

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Mgr. Soňa Večeřová**

**Zásady řízení o přestupcích**

**Rigorózní práce**

**Olomouc 2020**

*„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Zásady řízení o přestupcích vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“*

V Olomouci dne 9.6.2020

Mgr. Soňa Večěřová

Ráda bych poděkovala za vstřícný a laskavý přístup všem kolegům, kteří mi v průběhu tvorby rigorózní práce poskytli pomoc, za jejich čas, který mé práci věnovali, za jejich ochotu, pomoc odborné rady a připomínky při psaní této práce. Také bych ráda poděkovala za podporu své rodině a blízkým.

## Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Zásady – definice, funkce, klasifikace	14
1.1 Definice	14
1.2 Funkce	15
1.3 Klasifikace	17
2 Zásady trestání a jejich zakotvení	19
2.1 Zakotvení zásad trestání	20
2.1.1 Mezinárodní dokumenty	20
2.1.2 Dokumenty Evropské unie	21
2.1.3 Dokumenty Rady Evropy a Úmluva	22
2.1.4 Zakotvení na ústavní úrovni	25
2.1.5 Zakotvení na podústavní úrovni	26
3 Zásady přestupkového řízení s ústavním zakotvením	28
3.1 Ústavní zásady v PřestZ výslovně upravené	28
3.1.1 Zásada ne bis in idem	28
3.1.2 Zásada presumpce nevinny	39
3.1.3 Zásada ústnosti	43
3.1.4 Zásada rychlosti řízení	46
3.1.5 Právo obviněného odepřít výpověď	48
3.2 Ústavní zásady v PřestZ výslovně neupravené	53
3.2.1 Zásada řádného zákonného procesu	53
3.2.2 Nezávislost a nestrannost rozhodujícího orgánu	55
3.2.3 Zásada práva na obhajobu	57
3.2.4 Zásada veřejnosti	59
4 Podústavní zásady	61

4.1	Podústavní zásady v PřestZ výslovně upravené .....	61
4.1.1	Zásada oficiality a legality.....	61
4.1.2	Zásada in dubio pro reo.....	64
4.1.3	Zásada zákazu reformatio in peius .....	66
4.1.4	Zásada jednotnosti řízení.....	70
4.1.5	Zásada beneficium cohaesionis.....	72
4.2	Podústavní zásady v PřestZ výslovně neupravené .....	73
4.2.1	Zásada materiální pravdy .....	73
4.2.2	Zásada vyšetřovací.....	75
4.2.3	Zásada volného hodnocení důkazů.....	76
	Závěr.....	78
	Bibliografie.....	87
	Shrnutí .....	95
	Seznam klíčových slov.....	97

## Seznam použitých zkratek

**ESLP** – Evropský soud pro lidská práva

**LZPS** – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

**PřestZ** – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

**PřestZ(1990)** – zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**SprŘ** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

**SŘS** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

**TrŘ** – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

**TrZ** – zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

**Úmluva** – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

**Ústava** – ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

**Zákon o Policii ČR** – zákon číslo 273/2008 Sb., o Policii České republiky

**o.z.** – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

**Zákon o odpovědnosti za škodu** – zákon č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

## Úvod

Předmětem této rigorózní práce je problematika zásad ovládajících přestupkové řízení. Od 1. 7. 2017 vstoupily v účinnost dva zákony upravující přestupky a řízení o nich v našem právním řádu. Jedná se o zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a dále o navazující zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, který upravuje řadu „obecných“ přestupků, jež nejsou spojeny s konkrétní oblastí správního práva a nejsou tak upraveny ve speciálních zákonech. Po mnoha letech je tak sjednocena úprava správního deliktivního práva, jež se doposud vyznačovalo svou velkou roztržitostí<sup>1</sup>. Dosavadní deliktivní správní právo rozlišovalo více kategorií deliktů<sup>2</sup>. Jednalo se o přestupky, kterých se mohly zaviněně dopustit pouze fyzické nepodnikající osoby, a o tzv. jiné správní delikty, mezi které byly řazeny delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob<sup>3</sup>, jiné delikty fyzických osob a jiné delikty právnických osob.<sup>4</sup> Vedle přestupků a tzv. jiných správních deliktů existovaly a nadále existují také disciplinární a pořádkové delikty.

Kritika odborné veřejnosti<sup>5</sup> i judikatury<sup>6</sup> směřovala k nedůvodným rozdílům mezi kategoriemi přestupků a tzv. jiných správních deliktů. Tyto kategorie se vyznačovaly rozdílnou právní úpravou, nestabilitou, nejednotností otázky zavinění, nemožností subsidiárního použití přestupkového zákona pro řízení o tzv. jiných správních deliktech, a tedy i nedostatečnou úpravou řízení o nich. Pro tyto účely byl subsidiárně používán správní řád, který je dle mého názoru nedostatečným procesním předpisem pro specifické řízení o správních deliktech. Nejednotnost úpravy se projevovala také v nejednotnosti aplikace procesních zásad přestupkového řízení. Sporné byly také vzájemné vztahy mezi jednotlivými kategoriemi správních deliktů.<sup>7</sup> Tento stav, zejm. z důvodu jeho nepřehlednosti, nestability a nesrozumitelnosti, nebylo možné považovat ani za souladný s Úmluvou<sup>8</sup>.

Jak již bylo řečeno, disciplinární a pořádkové delikty i nadále zůstávají upraveny zvlášť, což je dle mého názoru dáno specifickým objektem těchto skupin deliktů, ať se již jedná o dodržování

---

<sup>1</sup> K důvodům přijetí nové právní úpravy viz také Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (K § 5).

<sup>2</sup> HORZINKOVÁ, Eva; ČECHMÁNEK, Břetislav. *Přestupky a správní trestání: právní úprava k 1.5.2008. Vyd. 4., dopl. Praha: Eurounion, 2008, s. 13–14. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 205–206. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, xxix, s. 302. MATEŠ, Pavel. *Základy správního práva trestního*. Praha: C.H. Beck, 1995, x, s. 9.*

<sup>3</sup> Označovány též jako hybridní správní delikty, smíšené správní delikty či správní delikty podnikatelů. Viz. např. HORZINKOVÁ, Eva; ČECHMÁNEK, Břetislav. *Přestupky a správní trestání: ...*, s.14.

<sup>4</sup> Je nutno uvést, že kategorizace tzv. jiných správních deliktů nebyla jednotná. Někteří autoři např. jako samostatnou kategorii neuváděli správní delikty právnických osob. Viz např. BOHADLO, David a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013, xiv, s. 4.

<sup>5</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 225. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo ...*, s. 302.

<sup>6</sup> Např. nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

<sup>7</sup> K přehledu kritických výhrad viz např. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 16.

<sup>8</sup> ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, s. 32-38.

předpisů uvnitř nějakého subjektu či o zajištění řádného průběhu správních řízení a jiných postupů. S ohledem na tento specifický předmět ochrany lze jejich dosavadní, ale i budoucí samostatnou úpravu označit za vyhovující. Kritika roztržštěnosti právní úpravy ostatně vždy směřovala k oblasti tzv. jiných správních deliktů, a nikoli k této specifické oblasti disciplinárních a pořádkových deliktů. Lze tedy shrnout, že nová právní úprava počítá s kategorií přestupků, pod které lze zařadit dříve existující kategorie přestupků a tzv. jiných deliktů, a s kategoriemi disciplinárních a pořádkových deliktů.

Zákon č. 250/2016 Sb. přináší novou definici „přestupku“<sup>9</sup>. Ta nově zahrnuje i jednání, které doposud bylo řazeno mezi tzv. jiné správní delikty. Již dřívější odborné publikace předjímaly tzv. unifikaci právní úpravy správního trestání<sup>10</sup>. Přestupkem tedy není již pouze **zaviněné** jednání, jež spadalo pod definici stanovenou v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, ale jakékoli (zaviněné i nezaviněné) protiprávní jednání označené za přestupek, vyjma trestných činů, které dosahuje intenzity společenské škodlivosti. Uvedená definice přestupku je kombinací pozitivního a negativního pojetí obsahujícího formální i materiální stránku.

U znaku společenské škodlivosti lze hovořit o tzv. materiálním korektivu pojetí přestupku, který nalézá odraz v § 12 odst. 2 TrZ<sup>11</sup>, zakotvujícím zásadu subsidiarity trestní represe. Intenzita společenské škodlivosti je u přestupků nižší než u trestných činů, ale jednání musí současně naplnit znak společenské škodlivosti a nesmí se jednat o bagatelní případ. „Materiální znak hraje klíčovou roli právě v hraničních případech, kdy by jeho neposouzení mohlo vést k přepjatému formalismu, ke stíhání bagatelních porušení právních povinností a k nespravedlivému rozhodnutí.“<sup>12</sup> Pokud tedy protiprávní jednání nenaplní míru společenské škodlivosti trestného činu, může se jednat o přestupek. Jednání však může být natolik bagatelní, že jej nebude možné označit ani za přestupek, neboť nenaplnuje materiální podmínku společenské škodlivosti přestupku. Společenská škodlivost je tak „zároveň v negativním slova smyslu určitým korektivem umožňujícím zmírňování případných zákonných tvrdostí.“<sup>13</sup> Lze tedy shrnout, že znak společenské škodlivosti plní dvě rozlišovací funkce, a to funkci rozlišovací mezi trestnými činy a přestupky a dále funkci rozlišovací mezi přestupky a jednáním, které nelze označit ani za přestupek, neboť nenaplnuje potřebnou míru společenské škodlivosti.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 420.

<sup>11</sup> § 12 odst. 2 TrZ: Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (K § 5).

<sup>13</sup> GONSIOROVÁ. Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi. Praha: Leges, 2017, s. 28.

<sup>14</sup> FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 29.



V návaznosti na toto pojetí přestupkový zákon rozlišuje kategorie osob odpovědných za přešupek, a to fyzickou osobu jako pachatele<sup>15</sup>; právnickou osobu jako pachatele<sup>16</sup> a podnikající fyzickou osobu jako pachatele<sup>17</sup>. Na všechny uvedené kategorie dopadá stejná úprava procesního postupu a stejná úprava zásad ovládající přestupkové řízení.

Při tvorbě nové právní úpravy přestupkového práva byla velkým inspiračním zdrojem úprava práva trestního a řízení o trestných činech. Inspirovala se například v zavedení nových institutů hmotného práva, zavedení druhů správních trestů, nebo v zavedení institutů práva procesního. Otázkou zůstává, zda zavedení nových institutů bylo vhodné, a to i s ohledem na nižší míru společenské škodlivosti než u trestných činů, a tedy reálnou využitelnost nově zavedených institutů.

Předmětem této rigorózní práce je problematika **zásad řízení o přestupcích**. Nejprve se v úvodu budu zabývat pojmem zásady, jejich definicí, funkcemi a klasifikací, poté obrátím pozornost k jednotlivým zásadám aplikovaným v přestupkovém řízení, a to k zásadám ústavním i podústavním. Ústavní a podústavní zásady budu poté vždy dělit na dva okruhy, a to okruh zásad výslovně upravených PřestZ a okruh zásad v PřestZ neupravených. Některé ze zásad nalézají svůj odraz také v mezinárodních předpisech. Zde lze za významný dokument bezesporu označit Úmluvu, ve vztahu ke které se budu zabývat zejm. otázkou aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy na přestupkové řízení.

Jednou ze základních myšlenek při zavedení a dodržování zásad přestupkového řízení je otázka **bezrozpornosti právního řádu**, tj. soulad zásad práva přestupkového s právem trestním, neboť celá úprava deliktního práva by měla tvořit jednotný celek<sup>18</sup>. Lze si tedy klást otázku, zda zásada platná v právu trestním platí či by měla platit také v právu přestupkovém, byť se přestupkové právo zabývá typově méně závažným protiprávním jednáním.

