštní druhy řízení

Společné řízení je upraveno v ustanovení § 140 správního řádu, ale vzhledem ke zvláštnostem přestupkového řízení je upraveno v ustanovení § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ve společném řízení správní orgán projedná více přestupků jednoho pachatele. Společné řízení se také vede, jestliže více pachatelů spáchalo přestupky, které spolu souvisí. V obou případech se však přestupky musí vyskytovat ve stejné oblasti veřejné správy a správní orgán musí být k řízení věcně i místně příslušný.

Zákon o odpovědnosti za přestupky dále upravuje **řízení o náhradě škody** a o vydání bezdůvodného obohacení. Jedná se tzv. adhezní řízení. V rámci řízení o přestupku správní

⁸³ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 148 s.

orgán v případě uznání viny obviněného rozhoduje i o nároku poškozeného týkající se škody, která mu vznikla v přímé příčinné souvislosti s protiprávním jednáním obviněného. Předmětem náhrady nemůže být nemajetková újma, jako je např. ztížení společenského uplatnění či bolestné.⁸⁴ Jestliže by zjišťování této skutečnosti vedlo ke zbytečným průtahům v řízení (zejména časovým) nebo výše škody nelze spolehlivě zjistit, správní orgán o náhradě škody nerozhodne a odkáže poškozeného s jeho nárokem na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

Dalším druhem přestupkového řízení je **příkazní řízení**. Toto zkrácené řízení se vyznačuje rychlostí a hospodárností za předpokladu, že skutková zjištění ve věci jsou dostatečná. V příkazním řízení správní orgán rozhoduje příkazem nebo příkazem na místě.

Rozhodnout o přestupku **příkazem** je možno na základě spisového materiálu, nenařizuje se ústní jednání. Po nabytí právní moci se příkaz stává vykonatelným rozhodnutím. Je-li podán odpor, tedy řádný opravný prostředek, daný příkaz se ruší a správní orgán pokračuje v řízení o přestupku.

Ukončení řízení o přestupku **příkazem na místě** (dalším druhem příkazního řízení), je možné za předpokladu, že obviněný souhlasí s vydáním příkazového bloku a dále souhlasí se zjištěným skutkovým stavem věci a s právní kvalifikací skutku, a u pokuty i s její výší. Příkazem na místě lze uložit napomenutí nebo pokutu vydáním příkazového bloku. Horní hranice pokuty uložené příkazem na místě činí 10 000 Kč, u mladistvého činí 2 500 Kč. Podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz stává vykonatelným rozhodnutím. Proti příkazu na místě není žádný řádný opravný prostředek, ale je možné jej přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci příkazového bloku.⁸⁵

4.3.7 Náklady řízení

V přestupkovém řízení je obviněnému, který je uznán vinným, uložena povinnost nahradit náklady řízení. Z toho plyne, že pokud je řízení zastaveno, správní orgán náklady řízení nese sám. Ukládají se v paušální výši 1 000 Kč stanovené vyhláškou Ministerstva financí č. 112/2017 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgány hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení. Výrok o náhradě nákladů řízení je součástí rozhodnutí o přestupku.

⁸⁴ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 613 s.

⁸⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání.* 171 – 172 s.

4.3.8 Řízení o odvolání

Opravné prostředky proti správnímu rozhodnutí dělíme na řádné a mimořádné. Řádný opravný prostředek je proti rozhodnutí, které právní moci ještě nenabylo. Je jím odvolání, odpor proti příkazu a rozklad. Mimořádný opravný prostředek je proti pravomocnému rozhodnutí a je jím přezkum a obnova řízení.

Postup v odvolacím řízení upravuje správní řád v ustanovení § 81 až § 93 a v zákoně o odpovědnosti za přestupky jsou upraveny odlišnosti typické pro přestupkové řízení.

Proti rozhodnutí o přestupku může **podat odvolání** v plném rozsahu pouze **obviněný**. Ostatní osoby mohou odvoláním napadat pouze tu část řízení o přestupku, která se týká jejich dotčených práv. **Poškozený** se může odvolat pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo proti výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody. **Ve prospěch mladistvého obviněného** se může odvolat jeho zákonný zástupce nebo opatrovník a orgán sociálně–právní ochrany dětí. **Vlastník věci** může podat odvolání pouze proti výroku o jejím zabrání. Proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se může odvolat ten, kdo dohodu uzavřel.

Zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví, že obviněný může v odvolání i po celé odvolací řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Toto oprávnění ostatní účastníci řízení nemají. Ti mohou pouze odpovídajícím způsobem na tzv. novum obviněného reagovat.

Odvolací správní orgán následně přezkoumává napadené rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti a správnosti bez ohledu na to, zda tyto skutečnosti odvolatel namítal.

Odvolací správní orgán v odvolacím řízení může rozhodnout, že odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí, nebo že rozhodnutí či jeho část změní, nebo že napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu, nebo že napadené rozhodnutí zruší a věc zastaví. Nutno ještě uvést, že v odvolacím řízení nesmí být rozhodnuto k horšímu v neprospěch obviněného, změnou učiněnou v odvolacím řízení nelze například zpřísnit původně uložený správní trest. Napadené rozhodnutí musí být v odvolacím řízení změno i ve prospěch osoby, která se neodvolávala, pokud tomu nasvědčuje tatáž příčina, pro kterou bylo rozhodnutí změněno ve prospěch odvolatele.

4.4 Postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku

Nové rozhodnutí

Správní orgány novým rozhodnutím 1) mohou rozhodnout o upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazem činnosti, 2) zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uloží obviněnému správní trest, jestliže nedodržel podmínku rozhodnutí o

podmíněném upuštění od uložení správního trestu a 3) rozhodnou o účasti pachatele na amnestii, přičemž stanoví i míru této účasti.⁸⁶

Novým rozhodnutím, které správní orgán vydá, je znemožněna vykonatelnost nebo jiná právní účinnost prvotního rozhodnutí. Výrok nového rozhodnutí se týká pouze trestu, a proto je účastníkem řízení pouze původní obviněný.

Přezkumné řízení

Přezkumné řízení je mimořádným opravným prostředkem, které slouží k přezkumu rozhodnutí, které je již pravomocné. Zákon o odpovědnosti za přestupky v ustanovení § 100 jednoznačně řeší situaci, kdy je o přestupku pravomocně rozhodnuto, ale vyjdou najevo skutečnosti, pro které se lze důvodně domnívat, že protiprávní jednání není přestupkem ale trestním činem. Rozhodnutí o přestupku vlastně vytváří překážku věci rozhodnuté. Z toho důvodu v přezkumném řízení, které provádí nadřízený správní orgán, zruší rozhodnutí o přestupku. Přezkumné řízení musí být zahájeno do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán o okolnostech dozvěděl, nejdéle však do 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku nebo rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení nebo ode dne zahájení trestního stíhání.

4.5 Evidence přestupků

V evidenci přestupků jsou evidovány osoby, které byly pravomocně uznány vinnými ze spáchání přestupku. Dále se evidují také pravomocná rozhodnutí o účasti na amnestii. Do rejstříku se zapisují pouze vybrané přestupky, pokud tak o nich stanoví zvláštní zákon. V ustanovení § 106 až § 108 zákona o odpovědnosti za přestupky je stanoven postup, rozsah a podmínky zápisu informací o osobě, o přestupku a o správních trestech. Zápis provádí správní orgán, který o přestupku rozhodl v posledním stupni, a to nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy se rozhodnutí o přestupku stalo pravomocným. Správní orgán, který zahájí řízení o přestupku, který se do evidence zapisuje, je povinen opatřit do spisu opis z evidence přestupků obviněného. Evidence přestupků je vedena Rejstříkem trestů a zápis se provádí do elektronického formuláře, který umožňuje dálkový přístup. Osoba, která nesouhlasí se zápisem v rejstříku přestupků, může podat námitku ke správnímu orgánu, který zápis provedl. O námitce se vede správní řízení a v případě oprávněné námítky správní orgán údaje v rejstříku opraví, v opačném případě správní orgán vydá rozhodnutí o neoprávněné námitce.

⁸⁶ § 99 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Evidence přestupků původně měla být součástí boje proti opakovaným přestupkům, přičemž po zavedení evidence měla následovat úprava přestupkové recidivy. Vzhledem k tomu, že přestupek se projednává v místě spáchání, mohla osoba páchat přestupky v různých správních obvodech, ale přitom v místě svého bydliště byla bezúhonná. Evidence přestupků má dvojí uplatnění. Získané informace o osobě a přestupcích správní orgány využívají při určování druhu a výše sankce pro zpřísnění postihu opakovaného protiprávního jednání. Údaje o osobách mohou využívat i jiné orgány, např. policie, soudy, pro posouzení spolehlivosti a bezúhonnosti dané osoby.

5 Aplikace zákona o přestupcích v praxi správního úřadu

V této praktické části budou nejdříve velice podrobně popisovány zcela nové instituty zařazené do zákona o odpovědnosti za přestupky. Jejich zavedení bylo inspirováno trestním zákoníkem a vychází z praxe orgánů činných v trestních řízeních. Vzhledem k tomu, že trestní řízení není totožné s přestupkovým řízením, až následná praxe prokáže, zda budou správními orgány v řízení o přestupcích aplikovány a využívány v plné míře či pouze okrajově.

Dále zákonodárce pojal obsírněji některé již zavedené a známé postupy v řízení, jako je příkaz či ústní jednání, a podrobně do zákona o odpovědnosti za přestupky doplnil okolnosti a podmínky jejich uplatnění. Tyto budou do praktické části také zahrnuty.

Veškeré poznatky a údaje o přestupkovém řízení jsou získány osobními rozhovory a konzultacemi s referentkami správního orgánu první i druhé instance na téma projednávání přestupků proti veřejnému pořádku a proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Tyto informace o procesu přestupkového řízení jsou proloženy dále konkrétními případy, které byly projednávány správními orgány, a následně je řešily i soudy správního soudnictví.

Ze získaných zkušeností a informací vychází i poslední část této práce, v které je zpřehledněna agenda projednávání přestupků proti veřejnému pořádku projednáváných od roku 1996 do roku 2018 obcí s rozšířenou působností městem Nepomuk, respektive Komisí pro projednávání přestupků rady města Nepomuk do konce roku 2002 a následně ode dne 01.01.2003 referentem odboru dopravy (dáno organizační strukturou úřadu).

6 Nové instituty v přestupkovém řízení

Zákon o odpovědnosti za přestupky přinesl několik zcela nových institutů. Jejich realizace povětšinou vychází z již zavedené trestní úpravy a praxe, ale až jejich využívání při činnosti správních orgánů vlastně ukáže, zda jejich zavedení bylo účelné a vhodné a odpovídající správnímu řízení o přestupcích.

6.1 Schválení dohody o narovnání

Jedním zcela novým a alternativním způsobem, jakým může být řízení o přestupku ukončeno je, že správní orgán rozhodnutím schválí dohodu o narovnání. Jedná se o odklon od běžného ukončení přestupkového řízení, protože není vydáno rozhodnutí o vině

obviněného.⁸⁷ Správní orgán svým rozhodnutím schválí uzavření dohody mezi obviněným a poškozeným, a to pouze za splnění taxativně stanovených podmínek daných zákonem.

Obviněný není uznán vinným, není mu uložen správní trest, ale je povinen nahradit způsobenou škodu poškozenému a vložit určitou částku peněz k veřejně prospěšným účelům.

Zákonodárce se při úpravě tohoto institutu inspiroval úpravou v ustanovení § 309 a násl. trestního řádu. Odklon v trestním řízení umožňuje odchýlit se od běžného průběhu řízení, nejčastěji za využití schválení dohody, jenž nedospěje k vyslovení viny, a tím k uložení klasické trestní sankce, anebo dokonce k mimosoudnímu vyřízení věci v rámci jiného typu řízení (např. ve správním řízení).⁸⁸

Tento postup vyřešení přestupku tedy skýtá určité výhody pro samotného obviněného, poškozeného, ale i pro společnost jako takovou. Předpokladem je dobrovolný postoj a souhlas k takovému řešení ze strany správního orgánu, který k takovému vyřešení přestupku přistoupí, obviněného, který přizná svoji odpovědnost za spáchání přestupku, a poškozeného, který své odškodnění iniciuje.

Narovnání přichází v úvahu u jakéhokoliv přestupku, pokud to speciální zákon nezakazuje, ale z logiky věci musí v řízení vystupovat poškozená osoba, tedy osoba, která uplatnila nárok na náhradu způsobené majetkové škody u správního orgánu. Využití této možnosti vyřešení přestupku se předpokládá spíše u právnických osob a fyzických podnikajících osob.⁸⁹ Většinou se bude tímto postupem rozhodovat o méně závažném přestupku.

Vzhledem k tomu, že narovnání v ustanovení § 87 zákona o odpovědnosti za přestupky je zcela novým způsobem vyřešení přestupků, není v této oblasti judikatura správních soudů bohatá. Lze však v tomto případě použít analogii správního trestání s trestním řádem, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j.: 1 As 27/2008: „*Použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*“⁹⁰

Zákon o odpovědnosti za přestupky v ust. § 87 taxativně vymezuje podmínky, za kterých správní orgán může rozhodnutím schválit dohodu o narovnání: 1) tento postup

⁸⁷ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 537 s.

⁸⁸ ŠÁMAL, P., GRIVNA, T. *Trestní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 3475 s.

⁸⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv. *Správní trestání*. 81 s.

⁹⁰ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Krajského soudu Plzeň, č. j.: 1 As 27/2008, [02.03.2020]. Dostupné z: www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0027_1As__0800067A_prevedeno.pdf

vyřízení přestupku musí být dostačující zejména vzhledem k závažnosti přestupku a nesmí odporovat veřejnému zájmu, 2) obviněný prohlásí, že se jednání dopustil, 3) obviněný poškozenému uhradil způsobenou škodu a 4) obviněný složil finanční obnos sloužící k veřejně prospěšným účelům na účet správního orgánu.

Způsobenou škodu je obviněný povinen fakticky uhradit ještě před schválením dohody o narovnání. Obviněný tedy uhradí poškozenému skutečně způsobenou škodu, ušlý zisk, vydá bezdůvodné obohacení, a to povětšinou v penězích, popř. uvedením do předešlého stavu. Výše odškodnění závisí na dohodě mezi obviněným a poškozeným.

Obviněný také požádá správní orgán o sdělení, jak velký finanční obnos má na účet správního orgánu složit, protože i tuto podmínku musí splnit ještě před schválením dohody. Určení výše obnosu by mělo být v souladu se zásadou přiměřenosti, a i když to není zákonem o odpovědnosti za přestupky stanoveno, mělo by být přihlédnuto i k majetkovým poměrům obviněného.

Správní orgán určí, jakému veřejně prospěšnému účelu bude finanční obnos sloužit. V ustanovení § 84 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou uvedeny organizace, které mohou být příjemci složené finanční částky obviněným. Jsou jimi např. stát, kraj, obec, státní fond, státní příspěvková organizace, registrovaná církev, fundace, veřejná vysoká škola či dobrovolný svazek obcí atd.

Schválená dohoda o narovnání nahrazuje meritorní rozhodnutí ve věci, a nabytím právní moci je řízení o přestupku ukončeno. Vina o spáchání přestupku obviněným není vyslovena, a proto se nepromítne do evidence přestupků.

Na uzavření dohody o narovnání nemá obviněný právní nárok, jak vyplývá z usnesení Nejvyššího soudu č. j.: 11 Tdo 1029/2014: *„Vyřízení věci rozhodnutí o schválení narovnání podle § 309 násl. tr. ř. patří mezi fakultativní způsoby vyřízení věci. Proto ani po splnění všech zákonných podmínek nemá obviněný právní nárok na to, aby bylo soudem či státním zástupcem rozhodnuto o schválení narovnání.“*⁹¹

Závěrem je nutno říci, že je otázkou, zda správní orgány nároky na ně kladené splněním postupu při schvalování dohody o narovnání budou moci nebo budou schopny splnit. Až v praxi správního řízení bude zjištěno, zda tento institut bude vlastně vůbec správními orgány využíván, zda vůbec poškozený a obviněný budou ochotni přistoupit k takovému vyřešení protiprávního jednání. V tomto případě by tedy přicházel v úvahu přestupek proti majetku, který je však spáchán úmyslně, tzn. že obviněný způsobí škodu na

⁹¹ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPILO, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 600 s.

cizím majetku, například něco odcizí či poškodí, a to úmyslným jednáním, tedy že takto činil chtěl, chtěl se obohatit na úkor jiného. K obdobným přestupkům dochází někdy i mezi sousedy, kdy si navzájem poškozuji majetek. Je obtížné si představit, že by obviněný, jehož motivem bylo přestupkem se obohatit, nebo že by jeden z nesvářených sousedů nenadále uznal svojí vinu, doznal se a po dohodě s poškozeným dobrovolně uhradil jak způsobenou škodu, tak částku určenou k veřejně prospěšným účelům.

Tímto způsobem ukončit řízení o přestupku by bylo možné si představit kupříkladu u přestupků nedbalostního ublížení na zdraví, když pes způsobí zranění osobě, kterou pokouše. Majitel psa svoji vinu přizná, uhradí poškozenému způsobenou škodu a částku určenou k veřejně prospěšným účelům. Poškozený však bude moci uplatnit pouze nárok na náhradu způsobené majtkové škody, tedy ušlý zisk po dobu léčby, po kterou by byl v neschopnosti, úhradu za léky či za cestu k lékaři. Ale např. bolestné je možno vymáhat soukromoprávní soudní cestou, a proto většina poškozených tuto dílčí náhradu škody u přestupkového správního orgánu neuplatňuje, protože celkovou škodu vyřeší následně soudní cestou společně v jednom řízení.

6.2 Záruka splnění povinnosti

Zákon o odpovědnosti za přestupky zcela novým ustanovením dává správnímu orgánu možnost užití zajišťovacího prostředku záruku za splnění povinnosti. Podle ustanovení § 147 správního řádu lze záruku uložit, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo na požádání účastníka řízení. Z toho důvodu tak zákonodárce do zákona o odpovědnosti za přestupky výslovně určil, za jakých okolností lze prostředek záruky použít. Záruku za splnění povinnosti by správní orgán neměl ukládat, pokud splnění povinnosti se lze domoci předběžným opatřením ukládaným dle ustanovení § 61 správního řádu.

Záruka za splnění povinnosti je zajišťovacím prostředkem. V přestupkovém řízení je rozhodnutím uložen pachateli povětšinou správní trest pokuty a náklady řízení. Jedná se tedy o finanční postih a jeho úhradu je v mnoha případech nemožné od obviněného vynutit.

Dle ustanovení § 83 zákona o odpovědnosti za přestupky záruku za splnění povinnosti může uložit správní orgán podezřelému ještě před zahájením řízení, anebo obviněnému v průběhu řízení, ale nelze ji uložit jinému účastníkovi řízení. Záruka by měla správním orgánům usnadnit vymáhání povinností, nejčastěji pokuty nebo náhrady způsobené škody, které následně uloží v rozhodnutí o přestupku. Povinnost může být peněžité nebo nepeněžité povahy. Záruku však může správní orgán uložit, pokud vznikne důvodné podezření, že se osoba bude vyhýbat potrestání za přestupek, nebo že bude mařit či se vyhýbat výkonu

správního trestu či náhradě škody, nebo bude mařit či ztěžovat samotné přestupkové řízení. V praxi se bude jednat o situaci, kdy vznikne podezření, že se přestupku dopustil cizí státní příslušník, způsobil majetkovou škodu, a lze důvodně očekávat, že opustí území České republiky. Nebo o situaci, kdy se obviněná podnikající fyzická osoba může vyhýbat výkonu správního trestu tak, že se začne zbavovat majetku darováním, pokud jí bude hrozit uložení vysokého peněžního správního trestu. Pak také obviněný samotné přestupkové řízení úmyslně prodlužuje kupříkladu tím, že nepřebírá poštu, tají před správním orgánem místo, kde se fakticky zdržuje, či předkládá takové omluvy z ústního jednání, aby nemohlo proběhnout, a trvá na své účasti.

Správní orgán, pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, vydá rozhodnutí o uložení záruky za splnění povinnosti. Rozhodnutí musí mít náležitosti dle ustanovení § 68 správního řádu, a mimo jiné v odůvodnění musí být uvedeny úvahy správního orgánu, proč přistoupil k uložení záruky a splnění podmínek uložení. Záruku lze uložit rozhodnutím, příkazem a v případě peněžité záruky i příkazem na místě. Odvolání proti rozhodnutí a odpor proti příkazu nemá odkladný účinek, rozhodnutí jsou tedy ihned vykonatelná. Příkaz na místě se okamžikem podpisu stává vykonatelným rozhodnutím. Výše záruky nesmí být výrazně vyšší než pokuta, která osobě za spáchání přestupku hrozí. Peněžitá záruka musí být vložena na účet, který je oddělený od účtů správního orgánu, který záruku uložil. Nepeněžitou záruku správní orgán převezme do své správy a po celou dobu odpovídá za její stav, nesmí jí užívat. Správní orgán nesmí mít z uložené záruky, peněžité i nepeněžité, jakýkoliv zisk či užitek. Jestliže odpadnou důvody, pro které byla záruka osobě uložena, správní orgán zruší rozhodnutí o uložení záruky a záruku osobě vrátí.

V situaci, kdy obviněný nesplní ve lhůtě svoji povinnost uloženou meritorním rozhodnutím o přestupku, je tato plněna ze záruky za splnění povinnosti. Správní orgán rozhodne o propadnutí záruky a o rozdělení záruky. Z nepeněžité záruky je nárok uspokojen jejím prodejem dle daňového řádu veřejnou dražbou nebo exekučním prodejem.⁹²

Za situace, kdy obviněný svoji povinnost splnil úhradou způsobené škody poškozenému, nebo bylo řízení o přestupku zastaveno, čímž vlastně důvody k uložení záruky pominuly, správní orgán záruku obviněnému vrátí a rozhodnutím zruší rozhodnutí o uložení záruky.

⁹² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 365 – 366 s.

Záruku za splnění povinnosti dle ustanovení § 83 zákona o odpovědnosti za přestupky mohou zvláštní zákony upravovat mírně odlišně, i když základní princip zajišťovacího prostředku zůstává. Jedná se například o vybírání kauce ve věci přestupku na úseku zákona o silničním provozu dle ustanovení § 125a odst. 1 téhož zákona, který stanoví, že „*policista je oprávněn vybrat od řidiče motorového vozidla podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, u kterého je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, kauci od 5 000 Kč do 50 000 Kč, nejvýše však do výše hrozící peněžní sankce za spáchaný přestupek.*“.

Krajský soud v Plzni rozhodoval ve věci přestupku (z rozsudku č. j.: 30 A 62/2014-66 ze dne 31.03.2015⁹³), kdy ve městě KV byl kontrolován hlídkou Policie ČR řidič, který řídil motorové vozidlo, kterému byla mu naměřena rychlost 92 km/h (po odečtu tolerance 3 km/h), a to v místě, kde byla maximální povolená rychlost 70 km/h. Řidič byl podezřelý ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu. Zasahující hlídka po ztotožnění řidiče sepsala na tiskopis oznámení přestupku, které však řidič odmítl podepsat. Poté hlídka policie vybrala od řidiče kauci ve smyslu ustanovení § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu ve výši 5 000 Kč a sepsala potvrzení o jejím převzetí. Dále policejní spis obsahoval úřední zápis, v kterém zasahující policista uvedl, že řidič odmítl podepsat oznámení o přestupku, choval se arogantně, hrubě a nezdvořile. Na základě toho zasahující policista pojal podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, a proto mu uložil uvedenou kauci.

Nejvyšší správní soud v jiném rozsudku (č. j.: 7 As 273/2014-32 ze dne 12.02.2015⁹⁴) uvedl, že pokud zasahující policisté pojali důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, musí tento důvod uvést v potvrzení o přijetí kauce, přičemž postačí jejich stručné vyjádření, z jakého důvodu pojali podezření. Řidič se tak s těmito důvody seznámí přímo na místě.

Dle Nejvyššího správního soudu důvodem pro vznik podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení, může být sdělení samotného řidiče o takovém chování, nebo pokud se zjistí, že tak konal již v minulosti, případně pokud mu hrozí pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů. Dalším důvodem může být nahlášení trvalého pobytu řidiče na

⁹³ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Krajského soudu Plzeň, č. j.: 30 A 62/2014-66, [02.03.2020]. Dostupné z: www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2014/30_A_62_20150513142551.2014_rozsudek_anonymizovany_prevedeno.pdf

⁹⁴ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 7 As 273/2014-32, [02.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0273_7As__1400032_20150226133816_prevedeno.pdf

ohlašovně obecního úřadu, nebo pokud řidiči nelze doručit ani fikcí, nebo když řidič nemá na území České republiky trvalé bydliště.

V posuzované věci však řidič projevil nesouhlas s přestupkem a odmítl podepsat tiskopis o oznámení přestupku, z čehož zasahující policista vyhodnotil důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. Policista až posléze do úředního záznamu dopsal další důvody, že řidič byl arogantní, hrubý a choval se nezdvořile.

Nejvyšší správní soud věc uzavřel s tím, že důvody uvedené v potvrzení o převzetí kauce zasahujícím policistou nedosáhly takové intenzity, aby z nich policista mohl nabýt důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. Kauce je institutem zajišťovacím, a proto v potvrzení musí být uvedeny důvody ve smyslu ustanovení § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu. Za daných okolností, kdy řidič s policisty nespolupracoval a odmítl se vyjádřit k oznámení přestupku a podepsat jej, není možné v jednání řidiče spatřovat důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení. Řidič sice s přestupkem nesouhlasil, přičemž do příslušného tiskopisu neuvedl důvod, proč tomu tak je, ale de facto toto jednání bylo realizací jeho práva na volbu libovolné procesní strategie obhajoby, která může spočívat též i v mlčení.

Dle Nejvyššího správního soudu k aplikaci institutu kauce v právním státě může dojít pouze při splnění všech zákonných podmínek, tedy i podmínky dostatečné specifikace důvodů pro uložení kauce. Provést taxativní seznam těchto důvodů, vzhledem k obsáhlosti všech možných variant situací, není ani možné. Pokaždé je však nezbytné, aby důvody zakládaly důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení dle ustanovení § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Nejvyšší správní soud tak dospěl, k jednoznačnému závěru, že v daném případě nebyly splněny všechny zákonné podmínky institutu kauce ve smyslu ustanovení § 125a zákona o silničním provozu, a tedy zásah Policie ČR byl nezákonný.

Závěrem lze shrnout, že záruka za splnění povinnosti bude správními orgány ukládána nejspíše u závažnějších přestupků. Samotné řízení o záruce za splnění povinnosti je zajišťovací, nejedná se o trest, ale i přesto je správní orgán, který záruku v rozhodnutí nebo v potvrzení ukládá, musí přesně specifikovat, z jakých důvodů vzniklo důvodné podezření, že se podezřelý nebo obviněný bude vyhýbat potrestání nebo ztěžovat průběh řízení o přestupku nebo mařit výkon rozhodnutí a náhrady škody. Všechny zákonem stanovené podmínky pro uložení záruky za splnění povinnosti musí být splněny, správní orgán nemůže rozhodnout pouze ze své vlastní libovůle.

6.3 Správní trest zveřejnění rozhodnutí

Zveřejnění rozhodnutí je správním trestem, který minulý přestupkový zákon neznal. V zákoně o odpovědnosti za přestupky je tento trest se zcela konkrétními podmínkami pro jeho aplikaci uveden v rozsáhlém ustanovení § 50.

Zveřejnění rozhodnutí je trestem, který lze uložit právnické osobě a fyzické osobě podnikající, kdy k protiprávnímu jednání dojde v souvislosti s výkonem podnikání, a to pouze jestliže tak stanoví zvláštní zákon. Nelze jej tedy uložit za každý přestupek, a nesmí být uplatněn ve věci přestupku spáchaného fyzickou osobou.

V této souvislosti je nutno poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 1 Afs 60/2009-122, v které správní orgán rozhodoval ve věci přestupku provozovatele taxislužby, který porušil cenové předpisy. V řízení jako důkaz byl předložen audiozáznam kontrolní jízdy pořízený pracovníkem správního orgánu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důkaz audiovizuální nahrávkou jízdy vozidlem (řidičem byl provozovatel vozidla) byl pořízen v rozporu se zákonem, protože ne vždy lze odlišit co tvoří pracovní činnost jednotlivce a co jeho soukromý život, viz dále z rozsudku: *„Pojem „soukromý život“ chápe Evropský soud pro lidská práva v širokém smyslu a odmítá jej svázat do vyčerpávající definice. Bylo by příliš restriktivní omezovat tento termín na „vnitřní okruh“ (inner circle), ve kterém jednatel podle svého výběru žije a vyloučit z něj vnější svět. Respektování soukromého života musí též zahrnovat určitý stupeň práva rozvíjet vztahy s jinými lidmi. Není důvod, proč by takové chápání termínu „soukromý život“ mělo vylučovat profesní nebo obchodní stránku. Jde o pracovní život většiny obyvatel, který má pro ně zásadní význam a poskytuje jim možnost rozvíjet vztahy s vnějším světem. Tento názor je podpořen skutečností, že ne vždy lze jasně rozlišit, co je pracovní činnost jednotlivce a co tvoří jeho soukromý život. Zvláště v takovém případě, kdy jednatel vykonává svobodné povolání, je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život. Odepření ochrany poskytované čl. 8 Úmluvy z důvodu, že se opatření, jež jsou namítána, dotýkala pouze profesních aktivit, by mohlo vést k nerovnému zacházení, neboť by ochrana zůstala pouze osobám, jejichž profesní a neprofesní aktivity se prolínají do té míry, že je nelze od sebe odlišit. ... Za určitých okolností práva garantovaná článkem 8 Úmluvy mohou být interpretována dokonce tak, že zahrnují pro soukromou společnost právo na sídlo, kancelář a jiné služební prostory.“⁹⁵*

⁹⁵ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 1 Afs 60/2009-122, [29.02.2020]. Dostupné z: www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0060_1Afs_0900119A_prevedeno.pdf

Zveřejněním rozhodnutí je veřejnosti sděleno, jakých nezákonných podnikatelských praktik se podnikatel dopouští. Trest dopadá na dobrou pověst a jméno osoby. Proto správní orgán musí důkladně zvážit, zda takový trest je přiměřený a zda jej vůbec uložit. Zákon stanoví, že zásah do soukromí pachatele při uložení trestu musí být přiměřený povaze a závažnosti přestupku. Správní uvážení o uložení trestu musí být uvedeno v odůvodnění rozhodnutí, odpovídat danému konkrétnímu případu a kritériím uvedeným v ustanovení § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky. Co se týče soukromí, právnická osoba jej jako takové jistě nemá, ale mají jej fyzické osoby, které v rámci jejich kompetencí vystupují. Jelikož dobrá reputace a spolehlivost neboli goodwill jsou pro právnickou a pro fyzickou podnikající osobu velmi důležité, může mít uložení takového trestu odstrašující účinek.

Správní orgán ve výroku předmětného meritorního rozhodnutí o přestupku uvede, že ukládá obviněné osobě správní trest zveřejnění rozhodnutí. Současně uvede i lhůtu (od dvou do šesti měsíců), ve které dojde bezpodmínečně ke zveřejnění rozhodnutí. Ta začne běžet po nabytí právní moci rozhodnutí. Správní orgán rozhodnutí musí zveřejnit současně na své úřední desce a ve veřejném sdělovacím prostředku. Na zveřejněné údaje se vztahuje ochrana osobních a citlivých údajů třetích osob, např. poškozených. Na úřední desce je výroková část rozhodnutí zveřejněna po dobu 15 dní, nejdéle po dva měsíce, a náklady na výkon nese správní orgán. Zveřejnění rozhodnutí ve veřejném sdělovacím prostředku zajistí správní orgán na náklady pachatele. Tyto náklady nesmí být pro pachatele dalším trestem. Pokud náklady pachatel není ochoten uhradit dobrovolně, je tato částka vymahatelná postupem jako při uložení nákladů řízení (dle ustanovení § 79 správního řádu). Správní orgán také stanoví, v jakém veřejném sdělovacím prostředku bude rozhodnutí zveřejněno, v rozhlase či v tisku s regionální nebo s celostátní působností.

Nutno konstatovat, že i když zákon o odpovědnosti za přestupky umožňuje uložit správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku, správní orgány by měly důkladně zvážit jeho uložení zejména podnikajícím fyzickým osobám (ale i podnikajícím osobám), aby byl zásah do soukromí osob přiměřený povaze a závažnosti přestupku, už s ohledem na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu.

6.4 Náklady řízení hrazené poškozenému

V řízení o přestupku obviněný, pokud je uznán vinným, je povinen uhradit náklady řízení, které jsou stanoveny paušální částkou dle prováděcího předpisu. V současné době činí 1 000 Kč. Výrok o rozhodnutí o nákladech řízení bývá součástí meritorního rozhodnutí

o přestupku. O nákladech řízení může být rozhodnuto i samostatným rozhodnutím. Pokud je vydání příkazu a příkazu na místě prvním úkonem v řízení, náklady řízení se neukládají.

Nově zákon o odpovědnosti za přestupky umožňuje, aby obviněný na návrh poškozeného nahradil poškozenému náklady, které vynaložil, a to za předpokladu, že správní orgán v řízení poškozenému přiznal nárok na náhradu škody.

Osoba, které vznikla v souvislosti s protiprávním jednáním obviněného majetková škoda, a která v řízení o přestupku uplatnila nárok na její náhradu, stává se účastníkem řízení v pozici poškozeného. Jestliže je poškozený s nárokem škody úspěšný, může podat návrh, aby mu obviněný uhradil i účelně vynaložené náklady, které musel vydat v souvislosti s uplatněním nároku. Může se jednat například o náklady na cestu ke konanému ústnímu jednání, náklady na odborný posudek týkající se způsobené škody nebo náklady na právní zastoupení poškozeného atd. Měla by platit zásada proporcionality, a výše uplatněných nákladů by neměla převyšovat výši nahrazované škody. Správní orgán však musí uvážit a řádně vyhodnotit, zda náklady nárokováné poškozeným byly účelně vynaložené, zda byl nárok poškozeným řádně uplatněn v dané lhůtě, a zda náklady poškozený řádně prokázal, protože důkazní břemeno je na jeho straně. Správní orgán podklady z úřední povinnosti neopatruje. Poté správní orgán rozhodne, zda nárok účelně vynaložených nákladů poškozenému přizná nebo ne, a to buď samostatným rozhodnutím nebo v meritorním rozhodnutí uvede výrok o nároku.

Pokud byl správním orgánem v řízení poškozenému přiznán nárok na náhradu způsobené škody pouze z části, bude mu přiznána poměrná část náhrady těchto nákladů.

Ve věci uplatnění nároku poškozeného na náhradu škody způsobené protiprávním jednáním obviněného dle dřívější právní úpravy rozhodoval Nejvyšší správní soud ve věci č. j.: 5 As 16/2011-106. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Poškozený v řízení uplatnil několik samostatných nároků na náhradu škody, a to náhradu škody na zdraví podle lékařského posudku, ušlý výdělek, hmotnou škodu za náklady na znalecký posudek a hmotnou škodu na vozidle po odečtení plnění od pojišťovny. Nejméně dva nároky byly vyčísleny konkrétní částkou a doloženy listinnými důkazy. I přes to správní orgán I. stupně v rozhodnutí poškozeného s uplatněným nárokem odkázal na příslušný soud a na Českou kancelář pojistitelů. Správní orgán I. stupně uvedl, že nemohl rozhodnout o náhradě škody jako celku, protože poškozený uplatnil škodu skládající se ze 4 položek, z nichž dvě nebyly majetkovou škodou. Poškozený se odvolával mimo jiné i proti výroku o náhradě škody.