Cílem práce je tedy vytvořit ucelený výčet, klasifikaci a rozbor jednotlivých zásad, jež se v přestupkovém řízení uplatňují: Od zásad zakotvených na mezinárodní úrovni, v Úmluvě a na ústavní úrovni, jež jsou nebo by měly být aplikovatelné také v právu přestupkovém, přes zásady v PřestZ výslovně upravených až po zásady výslovně neupravené. Cílem práce je odpovědět na následující výzkumné otázky: Jaké zásady se aplikují na přestupkové řízení? Jsou tyto zásady výslovně upraveny, ať již na ústavní či podústavní úrovni, a jaké je jejich znění? Jaký výklad těchto zásad je dovozován? Je stejná zásada upravena v právu trestním? Liší se znění a výklad zásad v právu přestupkovém a v právu trestním a je tato případná odlišnost legitimní? Existují zásady

---

<sup>15</sup> § 13 an. PřestZ.

<sup>16</sup> § 20 an. PřestZ.

<sup>17</sup> § 22 an. PřestZ.

<sup>18</sup> K důvodům podrobněji např. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání...*, s. 19-20.

trestního řízení, které se v právu přestupkovém neuplatňují, a je tento rozdíl legitimní? Liší se znění zásad v právu přestupkovém dle současné právní úpravy a dle právní úpravy předchozí?

Ve vztahu k zásadám v PřestZ neupravených je cílem práce zjistit, zda jsou zásady dovozeny judikaturou správních soudů, zejm. za použití analogie trestního práva, zda je lze aplikovat podpůrným užitím SprŘ jako *lex generalis*, či zda se jedná o zásady, které dle mého názoru v úpravě přestupkového práva zcela absentují. V této souvislosti se také zamyslím nad tím, zda absence výslovné úpravy některých zásad činí výkladové problémy, a také nad tím, zda zakotvení některých ze zásad pouze na podústavní úrovni je dostatečné a neměly by být zakotveny na úrovni ústavní. Předmětem práce je dále komparace znění stejné zásady v právu přestupkovém a právu trestním, tedy zda je zásada uplatňující se v právu trestním upravena také v právu přestupkovém a pokud ano, zda je upravena stejně, či zda u některých zásad existují ať již odůvodněné či neodůvodněné rozdíly. Komparace bude dále spočívat ve srovnání znění některých zásad podle účinné právní úpravy s přechozím zněním zásady v zákoně č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích. Odpovědi na jednotlivé výše uvedené dílčí výzkumné otázky by měly vést k potvrzení či vyvrácení hypotézy této práce, a to: „Právní úprava zásad přestupkového řízení naplňuje požadavek bezrozpornosti právního řádu v oblasti trestání“.

Hned v úvodu je třeba uvést, že byť je bezrozpornost právního řádu v celé úpravě deliktního práva žádoucí, nelze odhlédnout od skutečnosti, že přestupkové právo postihuje činy méně závažné, a proto nelze na všechny instituty a zásady aplikovat analogii trestního práva. Jak uvádí Helena Prášková „Nenalezne-li správní orgán určité zákonné ustanovení, neznamená to vždy mezeru v právní úpravě. Správní trestání má být zaměřeno na rychlou, jednoduchou, účinnou reakci na porušení v zásadě administrativních příkazů a zákazů, tomu má odpovídat i jednoduchá úprava.“<sup>19</sup> Při každém zvažování analogie trestního práva je nutné se ptát na možnost této analogie a na její vhodnost. V některých případech je totiž absence některého institutu či zásady v přestupkovém právu záměrem zákonodárce, a to právě s ohledem na specifika správního trestání.

Hlavním záměrem práce je tedy zhodnocení současné situace aplikování zásad v přestupkovém řízení se zaměřením na aktuální problémy české právní úpravy přestupkového řízení, ať se již jedná o problém dlouhodobý či nově vzniklý přijetím nové právní úpravy. Mou snahou bude také nastínit možná řešení těchto problémů. V souvislosti s tím se budu také zabývat úvahami *de lege ferenda*, zda by bylo vhodné některé zásady v přestupkovém řízení výslovně upravit či znění zakotvených zásad modifikovat. Cílem této práce naopak není pouhý popis jednotlivých zásad, jejich historický vývoj či zahraniční komparace, proto se výklad ke každé zásadě bude vztahovat vždy k aktuálním problémům spojeným s danou zásadou. Některé ze zásad

---

<sup>19</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, s. 27.

v současné době nečiní výkladové problémy, jejich aplikace je ustálená, a proto o nich bude pojednáno v kratším rozsahu.

Téma práce bylo zvoleno s ohledem na důležitost dodržování zásad přestupkového řízení v jeho průběhu. Dodržování procesních zásad je nezbytným předpokladem pro spravedlivý proces, kdy právo na spravedlivý proces jakožto právo procesní poté slouží k ochraně ostatních práv obviněného. Byť se v případě přestupků jedná o typově méně závažně jednání než v případě trestných činů, správní tresty uložené správním orgánem mohou být velmi citelné a mohou mít významný dopad na život jedince, ať již na jeho finanční sféru či na sféru jeho svobody<sup>20</sup>. Nelze zapomínat, že i v případě přestupkového práva se jedná o trestání jedince ze strany státu, tj. ze strany subjektu v nadřazeném postavení, a je nutno bezvýhradně trvat na tom, aby v rámci přestupkového řízení byla dodržována práva jednotlivce. Jakékoli stíhání osoby, tedy i stíhání za přestupek, je zásahem do základních práv a svobod osoby. Stejně jako v případě soudního trestání má stát povinnost zajistit subjektu, proti kterému je vzneseno obvinění ze spáchání deliktního jednání a je vedeno deliktní řízení, aby v rámci tohoto řízení bylo jedinci umožněno plně realizovat svá práva a jednalo se o řízení spravedlivé. Mnohá z práv a záruk náležejících jednotlivci, která mu zajišťují spravedlivý proces, se promítají právě do zásad ovládajících přestupkové řízení. Tyto zásady pak napomáhají naplňovat smysl a účel práva na spravedlivý proces, a to i v situacích, kdy je nutno právní předpisy upravující přestupkové řízení vykládat, nebo kdy některá právní úprava postupů správních orgánů ve vztahu k obviněnému absentuje. Jedině dodržování zásad přestupkového řízení ze strany správních orgánů lze označit za postup akceptovatelný v demokratickém právním státě založeném na úctě ke svobodám a právům člověka. Pouze pochopení veškerých zásad v jejich vzájemné souvislosti pak umožňuje jejich plné uplatňování. S ohledem na rozříštěnost zakotvení zásad přestupkového práva považuji za důležité vytvořit jejich ucelený přehled a poukázat na základní problematiku. O mnohých ze zásad či jejich jednotlivých dílčích aspektech by se dalo v šíři pojednat v samostatných pracích, proto nelze v rámci této rigorózní práce podrobně pojednat o veškerých problematických oblastech zásad přestupkového řízení.

Odborné zdroje k problematice zásad přestupkového řízení jsou k dnešnímu dni již poměrně rozsáhlé. Jedná o zdroje týkající se obecného správního práva autorů Vladimíra Sládečka<sup>21</sup>, Petra Průchy<sup>22</sup> či Dušana Hendrycha<sup>23</sup>, komentáře ke správnímu řádu autora Josefa

---

<sup>20</sup> Např. trest zákazu činnosti nebo ochranné opatření spočívající v omezeních.

<sup>21</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.

<sup>22</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo...*, 427 s.

<sup>23</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, xxix, 570 s.

Vedraľa<sup>24</sup>, správni právo procesní Soni Skulové<sup>25</sup> nebo monografie Petra Svobody<sup>26</sup> o ústavních základech správniho řízení. Existuje také literatura zabývající se novým přestupkovým právem, a to komentáře k PřestZ autorů Luboše Jemelky a Pavla Vetešníka<sup>27</sup>, Marty a Radka Ondrušových spolu s Petrem Vytopilem<sup>28</sup>, kolektivu Davida Bohadla a spol.<sup>29</sup> nebo Heleny Kučerové s Evou Horzinkovou<sup>30</sup>. Odbornou publikací z oblasti přestupkového práva je také Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správni praxi Michala Mártona a Barbory Gonsiorové<sup>31</sup>. Z monografií pak lze uvést např. Nové přestupkové právo Heleny Práškové<sup>32</sup>. Správním trestáním se komplexně zabývá také kolektivní monografie Kateřiny Frumarové a kolektivu<sup>33</sup>. Žádná z odborných publikací či monografií se však nevěnuje výlučně zásadám přestupkového řízení, o kterých by tak bylo v celém rozsahu pojednáno. O některých zásadách je pojednáno v rámci samostatné kapitoly v monografii Nové přestupkové právo Heleny Práškové, nicméně pro svůj rozsah toto pojednání nelze označit za vyčerpávající. Nelze opominout také zdroje trestního práva, a to Trestní právo hmotné<sup>34</sup> a Trestní právo procesní<sup>35</sup> autora Jiřího Jelínka či komentář k trestnímu řádu autora Pavla Šámala<sup>36</sup>. S ohledem na ústavní zakotvení některých zásad je nutno zmínit také komentáře k LZPS, a to komentáře autorů Elišky Wagnerové, Vojtěcha Šimíčka, Tomáše Langáška, Iva Pospíšila a kolektivu<sup>37</sup> nebo Karla Klímy a kolektivu<sup>38</sup>, učebnici základních práv Michala Bartoně a kolektivu<sup>39</sup>, ale také monografii Pavla Molka týkající se práva na spravedlivý proces<sup>40</sup>. Dílčími otázkami přestupkového řízení se také věnují články v odborných publikacích, a to např. v časopisech Právní rozhledy, Správní právo či Časopis pro právní vědu a praxi. Zásadami přestupkového řízení či řízení

---

<sup>24</sup> VEDRAL, Josef. *Správni řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

<sup>25</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správni právo procesní*. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 386 s.

<sup>26</sup> SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správniho řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správni řízení*. Praha: Linde Praha, a.s. - právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinkové a Jana Tuláčka, 2007, 359 s.

<sup>27</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s.

<sup>28</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIL 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*. Praha: Leges, 2017, 773 s.

<sup>29</sup> BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, xxi, 674 s. Komentáře Wolters Kluwer.

<sup>30</sup> KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 860 s.

<sup>31</sup> MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správni praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s.

<sup>32</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 448 s.

<sup>33</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správni trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s.

<sup>34</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 976 s.

<sup>35</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016, 846 s.

<sup>36</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 4700 s.

<sup>37</sup> WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL Ivo. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 931 s.

<sup>38</sup> KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 1019 s.

<sup>39</sup> BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.

<sup>40</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s.

trestního se zabývá také mnohačetná judikatura Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ale také Evropského soudu pro lidská práva, která dle mého názoru vždy nedává jasnou odpověď na problematické aspekty jednotlivých zásad.

Práce je rozdělena mimo úvod a závěr do čtyř kapitol, které jsou dále členěny do podkapitol. V první kapitole se budu nejprve zabývat obecně pojmem zásady, jejich definicí, funkcemi a dělením dle různých hledisek. Druhá kapitola bude věnována hmotněprávním i procesněprávním zásadám trestání, a to v oblasti trestního i přestupkového práva, a jejich zakotvení. Následující kapitoly vycházejí ze členění zásad dle právní síly právního předpisu, ve kterém jsou zakotveny. V kapitole třetí se budu zabývat zásadami zakotvenými na ústavní úrovni a v kapitole čtvrté zásadami zakotvenými na podústavní úrovni. Třetí i čtvrtá kapitola jsou dále členěny do podkapitol dle toho, zda daná zásada je či není výslovně upravena v PřestZ. U některých zásad je však obtížné jednoznačně určit, zda jsou či nejsou výslovně zakotveny v PřestZ. Samotná zásada mnohdy výslovně zakotvena není, ale jsou zákonem upraveny její projevy a konkrétní práva z ní vyplývající<sup>41</sup>. Mnohé ze zásad se také prolínají a úzce spolu souvisejí. Je tedy nutno brát všechny zásady v souhrnu a aplikovat je ve vzájemné shodě, neboť jen jako celek vytvářejí záruku spravedlivého přestupkového řízení.