Nejvyšší správní soud uvedl, že je mu znám nesprávný výklad zastávaný některými správními orgány, dle kterého škodu na zdraví (bolestně) nelze považovat za škodu vzniklou při dopravní nehodě. Dále konstatoval, že: „Škodou ve smyslu zákona o přestupcích je pouze škoda majetková. Co se rozumí „majetkovou škodou“ pro účely zákona o přestupcích právní úprava citovaného zákona nedefinuje. Vymezení obsahu tohoto pojmu je tak přenecháno právní teorii a soudní praxi. ... Rozlišení mezi „majetkovou škodou“ a „škodou na zdraví“ tak, jak jej učinil žalovaný, nemá oporu v zákoně. Škoda na zdraví stejně jako ztráta na výdělku (rozdíl mezi mzdou, kterou by býval poškozený měl, pokud by u něho v důsledku přestupku nevznikla pracovní neschopnost, a nemocenským, které pobíral v době pracovní neschopnosti) je majetkovou škodou ve smyslu § 70 zákona o přestupcích a lze ji uplatnit v přestupkovém řízení u správního orgánu.“

Poškozený dále namítal, že správní orgán I. stupně nesprávně právně posoudil možnost rozhodnout o části nároku na náhradu škody, resp. o některém z dílčích nároků, který splnil zákonné požadavky. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že: „Správní orgán je povinen o náhradě škody rozhodnout, byť nutně nerozhodne o celém uplatňovaném nároku na náhradu škody poškozeného. S ostatními samostatnými dílčími nároky, jejichž výši poškozený řádně neprokázal, pak správní orgán odkáže poškozeného na soud či jiný příslušný orgán. ... Dikce § 70 odst. 2 zákona o přestupcích bude dle názoru Nejvyššího správního soudu naplněna i v případě, kdy poškozený prokáže spolehlivě výši škody představované dílčím samostatným nárokem. V projednávané věci tak měl správní orgán I. stupně posoudit otázku přímo související s náhradou škody na zdraví, zejména kauzalitu mezi jednáním pachatele přestupku a majetkovou újmou poškozeného, zavinění pachatele přestupku i výši škody.“⁹⁶

K tomuto rozsudku se vyjádřil Jan Potměšil (Ministerstvo vnitra ČR) v odborném článku Sporné přestupkové judikáty NSS IV.: „Nastíněné závěry NSS nepovažují a priori za nesprávné, byť vybočují z dosavadní správní praxe. Naopak svým méně formalistickým přístupem zřejmě více odpovídají zdravému rozumu. Lze očekávat, že v praxi bude cit. judikát NSS uplatňován správními orgány spíše restriktivně (pokud vůbec – alespoň zpočátku), a to tehdy, kdy bude skutková situace téměř totožná (tedy pokud bude uplatněno více dílčích, konkrétních, jasně ohraničených nároků, a o některém z nich bude možno rozhodnout). ... Dodejme, že i stávající praxe správních orgánů aplikuje na § 70 odst. 2

⁹⁶ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 5 As 16/2011-106, [29.02.2020]. Dostupné z: www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0016_5As__110_20110722123954_prevedeno.pdf

PřesZ (viz citaci výše) výklad „všechno, nebo nic“. Tedy buď je prokázána škoda (přesně) ve výši uplatněné poškozeným, a pak je nárok přiznán, nebo nikoliv (např. je prokázána škoda nižší), a poškozený je odkázán na soud. Daný výklad je dlouhodobě obsažen i v komentářích Červeného a Šlaufa (viz i poslední vydání komentáře k PřesZ: Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M.: Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. aktualizované vydání. Linde, Praha 2011, s. 151), kde se uvádí: „Nezbytným předpokladem pro přiznání nároku na náhradu škody poškozenému je spolehlivé zjištění škody a její výše. Ustanovení nepočítá s tím, že by správní orgán mohl rozhodnout popřípadě jen o části uplatňovaného nároku náhradu škody.“⁹⁷ Pro úplnost Potměšil dále konstatoval, že náklady na vypracování znaleckého posudku, které poškozený uplatňoval ve svém nároku na náhradu majetkové škody, jsou spíše náklady účastníka, které si tento nese sám, viz § 79 odst. 3 správního řádu.

Ve věci nároku na náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatnění práva se vyjadřoval i Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j.: 17 A 52/2010-45. Jednalo se o přestupek proti občanskému soužití, které bylo zahájeno na návrh navrhovatelky. Ta uplatnila nárok na náhradu způsobené majetkové škody, protože jí vznikly náklady v souvislosti s využitím zastoupení účastníka řízení v řízení o přestupku. Správní orgán I. stupně zamítl žádost poškozené o přiznání náhrady nákladů řízení. Krajský soud v Plzni konstatoval: *„Zákon o přestupcích ji (pozn. náhradu nákladů řízení) upravuje v § 79, avšak toliko jako povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku státu. I z toho soud dovozuje, že v řízení o přestupku se s náhradou nákladů řízení někomu jinému než státu nepočítá. Lze tak shrnout, že v přestupkovém řízení nelze žalobkyni, na jejíž návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, přiznat náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování práva proti obviněnému z přestupku.“*⁹⁸

Ve světle výše uvedeného lze konstatovat, že nová právní úprava řízení o přestupku zlepšila právní postavení poškozené osoby, co se týká jí uplatňovaného nároku na náhradu škody, a zároveň některé postupy konkretizovány. Oproti dřívější právní úpravě přestupkového řízení nynější zákon o odpovědnosti za přestupky nově výslovně stanoví, že správní orgán může rozhodnutím přiznat také pouze část uplatněného nároku. Další důležitou skutečností je, že správní orgán může přiznat poškozenému náhradu nákladů, které v řízení účelně vynaložil, pokud byl úspěšný ve věci nároku na náhradu škody (za splnění

⁹⁷ POTMĚŠIL Jan, 2010. *Sporné přestupkové judikáty NSS IV.* [online] Blog: Jiné právo. [23.03.2020] Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2011/08/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>

⁹⁸ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 17 A 52/2010-45 [29.02.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/17_A_52_20120503123351.2010_rozsudek_anonymizovany_prevedeno.pdf

zákonných podmínek). Také zákon o odpovědnosti za přestupky již nově hovoří pouze o uplatnění nároku na náhradu škody. Je tedy vynecháno dříve uváděné a sporné (vizte rozsudek uváděný výše) označení škody „majetková“, které vedlo správní orgány k polemikám, jaký „druh“ škody může být poškozeným v přestupkovém řízení nárokována. Zákonodárce v nové právní úpravě týkající se postavení poškozeného v řízení o přestupku, jak je vidno, respektoval směr určovaný správními soudy.

Stále však i přes to trvá, že účastnictví poškozeného v řízení je dáno až s uplatněním nároku na náhradu škody, v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu č. j.: 2 As 73/2006-53: *„Poškozený, který v přestupkovém řízení neuplatnil nárok na náhradu škody a který není ani navrhovatelem tohoto řízení, nemá postavení účastníka přestupkového řízení ve smyslu § 72 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pokud taková osoba podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, které se týká pouze viny a trestu obviněného z přestupku, soud takovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.“*⁹⁹

Závěrem je nutno poznamenat, že poškozený požaduje nahradit škodu, kterou mu pachatel způsobil, a je těžké mu vysvětlit, že hlavním důvodem řízení o přestupku je vlastně potrestání pachatele za spáchání protiprávního jednání, a řízení o náhradě způsobné škody je k řízení adhezni – připojené. I když nesmí být opomíjena povinnost správního orgánu působit na obviněného, aby škodu uhradil či věc uvedl do původního stavu.

Poškozený v řízení musí být aktivní, musí se s nárokem na náhradu škody připojit k řízení, způsobenou škodu i její výši musí prokázat. Poškozenému byla způsobena škoda protiprávním jednáním pachatele, přičemž mu následně vznikají další náklady. Musí kontaktovat správní orgán nejlépe osobně. Poškozený je předvolán k ústnímu jednání, kterého se zúčastní, namísto obviněného, který se v mnoha případech na jednání nedostaví. Tím vším mu vznikají další náklady (doprava ke správnímu orgánu, ušlá mzda), které musí poškozený opět uplatnit a opět prokazovat, nehledě i na čas strávený těmito činnostmi. Poškozený, dalo by se konstatovat, je poškozeným vlastně několikrát: protiprávním jednáním obviněného a zatěžováním řízení.

Nabízí se otázka vymahatelnosti přiznaného nároku na náhradu škody. Správní orgán při vymáhání svých pohledávek (pokuty, nákladů řízení) postupuje dle daňového řádu nebo

⁹⁹ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 2 As 73/2006-53 [29.02.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0073_2As__0600053A_prevedeno.pdf

se může obrátit na celní úřad jako na obecného správce daní či osloví exekuční kancelář. Poškozený leckdy ani neví, jak se výkon rozhodnutí po nedobrovolném plnění provádí, a ani k tomu nemá prostředky. Není ojedinělým případem, kdy poškozeným je osoba, která ani není schopna domáhat se svého práva. Poškozený obdrží rozhodnutí, které je exekučním titulem, ale i přesto se v mnoha případech náhrady nedočká.

Poměrně častá je však situace, kdy správní orgán exekučním výkonem obviněného uloženou pokutu ani náklady řízení nevynutí. Z prostých důvodů, není z čeho vymáhat. Osoba nemá majetek a nemá ani zaměstnání s pravidelným příjmem, je trvale hlášena v sídle obecního úřadu. Nebo osoba už má několik exekucí na svůj majetek či příjem ze zaměstnání, takže vymáhaná částka správním orgánem stojí v dlouhé řadě pohledávek jako jedna z posledních. Výkon rozhodnutí v současné době maří také velmi často vyhlášení osobního bankrotu v insolvenčním řízení povinného pachatele.

7 Úprava stávajících institutů

7.1 Příkazní řízení

Z hlediska praxe správních orgánů byly zcela jistě přínosem změny, které zákon o odpovědnosti vnesl do příkazního řízení. Od 01.07.2017 nastala účinnost nejen tohoto zákona, ale také nastala účinnost novelizace správního řádu, který je v přestupkovém řízení používán podpůrně, tedy doplňuje ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky. Příkazní řízení není zcela novou možností rozhodnutí o přestupku, ale nová právní úprava jej značně pozměnila oproti původnímu postupu.

V příkazním řízení je postupováno dle ustanovení § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky, který se v obecné rovině opírá o ustanovení § 150 správního řádu. V příkazním řízení správní orgán rozhoduje příkazem nebo příkazem na místě.

Rozhodnout o přestupku příkazem je fakultativní možností správního orgánu, a tedy je zcela na jeho uvážení, zda bude vhodným a účelným postupem. Příkazní řízení je zkrácené řízení a vyznačuje se rychlostí a hospodárností za předpokladu, že skutková zjištění ve věci jsou dostatečná. Rozhodnout o přestupku příkazem je možno na základě spisového materiálu, nenařizuje se ústní jednání, přičemž však správní orgán nesmí mít pochybnosti o spáchání přestupku pachatelem a o skutkovém stavu věci. Správní orgán není ani povinen před vydáním příkazu obviněného vyzvat, aby se seznámil se všemi podklady pro rozhodnutí o přestupku.

Příkaz má formu rozhodnutí ve věci v nezkráceném řízení – obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Výrok obsahuje kromě označení pachatele přestupku a uznání viny také přesný popis skutku (místo, čas a způsob spáchání) a právní kvalifikaci přestupku. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2015, č. j.: 1 As 79/2015-56, i v případě, že-li proti příkazu podán odpor a příkaz je zrušen, je s právními účinky příkazu počítáno, protože je jeho obsah považován za dostatečné sdělení obvinění a správní orgán nemá povinnost obviněnému opětovně oznamovat obvinění samostatným přípisem.

Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení, kdy je obviněnému sděleno obvinění a zároveň je mu oznámeno i rozhodnutí ve věci. Příkaz by neměl být vydáván po ústním jednání.¹⁰⁰ Postup správního orgánu může být tedy takový, že správní orgán zahájí řízení o přestupku oznámením obvinění obviněnému, sdělí mu, že proběhne dokazování mimo ústní jednání a poskytne mu možnost vyjádřit se k věci, a vydá příkaz.

V již výše zmíněné novelizaci správního řádu zákonem č. 183/2017 Sb. s účinností ode dne 01.07.2017, je stanoveno, že pokud není příkaz prvním úkonem v řízení nemusí obsahovat odůvodnění. Tento postup, i když je správními orgány hojně využíván, je však kritizován, zejména z toho důvodu, že pokud byl takovýto příkaz přezkoumáván správním soudem, musel by jej zrušit pro vady, které spočívají v nedostatku důvodů rozhodnutí.¹⁰¹ Příkazem lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Horní hranice pokuty či zákazu činnosti není příkazem nijak omezena.

Příkazní řízení nepředstavuje výhody pouze pro správní orgány, ale i pro samotného obviněného, protože pokud je vydání příkazu prvním úkonem v řízení, neukládají se náklady řízení, které činí 1 000 Kč.

Pro příkazní řízení platí omezení, že nelze tak rozhodnout o přestupku, který lze zahájit pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, a nelze rozhodnout o nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení. Příkazem nelze dále rozhodnout o přestupku osoby s omezenou svéprávností a o přestupku mladistvého (naopak příkazem na místě tak rozhodnout lze).

Další velice diskutovanou otázkou je, zda může být příkaz doručován náhradním doručením dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu. Náhradní doručení je použito v případě, kdy adresát písemnosti nebyl zastižen na adrese pobytu či na adrese pro doručování, písemnost je následně uložena, a pokud si ji adresát v této lhůtě nevyzvedne,

¹⁰⁰ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIĚL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 620 s.

¹⁰¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo.* 398 s.

považuje se 10. dnem za doručenu. A to už vzhledem k analogii s trestním řádem při doručování trestního příkazu a s občanským soudním řádem při doručování platebního rozkazu, kdy je náhradní doručení vyloučeno. A dále vzhledem k důvodové zprávě ke správnímu řádu, v níž bylo navrženo, že při doručování příkazu se nepoužije ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu, pokud je prvním úkonem v řízení. Následně bylo toto ustanovení ze zákona vypouštěno. Hlavním důvodem je ta skutečnost, že příkazem jako prvním úkonem je obviněnému uložen správní trest, aniž by před tím byl nějakým způsobem informován o probíhající řízení například oznámením o zahájení řízení, předvoláním k ústnímu jednání. Z toho důvodu by si příkaz měl prokazatelně obviněný převzít osobně.¹⁰²

Řádným opravným prostředkem proti příkazu je tzv. odpor, který je možno podat ve lhůtě osmi dnů ode dne, kdy byl oznámen. Je-li odpor podán, napadený příkaz se ruší a správní orgán pokračuje v řízení o přestupku. Nejvyšší správní orgán v rozsudku č. j.: 5 As 211/2015 uvádí: „*Po zrušení příkazu na základě podaného odporu nevzniká správnímu orgánu povinnost sdělit obviněnému znovu obvinění.*“¹⁰³ Obdobně se tentýž soud vyjádřil v rozsudku č. j.: 2 As 216/2015, v kterém uvádí, že: „*S ohledem na uvedenou právní úpravu je možné uvést, že je-li příkaz vydán jako první úkon v řízení, je jeho povaha dvojitá. Za prvé představuje nepravomocné rozhodnutí o přestupku, které se stane pravomocným, není-li proti němu podán odpor, a za druhé doplňuje oznámení o zahájení řízení, neboť obsahuje veškeré náležitosti podle § 46 odst. 1 správního řádu. Je-li pak proti příkazu podán odpor, příkaz se ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Poněvadž žádný právní předpis neumožňuje správnímu orgánu za této situace (znovu) zahájit správní řízení, zrušený příkaz nutně nahrazuje oznámení o zahájení správního (přestupkového) řízení. To znamená, že sice přestává působit jako rozhodnutí o přestupku, neboť tato jeho funkce se podáním odporu ruší, nicméně zůstává dále existovat jakožto oznámení o zahájení řízení.*“¹⁰⁴

V následném řízení o přestupku nesmí být novým rozhodnutím ve věci uložen obviněnému přísnější trest i jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí než v původním příkazním řízení.

Pokud proti příkazu není brojeno odporem, příkaz nabývá právní moci a stává se pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Pokud je podán opožděný nebo nepřipustný odpor, tedy po lhůtě osmi dnů osobou, které právo odvolání nepřísluší, správní orgán pouze

¹⁰² HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. 383 s.,

¹⁰³ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 5 As 211/2015 [01.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0211_5As__1500049_20160401164622_prevedeno.pdf

¹⁰⁴ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 2 As 216/2015 [01.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0216_2As__1500044_20160104140247_prevedeno.pdf

podatele vyrozumí. I v případě nabytí právní moci příkazu je možno proti němu podat žádost o obnovu řízení, jak judikoval Nejvyšší správní soud pod č. j.: 8 As 193/2014: „*Obnova řízení na žádost účastníka dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 je možná i v případě řízení o přestupku, o němž bylo pravomocně rozhodnuto v příkazním řízení.*“¹⁰⁵

Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod č. j.: 9 As 37/2007 se zabýval přestupkem proti majetku. Obviněná v obchodu do své kabelky vložila sýr v přibližné hodnotě 60 Kč a pronesla jej pokladnou bez zaplacení. Obviněná se před policejním orgánem doznala, což bylo zaznamenáno do protokolu o podání vysvětlení v den spáchání přestupku. Správní orgán I. stupně vydal příkaz, kterým uznal obviněnou vinnou ze spáchání přestupku a uložil jí správní trest pokuty ve výši 300 Kč, přičemž rozhodoval na podkladě spisového materiálu předloženého Policií ČR. Proti příkazu obviněná podala odpor. Bylo pokračováno v řízení a při ústním jednání obviněná uvedla, že doznání učinila pod nátlakem, byla ve špatném duševním rozpoložení, pobývala ve znečištěné cele asi hodinu. Dále obviněná uvedla, že zboží měla u sebe již před vstupem do obchodu. Byl vyslechnutý člen ostrahy obchodu jako svědek, který uvedl, že viděl obviněnou na bezpečnostní kameře obchodu, jak si zboží přendala z nákupního vozíku do své kabelky. Poté zjistil, že uvedené zboží u pokladny obviněná nezaplatila. Obviněná odmítla předložit svoji kabelku ke kontrole, bylo vyčkáno příjezdu hlídky Policie ČR. Záznamy z kamer již v tu dobu nebyly k dispozici. Ve věci byl vyslechnut přítel obviněné jako svědek, který uvedl, že zboží obdrželi toho dne od známého. Správní orgán I. stupně dále při ústním jednání vyslechl uvedeného známého obviněné, který potvrdil verzi o darování.

Správní orgán vydal ve věci rozhodnutí, kterým uznal obviněnou vinnou ze spáchání přestupku proti majetku a uložil jí napomenutí a od povinnosti uhradit náklady řízení upustil. Obviněná podala i přes to proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které odvolací správní orgán potvrdil. Obviněná dále napadla rozhodnutí o odvolání žalobou u krajského soudu, který napadené rozhodnutí přezkoumal včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů. Následně obviněná podala kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, i přesto že obviněná dále namítala, že sýr opatřený identifikační nálepkou prodejny nebyl nikdy proveden jako důkaz, taktéž záznamy z bezpečnostních kamer obchodu nebyly předloženy. Nejvyšší správní soud řízení uzavřel, že příkazní řízení lze uplatnit, pokud na základě

¹⁰⁵ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 8 As 193/2014 [01.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0193_8As__1400035_20150930135526_prevedeno.pdf

předložených objektivních podkladů je možno dovodit, že byly naplněny všechny znaky přestupku, a že obviněná se přestupku dopustila. V době vydání příkazu byly podmínky pro vydání příkazu naplněny. Správní orgány a krajský soud v následných řízeních nepochybily, protože nebylo důvodu nevěřit výpovědi pracovníka bezpečnostní ostrahy obchodu, i když už důkazy, které obviněná navrhovala, nebylo možno provést. Nejvyšší správní soud judikoval, že pokud obviněná odvolala svoji původní výpověď, a následně nebylo možno již zajistit a provést všechny důkazy, které obviněná nově v dalších navazujících řízeních navrhovala, nenese správní orgán důsledky neunesení důkazního břemene, ale nese je sama obviněná. Nejvyšší správní soud závěrem konstatoval, že: „Vydali správní orgán na základě plného doznání stěžovatelky ke spáchání přestupku (pokus krádeže zboží), které korespondovalo s výpovědí pracovníka ostrahy obchodu, příkaz dle § 87 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., aniž by prováděl další důkazy, postupoval zcela v souladu se zákonem. Pokud po odvolání původní výpovědi ze strany stěžovatelky již není v důsledku velkého časového odstupu možné zajistit a provést veškeré dodatečně navržené důkazy vztahující se k nově tvrzeným skutečnostem, nese negativní důsledky v podobě neunesení důkazního břemene stěžovatelka, nikoli správní orgán.“¹⁰⁶

Má-li být posouzena zákonná úprava příkazního řízení přestupkovým zákonem oproti nynější úpravě zákonem o odpovědnosti za přestupky je nutno říci, že nyní může správní orgán příkazem zasáhnout do práv obviněného ve větším rozsahu, než tomu bylo v předchozí úpravě přestupkového zákona. Dříve bylo možno příkazem uložit pouze sankci napomenutí či pokutu, která však byla ještě podmíněna horní hranicí 10 000 Kč. Nynější právní úprava správním orgánům rozšířila okruh správních trestů, mohou ukládat napomenutí, pokutu, zákaz činnosti nebo propadnutí věci. Horní hranice ukládaných trestů pokuty a zákazu činnosti nejsou limitovány. Možnost uložení správního trestu zákazu činnosti příkazem přivítaly zejména ty správní orgány, které řeší přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích na úseku zákona o silničním provozu, protože tento trest je u některých přestupků ukládán obligatorně. Vydání příkazu představuje pro správní orgán menší administrativní zátěž, pro obviněného je výhodou absence nákladů řízení. Jestliže jsou skutková zjištění dostatečná, a není-li jiných zákonných překážek, je vydání příkazu často aplikovaným způsobem řešení přestupků. Novou právní úpravou, zákonem o odpovědnosti za přestupky i správním řádem, byly zákonodárcem svěřeny správním orgánům větší pravomoci ohledně vyřešení přestupku v příkazním řízení.

¹⁰⁶ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 9 As 37/2007. [02.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0037_9As__0700076A_prevedeno.pdf

7.2 Nepovinné konání ústního jednání

Zákon o odpovědnosti za přestupky dále přinesl zásadní změny týkající dříve obligatorního konání ústního jednání.

Po zahájení řízení správní orgán svolá ústní jednání v případě, jestliže to považuje za nezbytné pro zjištění stavu věci, které vyžaduje například dokazování svědeckými výpověďmi či provádění konfrontace. Jinak ústní jednání správní orgán nenařizuje a provede dokazování, zejména listinami, mimo ústní jednání. I o tomto úkonu musí být však účastníci řízení informováni a dokazování se mohou zúčastnit. Po celou dobu řízení může obviněný navrhnout důkazy na svoji obhajobu. Obviněný, ostatní účastníci řízení a osoby na řízení zúčastněné se mohou k věci a k řízení vyjádřit. Výjimkou je povinné konání ústního jednání ve věci mladistvého obviněného.

I přes výše uvedené, je správní orgán povinen obviněného a poškozeného poučit o možnosti zažádat o konání ústního jednání, což většinou činí v oznámení o zahájení řízení o přestupku. Pokud obviněný nebo poškozený o konání ústního jednání požádají, správní orgán následně posuzuje, zda pro obviněného je tento úkon nezbytný k uplatnění práva na obhajobu a vyjádření se k věci a pro poškozeného k uplatnění nároku. Návrh správní orgán může zamítnout, ale může tím ohrozit práva účastníků řízení (zejména právo na spravedlivý proces).

Za předchozí právní úpravy se v řízení o přestupcích postupovalo podle přestupkového zákona účinného do 30. 6. 2017, který pro přestupkové řízení stanovil mimo jiné povinné ústní jednání. Zatímco řízení o správních deliktech (nyní např. přestupek právnické osoby, podnikající fyzické osoby a provozovatele vozidla) jednotnou speciální procesní úpravu v té době nemělo a v procesních otázkách se řídilo správním řádem, který v ustanovení § 49 odst. 1 ukládal konat ústní jednání (mimo případy stanovené zákonem) jen tehdy, jestliže to bylo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Ke sjednocení obou kategorií a také obecných procesních úprav došlo až zákonem o odpovědnosti za přestupky účinným od 1. 7. 2017.

Krajský soud v Ostravě rozhodoval v kauze vedené pod č. j.: 22 A 104/2016 – 28, ve věci správního deliktu (ve znění účinném do 30. 6. 2017) proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, kterého se dopustila obviněná jako provozovatelka vozidla tím, že nezajistila, aby při užití tohoto vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť neznámý řidič nerespektoval dopravní značení

a s vozidlem parkoval mimo místo označené jako parkoviště. Obviněná před soudem namítala, že došlo ke zkrácení na jejích základních právech a k porušení zásady bezprostřednosti, jelikož správní orgán I. stupně nekonal ve věci ústní jednání, při kterém by bylo provedeno dokazování za její účasti, a vydal rozhodnutí, aniž by však uvedla konkrétní vliv této namítané vady na skutkovou stránku věci. Obviněná údajného řidiče poprvé označila až po zahájení řízení o správním deliktu, jeho jméno navíc v průběhu řízení měnila, a v průběhu odvolacího správního řízení žádné skutkové námitky neuplatňovala. Krajský soud konstatoval: „S přihlédnutím k výše citované judikatuře Nejvyššího správního soudu proto krajský soud uzavírá, že nařízení ústního jednání nebylo s ohledem na způsob obrany žalobkyně a důkazní situaci ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, proto jeho nenařízením nemohlo dojít k porušení § 49 odst. 1 správního řádu. Neobstojí ani námitka žalobkyně, že správní orgán I. stupně neprováděl dokazování. Z obsahu správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně prováděl dokazování čtením listinných důkazů, a to dne 22. 1. 2016 mimo ústní jednání a o provedení dokazování sepsal protokol. ... Žalobkyni byl dán ve správním řízení dostatečný prostor k výkonu jejích procesních práv, a to zejména výzvou ze dne 12. 1. 2016, ve které byla žalobkyně prostřednictvím zmocněnkyně informována o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Skutečnost, že této možnosti nevyužila, jde výhradně k její tíži.“¹⁰⁷

Novou právní úpravou správním orgánům odpadla povinnost konat ústní jednání, i když jak vidno z výše uvedeného, tato možnost se ve správním trestání neobjevuje poprvé. Zákonodárce navázal na již aplikované ustanovení správního řádu.

Lze tedy shrnout, že pokud se v řízení jedná o skutkově jednoduchou věc, postačí provádět dokazování mimo ústní jednání, a tuto skutečnost zaznamenat do protokolu, který je součástí spisu. Správní orgán však nesmí opomenout obviněného (příp. poškozeného) o provádění tohoto úkonu informovat, přičemž účastníkům řízení musí dát poté možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Pokud by však absence ústního jednání měla na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv, je správní orgán povinen ústní jednání nařídit, a to zejména je-li úkon nezbytný pro zjištění stavu věci a k uplatnění práv obviněného (popř. poškozeného).

¹⁰⁷ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 22 A 104/2016-38. [02.03.2020]. Dostupné z http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2016/22A_104_20180912124535.2016_prevedeno.pdf

8 Obstrukce v přestupkovém řízení

V přestupkovém řízení se s obstrukcemi a jednáními, která cílí na maření činnosti správních orgánů, lze setkat velmi často. Obviněný svým postupem vytváří průtahy v řízení, aby se zprostil odpovědnosti za přestupek. Takovým jednáním chce obviněný dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek tím, že uplyne prekluzivní lhůta pro projednání přestupku, během které meritorní rozhodnutí nenabude právní moci. Za účinnosti přestupkového zákona, kdy činila prekluzivní lhůta pro projednání přestupku jeden rok, byly obdobné úkony obviněných účinné a obviněný povětšinou dosáhl kýženého výsledku. S přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky se tato lhůta prodloužila na tři roky u přestupků jejichž horní hranice ukládané sankce je do 100 000 Kč, a překračuje-li horní hranice ukládané sankce tuto částku, prekluzivní lhůta činí pět let.

Jak je výše uvedeno, obviněný se snaží svým počínáním dosáhnout zproštění se odpovědnosti za přestupek, a to z několika důvodů. V některých případech, zejména u přestupků občanského soužití při sousedských sporech, nechce být obviněný už ze zásady uznán vinným, čímž by bylo najisto postaveno, že on je ten, kdo „prohrál“. Není nutno snad ani psát, že tyto spory se pak táhnou i několik let. Dalším důvodem může být záznam v rejstříku přestupků, kdy obviněný ztrácí bezúhonnost například v řízení o žádosti o zbrojní průkaz. V řízení je nejčastějším správním trestem pokuta, tedy finanční postih obviněného, což je další důvod pro maření přestupkového řízení.

Z pohledu obstrukcí jsou specifické přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, protože kromě pokuty je dalším ukládaným správním trestem zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Pro mnoho řidičů je tento trest velmi omezujícím, protože musí řídit vozidlo každý den, dopravují se do práce nebo dokonce jsou řidiči z povolání. Po dobu zákazu činnosti nesmí osoba řídit motorové vozidlo, musí se spoléhat na pomoc ostatních, či dokonce musí po tu dobu přejít u zaměstnavatele na jiné pracoviště či dokonce svoji práci opustit.

Pokud tento zákaz řízení motorových vozidel potrestaný řidič poruší, a pokud mu bylo prvotní rozhodnutí o přestupku, kterým mu byl uložen správní trest zákazu činnosti, prokazatelně doručeno do vlastních rukou, dopouští se trestného činu maření úředního rozhodnutí dle ustanovení § 337 trestního zákoníku. Pokud prvotní rozhodnutí obviněnému nebylo takto prokazatelně doručeno (ve většině případů se jedná o doručení fikcí), dopouští se řidič přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o silničním provozu.

Dalším důvodem obstrukcí obviněného bývá zápočet bodů za spáchaný přestupek do bodového hodnocení řidiče, protože pokud obviněný řidič dosáhne celkového počtu 12 bodů, pozbývá po dobu jednoho roku právo k řízení motorového vozidla.

Obviněný v řízení o přestupku má samozřejmě právo na uplatňování svých procesních práv a má právo na řádnou obhajobu. Tudíž ne každá námitka či úkon v řízení obviněného musí být ihned obstrukcí v řízení a zneužití práva. Následně popsání obstrukčních jevy jsou poplatné v každém přestupkovém řízení, nejenom v řízení o přestupcích proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

Dle konstantní judikatury spočívají obstrukce obviněného v jeho záměrném maření řízení o přestupku.¹⁰⁸ Obviněný protahuje řízení a vyvolává problémové situace, následně je řízení zatíženo vadou, která vede k formálnímu pochybení správního orgánu. Následkem je nezákonnost rozhodnutí. Tímto jednáním obviněný chce dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek. V případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích může být další příčinou protahování řízení to, aby byly obviněnému odečteny během času body, což se stane, pokud v průběhu dvanácti po sobě jdoucích měsíců není uznán vinným za spáchaní přestupku.

V souvislosti s obstrukcemi je potřeba zmínit i zneužití práva. Bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu hovoří, že zneužití práva je vykonávání svého subjektivního práva k neopodstatněné újmě jiného či společnosti, přičemž tímto chováním, které se jeví jako dovolené, obviněný dosáhne výsledku nedovoleného. Podmínky takového jednání jsou formálně splněny v souladu s právním řádem, avšak materiální následek jednání odporuje účelu a smyslu zákona. Rozpor není v porušení textu zákona, ale naopak je v materiální podstatě zákona.¹⁰⁹

Ukázkovým případem zneužití práva je příspěvek Petra Kocourka na doméne www.youtube.com s názvem „Petr Kocourek dostal pokutu 30 000 Kč za výhrůžku soudkyni“. Petr Kocourek je předsedou představenstva družstva Motoristická vzájemná pojišťovna, která poskytuje pojištění proti pokutám v dopravě v ČR. Petr Kocourek mimo jiné ve videu uvádí, že k platbě k soudnímu poplatku dal do očí bijící poznámku, nesměla být mírná, „Stránská je svině“. V rozhodnutí o pořádkové pokutě Nejvyšší správní soud uvádí: „Soud zprávu vyhodnotil jako urážlivé podání...“. Dle Petra Kocourka Nejvyšší

¹⁰⁸ SKULOVÁ, Soňa, HEJČ, David, POTĚŠIL, Lukáš, SCHEUER, Jan, IBRMAJEROVÁ, Klára, 2019. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. Právní rozhledy. [online]. Praha: C. H. Beck s. r. o., 11/2019, s. 393. [18.02.2020]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/results-group.seam?groupIndex=4&group-items-display=toc&showBackLink=false>

¹⁰⁹ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 8 Afs 41/2013-47, [02.03.2020]. Dostupné z: www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0041_8Afs_130_20140424080944_prevedeno.pdf

správní soud judikoval, že poznámka u platby je urážlivé podání, a tak podat odvolání lze učinit poznámkou k platbě. A dále říká, že správní orgány poznámky k platbě nezpracovávají a poznámky nikdo nepropisuje. Petr Kocourek shrnul vše do následujícího plánu. Obviněný zaplatí uloženou pokutu ve výši 0,1 Kč (platby v této výši se nevrací) a současně podá odvolání skrze poznámky u platby. Správní orgán si toho nevšimne. Obviněný počká chvíli, než se věc promlčí, a potom upozorní správní orgán na nezpracované odvolání, které dal jako poznámku u platby. Petr Kocourek věc uzavřel tím, že podle Nejvyššího správního soudu se jedná o podání, takže je to v pořádku, a mají vyhranou kauzu.

V příspěvku si Petr Kocourek vyloženě vymýšlí způsob, jak vlastně obejít právo, a podat odvolání proti rozhodnutí o přestupku tak, aby tuto skutečnost příslušný správní orgán nezjistil.

V souvislosti s pojištěním proti pokutám je nutno poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 4 As 199/2017, v kterém soud konstatoval, že při hodnocení osobnosti pachatele přestupku, lze jako přitěžující okolnost v neprospěch obviněného při ukládání správního trestu přihlídnout ke skutečnosti, že již před spácháním přestupku uzavřel smlouvu se společností FLEET Control, s. r. o., která poskytuje své služby v rámci tzv. pojištění proti pokutám za dopravní přestupky (www.nechcipokutu.cz). Z této skutečnosti, lze usuzovat, že *„to svědčí o celkově negativním vztahu obviněného k dodržování povinností stanovených právními předpisy upravujícími provoz na pozemních komunikacích. Je totiž zřejmé, že taková osoba pohrdá pravidly silničního provozu a nehodlá se jimi řídit, přičemž spoléhá na to, že pomocí služeb poskytovaných v rámci příslušného „pojištění“ nebude za takové protiprávní jednání nijak postižena. Netřeba zdůrazňovat, že jednání řidičů, kteří již předem počítají s tím, že pravidla silničního provozu nebudou respektovat a že jim za to nehrozí žádná sankce, je vysoce společensky nebezpečné a znamená ohrožení životů, zdraví a majetku jiných účastníků silničního provozu.“*¹¹⁰

K obstrukcím ve většině případů dochází již se zahájením správního řízení u prvostupňového správního orgánu, přičemž se k nim obviněný schyluje povětšinou při uplatňování svých procesních práv. A tudíž je zapotřebí, aby úřední osoby měly znalost nejenom hmotněprávní úpravy přestupků, ale i řádnou znalost procesní části řízení, tj. zákona o odpovědnosti za přestupky a správního řádu, judikatury a odborné literatury. Obstrukce jsou obviněným mnohdy uplatňovány tak, aby vyžadovaly od správního orgánu

¹¹⁰ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 4 As 199/2017-30, [02.03.2020]. Dostupné z: www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0199_4As__1700030_20180109093925_20180110094028_prevedeno.pdf

pružnou reakci, přičemž však nesmí dojít ke krácení jakýchkoliv jeho práv. Takový postup nesmí být při ukládání správního trestu přičítán obviněnému jako okolnost přitěžující.

Všeobecně nelze vymezit, které jednání je obstrukcí a které nikoliv, protože musí být zohledněny veškeré okolnosti řízení i případu. I přesto je možno se na některé okruhy překážek v řízení, které cílí na procesní obstrukci, zaměřit.

První obstrukcí obviněného již na počátku správního řízení bývá vyvolání problému s doručováním písemností. Správní orgán doručuje oznámení o zahájení řízení, předvolání, usnesení a rozhodnutí do vlastních rukou obviněného, resp. tomu koho si na základě plné moci zvolil jako zmocněnce. Správní orgán prvotně doručuje písemnosti do datové schránky adresáta prostřednictvím veřejné datové sítě. Nelze-li takto doručit, doručuje se na adresu pro doručování, kterou určí sám adresát, nebo která je uvedena v systému evidence obyvatel či na adresu trvalého pobytu prostřednictvím poštovních služeb.