Při psaní této rigorózní práce bude použita vždy metoda popisná, a to v první kapitole, jež se bude zabývat teorií zásad a jejich klasifikací. Metoda popisná a následně i metoda analytická bude použita při popisu a rozboru znění dané zásady. Ve velké míře bude v práci použita metoda komparace, a to při srovnávání znění stejné zásady v právu přestupkovém a v právu trestním. Při psaní bude použita také metoda indukce, a to při studiu judikatury a praktických případů, ze kterých budu vyvozovat obecné úvahy o tom, jak k zásadám přistupuje praxe. Na základě všech získaných poznatků v závěru práce za pomoci metody syntetické zformuluji závěry o tom, jaké zásady se v přestupkovém řízení uplatňují, v jakém znění a rozsahu, a jakými zásadami je tedy proces rozhodování o přestupcích ovlivněn.

Rigorózní práce je zpracována k právnímu stavu a k právním předpisům platným a účinným k datu 30.5.2020.

---

<sup>41</sup> Např. zásada práva na obhajobu není výslovně zakotvena, ale její důsledek ano, např. právo obviněného být přítomen při ústním jednání.

# 1 Zásady – definice, funkce, klasifikace

Jako každé jiné právní odvětví či právo jako celek, je i přestupkové řízení ovládáno řadou zásad, jež představují určité principy, na kterých daná oblast práva stojí. Pojmy princip a zásada jsou v rámci této práce užívány jako synonyma, byť je autorce známo, že některou odbornou literaturou<sup>42</sup> jsou vymezovány rozdíly mezi těmito pojmy spočívající v míře obecnosti. Odbornou literaturou je definováno, že „Právní zásada v obecné podobě určitým způsobem rozpracovává a konkretizuje princip, slouží jeho dosažení, naplnění.“<sup>43</sup> Jako synonyma jsou v práci tyto pojmy užívány ve smyslu hodnot či idejí, tedy pojem odlišný od pojmu právní normy, jakožto konkrétního pravidla chování. Dá se však konstatovat, že práce na většině míst užívá spíše pojmu zásad, které jsou konkretizací obecného principu spravedlnosti.

Zásady jsou projevem právního státu, ve kterém jsou obecné principy dodržovány při tvorbě právních předpisů i při jejich aplikaci. Obecné principy se odrážejí v jednotlivých ustanoveních zákona jako smysl a účel konkrétního pravidla. Žádná právní norma není sama o sobě bez účelu a všechny tyto účely směřují k naplňování základních zásad.

Osobně bych zásady v právu označila za pomyslnou „červenou nit“ či v literatuře za tzv. „leitmotiv“, který prochází celým právním řádem či celým odvětvím práva. Od první do poslední protíná právní normy a určuje, jakým směrem se právo ubírá a co je onou ideou, ke které každé ustanovení právního řádu směřuje. Žádná právní norma poté nestojí mimo tuto linii ovládanou zásadami a není jejím smyslem a účelem tyto zásady popírat. Na tuto skutečnost je potom třeba myslet při výkladu právních norem či při překlenování mezer v psaném právu.

## 1.1 Definice

Pojem „zásada“ není legálně definován a neexistuje jeho jednotný výklad. Veškeré definice v odborné literatuře však hovoří o určitých idejích či principech, jež jsou společné celému právnímu řádu, jeho určitým oblastem (např. zásady společné pro celé veřejné právo nebo soukromé právo), právním odvětvím (např. občanskému právu, pracovnímu právu, trestnímu právu, správnímu právu apod.) či pouze určitým oblastem daného odvětví (přestupkové právo, stavební právo apod.). Tyto ideje působí jako určité základní vůdčí myšlenky, které danou oblast práva ovládají a které by měly být respektovány a dodržovány.

Ronald Dworkin hovoří o tom, že „Právní principy jsou standardy, které se mají dodržovat z toho důvodu, že to vyžaduje spravedlnost, slušnost nebo jiná dimenze morálky.“<sup>44</sup> Petr Svoboda

---

<sup>42</sup> Vymezení rozdílů mezi těmito pojmy vycházející z odborné literatury viz např. BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání ...*, s. 20.

<sup>43</sup> DOSTÁLOVÁ, Jana, HARVÁNEK, Jaromír. Právní principy, zásady a pravidla (právně-teoretická úvaha). In BOGUSZAK, Jiří, ed. *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 106.

<sup>44</sup> DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. Praha: OIKOYMENH, 2001, s. 44.

pak uvádí dle mého názoru velmi zdařilou definici právních principů či právních zásad, kde tyto pojmy označuje za synonyma, a to: „Jde o velmi obecné právní normy, které ztělesňují základní hodnoty spravedlnosti nebo racionální zákonitosti výkonu veřejné moci v demokratickém právním státě anebo (častěji) obojí. Působí jako regulativní ideje a východiska při tvorbě i aplikaci všech ostatních právních norem.“<sup>45</sup>

Jiří Jelínek ve vztahu k zásadám trestního práva definuje následující: „Základní zásady trestního práva jsou určité právní principy, vůdčí právní ideje, na kterých je založeno trestní právo hmotné, (...). Jsou projevem právně politického a právně filozofického přístupu k trestnímu právu.“<sup>46</sup> Za základní princip, ze kterého veškeré zásady vycházejí, Jiří Jelínek považuje ústavněprávní **princip právního státu**<sup>47</sup>.

Ve vztahu k základním zásadám činnosti správních orgánů<sup>48</sup> uvádí Soňa Skulová, že „Některé ze základních zásad lze označit za **obecné principy správního práva**, resp. principy, které by měly ovládat veškerý výkon veřejné správy v moderním právním státě.“<sup>49</sup> Dále např. Josef Vedral se o základních zásadách činnosti správních orgánů vyjadřuje jako o „určitých obecných základních principech, jež se prolínají celým zákonem a vztahují se na všechny formy správní činnosti orgánů veřejné správy“<sup>50</sup>. Lze tedy hovořit o obecných postulátech, tj. výchozích předpokladech, které určují směr práva či konkrétní oblasti práva a které by měly být v právním státě respektovány.

## 1.2 Funkce

Právní zásady však nepředstavují pouhé ideje stojící mimo praktické fungování práva, neboť mají mnoho funkcí.

Již na počátku, při tvorbě právní normy a formulování pravidla v něm uvedeném, je nutno brát zřetel na zásady, které danou oblast práva ovládají. Lze hovořit o **normotvorné či legislativní funkci** zásad. Každá právní norma, jež je zakotvena do právního řádu a do určitého odvětví práva, vždy musí směřovat k naplňování zásad. Stejně se tak musí dít v případě novelizace či rušení právních předpisů.

---

<sup>45</sup> SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a.s. - právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinkové a Jana Tuláčka, 2007, s. 21.

<sup>46</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 26.

<sup>47</sup> Tamtéž.

<sup>48</sup> §§ 2-8 SprŘ.

<sup>49</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 40.

<sup>50</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 68.

Zásady mohou také sloužit jako pravidlo pro interpretaci ustanovení právního předpisu zakotvující právní normu. Tuto funkci Soňa Skulová označuje za tradiční úlohu základních zásad<sup>51</sup>. Lze tedy hovořit o **interpretační či výkladové funkci** zásad. Zásady nám napomáhají zejm. ve sporných otázkách výkladu jednotlivých ustanovení zákona a pomáhají nám vybrat jednu z více možných výkladových variant.

Žádná právní norma by se neměla vykládat v rozporu se zásadami, což úzce souvisí s objektivně teleologickým výkladem právních norem. Jak uvádí Filip Melzer ve své knize Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace, „právo není samoúčelné“<sup>52</sup> a při výkladu právních norem je tedy třeba nalézt a pochopit smysl a účel daného ustanovení. Jsou to právě zásady, které nám pomáhají pochopit smysl a účel právní normy.

Neméně důležitou funkci zásady zastávají při aplikaci ustanovení právního řádu na konkrétní případ. Lze tedy hovořit o **aplikační funkci** zásad. Právní norma nesmí být aplikována v rozporu se zásadami, jež se na danou oblast práva vztahují. Je vždy nutné se ptát, zda řešení konkrétního případu při konkrétní aplikaci dané právní normy naplňuje smysl a účel daného ustanovení a je v souladu se zásadami. Tato funkce zásad se projevuje zejména v případě spornosti aplikace daného ustanovení.

Jiří Jelínek také hovoří o **funkci poznávací**, díky které nám zásady napomáhají poznávat právo jako celek, poznávat konkrétní odvětví práva a v neposlední řadě také poznávat právní instituty a pochopit jejich účel<sup>53</sup>. Tuto funkci lze označit také jako funkci kognitivní, v níž zásady „Představují systém hodnot, na němž je založena činnost veřejné správy. Jejich poznání a znalost umožňuje snadnější pochopení jednotlivých ustanovení a institutů a lepší proniknutí do podstaty výkonu veřejné správy; v daném případě do sféry správního trestání.“<sup>54</sup>

Zásady jsou právně závazné, neboť jsou ve velké míře zakotveny v pozitivním právu jako pravidla, ať již na úrovni ústavní<sup>55</sup> či podústavní<sup>56</sup>. Pokud nejsou v právním předpise výslovně zakotveny zásady, jsou mnohdy zakotvena pravidla z těchto zásad vyplývající<sup>57</sup>. Jsem toho názoru, že zásady jsou závazné i v případě, pokud nejsou pozitivně upraveny. K této otázce se ostatně vyjadřoval i Ústavní soud, který dovodil, že „I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech.“<sup>58</sup> Jen tak dle mého názoru může být naplněn požadavek České republiky jako demokratického právního

<sup>51</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní...*, s. 45.

<sup>52</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, xviii, s.158.

<sup>53</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné...*, s. 27.

<sup>54</sup> BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání ...*, s. 20.

<sup>55</sup> Např. zásada presumpce nevinny.

<sup>56</sup> Např. zásada *in dubio pro reo*.

<sup>57</sup> Např. překážka věci zahájené jako projev zásady *ne bis in idem*.

<sup>58</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97.



státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana<sup>59</sup>. Tvorbu, výklad a interpretaci právních norem v rozporu se zásadami je možné považovat za porušení principu právní jistoty a právního státu.

Je nutné pamatovat na skutečnost, že každá ze zásad nestojí izolovaně, ale na daný případ lze současně aplikovat více právních zásad. Nejprve je nutné poznamenat, že je povinností aplikovat všechny zásady, jež na daný případ dopadají a nelze libovolně některé ze zásad aplikovat a jiné pominout. V lepším případě by všechny zásady, jež se v daný okamžik aplikují, měly být v souladu a měly by být vykládány ve vzájemné souhře a vzájemné souvislosti. V opačném případě je nutné se vypořádat s jejich konfliktem. Neexistuje hierarchie či různá síla zásad. Daný konflikt by tedy měl být řešen poměřováním zásad za pomoci testu proporcionality<sup>60</sup>. Ve výsledku je tedy nutno zvážit, která zásada převáží, avšak současně je nutné pamatovat na skutečnost, že všechny zásady by měly být zachovány v co možná nejširším rozsahu.

### 1.3 Klasifikace

Právní zásady lze klasifikovat, a to podle nejrůznějších hledisek. Neexistuje jednotná teorie klasifikace zásad. Pokusím se tedy nastínit několik hledisek, dle kterých lze zásady dělit.

Zaprvé, zásady lze dělit dle kritéria působnosti, a to na **zásady univerzální** a **zásady odvětvové**. Některé ze zásad, zejm. zásad zakotvených na ústavní úrovni, jsou aplikovatelné napříč celým právním řádem. Jako příklad lze uvést zásadu spravedlnosti či zásadu rovnosti, jak ji má na mysli čl. 1 LZPS<sup>61</sup>. Jiné zásady jsou typické pro určitá odvětví, jako např. autonomie vůle pro právo občanské, zásada ochrany zaměstnance v právu pracovním či presumpce nevinny pro právo trestní či právo přestupkové.

Další dělení je možné dle kritéria stupně právní síly právního předpisu, ve kterém je zásada zakotvena. Dle toho kritéria je možné zásady dělit na **ústavní**, **podústavní** a také **mezinárodní**. Za ústavní zásady lze považovat veškeré zásady zakotvené v Ústavě<sup>62</sup>, LZPS<sup>63</sup> či jiných ústavních předpisech<sup>64</sup>. Mezi podústavní zásady lze řadit ty, jež jsou zakotveny „běžnými“ zákony, a to např. zásada materiální pravdy<sup>65</sup>. Některé zásady vyplývají také z mezinárodních dokumentů, jako je např. Úmluva, která v čl. 6 zakotvuje mj. zásadu presumpce nevinny a mnoho dalších, jež jsou nezbytné pro záruku práva na spravedlivý proces.

---

<sup>59</sup> Čl. 1 odst. 1 Ústavy.

<sup>60</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>61</sup> Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech.

<sup>62</sup> Např. zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretencí (čl. 2 odst. 3 Ústavy) a legální licence (čl. 2 odst. 4 Ústavy).

<sup>63</sup> Zásada ochrany rodiny (čl. 32 LZPS).

<sup>64</sup> Zásada svrchovanosti státu (čl. 1 zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky).

<sup>65</sup> § 3 SprŘ.

Zásady lze dále dělit dle oblasti práva, ve kterých se zásady uplatňují, na zásady **hmotně-právní** a zásady **procesně-právní**. Jak již název napovídá, hmotně-právní zásady se uplatňují v oblasti hmotného práva toho kterého odvětví, jež zakotvuje práva a povinnosti osob. Lze např. uvést zásadu „není trestného činu bez zákona“ či z oblasti soukromého práva např. „smlouvy se mají dodržovat“. Procesně-právní zásady se naopak uplatňují v oblasti práva procesního, tj. v řízeních o těchto právech a povinnostech, jako je např. zásada dispoziční, vyšetřovací atp.

V oblasti správního práva bych specifické postavení přiřadila tzv. základním zásadám činnosti veřejné správy, které jsou uvedeny v §§ 2-8 SprŘ. Tyto zásady se použijí při výkonu veškeré činnosti veřejné správy, pokud zvláštní právní předpis neobsahuje vlastní úpravu zásad<sup>66</sup>. Dopadají tedy jak do oblasti procesní, ale i do oblasti hmotně-právní.

Jako poslední uvedu dělení dle četnosti uplatňování zásad, a to na zásady **obecné** a **speciální**. Za obecné zásady považuji ty, jež jsou pro danou oblast práva vůdčí a typické. Ve vztahu ke správnímu řízení se jedná např. o zásadu písemnosti, neveřejnosti, jednotnosti či zásadu vyšetřovací. Za speciální poté považuji zásady, jež jsou spíše výjimkou ze zásad obecných a uplatňují se ve specifických případech, jako např. zásada ústnosti, veřejnosti, koncentrace řízení či zásada projednací. Toto dělení lze aplikovat na poměry procesního práva, neboť právě v této oblasti vytváří zásady protichůdné dvojice.

---

<sup>66</sup> § 177 odst. 1 SprŘ.

## 2 Zásady trestání a jejich zakotvení

Specifickou oblast tvoří zásady, jež se uplatňují obecně v oblasti trestání, a to jak v oblasti práva trestního, tak v právu přestupkovém. Specifikem této oblasti je skutečnost, že stát autoritativně stanovuje, které jednání je trestné, a především za takovéto jednání autoritativně stanovuje adresátovi tresty. Oblast trestání se vyznačuje tím, že zájmy a hodnoty, které jsou trestním a přestupkovým právem chráněny, jsou chráněny také jinými oblastmi práva, např. právem soukromým. Stát však v některých oblastech lidského jednání shledal nutným, aby byly postihovány také v rovině trestní, neboť je zde veřejný zájem na zvýšené ochraně společnosti před tímto jednáním. V nauce trestního práva se hovoří o zásadě *ultima ratio* či o fragmentárním charakteru trestního práva<sup>67</sup>. Stejně tak je zásada *ultima ratio* aplikovatelná v poměrech práva přestupkového a pokud je možné uplatnit např. civilní sankci<sup>68</sup> a tato bude dostačující, není namístě uplatňovat sankci v podobě trestu za přestupek.

Vzájemný vztah mezi trestním právem a právem přestupkovým se dovozuje z § 5 PřestZ, který za přestupek označuje protiprávní čin, který není trestným činem. Dále je vzájemný vztah vymezen také § 12 TrZ zakotvující právě subsidiaritu trestní represe, kdy trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. Trestní právo postihuje jednání škodlivější, než je tomu v případě práva přestupkového, a uplatňuje se, pokud nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle práva přestupkového. Daná zásada má bránit přepínání trestní represe.

Zásady trestání jsou klasicky děleny do dvou základních skupin, a to na zásady hmotně-právní a zásady procesně-právní. Mezi zásady hmotně-právní je nutné řadit zásady, jež se dotýkají odpovědnosti pachatele a ukládání trestů. Jedná se např. o zásadu zákonnosti (*nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*), zásadu zákazu retroaktivity, zásadu zákazu analogie v neprospěch pachatele, zásadu souběžné nezávislé odpovědnosti fyzických a právnických osob či již zmíněnou zásadu subsidiarity trestní represe. Řadí se sem i zásada odpovědnosti za zavinění, která se v přestupkovém právu uplatňuje v případě odpovědnosti fyzických osob za přestupek, ale neuplatňuje se již v případě objektivní odpovědnosti dle PřestZ (odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob za přestupek). Oproti tomu v právu trestním se zásada odpovědnosti za zavinění uplatňuje také v případě odpovědnosti právnických osob, a to ve specifické formě tzv. přičitatelnosti trestného činu právnické osobě stanovené v § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. „Při této konstrukci je požadována jednak

---

<sup>67</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné...*, s. 33.

<sup>68</sup> Např. náhrada škody, vydání bezdůvodného obohacení aj.

souvislost s páčáním trestného činu a jednak je přihlédnuto i k povaze právnické osoby, jejíž zájmy mohou být jiné než zájmy jednotlivce, přičemž zavinění ve vztahu ke konkrétnímu spáchanému trestnému činu se odvozuje od zavinění fyzické osoby, která při spáchaní trestného činu jednala v zájmu právnické osoby nebo v rámci její činnosti ve smyslu § 8 odst. 1.<sup>69</sup>

Mezi zásady procesně-právní se řadí zásady, jež se uplatňují v průběhu trestního či přestupkového řízení a jež determinují jednání subjektů, a to soudu, jiných orgánů činných v trestním řízení, správních orgánů, účastníků řízení, svědků a dalších osob na řízení zúčastněných. Procesně-právní zásady úzce souvisejí s pojmem práva na spravedlivý proces, jež poskytuje výčet jednotlivých práv účastníka řízení. Ty mu zaručují spravedlivý proces, jež je v dnešní demokratické společnosti vyžadován. Je však potřeba zdůraznit, že se jedná o spravedlnost „procesní“ a nikoli spravedlnost „hmotně-právní“<sup>70</sup>.

V rámci této práce bude pojednáno pouze o procesně-právních zásadách přestupkového práva zakotvených napříč celým právním řádem.

## 2.1 Zakotvení zásad trestání

Zásady trestání jsou zakotveny na mezinárodní (vč. evropské), ústavní a podústavní úrovni. Rigorózní práce je členěna dle kritéria stupně právní síly právního předpisu, ve kterém jsou zásady zakotveny, a to pouze dle zakotvení na ústavní a podústavní úrovni. Nalézá-li daná zásada odraz také na mezinárodní, zejm. evropské úrovni, a jde-li tedy o zásadu uznávanou z pohledu evropského správního práva, bude tato skutečnost vždy uvedena v rámci pojednání o dané zásadě.

### 2.1.1 Mezinárodní dokumenty

V mezinárodních dokumentech jsou již mnohá staletí zakotveny některé procesní zásady, ať již zásada nezávislosti a nestrannosti rozhodujícího orgánu, zásada presumpce nevinny či zásada veřejnosti. Přestože se v některých případech jedná o pouhé nezávazné dokumenty, dodržování zásad v nich uvedených by v dnešní době mělo být standardem demokratických právních států.

Jedná se např. o následující mezinárodní dokumenty:

- Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 (čl. IV);
- Všeobecná deklarace lidských práv Organizace spojených národů z roku 1948 (čl. 10 a čl. 11);
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech Organizace spojených národů z roku 1976 (čl. 14).

<sup>69</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 2. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 158 - 252.

<sup>70</sup> SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení ...*, s. 101-102.

## 2.1.2 Dokumenty Evropské unie

Z dokumentů Evropské unie je třeba zmínit Listinu základních práv Evropské unie z 7.12.2000 a její čl. 48 (presumpce nevinoty a práva obhajoby) a čl. 50 (právo nebýt souzen či trestně stíhán dvakrát za stejný trestný čin). S Evropskou unií je spojena europeizace práva, a to také v oblasti procesních práv. K europeizaci v oblasti procesního práva dochází až v poslední době, neboť tato oblast byla po dlouhou dobu oblastí autonomní a respektovala národní úpravu. S otázkou europeizace procesních práv je spojena otázka práva na spravedlivý proces včetně oblasti trestání.

Evropský soudní dvůr již ve své rozhodovací praxi dovodil, že vnitrostátní procesní předpisy musí naplňovat požadavek souladu se základními právy garantovanými Úmluvou, neboť dle Evropského soudního dvora je právo na spravedlivý proces obecnou zásadou EU. Evropský soudní dvůr pak v případě aplikace komunitárního práva klade důraz na dodržování práva na spravedlivý proces, tak jak je stanoveno v čl. 6 Úmluvy vč. toho, jak je právo na spravedlivý proces vykládáno Evropským soudem pro lidská práva<sup>71</sup>.

Evropský parlament se v rámci svého výzkumu, jež byl ukončen pracovním listem vydaným v listopadu 2001 v rámci tzv. „Civil Liberties Series“, zabýval právní úpravou práva na obhajobu a práva na spravedlivý proces napříč členskými státy a kandidátskými zeměmi<sup>72</sup>. Cílem výzkumu bylo v těchto členských i kandidátských zemích zhodnotit právní úpravu (právní předpisy, ale i judikaturu) zakotvení práva na obhajobu a práva na spravedlivý proces. Výsledky tohoto výzkumu jsou pak shrnuty v rámci dokumentu „Right to defence and fair legal procedures in the member states and the candidate countries“. Výzkum se mimo jiné zabýval otázkou implementace presumpce nevinoty a právem na obhajobu. Zásada presumpce nevinoty byla zakotvena v právních řádech všech členských států i kandidátských zemí<sup>73</sup>, ať již na ústavní úrovni, méně běžně na podústavní úrovni, či byla dovozena skrze aplikaci čl. 6 Úmluvy. Také právo na obhajobu bylo zakotveno ve všech zemích, které byly ve výzkumu zahrnuty. Jisté odchylky pak byly shledány v otázce nutné obhajoby a jejích podmínek. Pod právo na obhajobu dále spadá právo být poučen o svých právech a právo na konfrontaci a výslech svědků<sup>74</sup>. Již v roce 2001 bylo tedy shledáno, že v členských a kandidátských zemích jsou tyto (dle mého názoru elementární) zásady zakotveny.