U datových schránek bývá většinou problém ten, že obviněný si úmyslně zřídí datovou schránku až během řízení, a doufá, že správní orgán nebude již ověřovat adresu pro doručování, a bude doručovat písemnosti jako na počátku řízení, tedy prostřednictvím pošty, a pak je písemnost doručena v rozporu se zákonem, což znamená, jako by nebyla vůbec doručena. Nebo naopak, obviněný má zřízenou datovou schránku, přičemž po zaslání první písemnosti, si ji zruší, protože zjistí, že je správním orgánem snadno dosažitelný. I při doručování prostřednictvím datových schránek musí být rozlišováno, zda je písemnost určena do vlastních rukou adresáta či nikoliv a je důležité zaškrtnout příznak „do vlastních rukou“, (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 10 As 206/2018-42: *„NSS proto souhlasí se stěžovatelem, že rovněž při doručování datovou schránkou se tedy uplatní § 19 odst. 4 ve spojení s § 72 odst. 1 správního řádu v rozhodném znění, podle kterého se meritorní správní rozhodnutí doručují „do vlastních rukou“. Správní orgány jsou v takovém případě povinny označit datovou zprávu příznakem „do vlastních rukou“.*)¹¹¹

Další problém může nastat při klasickém doručování písemností prostřednictvím poštovních služeb, pokud na adrese pro doručování se obviněný nezdržuje, nepřebírá poštu a nemá ani umístěnou poštovní schránku. Postup je takový, že pokud není adresát na adrese zastížen, poštovní doručovatel ponechá na místě oznámení o tom, že je mu zásilka doručována, a že je uložena u provozovatele poštovních služeb a je připravena k vyzvednutí ve lhůtě 10 dnů. Pokud si písemnost adresát v této lhůtě nevyzvedne, považuje se posledním dnem této lhůty za doručenu. Po této lhůtě doručovatel zásilku na uvedené adrese vloží do

¹¹¹ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 10 As 206/2018, [02.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2018/020610As__1800042_20190111091443_20190114120023_prevedeno.pdf

poštovní schránky či na jiné vhodné místo, jestliže tuto možnost správní orgán nevyloučí. Podmínkou náhradního doručení tzv. fikci je ponechání adresátovi poučení o právních následcích v případě nevyzvednutí písemnosti ve lhůtě nebo odmítnutí převzetí či neposkytnutí součinnosti při doručování. Fikce doručení je naplněna i v případě, kdy je zásilka správnímu orgánu jako odesílateli vrácena, protože na adrese pro vhození zásilky nebyla poštovní schránka či jiné vhodné místo, (viz např. z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2016, č. j.: 3 As 241/2014: „*Na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.*“).¹¹²

Problémové bývá také zasílání písemností do ciziny, protože doručování dané země se řídí svými národními zákony. Takové doručování není v souladu s našimi zákony, nelze uplatnit ustanovení správního řádu. Pokud si obviněný zvolí svého zástupce, který má adresu pobytu na území cizího státu, správní orgán je povinen na tuto adresu písemnosti doručovat. Zmocněnci se nedaří doručovat, čímž se přestupkové řízení neúměrně protahuje, a obviněný se tak snaží dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty pro jednání přestupku.

Velmi častou obstrukční taktikou obviněného proto bývá, že si zvolí svého zmocněnce, avšak ne z důvodu řádného zastoupení, ale z důvodu, aby vytvářel překážky v řízení. Takovému zmocněnci se nedaří písemnosti doručovat, ani náhradním doručením tzv. fikcí dle správního řádu, protože na adrese nemá vhodné místo pro ponechání zásilky nebo adresa zmocněnce je v zahraničí (viz dále).

Další obstrukční chování obviněného bývá spojeno s omluvami z ústního jednání. Omluvu obviněného musí správní orgán individuálně posoudit, přičemž musí rozhodnout, zda je důvodná a zakládá důvod pro to, aby bylo ústní jednání přeloženo na jiný termín. Je to celkově nepříjemná situace, když jsou k jednání předvoláni svědci, nemohou být v nepřítomnosti obviněného vyslechnuti, a musí být předvoláni znovu. Dle ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 6 As 25/2013-23¹¹³) omluva musí být včasná, důvodná a doložená. Obviněný je povinen neodkladně oznámit správnímu orgánu okolnost, která mu brání dostavit se k ústnímu jednání, jakmile se o ní dozví. V omluvě musí obviněný uvést důvod, který mu znemožňuje dostavit se k jednání, a tento důvod musí prokázat a doložit jej. Příznačně obstrukční omluva je ta, která je učiněna

¹¹² Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 3 As 241/2014-41, [02.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0241_3As__1400041_20170105094329_prevedeno.pdf

¹¹³ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 6 As 25/2013-23, [02.03.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0025_6As__130_20130703110623_prevedeno.pdf

bezprostředně před ústním jednáním, přičemž obviněný žádá svoji osobní přítomnost na ústním jednání.

Například nemůže být akceptována omluva z důvodu návštěvy lékaře, kterou bylo možno přesunout na jiný den, ale naopak omluva kvůli nenadálé fyzické indispozici či akutnímu ošetření je považována za náležitou. Také je judikováno, že soukromé záležitosti nemají přednost před záležitostmi úředními. Je však na uvážení, pokud obviněný má již uhrazenou dovolenou v zahraničí a správnímu orgánu to neodkladně oznámí ve chvíli, kdy je mu předvolání k ústnímu jednání doručeno. Proto by i ze strany správního orgánu bylo lidsky vhodné tuto omluvu akceptovat, a to zejména v případě, pokud v jednání obviněného nelze spatřovat znaky obstrukčního způsobu obhajoby a jedná se o první omluvu.

Specifickými jsou omluvy advokáta obviněného z ústního jednání z důvodu kolize s jiným jednáním, např. u soudu. Vzhledem k tomu, že advokát si může zvolit dalšího zástupce substitucí (substituta), není tato omluva považována za důvodnou, a ústní jednání i v tomto případě proběhne v nepřítomnosti obviněného i jeho právního zástupce.

Mezi procesní právo mimo jiné patří i uplatnění námítky podjatosti, kterou může vznést jak účastník řízení, tak oprávněná úřední osoba. Tím by mělo být zaručeno nestranné a objektivní rozhodování ve správním řízení. Podjatost je pochybnost o nestranném rozhodnutí ve věci, protože je ovlivněn vztah úřední osoby k účastníkům řízení, ke svědkům či k samotné projednávané věci

Ke zneužití tohoto institutu dochází v případě vznesení tzv. systémové podjatosti, kdy je namítána hromadná podjatost všech úředních osob správního orgánu, nevyjímaje vedoucích úředníků a osob stojících ve vedení úřadu – tajemníka a starosty. Námitky bývají ve většině případů vzneseny vůči služebnímu poměru úřední osoby, která má pracovní právní vztah ke správnímu orgánu, který je pověřen k vedení řízení, ve spojení se zájmem tohoto orgánu na výsledku řízení. Námitky jsou postaveny pouze na typizovaných spekulativních skutečnostech, např. úřední osoba má k vyřízení mnoho věcí a je přetížena, je motivována odměnou za uložení trestu obviněnému, chová se nepřátelsky, uložena pokuta je výnosem správního orgánu (postoj k věci je ovlivněn), je zneužíváno právo atd. O takto vznesené námitce podjatosti musí rozhodnout nadřízený správní orgán. Často je námitka podjatosti vznesena těsně před ústním jednáním, které může být konáno, až když je o námitce rozhodnuto.

V současné době nejvíce diskutovanou skupinou vytvářející obstrukce jsou tzv. obecní zmocněnci. V přestupkovém řízení právní služby poskytují dle zvláštních zákonů především advokáti. Obecní zmocněnci poskytují pachatelům v přestupkovém řízení za úhradu

nekvalifikované právní služby. Cílem těchto služeb je vyhnout se odpovědnosti za přešůpek.¹¹⁴ Z těchto důvodů obecní zmocněnci vytvářejí v řízení úmyslný zmatek. Zasílají během řízení stále nové a jiné plné moci k zastupování obviněného v řízení. Poté je zpochybňována a napadána platnost zastoupení, vyvolávána situace, jakému zmocněnci a kam doručovat. Dalším způsobem bývá tvoření překážek v doručování, kdy zmocněnec má adresu v zahraničí, zahlcování správního orgánu spoustou nepatřičných podání, navrhování provedení nepotřebných důkazů atd. Věcná stránka přešůpku bývá odsunuta na úkor obstrukcí v řízení.

Dalším způsobem, jak lze prodlužovat dobu řízení, je podání odvolání, které nesplňuje požadavky správního řádu na obsahové náležitosti uvedením odvolacích důvodů, tedy podání tzv. blanketního odvolání. Obstrukce je zřejmá u advokátů či obecných zmocněnců, kteří opakovaně obviněného ve správním řízení zastupují, protože jsou to subjekty znalé práva. Správní orgán je poté, co obdrží takového odvolání, povinen vyzvat podatele o doplnění odvolání, určit mu k tomuto úkonu usnesením lhůtu. Podatel si pak zásilku nepřebírá, čeká se na fikci doručení, musí uplynout stanovená lhůta.

Blanketních odvolání se týká další způsob obstrukcí. Obviněný, který volí po celé řízení před správními orgány pasivní obhajobu, pak v následně podané žalobě ke správnímu soudu přichází s naprosto novými argumenty a námitkami. Tedy zcela úmyslně je ponechává až do řízení před soudem. Pro případné vady, které mohly být již odstraněny v řízení před správními orgány, je věc vrácena správnímu orgánu prvé instance, a řízení je vedeno od počátku, a pak je běžné, že lhůta pro projednání přešůpku uplyne, aniž by bylo ve věci pravomocně rozhodnuto. K tomuto problému se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23.04.2015, č. j.: 2 As 215/2014: „*Je obecně vhodné, aby stěžovatel neuchovával paletu svých námitek proti přešůpkovému rozhodnutí na pozdější dobu, ale uplatnil je již v prvním stupni přešůpkového řízení. Jinak se stěžovatel zbytečně připraví o posouzení námitek v obou instancích správního řízení. Navíc se může teprve ex post podaná obrana o chybách měření jevit dle kontextu věci i jako účelová.*“¹¹⁵

Obstrukce v řízení jsou zřejmé i v následující kauze přešůpku, který řešil Nejvyšší správní soud ve věci pod č. j.: 7 As 129/2016. V tomto případě neposkytl zjevným obstrukcím v řízení o přešůpku právní ochranu. Správní orgán I. stupně rozhodoval ve věci přešůpku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle ustanovení § 125f

¹¹⁴ Sněmovní tisk 670/0, část č. 1/4, 2019. [online] Novela z. o odpovědnosti za přešůpky, [02.03.2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=670&CT1=0>.

¹¹⁵ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 2 As 215/2014 [18.02.2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0215_2As__1400043_20150504103425_prevedeno.pdf

odst. 1 zákona o silničním provozu, kterého se obviněný provozovatel vozidla dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 10 téhož zákona nezajistil, aby při užití vozidla na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Obviněný byl zastupován společností FLEET Control s. r. o. V projednávané věci byla vozidlu, které řídil nezjištěný řidič, a jehož provozovatelem byl obviněný, byla v prostoru dálničního tunelu Valík, kde je nejvyšší dovolená rychlost omezena proměnným dopravním značením na 80 km/hod, naměřena rychlost 124 km/hod (po odečtení povolené tolerance chyby měřidla), a to dne 12.09.2014. Obviněný provozovatel sdělil, že vozidlo řídil pan X. Správní orgán I. stupně zjistil v místě bydliště pana X u městského úřadu i u Policie ČR, že pan X desátý den po spáchání přestupku zemřel, přičemž v pracovní neschopnosti byl ode dne 28.02.2014 a jeho zdravotní stav byl na tolik vážný, že v roce 2014 neřídil motorové vozidlo. Dále bylo zjištěno, že bylo proti panu X jako řidiči vedeno několik přestupkových řízení, u kterých byla zaangažovaná společnost FLEET Control s. r. o. Z fotografie nebylo možno ztotožnit řidiče vozidla. Správní orgán I. stupně oznámení přestupku neznámého řidiče odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Na základě shromážděných listinných důkazů správní orgán I. stupně ve věci rozhodl o vině obviněného provozovatele (nekonal ústní jednání, protože se jednalo o správní delikt dle dřívější právní úpravy). Obviněný proti rozhodnutí podal blanketní odvolání. Správním orgánem I. stupně byl vyzván k odstranění vad podání, a k tomuto úkonu mu určil přiměřenou lhůtu. Obviněný zůstal pasivním. Odvolací správní orgán rozhodl i bez znalosti odvolacích důvodů. Následně ve věci byla obviněným podána žaloba a u krajské soudu proběhlo řízení, jehož výsledkem bylo potvrzení rozhodnutí obou instancí správních orgánů. Nejvyšší správní soud konstatoval, že projednávaná věc je další z řady případů, v nichž provozovatele vozidla zastupuje společnost FLEET Control s. r. o. Pro všechny případy je typické, že obviněný provozovatel sdělí osobu řidiče, která je nekontaktní, nebo která z důvodu závažného onemocnění nemohla vozidlo řídit, a v době projednávání přestupku je již po smrti. Dále je pro tyto případy typické, že zástupce obviněného provozovatele vozidla je pasivní, se správním orgánem nekomunikuje, podává blanketní odvolání, které ani na výzvu správního orgánu nedoplní. V řízení před soudem poté uplatňuje celou škálu žalobních námitek, které jsou typové formální a ke konkrétní projednávané věci se nevztahují, jsou všeobecné. V tomto řízení obviněný provozovatel namítal, že správní orgány neučinily dostatečné kroky ke zjištění pachatele přestupku. I v tomto případě obviněný provozovatel v řízení nevyvíjel jakoukoliv součinnost se správními orgány a skutková zjištění případu, že v místě spáchání

dopravního přestupku byla nejvyšší povolená rychlost omezena na 80 km/hod, napadl až v žalobě před krajským soudem. Nejvyšší správní soud kauzu uzavřel: „*Provozovatel vozidla může zabránit zahájení tohoto řízení, pokud správnímu orgánu na výzvu podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu sdělí údaje o totožnosti řidiče v době spáchání přestupku. Tuto možnost však nelze redukovat na pouhou formalitu, případně na způsob, jak řízení bez jakékoli sankce neúměrně protahovat uváděním nepravdivých či neaktuálních údajů.*“¹¹⁶

Úmyslné obstrukce v řízení ze strany obviněných kladou oprávněné úřední osoby správních orgánů vyšší nároky. Ty musí být schopny taková obstrukční jednání rozpoznat, v souladu se zákonem na ně řádně reagovat, což většinou s sebou nese i vyšší administrativní zátěž. Obstrukčním jednáním nebývají zahlceny pouze správní orgány prvního i druhého stupně, ale krajské soudy a Nejvyšší správní soud.

Cílem maření postupů správního orgánu je zpomalit jeho výkon a činit překážky tak, aby nebylo o přestupku pravomocně rozhodnuto, čímž by se obviněný zprostil odpovědnosti za přestupek. Při rozhodování o správním trestu obviněného však správní orgán nesmí přihlídnout jako k přitěžující okolnosti vytváření obstrukcí.

V řízení dochází k průtahům a hmotněprávní stránka protiprávního jednání bývá pak odsunuta. Ve výsledku správní řízení je ukončeno za základě pochybení spočívající v procesním postupu správního orgánu. Za těchto okolností je vhodná metodická pomoc nadřízených správních orgánů a ministerstev. Důležitý je i zásah zákonodárce, který by měl pružně na vytvářené obstrukce reagovat a neposkytovat tomuto jednání právní ochranu.

Obstrukční jednání týkající se doručování je již limitováno v ustanovení § 67 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stanoví: *jestliže se nedaří doručovat zmocněnci účastníka řízení, doručuje správní orgán pouze účastníkovi řízení.* Z gramatické formulace je evidentní, že se ustanovení nevztahuje pouze na obviněného, ale i na jiné účastníky řízení, kteří si zvolí zmocněnce. Správní orgán je povinen se pokusit doručit písemnost zmocněnci účastníka řízení nejméně dvakrát. A až poté, co se mu písemnost nepodaří doručit, doručuje ji samotnému účastníkovi řízení.

Problematiku tzv. systémové podjatosti, která bývá také častým důvodem k vyvolání obstrukcí v řízení, byla zákonodárcem vyřešena novelizací správního řádu zákonem č.

¹¹⁶ Rozhodnutí správních soudů. [online] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 7 As 129/2016-35 [18.02.2020]. Dostupné z: www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0129_7As__1600035_20161003085704_prevedeno.pdf

176/2018 Sb., s účinností ode dne 01.11.2018.¹¹⁷ Do ustanovení § 14 byl vložen nový odstavce, dle kterého není vyloučena úřední osoba podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím pracovněprávním nebo služebním poměrem nebo jiným obdobným vztahem k územnímu samosprávnému celku nebo ke státu. Dříve byla správním řádem upravena pouze pochybnost o nepodjatosti jednotlivé úřední osoby, která se bezprostředně podílela na výkonu pravomoci. Námitky podjatosti vytvářející obstrukce v řízení jsou povětšinou směřovány ke správnímu orgánu, který je příslušným k vedení řízení, a z toho důvodu je usuzován jeho zájem na výsledku řízení, a tak je namítána i podjatost všech úředních osob tohoto orgánu. Úřední osoby nebyly schopny posoudit, zda v konkrétním případě byla naplněna namítaná systémová podjatost, a následně vyhodnotit, zda mají této námitce vyhovět. Tato nová právní úprava reaguje na námitky systémové podjatosti a měla by zamezit obstrukcím, přispět k rychlejšímu a efektivnějšímu správnímu řízení.

Zákonodárce dále reaguje na současný stav, zastupování tzv. obecnými zmocněnci.¹¹⁸ Poskytování právních služeb zejména v přestupkové agendě je svěřeno zejména advokátům za podmínek stanovených zvláštními zákony. Ty jsou však v současné době porušovány, jelikož právní služby poskytují za úplatu osoby, které k tomu nejsou oprávněny, tzv. obecní zmocněnci. Tito se dopouští neoprávněného podnikání, ale ze zastoupení v konkrétním řízení je správní orgán vyloučit nemůže. Z toho důvodu je plánována novelizace vložením ustanovení o „Nepřípustném zastoupení“ do ustanovení § 72b zákona o odpovědnosti za přestupky. Správní orgány budou mít možnost v řízení o přestupku nepřipustit zastoupení obecného zmocněnce, který zastupuje opakovaně. Novela zákona je schválena Ministerstvem vnitra i vládou, a nyní je v Poslanecké sněmovně v 1. čtení.