---

<sup>71</sup> *Europeanization of procedural law and the new challenges to fair trial*. Editor Laura ERVO, editor Minna GRÄNS, editor Antti JOKELA. Groningen: Europa Law Publishing, 2009, xiii, s. 104. S odkazem na rozhodnutí: Case C-276/01 Steffensen [2003] ECR I-3735 paras 69-80, Case C-185/95 Baustahlgewebe v. Commission [1998] ECR 18417 para 21.

<sup>72</sup> Rakousko, Belgie, Bulharsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Lucemburské velkovévodství, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Turecko a Spojené království.

<sup>73</sup> Česká republika byla v období výzkumu kandidátskou zemí.

<sup>74</sup> *Right to defence and fair legal procedures in the member states and the candidate countries*. Editor Jean-Louis ANTOINE-GRÉGOIRE. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, [2001], x, 105 s.

### 2.1.3 Dokumenty Rady Evropy a Úmluva

Z dokumentů Rady Evropy lze uvést několik doporučení a rezolucí, které mají podstatný vliv i na přestupkové řízení a správní trestání obecně<sup>75</sup>.

Jedná se o:

- Rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy (77)31 z 28. 9. 1977 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům;
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (91)1 z 13.2.1991 o správněprávních sankcích.

Ve výše uvedených dokumentech je zakotvena např. zásada rychlosti řízení, právo na obhajobu, zásada *ne bis in idem* či právo být slyšen. Nelze opominout ani Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2007)7 o dobré veřejné správě, zakotvující v sekci I zásady dobré veřejné správy<sup>76</sup>, v sekci II pravidla řídící správní rozhodnutí<sup>77</sup> a v sekci III odvolání.

Za bezesporu nejdůležitější dokument sjednaný v rámci Rady Evropy lze označit Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila Úmluva v platnost v souladu s jejím čl. 66 odst. 3 dnem 18. března 1992.

V rámci práce bude věnována pozornost především čl. 6 Úmluvy a jeho aplikovatelnosti na přestupkové řízení. V čl. 6 Úmluvy nazvaném „Právo na spravedlivý proces“ jsou zakotveny procesní záruky, při jejichž naplnění lze hovořit o spravedlivém procesu. V čl. 6 odst. 1 jsou zakotveny obecné principy spravedlivého procesu a v odst. 2 a 3 jsou zakotveny tzv. trestněprávní bonusy<sup>78</sup>. Z čl. 6 Úmluvy jsou pak dále dovozována další tzv. skrytá práva<sup>79</sup>. Čl. 6 Úmluvy tak nepochybně hraje významnou roli v rámci přestupkového řízení a dodržování jeho zásad. Jak uvádí Pavel Molek: „Co se týče evropské a vnitrostátní úpravy, právě zde, u trestněprávních „bonusů“, je třeba si zvláště uvědomit základní rozdílnost jejich dosahu. Vnitrostátní úprava je v oblasti trestní relativně užší, neboť dopadá jen na trestní řízení, tak jak je chápáno vnitrostátní právo (...). Judikaturně sice bývá i dosah těchto vnitrostátních garancí rozšiřován (...), aplikován i na řízení o jiném správním deliktu právnické osoby. To se však děje právě ve stopách širšího rámce Evropské úmluvy.“<sup>80</sup> Zásady zakotvené v čl. 6 Úmluvy tak hrají významnou roli, pokud některá z těchto zásad není upravena ve vnitrostátním právu, či je upravena úžeji. Čl. 6 Úmluvy tak rozšiřuje katalog zásad aplikovatelných v rámci přestupkového řízení, a je tedy zásadním ustanovením při ochraně subjektivních práv toho, proti němuž je přestupkové řízení vedeno. Čl. 6 Úmluvy také slouží

<sup>75</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo...*s. 421.

<sup>76</sup> Např. zásada zákonnosti či zásada konání v přiměřené časové lhůtě.

<sup>77</sup> Např. právo soukromých osob být vyslyšeny s ohledem na individuální rozhodnutí.

<sup>78</sup> Např. presumpce neviny, právo na obhajobu.

<sup>79</sup> Např. na řádné provádění důkazů a na křížový výslech svědků.

<sup>80</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 322-323.

k harmonizaci záruk spravedlivého procesu v rámci států, které jsou smluvními stranami Úmluvy, neboť „ESLP představuje jeden z nejvýznamnějších zdrojů europeizace trestního práva správního“<sup>81</sup>.

S ohledem na znění překladu však vyvstala otázka, zda se čl. 6 Úmluvy bude vztahovat také na správní řízení, neboť se zde hovoří o „nezávislém a nestranném soudu“, který rozhoduje o „občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“. Při zkoumání rozsahu aplikace čl. 6 Úmluvy je nutno uplatňovat autonomní výklad.

Pojem soud, resp. „tribunál“<sup>82</sup>, je nutno vykládat jako orgán, který je „charakterizován v pravém slova smyslu svou „soudní“ funkcí, to znamená rozhodováním věcí pouze v rámci své pravomoci, na základě práva a po předchozím řízení provedeném předepsaným způsobem“<sup>83</sup>. „Musí však také být nezávislý, nestranný a zřízený zákonem, ať už danou věc projednává a rozhoduje v prvním stupni nebo i v dalších fázích řízení. Klíčovými charakteristickými pojmy „tribunálů“ jsou tedy zákonnost jejich zřízení, zákonné vymezení jejich pravomoci a působnosti, nezávislost a nestrannost“<sup>84</sup>. Jak bude níže rozvedeno, požadavek nezávislosti a nestrannosti rozhodující správní orgán v plné míře nenaplnuje.

Významným rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva je rozsudek Engel a další proti Nizozemsku<sup>85</sup>, kde ESLP poprvé formuloval 3 kritéria, která jsou předpokladem pro to, aby byl čin „trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Tzv. Engelovská kritéria pak byla použita v případě Lauko vs. Slovensko<sup>86</sup>, podle kterého je primárně posuzována skutečnost, zda čin „spadá do trestního práva podle právní techniky žalovaného státu“. Pokud tomu tak je, ESLP zpravidla tuto volbu národního zákonodárce respektuje, a čin považuje za trestný<sup>87</sup>. Pokud tomu tak není, nastupují další dvě kritéria, která se posuzují alternativně, a to, „zda (je) „inkriminovaný čin svou povahou "trestný" z pohledu Úmluvy nebo když je dotyčná osoba vystavena riziku trestu, který svou povahou a stupněm závažnosti všeobecně spadá do "trestní oblasti" (viz především Lutz proti Německu, 1987).“<sup>88</sup> Primárně je zkoumáno druhé kritérium a pouze v případě, že není naplněno, zkoumá se naplnění třetího kritéria. U druhého kritéria je posuzováno, zda skutková podstata dopadá obecně na všechny osoby či pouze na specifickou skupinu osob a dále jaká je funkce sankce (zda preventivně-represivní nebo pouze reparační povahy).<sup>89</sup> Evropským soudem pro lidská práva

---

<sup>81</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti ...*, s. 130.

<sup>82</sup> Pojem užívaný čl. 6 Úmluvy.

<sup>83</sup> Rozsudek ESLP Belilos proti Švýcarsku ze dne 29.4.1988, stížnost č. 10328/83.

<sup>84</sup> ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní ...*, s. 63.

<sup>85</sup> Rozsudek pléna ESLP Engel a další proti Nizozemsku ze dne 8.6.1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.

<sup>86</sup> Rozsudek ESLP Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

<sup>87</sup> KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, s. 577.

<sup>88</sup> Rozsudek ESLP Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

<sup>89</sup> KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva...*, s. 578.

pak bylo dovozeno, že pokuta má za cíl odradit pachatele od dalšího páchaní protiprávního jednání (funkce represivní), a proto má povahu trestní sankce. Jednání je tak možné označit za trestné, aniž by bylo potřeba se zabývat závažností trestu, ať již co do výše či do jejího druhu.<sup>90</sup>

Ve vztahu k přestupkovému řízení byla tato otázka již řešena také národními soudy. Aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy na přestupkové řízení bez omezení dovodil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 23.11.1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98. Ústavní soud při své argumentaci vycházel také z výše zmíněného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva Lauko vs. Slovensko.

V čl. 6 Úmluvy je zakotveno právo na spravedlivý proces, jehož součástí je v případě trestního obvinění<sup>91</sup> dodržování zásad vyplývajících z tohoto článku, a to:

- zásada spravedlnosti,
- zásada veřejnosti,
- zásada projednání věci v přiměřené lhůtě,
- zásada nezávislosti a nestrannosti rozhodujícího orgánu,
- zásada presumpce neviny,
- právo na tlumočnicka,
- zásada práva na obhajobu a jeho jednotlivé dílčí projevy.

Lze vypožorovat, že řízení o přestupku a správní orgán o přestupku rozhodující některé z výše uvedených zásad nenaplní<sup>92</sup>, a to zejm. zásadu veřejnosti a zásadu nezávislosti a nestrannosti<sup>93</sup> rozhodujícího orgánu. „Na řízení před správním orgánem tedy lze s úspěchem požadovat splnění jen těch požadavků, které nejsou už ze samotné povahy správního řízení nebo postavení příslušného správního orgánu v systému organizace vykonavatelů státní správy vyloučeny.“<sup>94</sup> Evropským soudem pro lidská práva bylo dovozeno, že „Pokud rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval o občanských právech a závazcích, samo požadavky ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy nesplňuje, je nezbytné, aby taková rozhodnutí podléhala následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí, který zaručí ochranu ve smyslu ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy poskytuje“<sup>95</sup>. Je tedy možné uzavřít, že čl. 6 Úmluvy lze na řízení před správním orgánem

---

<sup>90</sup> Obdobně také rozsudek ESLP Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79.

<sup>91</sup> Pouze v případě trestního obvinění, nikoli v případě občanských práv nebo závazků, jsou aplikovatelné také odst. 2 a 3 čl. 6 Úmluvy. Viz. např. FAIX, Martin a kol. *Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2013, s. 46 (článek autorky Míluše Kindlová s názvem „Pojem „tvrdého jádra“ trestního práva v judikatuře ESLP a soudů EU a jeho vztah k vybraným oblastem správního trestání“).

<sup>92</sup> K tomuto např. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání...*, s. 109 an.

<sup>93</sup> V příslušné kapitole bude rozvedeno, které aspekty nestrannosti správní orgán při rozhodování o přestupku nenaplní, neboť nelze uzavřít, že by daná zásada na správní orgány nedopadala vůbec.

<sup>94</sup> POUPEROVÁ, Olga: *Může být rozhodování nikoli nezávislých správních orgánů spravedlivé?* In: Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 196.

<sup>95</sup> Rozsudek ESLP Albert a Le Compte v. Belgie ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76.



užít pouze přiměřeně a právním řádem musí být dána možnost přezkoumat rozhodnutí správního orgánu, který není sám nezávislý, jiným nezávislým orgánem v plné jurisdikci<sup>96</sup>.

Za situace, kdy v České republice řízení o přestupku nespĺňuje požadavky dané čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je nutné, aby existovala možnost přezkumu takového rozhodnutí právě orgánem, který dané požadavky splní. V poměrech správního práva, a tedy práva přestupkového, je zásada naplněna existencí správního soudnictví a možností přezkumu správního rozhodnutí správním soudem. Tato možnost je zakotvena i ústavně v čl. 36 odst. 2 LZPS<sup>97</sup>. O jednotlivých zásadách bude pojednáno v následujících kapitolách, neboť zásady vyplývající z čl. 6 Úmluvy jsou dále zakotveny také ve vnitrostátních předpisech.

Byť lze článek 6 Úmluvy aplikovat na přestupkové řízení pouze přiměřeně a některé ze zásad vyplývajících z čl. 6 Úmluvy jsou naplňovány až v řízení před soudem, není význam ustanovení pro přestupkové řízení zanedbatelný. Mnohé další zásady, významné pro řádné uplatňování obhajoby a stanovující mantinely vrchnostenskému zásahu do práv obviněného, jsou plně aplikovatelné již v přestupkovém řízení. Jistě si nelze přestavit spravedlivé přestupkové řízení, aniž by byla uplatňována např. presumpce nevinu. Význam čl. 6 Úmluvy na přestupkové řízení pak spatřuji v tom, že slouží jako prostředek sjednocování požadavků na procesní postup v případě jakéhokoli trestního postihu obviněného, ať již dle norem trestního práva nebo dle norem práva přestupkového.

#### **2.1.4 Zakotvení na ústavní úrovni**

Některé ze zásad přestupkového řízení jsou upraveny v Ústavě či v Listině základních práv a svobod, a to jak v hlavě první (obecná ustanovení), v hlavě druhé (základní práva a základní svobody), tak zejm. v hlavě páté, jejímž předmětem je právo na soudní a jinou právní ochranu upravené v člancích 36 až 40. Některé z těchto zásad však Ústava nebo LZPS upravuje toliko ve vztahu k soudnímu řízení či k právu trestnímu. To však neznamená, že by tímto byla vyloučena jejich aplikace v právu přestupkovém, jak bude dále u každé zásady pojednáno.

Skutečnost zakotvení některých zásad pouze pro trestní řízení pak úzce souvisí s již naznačenou problematikou bezrozpornosti právního řádu v otázce jakéhokoli trestání osob. Hranice mezi trestnými činy a přestupky může být tenká a může se jednat o výraz trestní politiky státu, a pouhé označení činu za přestupek nemůže vyloučit ochranu jedince poskytovanou mu v rámci trestního řízení<sup>98</sup>. Ostatně i skutečnost, že ESLP pod trestní obvinění zahrnuje také některé

---

<sup>96</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 440-441.

<sup>97</sup> Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

<sup>98</sup> Blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 6 A 126/2002-27.

přestupky, napovídá tomu, že by v případě jakéhokoli trestání osob měly platit stejné zásady a stejná ochrana. Také Ústavní soud obecně aplikaci ustanovení týkajících se práva na soudní a jinou právní ochranu, zakotvených v hlavě páté LZPS, dovedl i pro řízení o přestupcích<sup>99</sup>.

Tyto zásady pak mohou být zakotveny také na podústavní úrovni, ať již v PřestZ nebo ve SprŘ, čímž je aplikace těchto zásad v přestupkovém řízení zdůrazněna. Znění zásad v podústavních předpisech pak může specifikovat rozsah a způsob aplikace těchto zásad v přestupkovém řízení, či dokonce dosah zásady zakotvené na ústavní úrovni rozšiřovat v poměrech přestupkového práva. Zakotvení těchto zásad na ústavní úrovni však podtrhává jejich důležitost v demokratickém právním státě.

Samozřejmě není vyloučeno, aby zásady zakotvené na ústavní úrovni byly zakotveny také v Úmluvě. Skutečnost, že jsou zakotveny ve vícero takto významných pramenech, naopak potvrzuje jejich důležitost.

### **2.1.5 Zakotvení na podústavní úrovni**

Dále se v přestupkovém řízení uplatňují zásady, jež nemají základ v ústavním právu, ale jsou pozitivně zakotveny samotným PřestZ nebo SprŘ, jakožto předpisem podústavní síly. Skutečnost, že jsou tyto zásady upraveny na podústavní úrovni, může značit to, že se jedná o zásady typické pro správní řízení či pro samotné přestupkové řízení. Často ale mohou být zásady zakotvené na podústavní úrovni, jak již bylo naznačeno, projevem některé ze zásad upravené na ústavní úrovni a mohou tuto zásadu modifikovat pro poměry práva přestupkového. Byť by bylo zakotvení veškerých zásad pro přestupkové řízení na jednom místě nejpřehlednější, nemyslím si, že by se zákonodárce měl touto cestou vydat. Zásad aplikovatelných na přestupkové řízení a jejich projevů je mnoho a je pravděpodobné, že jejich výčet by nebyl kompletní. Některé ze zásad jsou společné pro jakékoli správní řízení a jejich duplicitní zakotvení by mohlo vést k nedůvodným rozdílům, např. při novelizaci pouze některého z předpisů. Některé ze zásad jsou obecné a jejich dílčí projevy nalezneme v konkrétních ustanoveních upravujících přestupkové řízení. Ani zde nevidím jako vhodné je nejprve upravovat v rámci obecných ustanovení týkajících se zásad a poté jejich konkrétní projevy reflektovat v dalších ustanoveních. Pokud tedy pojmáme zásady jako určité ideje, není dle mého názoru vhodné a ani přiléhavé vytvářet jejich katalog v rámci jednoho právního předpisu. Pro oblast zásad dle mého názoru není nutné jejich výslovné zakotvení, ale zásadní je jejich role při interpretaci a aplikaci ustanovení zákona, která nemohou vždy pojmout celou množinu různorodých životních situací.

---

<sup>99</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp. zn. II. ÚS 788/2002.

Naopak je dle mého názoru vhodné zakotvení nejdůležitějších zásad na ústavní úrovni, čímž je zdůrazněno jejich nenahraditelné místo v demokratickém právním státě a potřeba jejich aplikovatelnosti pro ochranu práv jednotlivce. Zde ale jako negativum vnímám tu skutečnost, že mnohé z těchto zásad jsou upraveny pouze pro oblast trestního práva. Mám za to, že by pro oblast trestání v základních zásadách měla panovat bezrozpornost a plně se ztotožňují se závěry Evropského soudu pro lidská práva, že jen rozhodnutím zákonodárce je určité jednání považováno za trestný čin a jiné za přestupek, byť hranice mezi jejich závažností může být velmi tenká. Také trest za správní delikt může významně zasáhnout do práv jednotlivce a považuji tedy za přínosné zakotvení zásad přestupkového řízení na mezinárodní úrovni, zejm. v čl. 6 Úmluvy a dovození jeho aplikovatelnosti pro poměry přestupkového práva.

## 3 Zásady přestupkového řízení s ústavním zakotvením

### 3.1 Ústavní zásady v PřestZ výslovně upravené

Mnohé ze zásad ústavní úrovně, ať již zmiňovaných pouze ve vztahu k právu trestnímu nebo obecně, jsou výslovně upraveny také v PřestZ. Nejedná se o ucelenou úpravu zásad<sup>100</sup>, ale spíše jejich roztržštěné zakotvení v jednotlivých ustanoveních PřestZ.

#### 3.1.1 Zásada *ne bis in idem*

Zásada *ne bis in idem* či „ne dvakrát o tomtéž“ je zásadou, která zakotvuje nemožnost o téže věci rozhodovat vícekrát. Zásada je zakotvena na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 5 LZPS<sup>101</sup>. Zde se jedná o úpravu v oblasti trestního práva, která zakotvuje zákaz opakovaného trestního stíhání. Danou zásadu je však nutné bez dalšího aplikovat také na poměry práva přestupkového. Je možné si vypomoci subsidiárním užitím SprŘ, kde je zásada upravena obecně pro správní řízení v § 48 SprŘ. Její aplikace na přestupkové řízení byla také dovozena judikaturou, a to např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003 – 44: „Nejvyšší správní soud podotýká, že i pro správní trestání platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek.“ Zásada *ne bis in idem* je zakotvena také v čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy<sup>102</sup> a její aplikace na přestupkové řízení byla judikaturně dovozena i s odkazem na její zakotvení v Úmluvě, a to např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010 – 74: „V souladu s dlouhodobou konstantní judikaturou správních soudů, ale i Nejvyššího soudu (...), zásada *ne bis in idem* ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod platí nejen pro činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, ale i pro činy spadající mezi přestupky či jiné správní delikty, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu.“ Užití této zásady pro poměry správního trestání dovozuje také JUDr. Hana Klímová, která v komentáři k čl. 40 odst. 5 LZPS uvádí, že „Pro úplnost třeba dodat, že stejné zásady platí i v jiných právních řízeních, v přestupkovém, správním, daňovém.“<sup>103</sup>

Zásada *ne bis in idem* je také vyjádřena v procesních ustanoveních PřestZ, a to v § 77 odst. 1 PřestZ jako překážka litispendence (překážka zahájeného řízení) a v § 77 odst. 2 PřestZ jako překážka *rei iudicatae* (překážka věci rozsouzené). Dále se zásada projevuje v § 86 odst. 1 PřestZ

---

<sup>100</sup> Jako například v TrŘ.

<sup>101</sup> Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.

<sup>102</sup> Ke skutečnosti, že v případě naplnění Engelových kritérií je nutno aplikovat i zbylé ustanovení Úmluvy, např. právě čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy, viz. BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 516.

<sup>103</sup> KLÍMOVÁ, Hana. In KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 984.

v případech pod písm. i) a j) a odst. 4 PřestZ jako důvod pro zastavení řízení, odrážející překážku litispence a překážku *rei indicatae*.

Neboť se v § 77 odst. 1 a 2 PřestZ i § 86 odst. 1 PřestZ vyskytují pojmy „**přestupek**“ a „**skutek**“, mohla by aplikace daných ustanovení činit a v praxi také činí výkladové problémy, a to ve vztahu k záměně těchto pojmů. Tato oblast úzce souvisí s teorií pojmů skutek, jednota skutku a totožnost skutku, které jsou předmětem teorie trestního práva. Samotný skutek není ani v trestním právu nikde legálně definován a je dovozován judikaturou<sup>104</sup> a teorií. Jiří Jelínek jej definuje následovně: „Za jeden skutek se v науce i praxi považují všechny ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou příčinou následku významného z hlediska trestního práva, pokud jsou zahrnuty zaviněním (shodně č. 8/1985 Sb. rozh. tr.).“<sup>105</sup> Pojem jednota skutku jako pojem hmotně-právní představuje veškeré jednání, které ve svém souhrnu představuje jeden skutek a je rozhodující pro posuzování souběhů. Pojem totožnost skutku je naopak pojmem práva procesního, kdy soud může rozhodnout pouze o skutku, pro který je podána obžaloba, či pro který je v právu přestupkovém zahájeno řízení. Popis skutku může být v průběhu přestupkového řízení upřesňován, nicméně vymezení skutku nesmí být příliš obecné, aby byl naplněn požadavek vědomosti obviněného o tom, co je mu kladeno za vinu<sup>106</sup>.

Je tedy třeba, stejně jako v právu trestním, rozlišovat pojmy přestupek a skutek, neboť se nemusí vždy překrývat. Mám za to, že v § 77 odst. 1 a 2 PřestZ a § 86 odst. 1 PřestZ jsou tyto pojmy zaměňovány a formulace daných ustanovení tedy nešťastně zvoleny.

Nejprve je nutné rozvést jednotlivá znění daných ustanovení. Dle § 77 odst. 1 PřestZ platí, že „nikdo nemůže být obviněn z totožného **přestupku** za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení“ a dle § 77 odst. 2 PřestZ platí, že „nikdo nemůže být obviněn z **přestupku** za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto“, kdy je dále rozvedeno, co se považuje za rozhodnutí podle věty první<sup>107</sup>. Z takto zvolených formulací však vyplývá nemožnost opětovně obvinit osobu z totožného **přestupku**. Tento závěr, tj. překážka věci zahájené či rozsouzené ve vztahu k přestupku, jakožto právní kvalifikaci, a nikoli ve vztahu ke skutku, jakožto události<sup>108</sup>, je však dle mého názoru chybný.

---

<sup>104</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 7.5.1984, sp. zn. 3 Tz 6/84: „Za jeden skutek lze považovat jen ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou pro tento následek kauzální, pokud jsou zahrnuty jeho zaviněním.“

<sup>105</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné ...*, s. 340.