9 Nároky na vzdělání oprávněné úřední osoby

Reformou správního trestání se původně zamýšlelo zvýšení požadavků na vzdělání předsedů přestupkových komisí, následně byly tyto požadavky vztaženy i na oprávněné úřední osoby. Jak je ze zákona o odpovědnosti za přestupky zřejmé, zákonodárci pravomoc komisí pro projednávání přestupků zúžili, a svěřili jim pouze věcnou příslušnost k řízení o přestupcích proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě,

¹¹⁷ Sbírka zákonů a mezinárodních smluv, 2018. [online] Předpis 176/2018 Sb., [02.03.2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=176&r=2018>

¹¹⁸ Sněmovní tisk 670/0, část č. 1/4, 2019. [online] Novela z. o odpovědnosti za přestupky, [02.03.2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=670&CT1=0>.

o přestupcích proti občanskému soužití a proti majetku a o přestupcích, o kterých tak stanoví zvláštní zákon.

Zákonem o odpovědnosti za přestupky v ustanovení § 111 byly zpřísněny požadavky na oprávněnou úřední osobu, která se podílí na řízení o přestupku. Zákon striktně stanovil, že úředník musí mít vysokoškolské vzdělání v oboru práva v magisterském studijním programu nebo musí mít vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a složit u Ministerstva vnitra odbornou zkoušku. Ustanovení se nevztahuje na osoby, které projednávají přestupek uložením příkazu na místě (policisté a strážníci) a na ministra a na vedoucího jiného ústředního správního úřadu.

V přechodném ustanovení § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky do dne 31.12.2022 může vykonávat přestupkovou agendu oprávněná úřední osoba, i když nesplňuje podmínky uvedené v ustanovení § 111. Dále byla stanovena výjimka a to, že vzdělanostní podmínky oprávněné úřední osoby nemusí splňovat úředník, který má praxi v projednávání a v rozhodování přestupků v délce 10 let a je mu více jak 50 let, a to k rozhodnému datu 31.12.2022.

Dle důvodové zprávy k zákonu č. 277/2019 Sb. praxe ukázala, že tyto požadavky na oprávněnou úřední osobu, která provádí řízení a rozhoduje o přestupcích, jsou náročné. Zvýšené nároky na úředníka, který zpracovává přestupkovou agendu, jsou opodstatněné, protože proces projednávání přestupků se stává složitějším a odbornějším. Nároky jsou kladeny stále na vyšší kvalitu meritorního rozhodnutí, ale i na procesní pružnost úředníka už vzhledem k obstrukcím, které v poslední době tzv. obecní zmocněnci velmi často vytvářejí, které je nutno řešit mnohdy velmi operativně na poslední chvíli. Objevily se i návrhy, že by stále obtížnější projednávání přestupků přešlo do kompetence soudů jako tzv. soudní přestupky.¹¹⁹

Při obsazování volných pracovních míst však bylo zjištěno, že se uchazeči s vysokoškolským vzděláním, zejména v oboru práva, takřka vůbec o takovéto pracovní pozice neucházejí. Jedním z důvodů může být i platové ohodnocení úředníka, které z velké části závisí na délce praxe v oboru, protože se striktně odvíjí od zákonem daných platových tabulek, přičemž k postupu mezi platovými stupni dochází vždy až po několika letech. Dalším všeobecným důvodem nezájmu o pozici úředníka může být i zodpovědnost, která je na úředníka kladena, pokud v řízení zvolí nesprávný postup či chybně o přestupku rozhodne. Také samotný charakter přestupkového řízení je náročný vzhledem ke své podstatě, kdy

¹¹⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 421 s.

dochází ke střetu zájmu správního orgánu a obviněného. Současně byla vznesena kritika, někdy označované až jako diskriminační, výjimky z kvalifikačních požadavků pro osobu, která ke dni 31.12.2022 vykonává praxi v oboru 10 let a zároveň dosáhne věku 50 let.

V souhrnu tyto nároky na vzdělání by mohly vést k tomu, že stávající úředníci by z agendy odcházeli, protože by po roce 2022 nebyli schopni splnit požadavky zákonodárce, a nové úředníky by bylo obtížné získat, čímž by mohlo dojít k narušení stability personálního zabezpečení přestupkové agendy a následně i k ohrožení jejího výkonu.

Zákonodárce na tyto skutečnosti reagoval a zákon o odpovědnosti za přestupky novelizoval zákonem č. 277/2019 Sb., který se stal platným dne 18.11.2019 s účinností ode dne 01.01.2022. Nároky na vzdělání úřední osoby zmírnil a zcela vypustil nutnost vysokoškolského vzdělání a podmínku dosažení věku 50 let u desetileté praxe úplně vyškrtl. Zkušenosti získané během minimálně desetileté praxe dle zákonodárce jsou dostačující a zaručují kvalitní výkon přestupkové agendy.

Oprávněná úřední osoba, pokud nebude mít vysokoškolské vzdělání v oboru práva na vysoké škole, musí prokázat odbornou způsobilost k vedení přestupkové agendy zkouškou vykonanou u Ministerstva vnitra. Pokud úřední osoba bude mít praxi v přestupkovém řízení minimálně 10 let, nemusí mít ani vysokoškolské vzdělání a nemusí skládat zkoušku u Ministerstva vnitra. Praxí se rozumí, že úředník vedl správní řízení o přestupku či o správním deliktu a rozhodoval ve věci samé. V publikaci *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*, autorů Ondrušová, Ondruš a Vytopil,¹²⁰ je uvedeno, že pro uznání praxe úředník musel nejenom ve věci rozhodovat, ale také meritorní rozhodnutí podepisovat, a dále že podstatným je, zda úředník byl oprávněn pravomocí k rozhodování přestupků a v zásadě není důležité, zda tak vůbec konal a jak často musel rozhodovat. S tímto názorem snad ani nelze souhlasit, protože většina správních orgánů má organizačním řádem dáno, že oprávněné osoby si samy rozhodnutí nepodepisují, to přísluší povětšinou vedoucímu oddělení nebo odboru, který tím současně poskytuje kontrolu napsaných písemností. To však neznamená, že by řízení o přestupku úředníci nevedli, nebo že by nevyhotovovali meritorní rozhodnutí. Vždyť v důvodové zprávě k novele zákona je uvedeno, že právě znalosti nabyté během mnohaletých praktických zkušeností jsou dostačující ke splnění kvalifikačních požadavků. Bylo by zážející, kdyby praxe byla započítána úředníkovi, který by tedy byl

¹²⁰ ONDRUŠKOVÁ, Marta, ONDRUŠKA, Radek, VYTOPIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* 758 s.

pouze oprávněn pravomocí k rozhodování o přestupcích, a nebylo by rozhodné, zda se na řízení či rozhodování fakticky podílel.

10 Obec s rozšířenou působností – Nepomuk

Město Nepomuk se nachází v Plzeňském kraji v okrese Plzeň – jih, leží 35 km jižně od města Plzně a má přibližně 3 500 obyvatel. Je rodištěm svatého Jana Nepomuckého a významnou dominantou nad městem je zámek Zelená Hora. Nepomuk je obcí s rozšířenou působností v jehož správním obvodu je 27 obcí, v nichž žije cca 11 000 obyvatel.

Přestupky ve správním obvodu Městského úřadu Nepomuk byly projednávány do dne 31.12.2002 Komisí k projednávání přestupků rady města Nepomuk. Po reformě veřejné správy pak řízení o přestupcích bylo ode dne 01.01.2003 vedeno referentem odboru městského úřadu. Okolní obce s městem Nepomuk uzavřely veřejnoprávní smlouvu na výkon přestupkové agendy. V současné době poplatek za projednání jednoho přestupku spáchaného ve správním obvodu jednotlivé obce činí 500 Kč.

Autorka práce získala informace a data o výkonu přestupkové agendy v obvodu Městského úřadu Nepomuk za období od roku 1996 do roku 2018 v oblasti tzv. obecných přestupků neboli přestupků proti veřejnému pořádku od dlouholeté referentky, která tuto agendu zpracovávala a vedla evidenci přestupků. Rozsah obvodu, v kterém jsou přestupky sledovány, je po tu dobu neměnný. Sledovány jsou přestupky pouze fyzických osob.

Vzhledem k tomu, že ve sledovaném období byl zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích mnohokrát novelizován, a následně ke dni 30.06.2017 pozbyl platnosti, přičemž od 01.07.2017 nabyl účinnosti zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, je následně shrnuto, jaká data byla použita a jak byla setříděna podle druhů přestupků.

Sledované přestupky označené jako přestupky proti veřejnému pořádku zahrnují přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití a přestupky proti majetku. Dále jsou tyto přestupky blíže specifikovány, a to i vzhledem ke změně zákona ve sledovaném období. Do 30.06.2017 byly přestupky uvedeny v přestupkovém zákoně a poté přešly do zákona o některých přestupcích.

Přestupkem proti pořádku ve státní správě je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v ustanovení § 21 až § 45 přestupkového zákona, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí a krajů (popř. okresních úřadů). **Přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy** je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich

samostatné působnosti. Tato skutková podstata přestupků odpovídala ustanovení § 46 odst. 1 a 2 přestupkového zákona. V novém zákoně o některých přestupcích jsou skutkové podstaty totožných přestupků přeformulovány do ustanovení § 4 odst. 1 a 2 zákona o některých přestupcích: 1) Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce nebo kraje, 2) Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje. Tyto přestupky jsou vykazovány společně.

Přestupku proti veřejnému pořádku se dopustí ten, kdo **a) neuposlechne výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci, b) poruší noční klid, c) vzbudí veřejné pohoršení, d) znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství, e) úmyslně zničí, poškodí, znečistí nebo neoprávněně odstraní, zamění, pozmění, zakryje nebo přemístí turistickou značku nebo jiné orientační označení, f) poruší podmínky uložené na ochranu veřejného pořádku při konání veřejných tělovýchovných, sportovních nebo kulturních podniků anebo v místech určených k rekreaci nebo turistice, g) jako návštěvník před zahájením organizovaného sportovního utkání, v jeho průběhu nebo při jeho zakončení má obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jeho identifikaci, h) poškodí nebo neoprávněně zabere veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení, i) neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpadky nebo odpady mimo vyhrazená místa.** Tyto přestupky zahrnoval přestupkový zákon v ustanovení § 47 odst. 1. Novelizací přestupkového zákona zákonem č. 204/2015 Sb., s účinností ode dne 01.10.2016, byla mezi tyto přestupky zahrnuta i nová skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku, kterého se dopustí ten, kdo **maří vykázaní z obydlí** provedené podle jiného právního předpisu nebo rozhodnutí soudu o předběžném opatření podle zákona o zvláštních řízeních soudních, kterým se ukládá povinnost dočasně opustit společné obydlí a jeho bezprostřední okolí a zdržet se vstupu do něj nebo povinnost zdržet se styku s ohroženou osobou a navazování kontaktů s ní. Ode dne 01.07.2017 byla mezi stávající přestupky proti veřejnému pořádku nově dle ustanovení § 5 zákona o některých přestupcích zahrnuta ještě jedna skutková podstata přestupku, kterého se dopustí ten, kdo **zneváží postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci**. I tyto výše uvedené přestupky jsou zaznamenány v souhrnu a nejsou sledovány jednotlivě.

Mezi výše uvedené přestupky proti veřejnému pořádku byly pro tuto práci zařazeny přestupky, kterých se dopustila fyzická osoba porušením i jiných povinností, než které byly uvedeny v § 47 přestupkového zákona, jestliže byly stanoveny zvláštními právními předpisy.

Přestupky proti občanskému soužití byly v ustanovení § 49 odst. 1 přestupkového zákona rozděleny do pěti skupin pod písmena a) až e). Ve sledované skupině se nacházejí pouze ty přestupky, které byly projednávány správním orgánem: a) přestupek ublížení na cti jinému urážkou nebo vydáním v posměch, b) ublížení na zdraví jinému z nedbalosti, c) úmyslné narušení občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním. S účinností novelizace zákonem č. 204/2015 Sb. od 01.10.2016 byly skutkové podstaty přestupků rozděleny v odstavci 1 takto: a) ublížení na cti jinému urážkou nebo vydáním v posměch, a b) jinému ublíží na zdraví (srov. předchozí ustanovení zákona, přestupek bylo možno spáchat pouze z nedbalosti). V odstavci 2 byly postupně přestupky úmyslného narušení občanského soužití diferencovány pod písm. a) vyhrožování újmou na zdraví jinému, b) nepravdivé obvinění jiného z přestupku, c) schválnosti vůči jinému, nebo d) jiné hrubé jednání. V novém zákoně o některých přestupcích jsou tyto přestupky rozděleny na stejném principu.

Je nutno dále uvést, že pro potřeby této práce jsou přestupky proti občanskému soužití rozděleny podle původního znění přestupkového zákona na písmena a), b) a c). Tedy pod písmenem **a) budou uváděny přestupky ublížení na cti**, kterého se dopustí ten, kdo jiného urazí nebo vydá v posměch slovním projevem nebo posunkem. K odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti. Tyto přestupky podle přestupkového zákona bylo možno projednat pouze na návrh navrhovatele, tedy osoby, která se cítila uražena. Podaným návrhem bylo řízení o přestupku zahájeno a navrhovatel byl účastníkem řízení se všemi procesními právy, proti rozhodnutí se mohl odvolat, ale pouze do rozhodnutí týkající se vyslovení viny obviněného nebo do rozhodnutí o zastavení řízení, a také proti jeho povinnosti nahradit náklady řízení. Za účinnosti přestupkového zákona totiž navrhovateli byla uložena povinnost nahradit náklady řízení stanovené paušální částkou stanovenou Ministerstvem vnitra ČR, bylo-li přestupkové řízení zahájeno na jeho návrh a následně bylo zastaveno, protože nebylo prokázáno, že se obviněný přestupku dopustil, nebo protože skutek nespáchal obviněný z přestupku, nebo protože skutek, o kterém se vedlo řízení, není přestupkem nebo se nestal. Dále byl navrhovatel povinen k úhradě nákladů řízení i v případě, pokud vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět nebo se k ústnímu jednání na řádné předvolání správního orgánu nedostavil bez náležité omluvy nebo důvodu. Jak je zřejmé, postavení

navrhovatele jako účastníka řízení bylo spojeno s rizikem, že když se bude domáhat svého práva, může být nakonec ten, kdo bude mít finanční postih, protože bude muset uhradit náklady řízení.

Za současné právní úpravy zákona o odpovědnosti za přestupky je osoba, které je ublíženo na cti, označena jako osoba přímo postižená spácháním přestupku, a pokud se domáhá projednání přestupku, musí podat souhlas se zahájením řízení o přestupku či s pokračováním řízení o přestupku. Správní orgán je povinen osobu o možnosti podání souhlasu poučit a zároveň jí k úkonu určit lhůtu ne kratší než 30 dnů. Řízení o přestupku po podání souhlasu následně zahajuje správní orgán z úřední povinnosti. Tato osoba, i když má procesní práva uvedená v ustanovení § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, není účastníkem řízení, ale osobou tzv. zúčastněnou na řízení. Osoba se stává osobou přímo postiženou spácháním přestupku ve chvíli, kdy podá u správního orgánu souhlas se zahájením řízení nebo souhlas s pokračováním řízení. Její práva jsou vymezena v ustanovení § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, například musí být seznámena se zahájením řízení o přestupku, může se zúčastnit ústního jednání a navrhopvat důkazy, vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, má právo na oznámení přestupku, ale právo odvolání ve věci jí nenáleží. V současné době tyto přestupky odpovídají ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích.

Je nutno podotknout, že dalšími přestupky, které lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, jsou také zbývající přestupky proti občanskému soužití a přestupky proti majetku spáchané mezi osobami blízkými dle zákona o některých přestupcích a přestupek ublížení na zdraví při dopravní nehodě dle zákona o silničním provozu. Za osobu blízkou se dle ustanovení § 22 odst. 1 občanského zákoníku považuje příbuzný v pokolení přímém, sourozenec, manžel nebo partner, a také další osoby v rodinném nebo obdobném poměru, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá považovala za vlastní (druh a družka, sešvagřené osoby).

Pod písmenem **b) jsou prezentovány přestupky** proti občanskému soužití, kterých se dopustí ten, **kdo jinému z nedbalosti ublíží na zdraví**. Takto skutková podstata přestupku zněla v přestupkovém zákoně. Novelizací zákonem č. 204/2015 Sb. od 01.10.2016 doznala skutková podstata přestupku změn, když v ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona a posléze v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích se uvádí, že přestupku se dopustí ten, kdo jinému ublíží na zdraví. Z dikce zákona je zřejmé, že přestupek může být v současné době spáchán nedbalostním i úmyslným jednáním.

Dále pod písmenem c) jsou uvedeny přestupky úmyslného narušení občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním. V současné době jsou jednotlivě uvedeny v ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) pod body 1 až 4 zákona o některých přestupcích.

Přestupky proti majetku byly původně v ustanovení § 50 odst. 1 přestupkového zákona, kde bylo uvedeno, že přestupku se dopustí ten, kdo dle písm. a) **úmyslně způsobí škodu na cizím majetku** krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku, nebo se o takové jednání pokusí, dle písm. b) **úmyslně neoprávněně užívá cizí majetek nebo si přisvojí cizí věc nálezem** nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby, a dle písm. c) úmyslně ukryje nebo na sebe nebo jiného převede věc, která byla získána přestupkem spáchaným jinou osobou, nebo to, co za takovou věc bylo opatřeno. V nynější úpravě zákona o některých přestupcích jsou jednotlivé přestupky členěny obdobně v ustanovení § 8 zákona, pouze jednání pod nyní uváděným písmenem a) jsou rozdělena jednotlivě pod body 1 až 4. Opět je tato změna u sledovaných přestupků zohledněna.

Uvedené novelizace, které vedly ke změnám v ustanoveních dotčených zákonů, jsou u sledovaných přestupků zohledněny a druhy přestupků jsou setříděny tak, aby skutkové podstaty přestupků byly spolu ve skupině dle slovního vyjádření, ne dle formalizovaného ustanovení v zákoně.

Následovně jsou přestupky v grafech znázorněny:

§ 46: přestupky proti pořádku ve státní správě a proti pořádku ve věcech územní samosprávy,

§ 47: přestupky proti veřejnému pořádku,

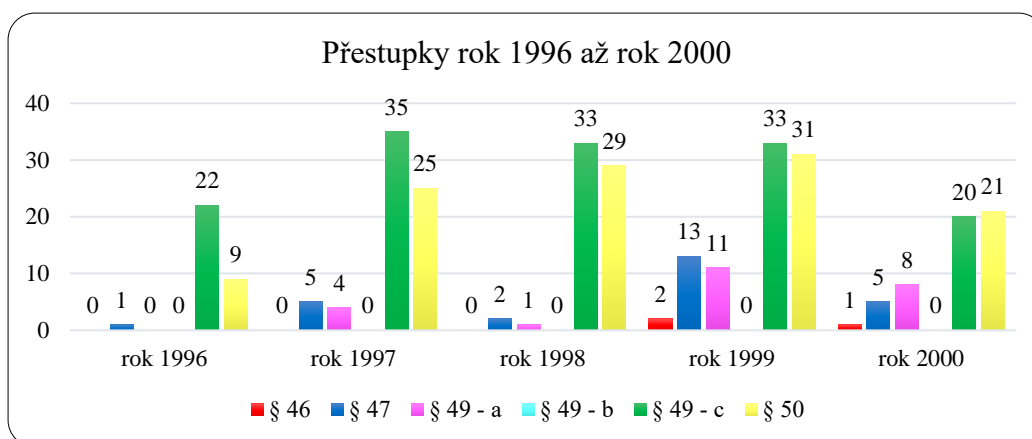
§ 49 – a: přestupky proti občanskému soužití – ublížení na cti,

§ 49 – b: přestupky proti občanskému soužití – ublížení na zdraví z nedbalosti,

§ 49 – c: přestupky proti občanskému soužití – úmyslné hrubé jednání (vyhrožování újmou na zdraví, drobné ublížení na zdraví, nepravdivé obvinění z přestupku, schválnosti nebo jiné hrubé jednání),

§ 50: přestupky proti majetku – úmyslné způsobení škody na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku, nebo pokus o takové jednání, a úmyslné neoprávněně užívání cizího majetku nebo přisvojení cizí věci nálezem.

Graf č. 1: Přestupky rok 1996 až rok 2000

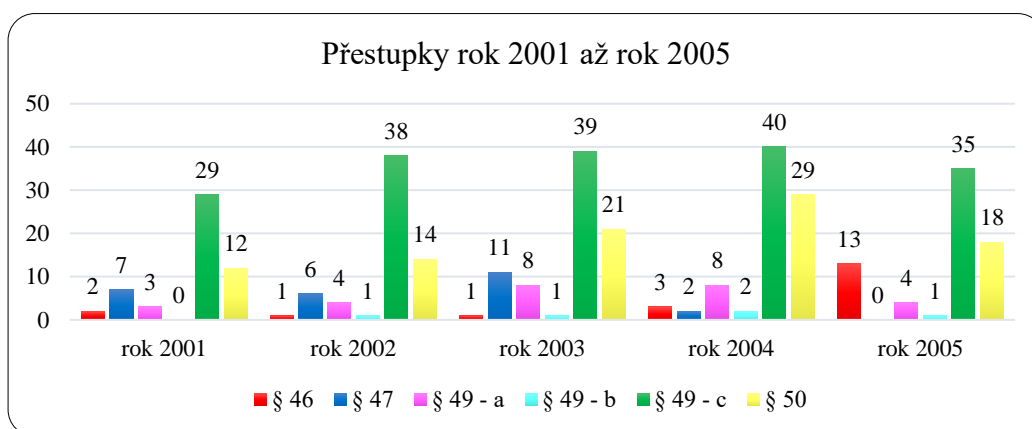


Graf 1 - Přestupky: rok 1996 až rok 2000

Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

Sledovaná data začínají **rokem 1996**. V tomto roce je zjištěno nejméně projednávaných přestupků, a to celkem 32, z čehož bylo 22 přestupků úmyslného hrubého jednání. Nevyskytoval se ani jeden přestupek ublížení na cti. **V roce 1997** narůstá množství oznámených přestupků na 69, což je víc jak na dvojnásobek roku předchozího. Z toho je 35 přestupků úmyslného hrubého jednání a 25 přestupků proti majetku. Stav přestupků **v roce 1998** je obdobný roku předchozímu. **V roce 1999** došlo opět ke zvýšení počtu oznámených přestupků, přičemž přestupků úmyslného hrubého jednání bylo 33 a přestupků proti majetku bylo 31. Neobvykle více se vyskytly přestupky proti veřejnému pořádku (13) a ublížení na cti (11). **V roce 2000** dochází k poklesu oznámených přestupků. Je zajímavé, že pouze v tomto roce je nejvíce přestupků proti majetku.

Graf č. 2: Přestupky rok 2001 až rok 2005

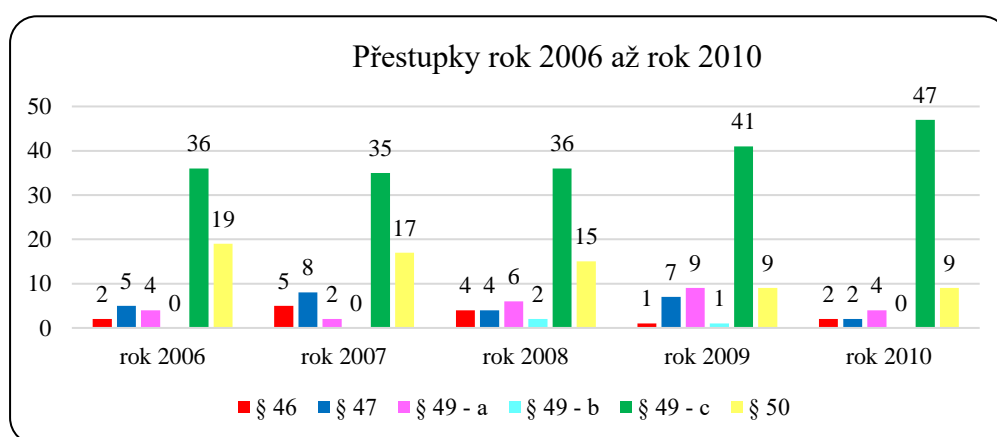


Graf 2 - Přestupky: rok 2001 až rok 2005

Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

V dalším **roce 2001**, oproti minulému roku, nastal výrazný nepoměr mezi přestupky úmyslného hrubého jednání a proti majetku: 29 oproti 12. V **roce 2002** pokračuje trend zvyšování přestupků úmyslného hrubého jednání vůči přestupkům proti majetku: 38 oproti 14. **Rok 2003 a rok 2004** byly, co se týče počtu a složení přestupků vyrovnané. V těchto letech bylo přestupků nejvíce v průběhu uplynulých deseti let. Dochází k nárůstu přestupků proti veřejnému pořádku a přestupků urážky na cti. V **roce 2005** narostl několikanásobně počet přestupků proti pořádku ve státní správě a proti pořádku ve věcech územní samosprávy.

Graf č. 3: Přestupky rok 2006 až rok 2010

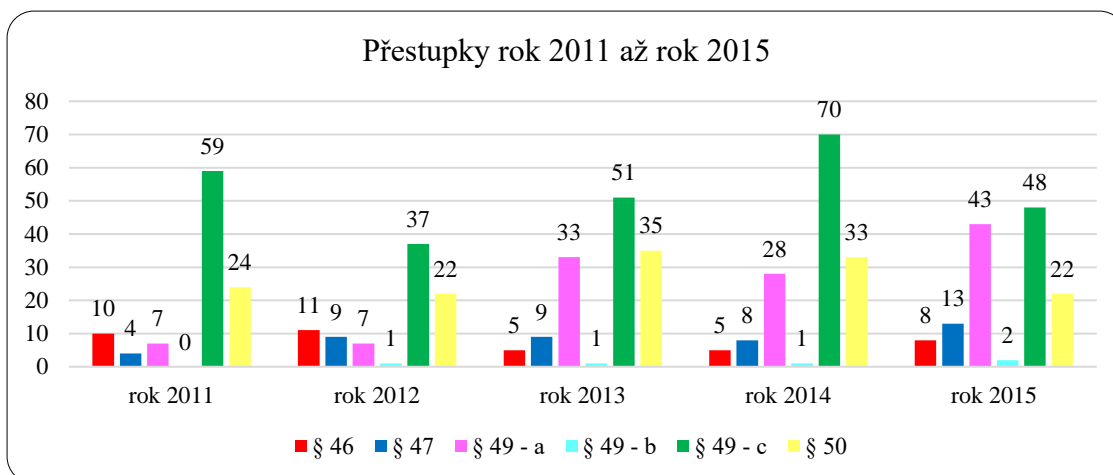


Graf 3 - Přestupky: rok 2006 až rok 2010

Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

V letech **2006, 2007 a 2008** nelze pozorovat žádné změny jak v počtu, tak ve složení přestupků. V **roce 2009** nastal velký rozdíl v počtu mezi přestupky úmyslného hrubého jednání a proti majetku, přičemž v následném **roce 2010** tento rozdíl ještě vzrostl: 47 oproti 9. Tento rozdíl mezi uvedenými přestupky setrvává i v následujících letech.

Graf č. 4: Přestupky rok 2011 až rok 2015

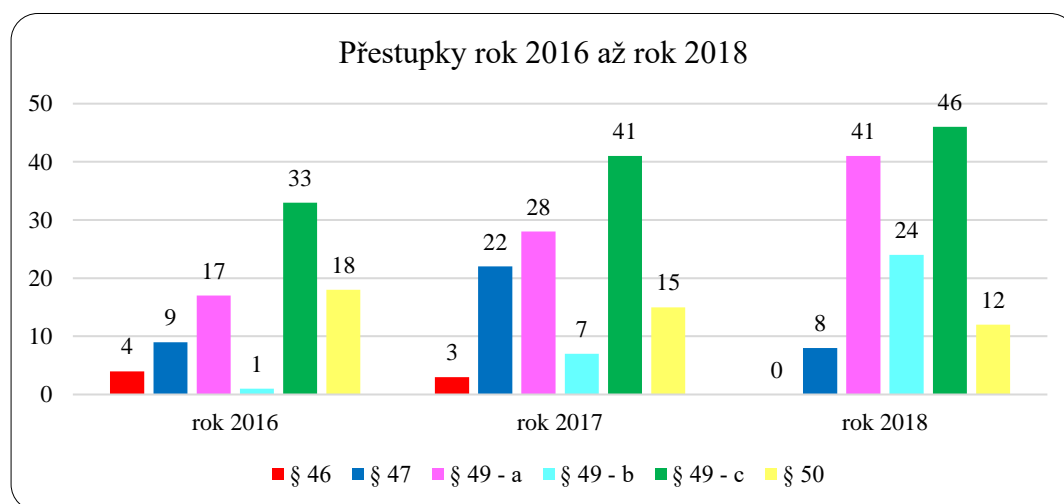


Graf 4 - Přestupky: rok 2011 až rok 2015

Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

V roce 2011 se zvyšuje počet přestupků proti pořádku ve státní správě a proti pořádku ve věcech územní samosprávy a postupně se zvyšuje i počet přestupků urážky na cti. V roce 2013 došlo k extrémnímu nárůstu návrhových přestupků urážky na cti na počet 33, přičemž dva roky před tím jich bylo sedm ročně. V roce 2014 bylo oznámených přestupků nejvíce ve sledovaném období: 145. V dalším roce 2015 počet oznámených přestupků urážky na cti gradoval na 43 a dosáhl tak skoro na počet přestupků úmyslného hrubého jednání (48).

Graf č. 5: Přestupky rok 2016 až rok 2018



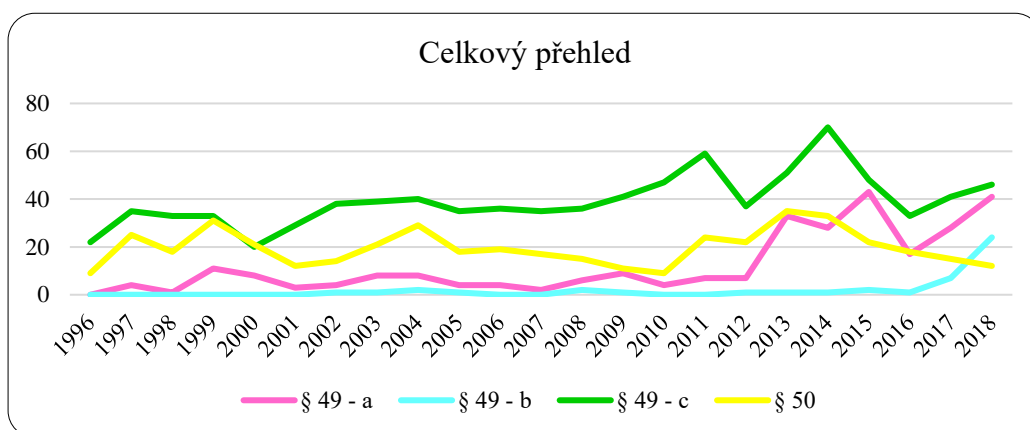
Graf 5 - Přestupky: rok 2016 až rok 2018

Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

V roce 2016 došlo k výraznému poklesu celkového množství oznámených přestupků, a to o 54. V roce 2017 byl překvapivý naopak nárůst počtu přestupků proti veřejnému pořádku a nedbalostního ublížení na zdraví. V roce 2018 množství přestupků urážky na cti

je téměř shodné s množstvím přestupků úmyslného hrubého jednání. V roce 2017 a v roce 2018 došlo k velkému nárůstu počtu přestupků ublížení na zdraví. V předchozích obdobích nebylo žádné nebo pouze jedno oznámení za rok. Nejspíše však v těchto letech došlo ke zkreslení získaných údajů, protože do dne 01.10.2016, kdy k tomuto datu byl novelizován zákon o přestupcích zákonem č. 204/2015 Sb., byly mezi přestupky ublížení na zdraví zahrnuty pouze ty, které byly spáchány z nedbalosti, po uvedeném datu byly pod toto ustanovení zařazeny přestupky spáchané nedbalostním i úmyslným jednáním.

Graf č. 6: Celkový přehled



Graf 6 - Celkový přehled

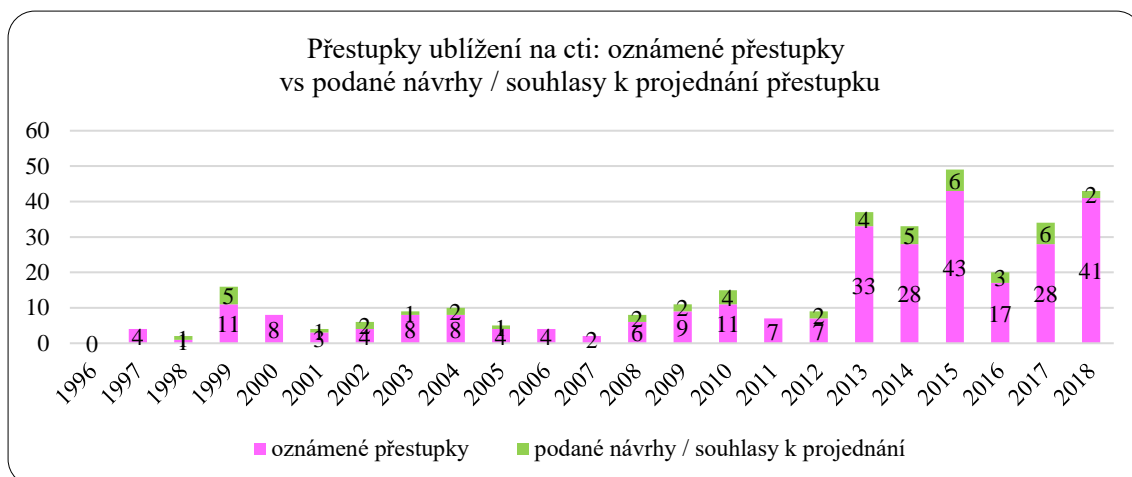
Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

Jak je z výše uvedeného i souhrnného grafu patrné, každý rok, co se týče množství oznámených přestupků i vzájemného složení jednotlivých druhů sledovaných přestupků, dochází k nějakým změnám, situace není stabilní.

Ve sledovaném období, které činí 22 let, lze vysledovat že počty přestupků proti majetku a přestupků úmyslného hrubého jednání jsou do roku 2000 přibližně shodné, ale v dalších letech se vývoj obrátil. Trendem během let je zvyšující se počet oznámených přestupků proti občanskému soužití, a to jak úmyslného hrubého jednání, tak i ublížení na cti. Naopak počet oznámených přestupků proti majetku od roku 2013 každoročně klesá. Nejvíce oznámených přestupků je proti občanskému soužití.

Zcela výjimečně byly oznamovány přestupky ublížení na zdraví z nedbalosti, kdy se ve většině případů jednalo o přestupky majitelů psů, kteří způsobili zranění pokousáním. Přestupky dle ustanovení § 46 zákona o odpovědnosti za přestupky byly převážně proti pořádku ve věcech územní samosprávy, které byly spáchány porušením obecně závazných vyhlášek obcí o zákazu volného pobíhání psů.

Graf č. 7: Oznámené přestupky vs podané návrhy/souhlasy



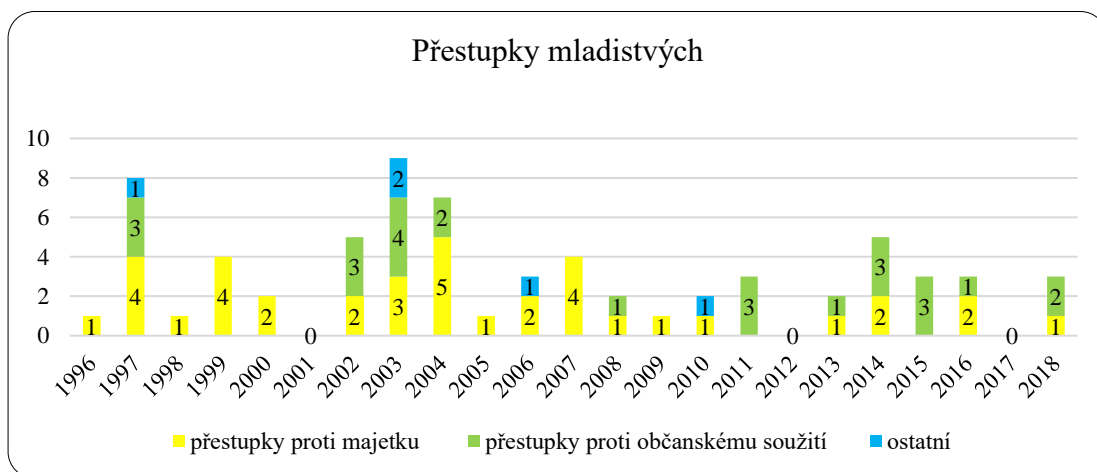
Graf 7 - Oznámené přestupky vs podané návrhy/souhlasy

Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

Zajímavými se jeví počty oznámených přestupků ublížení na cti. Ty v období od roku 1996 až do roku 2012 byly oznamovány ve velmi malém množství, v průměru 6 oznámení ročně. Zlomovým rokem je rok 2013, kdy u počtu těchto přestupků je zaznamenán extrémní nárůst na 33 oznámení a vyšší počet oznámení je pak i v letech následujících.