<sup>106</sup> MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. *K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním*. *Trestněprávní revue*, C. H. Beck, 2013, č. 11–12. s. 259-263.

<sup>107</sup> Rozhodnutím podle věty první se rozumí rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.

<sup>108</sup> „Jednání jako projev vůle ve vnějším světě“ dle JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné ...*, s. 340.

Dále je nutné poukázat na opětovné zaměňování těchto pojmů v § 86 PřestZ, kdy správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže:

- odst. 1 písm. i): o totožném **přestupku** dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán,
- odst. 1 písm. j): o **skutku** již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2,
- odst. 1 písm. l): o **skutku** již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující,
- odst. 4: Správní orgán řízení o přestupku usnesením zastaví, jestliže se o totožném skutku vede trestní řízení.

Zde je především nutno poukázat na § 86 odst. 1, písm. j) PřestZ, který hovoří o skutku a přitom odkazuje na § 77 odst. 2 PřestZ hovořícím o přestupku. Tento rozpor není vysvětlen v komentáři<sup>109</sup>, který jen přebírá terminologii ustanovení.

Jsem si vědoma, že názor odpovídající znění zákona, tj. nemožnost rozhodovat pouze o totožném přestupku nikoli skutku, je zastáván autory důvodové zprávy<sup>110</sup> i autory komentáře<sup>111</sup> k PřestZ, avšak v obou zdrojích postrádám argumentaci pro tento závěr, se kterou bych se mohla ztotožnit. Znění důvodové zprávy, na které odkazuje také komentář, staví na tom, že překážka věci zahájené i rozsouzené je dána pro skutek vč. jeho právní kvalifikace, a tedy vedení dalšího řízení z důvodu posouzení jednoho a téhož skutku dle jiného ustanovení nic nebrání. Jako odůvodnění tohoto závěru je použit argument *a contrario*, a to, že by opačným výkladem byl vyloučen jednočinný souběh přestupků a pachatele by nebylo možné stíhat pro další přestupek spáchaný stejným skutkem<sup>112</sup>. Já se však domnívám, že nemožností rozhodovat opětovně o skutku a nikoli pouze o přestupku, nevylučuje jednočinný souběh, jež je plně aplikovatelný i za současného použití zásady *ne bis in idem* ve vztahu ke skutku. Jedním skutkem lze naplnit skutkovou podstatu více přestupků, a může se tak jednat o jednočinný souběh. Na tomto závěru, hmotně-právním, se nic nemění.

Dle mého názoru je však nutné, a to zejména s ohledem na zásadu právní jistoty, primárně rozhodovat o celém skutku a tento správně právně posoudit<sup>113</sup>. Je to právě stát a jeho orgány, kdo má daný skutek právně vyhodnotit a případně uložit trest zohledňující spáchání více přestupků, a to i chránící více objektů. Stát by neměl na účastníka řízení přenášet právní nejistotu ohledně toho,

---

<sup>109</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 697-711..

<sup>110</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>111</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 598-604.

<sup>112</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (K § 77).

<sup>113</sup> Ostatně tomuto napovídá i dikce § 78 odst. 4 PřestZ, ze které vyplývá, že nelze rozhodnout o jiném skutku, než pro který bylo přestupkové řízení zahájeno.

zda dodatečně pachatele nepotrestá za další přestupky pro jednání, za které byl pachatel ve svém domnění již potrestán.

Komentář ani důvodová zpráva se nevypořádávají s komparací s trestním právem a jeho chápáním dané zásady. TrŘ překážky řízení zakotvuje v jiném znění, a to v § 11 odst. 1, písm. h) až k) jako důvody pro nepřipustnost trestního stíhání, kde používá formulaci „proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž **skutek** skončilo“ nebo „jestliže dřívější řízení pro týž **skutek** proti téže osobě skončilo“. Zde tedy pojem skutek není zaměňován s pojmem trestný čin, a dokonce je tento rozdíl naznačen v § 220 odst. 1 a 3 TrŘ, kdy zásada obžalovací spočívá v tom, že „soud může rozhodovat jen o **skutku**, který je uveden v žalobním návrhu“ a „**právním posouzením skutku** v obžalobě není soud vázán“. Je tedy stanoveno, že základem rozhodování je skutek a nikoli jeho právní posouzení.

V této souvislosti nelze opomenout § 223 odst. 3 TrŘ, který upravuje možnosti zastavení řízení jen pro některé ze **skutků**<sup>114</sup>. Komentář k tomuto ustanovení poukazuje na to, že o každém skutku je možné rozhodnout jiným výrokem, avšak ne rozhodovat odlišně o dílčích útocích trestného činu trvajících, hromadných, či o částku jednoho skutku, a to i když je kvalifikován v případě jednočinného souběhu jako více trestných činů. Vyjmutí části skutku či nenaplnění všech původně uvedených skutkových podstat trestných činů se promítne pouze v odůvodnění rozhodnutí a nikoli v jeho výroku<sup>115</sup>. Judikaturou bylo taktéž dovozeno, že se na přestupkové řízení přiměřeně uplatňují také principy ovládající souběh trestných činů<sup>116</sup>.

Je tedy nutno posoudit, zda existuje legitimní důvod, proč by daná zásada měla v právu přestupkovém platit jinak než v právu trestním. Dušan Hendrych zásadu *ne bis in idem* definuje tak, že „Zásada *ne bis in idem* znamená, že nikdo nemůže být stíhán a potrestán za tentýž skutek vícekrát na základě téhož zákonného ustanovení nebo na základě více ustanovení, která však chrání totožný veřejný zájem (skutkové podstaty mají stejný objekt).“<sup>117</sup> Dušan Hendrych tedy dopad zásady neomezuje pouze na shodné právní posouzení, ale současně ji nerozšiřuje na skutek jako celek, když zohledňuje také objekt, který je danou právní normou chráněn. Tomuto výkladu odpovídá právní úprava vedení společného přestupkového řízení zakotvená v § 86 odst. 1 PřestZ hovořící o stejné oblasti veřejné správy. Ani takto vymezený obsah zásady *ne bis in idem* nepovažuji za přesný, když i trestní právo poskytuje ochranu vícero objektům.

Nicméně i s ohledem na výše uvedené jsem přesvědčena o tom, že stejně jako v právu trestním se i v přestupkovém řízení rozhoduje o daném **skutku**, ať je již právně posouzen

---

<sup>114</sup> Rozhodnutí podle odstavců 1 a 2 může se týkat také jen některého ze skutků, pro které byla podána obžaloba.

<sup>115</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2769–2781.

<sup>116</sup> Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135.

<sup>117</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo...*, s. 297.

v průběhu přestupkového řízení jakkoli, např. i naplněním skutkových podstat více přestupků. Nelze tedy, stejně jako v právu trestním, vést další řízení o stejném skutku z důvodu jiného právního posouzení a dále nelze rozhodovat pouze o části skutku či o jednom skutku rozhodnout více odporujícími si výroky. Není tedy v souladu se zákonem pro část skutku, který naplňuje znaky jednoho přestupku, uznat obviněného vinným, a pro jinou část stejného skutku, z důvodu, že nebylo prokázáno naplnění jiného přestupku, řízení zastavit. Pokud by tak správní orgán rozhodl a přestupkové řízení bylo zastaveno pro část jednání v rámci jediného skutku, pak je dána překážka věci rozhodnuté ohledně celého jeho jednání, je porušena zásada *ne bis in idem* a je namístě řízení zastavit ohledně celého skutku. Tento závěr je podpořen i judikaturou, a to např. rozhodnutím Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2016, č.j. 22 A 50/2014 - 38, [NSS 1391/2016]: „U jednočinného souběhu přestupků se **skutečnost, že některé přestupky nejsou prokázány, uvede v odůvodnění rozhodnutí o neprokázaných přestupcích, se nečiní výrok o zastavení řízení. Jedná se totiž pouze o jeden skutek**, jehož totožnost zůstává zachována i tehdy, pokud se správnímu orgánu nepodaří prokázat několik dílčích útoků. Správní orgán I. stupně tedy postupoval **správně, když o zastavení řízení nerozhodl ve výroku napadeného rozhodnutí, ale v odůvodnění rozhodnutí pouze uvedl, že přestupek nebyl prokázán. Učiněný názor vyplývá z teorie práva, konkrétně z teorie souběhu deliktního jednání, tedy kvalifikované formy deliktního jednání pluralitního. Z uvedeného vyplývá, že o jediném skutku nelze rozhodnout dvěma různými výroky rozhodnutí.**“

V praxi jsem se již setkala s opačným rozhodnutím správního orgánu, který byl podpořen také odvolacím orgánem a který byl odůvodněn následovně: „Slovní spojení „spáchání skutku“ uvedené jako důvod zastavení řízení v § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích<sup>118</sup> je nutno v daném případě, kdy jedním skutkem mělo být spácháno více přestupků, vykládat ve významu „spáchání přestupku“, a nikoli „celého skutku“, jak si to vykládá obviněný. V uvedené věci se proto nemůže jednat o porušení zásady „dvakrát v téže věci“ ani o překážku věci rozhodnuté. Odvolací orgán v tomto postupu správního orgánu neshledal pochybení.“<sup>119</sup> Osobně však považuji polemiku odvolacího správního orgánu nad tím, že § 76 odst. 1 písm. c) PřestZ je nutno vykládat ve smyslu „přestupek“ namísto „celý skutek“ za účelovou, a tento právní názor, byť v současné chvíli podložen literaturou, za neudržitelný.

Závěr o nutnosti rozlišovat pojem skutek a přestupek je zastáván i Helenou Práškovou, která pro uplatnění zásady *ne bis in idem* vymezuje dva předpoklady, a to totožnost osoby a totožnost

---

<sup>118</sup> § 86 odst. 1, písm. c) PřestZ (pozn. autora).

<sup>119</sup> Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor právní a Krajský živnostenský úřad, ze dne 29.1.2018, č. j. KUZL 80898/2017, sp. zn. KUSP/80898/2017/PŽÚ/Do.



skutku, kterou je třeba odlišovat od právní kvalifikace skutku<sup>120</sup>. Samotné právní posouzení tedy nepovažují za důvod prolomení zásady *ne bis in idem*.

Sjednocující výklad na úrovni Evropského soudu pro lidská práva lze nalézt v rozsudku ESLP Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03<sup>121</sup>, v němž ESLP odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle ESLP tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Totožnost je pak dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obviněného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. V judikatuře Nejvyššího správního soudu lze vysledovat vícero názorů.

Za první názorový proud Nejvyššího správního soudu lze označit jeho judikaturu, o kterou by se mohl opírat závěr, že je možné rozhodovat dvakrát o stejném skutku. Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011 – 163, ve kterém Nejvyšší správní soud v bodě 37 odůvodnění uvedl, že „Přesto má Nejvyšší správní soud za to – ve shodě s městským soudem i s žalovaným – že se nejedná o totožné skutky *de iure*. Vymezení každého z uvedených skutků je totiž odlišné vzhledem k různým právním následkům popsání jednání.“ Nejvyšší správní soud tento závěr učinil v rozporu s judikaturou ESLP, a to konkrétně v rozporu s rozsudkem ESLP Zolotukhin proti Rusku, což lze vyčíst z bodu 30 odůvodnění. Dále Nejvyšší správní soud ve svém odůvodnění uvedl, že „Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.“ Dle teorie trestního práva je však totožnost skutku zachována, bude-li zachována buď alespoň totožnost jednání, anebo alespoň totožnost následku, a to i částečná<sup>122</sup>. Tento závěr je judikaturou soudů dovozován konstantně<sup>123</sup>. Tedy i odlišnost následku neznamená existenci vícero skutků, je-li zachována totožnost jednání. Pavel Mates a Karel Šemík pak přehledně uvádí, že „Totožnost je dále zachována tehdy, pokud je dána úplná shoda **alespoň v jednání při rozdílném následku**, úplná shoda alespoň v následku při rozdílném jednání, či v případech, kdy jednání nebo následek (nebo obojí) jsou v předchozích uvedených případech alespoň částečně shodné, musí být shoda ovšem v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu (...)“<sup>124</sup>

<sup>120</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 35.