Z grafu je evidentní, že i když došlo k nárůstu počtu oznámených přestupků ublížení na cti, počet podaných návrhů či souhlasů s projednáním přestupků naopak razantně nevrstl, což má za následek projednání poměrně malého množství těchto přestupků.

Graf č. 8: Přestupky mladistvých od roku 1996 až roku 2018



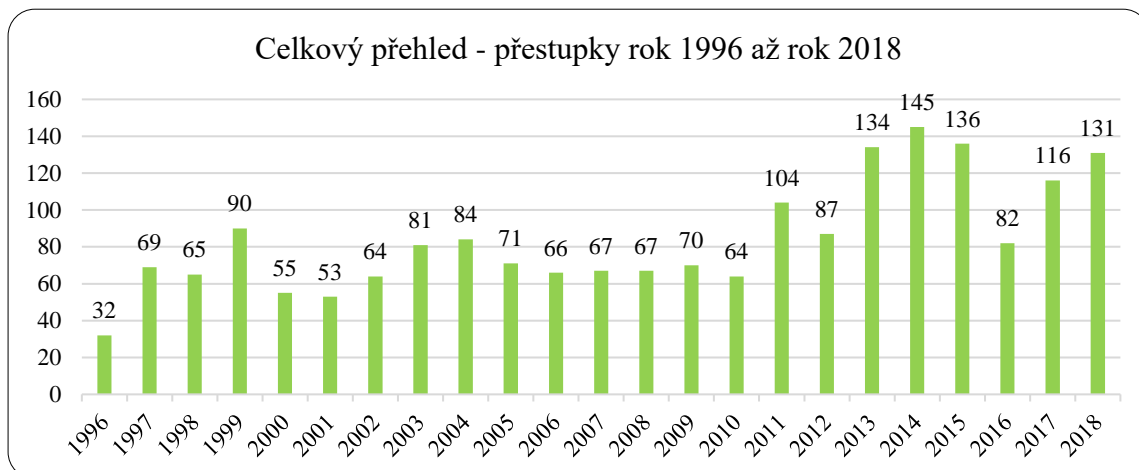
Graf 8 - Přestupky mladistvých

Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

Počet přestupků mladistvých obviněných se ve sledovaných letech pohybuje nejčastěji v počtu mezi dvěma až čtyřmi oznámeními ročně. Výjimkou jsou roky 2001, 2012 a 2017, kdy se mladiství ve sledovaném obvodu nedopustili žádného přestupku, oproti roku 2003,

kdy bylo zaznamenáno extrémních 9 oznámení přestupků mladistvých obviněných. Na celkovém počtu oznámených přestupků ve sledovaném období od roku 1996 do roku 2018 se přestupky mladistvých podílí 3,3 %.¹²¹ Mladiství se dopouštěli více přestupků proti majetku než přestupků proti občanskému soužití, 38 oproti 26.

Graf č. 9: Celkový přehled – přestupky rok 1996 až rok 2018



Graf 9 - Celkový přehled – přestupky rok 1996 až rok 2018
Zdroj dat: MÚ Nepomuk – vlastní šetření. Zpracování: Vlastní práce autorky.

V souhrnu ve sledovaném období od roku 1996 do roku 2018 bylo správním orgánem Městským úřadem Nepomuk projednáno celkem 1 933 přestupků proti veřejnému pořádku.

Pokud bychom rozdělili sledované období po pěti letech:

rok 1996 až rok 2000 – oznámeno 311 přestupků,

rok 2001 až rok 2005 – oznámeno 353 přestupků,

rok 2006 až rok 2010 – oznámeno 334 přestupků,

rok 2011 až rok 2015 – oznámeno 606 přestupků,

rok 2016 až rok 2018 – oznámeno 329 přestupků (není však stejné časové období), je patrné, že k největšímu nárůstu oznámených přestupků došlo v letech 2011 až 2015.

¹²¹ Ve sledovaném období celkový počet oznámených přestupků: 1 933, celkový počet oznámených přestupků mladistvých obviněných: 64, $64:1933=0,033 \rightarrow 3,3\%$

11 Závěr

Zákon o odpovědnosti za přestupky sjednotil postupy správního trestání, přičemž správní řád stále zůstává zákonem subsidiárním. Prostudováním zákona bylo zjištěno, že oproti dřívější úpravě správního trestání přestupkovým zákonem, je tento zákon propracovanější, co se týče hmotněprávních i procesních institutů. Také neupravuje žádné skutkové podstaty přestupků.

Předně se přestaly rozlišovat správní delikty fyzických a právnických osob a přestupky, a byly sjednoceny v jeden pojem přestupky. S tím souvisela nutnost stanovit podmínky odpovědnosti za přestupky fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob. Z koncepce zákona je viditelná inspirace trestním řádem. To jsou v souhrnu pouze ty nejvýraznější úpravy a změny přestupkového řízení zákonem o odpovědnosti za přestupky. Zákonem došlo současně i k přesnějším vymezení pojmů jako například pokus přestupku, hromadný a trvajících přestupek, omyl skutkový a omyl právní atd.

Cílem práce je popsat a zhodnotit aplikaci zákona o odpovědnosti za přestupky v praxi správních orgánů. Pro tuto práci bylo vybráno několik institutů, které byly do zákona zařazeny zcela nově, a také ty, které již existovaly, a byly novým zákonem více propracovány.

Zcela novým způsobem ukončení řízení o přestupku je narovnání. Správnímu orgánu se rozšířily možnosti v rozhodování tzv. odklonem od běžného řízení. Prostudováním postupů a podmínek, které musí být ze strany účastníků řízení a správního orgánu dodrženy, bylo zjištěno, že narovnání je pro aplikaci v praxi správních orgánů složité. Nejspíše není tak často, ne-li vůbec, využíváno. A to i s ohledem na malý okruh přestupků, které lze narovnáním ukončit, protože jeho podstatou je dospět k dohodě mezi obviněným a poškozeným, přičemž obviněný uzná svoji vinu a uhradí poškozenému vzniklou škodu a přispěje na dobročinné účely.

Záruka za splnění povinnosti byla již obecně stanovena ve správním řádu, avšak v zákoně o odpovědnosti za přestupky je přímo upravena pro aplikaci v přestupkovém řízení. U přestupků na úseku zákona o silničním provozu záruka za splnění povinnosti plní tzv. kaucí. Ve světle bohaté judikatury správních soudů správní orgány musí při uložení záruky neboli kaucí přesně specifikovat, z jakých důvodů vzniklo důvodné podezření, že se podezřelý nebo obviněný bude vyhýbat potrestání. Závěrem lze strhnout, že záruka za splnění povinnosti je správními orgány ukládána nejspíše u závažnějších přestupků.

Právnícké a fyzické podnikající osobě lze uložit správní trest zveřejnění rozhodnutí. Pokud správní orgány budou trest ukládat, musí zvážit zásah do soukromí fyzické podnikající osoby, u které se mohou profesní a neprofesní aktivity prolínat natolik, že je nelze od sebe odlišit. Zákodárce v důvodové zprávě uvedl, že trest zveřejnění rozhodnutí je difamační povahy, a z toho důvodu není využíván jako správní trest ve věci přestupku fyzické osoby. K tomu je nutno říct, že naopak tento druh správního trestu by mohl být v některých případech méně závažných přestupků proti občanskému soužití či majetku velice účinným. Ve věcech sousedských sporů či drobných krádeží v místním obchodě by trest spočívající ve vyvěšení rozhodnutí o přestupku byl možná efektivnější alternativou než potrestání uložením finančního postihu a ze strany správních orgánů by byl možná i uvítán.

V přestupkovém řízení se s novým zákonem o odpovědnosti za přestupky zlepšilo postavení poškozené osoby. Za účinnosti předešlého přestupkového zákona byla ustálená praxe, že uplatněný nárok byl poškozenému uznán všechen nebo žádný, přičemž se muselo jednat pouze o škodu majetkovou, a poškozený si jako účastník řízení hradil náklady, které mu vznikly uplatněním nároku na náhradu škody, sám. Nynější zákon odpovědnosti za přestupky nově výslovně stanoví, že správní orgán může poškozenému přiznat také pouze část uplatněného nároku, může mu přiznat i náhradu nákladů, které v řízení účelně vynaložil, pokud byl úspěšný ve věci nároku na náhradu škody. Je vynecháno dříve uváděné a sporné označení škody „majetková“, které vedlo správní orgány k polemikám, jaký „druh“ škody může být v přestupkovém řízení nárokován. Je nutno konstatovat, že jeden nedostatek stále v přestupkovém řízení přetrvává, a to že poškozený obdrží rozhodnutí s uznáním nároku na náhradu škody obviněným, které je zároveň exekučním titulem, ale i přesto se v mnoha případech náhrady nedočká. Situaci by bylo možné změnit úpravou zákona, aby poškozenému byla náhrada škody a náhrada účelně vynaložených nákladů uhrazena správním orgánem. Ten by škodu i náklady poškozeného, pokud by nedošlo k dobrovolné úhradě, vymáhal po obviněném následovně ze své pozice sám společně se svými finančními pohledávkami. Další alternativou by bylo rozšíření výčtu správních trestů o trest obecně prospěšných prací. A pokud by obviněný pohledávky poškozenému i dotčenému správnímu orgánu dobrovolně neuhradil, byl by nucen odpracovat určitý počet hodin obecně prospěšných prací.

Přínosem pro správní orgány je jistě rozsáhlejší úprava příkazního řízení zákonem o odpovědnosti za přestupky, ale i správním řádem, kterou byly jejich pravomoci rozšířeny. Jak je všeobecně známo, příkaz představuje pro správní orgán menší administrativní zátěž, a proto je v mnoha případech jeho vydání prvním úkonem v řízení, a i když odporem

obviněného je příkaz zrušen, pokračuje se v řízení. V současné době je možno příkazem uložit všechny druhy správních trestů (dříve bylo možno uložit pouze pokutu a napomenutí), a pokud není příkaz prvním úkonem v řízení, nemusí obsahovat odůvodnění. Dále byla zrušena i horní hranice správního trestu pokuty (dříve bylo možno příkazem uložit pokutu nejvýše 10 000 Kč). Dle rozsudků správních soudů je příkaz považován za plnohodnotné rozhodnutí, a i následné vzetí přiznání pachatele přestupku zpět či tvrzení dalších skutečností, nemůže původní rozhodnutí v příkazním řízení ohrozit.

Novou právní úpravou správním orgánům odpadla povinnost konat ústní jednání. Nicméně práva obviněného a poškozeného nejsou oslabena, jelikož mají možnost o konání ústního jednání požádat, přičemž je správní orgán musí na tuto skutečnost upozornit. Využití tohoto postupu je možno, pokud se v řízení jedná o skutkově jednoduchou věc. I konstantní judikatura je nakloněna názoru, že pachateli je dán prostor k výkonu jeho procesních práv, zejména informováním o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, i bez konání ústního jednání.

V současnosti jsou významným problémem přestupkového řízení obstrukční techniky ze strany pachatelů přestupků, kteří se svým postupy snaží mařit a neúměrně protahovat řízení. Je nutno konstatovat, že zákonodárce na takové aktivity pachatelů již reagoval, a zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje ustanovení o způsobu doručování písemností zmocněnci účastníka řízení, pokud se mu nedaří doručovat. Novelizací správního řádu se zákonodárce snažil zamezit systémové podjatosti. Před schválením je novelizační zákon zákona o odpovědnosti za přestupky o nepřípustnosti zastoupení obecných zmocněnců, kteří zastupují obviněné opakovaně. Z postupů zákonodárce je zřejmé, že obstrukcím v řízení vytvářené pachateli přestupků neposkytuje právní ochranu, a snaží se jim čelit novelizacemi zákona. Což by mělo být ku prospěchu výkonu práva správními orgány.

Další problematikou přestupkové agendy je téma, jaké vzdělanostní předpoklady by úřední osoby, které vedou přestupkové řízení, měly splňovat. Právní úprava vzdělanostních požadavků zákonem o odpovědi za přestupky se jevila přísnou, přičemž se v praxi ukázalo, že vysokoškolsky vzdělaní v oboru práva nemají o takové pracovní pozici zájem. Novelizací zákona o odpovědnosti za přestupky zákonodárce tyto nároky změnil, vysokoškolské vzdělání již úřední osoba nemusí mít a je nahrazeno zkouškou u Ministerstva vnitra anebo praxí v oboru minimálně 10 let. Tato nová úprava se však jeví až moc benevolentní. Vzhledem k tomu, že správní procesy a řízení o přestupcích se stávají stále více podrobnějšími a složitějšími, není na místě upustit od původně požadovaného vysokoškolského vzdělání úředních osob. Vysokoškolské vzdělání, minimálně

v bakalářském studiu, by však nemuselo být výhradně v oboru práva, ale například v oboru veřejné správy. Není ale nutno zatracovat ani zkušenosti získané vykonáváním přestupkové agendy v praxi. Záměr zákonodárce zabezpečit personálně přestupkovou agendu se jeví, že byl učiněn na úkor jeho kvality.

Ve správním řízení i přestupkovém řízení dochází k častým novelizacím zákonů, které se týkají nejenom zákona o odpovědnosti za přestupky a správního řádu, ale i zákonů upravujících skutkové podstaty přestupků. K jejich aplikaci v praxi je důležité tyto změny úředními osobami sledovat, přičemž je podstatná spolupráce a konzultace mezi správními orgány, nadřízenými správními orgány a ministerstvy.

Co se týče studovaného města Nepomuk, je patrné, že dochází ke zvyšování počtu oznámených přestupků, kdy dochází spíše k nárůstu počtu přestupků proti občanskému soužití. Tyto však stále projednává jedna úřední osoba, což by vzhledem ke zjištěným skutečnostem, že se přestupkové řízení a aplikace zákona o odpovědnosti za přestupky stává složitější a časově náročnější záležitostí, mohlo vést k nesprávnému výkonu přestupkové agendy.

Zcela zásadní změnou, který zákon o odpovědnosti za přestupky přinesl, a která je jistě velmi zásadní pro činnost správních orgánů, je prodloužení prekluzivní lhůty pro projednání přestupku z původního jedno roku na tři roky u méně závažných přestupků (u více závažných na pět let). A to už s ohledem na stále nové obstrukce a snahy ze strany pachatelů přestupků mařit přestupkové řízení. Prodloužením lhůty pro projednání přestupků se právo a povinnosti stávají náležitě vymahatelnými.

Co však v současnosti zákonodárce nedovedl do zdárného konce, je nevyužití původního záměru rejstříku přestupků, který byl deklarován, a to ve smyslu „zásady třikrát a dost“, kdy recidiva přestupků měla mít za následek spáchání trestného činu.

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky přinesl sjednocení správního řízení a upravuje řadu nových hmotněprávních a procesních institutů oproti předchozímu strohému přestupkovému zákonu. Zároveň se však s jeho účinností přestupkové řízení stává stále více odborně ale i časově náročnějším, přestože správní orgány nedisponují na postech referentů právníky. Správní trestání by mělo být oproti soudnímu trestání jednodušší, pružnější a hlavně rychlejší. Zákonodárce jde však opačným směrem a aplikace zákona o odpovědnosti za přestupky v takovém rozsáhlém znění se stala pro správní orgány záležitostí složitější a komplikovanější.

12 Seznam použitých zdrojů

1. FRUMAROVÁ, Kateřina, a kolektiv, 2017. *Správní trestání*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o. ISBN 978-80-7502-250-9
2. KLIKOVÁ, HAVLAN, CHADIMA, JURNÍKOVÁ, KADEČKA, PRŮCHA, SEDLÁČEK, SKULOVÁ, VENCLÍČEK, 2017. *Meritum – Správní řád, 2. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, a. s. ISBN 978-80-7479-943-4
3. KOČÍ, Roman, 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o. ISBN 978-80-7502-207-3
4. KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva, 2019. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o. ISBN 978-80-7502-383-4
5. ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL Petr, 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o. ISBN 978-80-7502-212-7
6. PRÁŠKOVÁ, Helena, 2017. *Nové přestupkové právo*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o. ISBN 978-80-7502-221-9
7. SLABÝ, Antonín, ŠKODA, Jindřich, VAVERA, František, 2017. *Zákon o odpovědnosti za přestupky. Praktický průvodce*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. ISBN 978-80-7380-683-5
8. *Právní rozhledy*, 2019. [online] Praha: C. H. Beck s. r. o. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/search-results.seam>
9. *Právní rozhledy*, 2020. [online] Praha: C. H. Beck s. r. o. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/search-results.seam>
10. ŠÁMAL, Pavel, GŘIVNA, Tomáš, 2013. *Trestní řád: komentář. 7. vydání*. Praha: C. H. Beck s. r. o. ISBN 978-80-7400-465-0
11. HENDRYCH, Dušan, a kol., 2016. *Správní právo. Obecná část, 9. vydání*. Praha: C. H. Beck s. r. o. ISBN 978-80-7400-624-1
12. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK Pavel, 2020. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck s. r. o. ISBN 978-80-7400-772-9

On-line zdroje:

1. www.psp.cz
2. www.mpsv.cz
3. www.nssoud.cz
4. www.usoud.cz
5. www.zakonyprolidi.cz
6. www.ceska-justice.cz
7. www.beck-online.cz
8. www.jinepravo.blogspot.com (Blog: Jiné právo. POTMĚŠIL Jan)

13 Použité zkratky právní předpisů

zákon o odpovědnosti za přestupky	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
přestupkový zákon	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jehož platnost skončila dnem 30.06.2017
zákon o některých přestupcích	zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
zákon o silničním provozu	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

14 Seznam grafů

Graf 1 - Přestupky: rok 1996 až rok 2000	84
Graf 2 - Přestupky: rok 2001 až rok 2005	84
Graf 3 - Přestupky: rok 2006 až rok 2010	85
Graf 4 - Přestupky: rok 2011 až rok 2015	86
Graf 5 - Přestupky: rok 2016 až rok 2018	86
Graf 6 - Celkový přehled	87
Graf 7 - Oznámené přestupky vs podané návrhy/souhlasy.....	88
Graf 8 - Přestupky mladistvých	88
Graf 9 - Celkový přehled – přestupky rok 1996 až rok 2018	89