<sup>121</sup> K vývoji judikatury ESLP předcházející danému rozhodnutí viz. MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý...*, s. 418-420.

<sup>122</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016, s. 585. Obdobně také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.2.1995, č.j. Tzn 12/94.

<sup>123</sup> Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 7. 2017, sp.zn. 7 Tdo 775/2017 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 5 Tdo 1107/2018-41.

<sup>124</sup> MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. *K některým otázkám...* s. 259-263 (zvýraznění textu provedla autorka práce).

Z výše uvedeného vyplývá, že jak část judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>125</sup>, tak znění PřestZ směřují k tomu, že v případě jednočinného souběhu může být o každém z přestupků rozhodováno samostatně<sup>126</sup>. K tomuto závěru pak také směřuje již výše zmíněná důvodová zpráva či odborné komentáře, které danou zásadu vykládají slovy: „uvedená zásada se vztahuje na jeden skutek včetně právní kvalifikace“<sup>127</sup>. Tomuto závěru odpovídá také formulace § 77 odst. 1 PřestZ a také § 76 odst. 5, písm. a) PřestZ<sup>128</sup>. Právě s odkazem na § 76 odst. 5, písm. a) PřestZ a s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011 – 163, tento závěr za správný považují také autoři Michal Márton a Barbora Gonsiorová, kteří rozlišují skutek *de facto* a skutek *de iure*<sup>129</sup>. Toto vnímání zásady *ne bis in idem* není dle mého názoru správné a vede k odlišnému výkladu dané zásady v přestupkovém právu od všeobecně přijímaného výkladu v trestním právu<sup>130</sup>. Pro tento rozpor není dle mého názoru opodstatnění. Nadto mám za to, že je opakované rozhodování o jednom skutku, byť posouzeno jako více přestupků, v rozporu s ústavním a mezinárodním právem zakotvujícím zásadu *ne bis in idem*.

Za druhý názorový proud v judikatuře Nejvyššího správního soudu lze označit dle mého přiléhavější a správnější judikaturu, a to konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č.j. 9 As 67/2010 – 74, ze kterého je nutné uvést následující závěr: „stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*.“ Zde Nejvyšší správní soud klade důraz na podstatné prvky skutků, a nikoli pouze právní posouzení. Nejvyšší správní soud tak činil také s odkazem na rozsudek ESLP Zolotukhin proti Rusku, kde je kladen důraz právě na totožný nebo v **podstatných** rysech totožný skutek. Tento závěr je také v souladu s výše řečeným o totožnosti skutku při zachování buďto částečné shody v totožnosti jednání nebo následku, kdy se tato shoda týká právě **podstatných** okolností<sup>131</sup>. K závěru, že rozhodující je

---

<sup>125</sup> Na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011 – 163 navazuje další judikatura, odkazující na daný judikát, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č.j. 7 As 34/2013-29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č.j. 6 As 106/2014-25.

<sup>126</sup> Viz také body 30 a 31 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011 – 163.

<sup>127</sup> 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*. Praha: Leges, 2017, s. 491.

<sup>128</sup> Správní orgán, aniž řízení zahájí, může věc usnesením dále odložit, jestliže podezřelý z přestupku spáchal jedním skutkem více přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení, a správní trest uložený za některý z nich lze považovat za postačující.

<sup>129</sup> MÁRTON, Michal a BARBORA GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 199 – 200.

<sup>130</sup> V trestním právu např. dle usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26.7.2017, sp. zn. 7 Tdo 775/2017: „Změna právního posouzení nehraje z hlediska zachování totožnosti skutku roli.“

<sup>131</sup> MATEŠ, Pavel a KAREL ŠEMÍK. *K některým otázkám ...* s. s. 259-263 - viz poznámka pod čarou č. 124.

totožnost skutečností, a nikoli právní posouzení skutku, se klaní také autoři Michal Bartoň a kolektiv<sup>132</sup>.

Odlišnost mezi rozhodováním v trestním právu a správním trestání však spatřuji v orgánu, který o daném skutku rozhoduje. V trestním řízení vždy rozhoduje trestní soud, kdežto ve správním trestání rozhoduje vícero správních orgánů. Oproti právu trestnímu tak zde vyvstává otázka, jak se daná zásada uplatní v případě, že v rámci jednočinného souběhu, kdy je jedním skutkem spácháno více přestupků, je k projednání těchto přestupků příslušné vícero správních orgánů. Komentářová literatura<sup>133</sup> se k tomuto problému staví tak, že se v tomto případě daná zásada neuplatní. Zde již i já spatřuji legitimní důvod pro vyloučení této zásady z důvodu rozdílné příslušnosti. Pokud daným skutkem bude spácháno více přestupků, k jejichž projednání bude příslušných vícero správních orgánů, je možné vést vícero přestupkových řízení. V souladu se zásadou zákonnosti může správní orgán činit jen to, co mu zákon dovoluje, tedy i rozhodovat pouze o přestupcích spadajících do působnosti daného správního orgánu. Zde je však vhodné upozornit na judikaturu ESLP<sup>134</sup>, která navazuje na již zmíněný rozsudek Zolotukhin proti Rusku. Tuto judikaturu výstižně shrnuje Zdeněk Kühn ve svém článku, kde uvádí, že „Různé nebo dokonce i stejné správní orgány vedou na sobě zcela nezávislá řízení, kterými sankcionují stejné osoby za porušení různých zákonů stejným jednáním (stejným skutkem). Takovéto postupy jsou s ohledem na judikaturu ESLP neakceptovatelné. Současné judikatura ESLP nabízí rozumnou možnost, jak chránit různé hodnoty chráněné různými zákony proti deliktům majícím původ ve stejném jednání. Je však třeba takováto řízení sladit časově i věcně, orgány musí mít vzájemný přehled, co se v druhém řízení děje, při výměře sankce musí přihlížet k sankci již udělené, rovněž dokazování by v těchto řízeních mělo být sladěné. Jen tak bude česká úprava správního trestání taková, že garance stanovené čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě budou respektovány.“<sup>135</sup> ESLP tedy stanovil kritéria, za kterých je akceptovatelné vedení dvojího řízení o jednom skutku, která jsou dle mého názoru plně akceptovatelná při rozhodování vícero správních orgánů o témže skutku. Správní orgány by tedy měly spolupracovat a vzájemně se informovat. Tento požadavek lze podpořit také zásadou spolupráce správních orgánů<sup>136</sup>. Oporu pro tento postup lze nalézt v § 37 písm. b) PřestZ<sup>137</sup>, kde autoři komentáře Marta Ondrušová a kolektiv aplikaci daného ustanovení

---

<sup>132</sup> BARTOŇ, Michal a kol. *Základní ...*, s. 558.

<sup>133</sup> Např. ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIL Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky ...*, s. 491.

<sup>134</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP A a B proti Norsku ze dne 16. 11. 2016, stížnost č. 24130/11.

<sup>135</sup> KÜHN, Zdeněk. *Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu*. Právní rozhledy, 2018, č. 3, s. 77-84.

<sup>136</sup> § 8 odst. 2 SprŘ: Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

<sup>137</sup> Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.

dovozují také na situaci, kdy pro vedení společného řízení nebyly splněny podmínky, např. z důvodu, že pro projednání přestupku jsou příslušné různé úřady<sup>138</sup>.

Důvodem pro jiný výklad zásady *ne bis in idem* v přestupkovém právu než v právu trestním je tedy dle mého názoru pouze odlišná příslušnost správních orgánů. I za této situace je však nutné dbát na souladnost postupů správních orgánů. Dalším legitimním důvodem pro neuplatnění zásady *ne bis in idem*, který je v souladu s judikaturou ESLP je skutečnost, že skutky se liší v podstatných prvcích, neboť za této situace již nelze s největší pravděpodobností hovořit ani o totožnosti skutku. V opačném případě, kdy by o témže skutku, resp. o skutcích shodujících se v podstatných znacích, bylo rozhodováno opakovaně pouze z důvodů jiného právního posouzení nebo ochrany jiného chráněného zájmu, by se podle mě jednalo o nepřipustný zásah do právní jistoty adresátů.

V této souvislosti je také třeba zmínit právní úpravu vedení společného řízení a ukládání trestů. Dle § 88 odst. 1 PřestZ se více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednává ve společném řízení. Na toto procesní pravidlo navazuje úprava ukládání úhrnných trestů v § 41 PřestZ za přestupky projednané ve společném řízení. V případě, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, je tato skutečnost zohledněna při určování druhu a výměry správního trestu podle § 37 písm. b) PřestZ, příp. důvodem pro upuštění od uložení správního trestu dle § 43 odst. 1 PřestZ. Byť tato ustanovení PřestZ opět hovoří o pojmu přestupek, i zde je nutno daná ustanovení vykládat v souladu se zásadou *ne bis in idem*, kterou dle mého názoru nelze prolomit pouze jiným právním posouzením.

Stejně tak musí být v přestupkovém řízení ctěna zásada totožnosti skutku a rozhodnout lze pouze o skutku, jenž byl popsán v oznámení o zahájení řízení<sup>139</sup>. Toto stanovisko je již podloženo judikaturními závěry<sup>140</sup>. Má-li být v řízení rozhodováno také o jiném skutku, než pro který bylo vydáno oznámení zahájení řízení, musí o zahájení řízení o novém skutku správní orgán vydat samostatné oznámení<sup>141</sup>. Pokud v průběhu řízení správní orgán pouze změní právní kvalifikaci skutku, vyzoomí o tom obviněného<sup>142</sup>.

S touto problematikou úzce souvisí také zavedení nových institutů přestupkového práva, a to pokračování v přestupku, trvajícím přestupek a hromadný přestupek. Se zavedením těchto institutů, které doposud byly dovozovány analogií trestního práva<sup>143</sup>, je potřeba zkoumat, zda se

<sup>138</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPILO Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky ...*, s. 257.

<sup>139</sup> § 78 odst. 3 PřestZ Oznámení o zahájení řízení o přestupku obsahuje popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno.

<sup>140</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č.j. A 6/2003 - 44.

<sup>141</sup> § 78 odst. 4 PřestZ.

<sup>142</sup> § 78 odst. 4 PřestZ.

<sup>143</sup> Např. dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č.j. 5 A 164/2002-44.

z pohledu hmotného a procesního práva jedná o jeden či více skutků a jak je nutné o těchto přestupcích rozhodovat. Konkrétně je třeba se zabývat tím, zda se zde budou uplatňovat stejná pravidla jako v právu trestním, a to např. ve vztahu k pokračujícímu trestnému činu, který je z pohledu hmotného práva považován za jeden skutek, ale z pohledu práva procesního za více skutků. V tomto případě by šlo o jednotlivých dílčích útocích rozhodovat samostatně, aniž by byla porušena zásada *ne bis in idem*.

Legální definici pokračování v přestupku, trvajících přestupku a hromadného přestupku nalezneme v PřestZ, a to v §§ 7-9<sup>144</sup>. Abychom mohli hovořit o pokračování v přestupku, musí být splněny následující 4 znaky: stejná skutková podstata, stejný nebo podobný způsob provedení, objektivní souvislost a subjektivní souvislost<sup>145</sup>. Pokračování v přestupku je nutno odlišit od jeho opakování, při němž nejsou splněny všechny podmínky pokračování v přestupku, např. absentuje jednotný záměr<sup>146</sup>. Trvajících přestupek spočívá ve vyvolání a udržování protiprávního stavu, příp. pouze v jeho udržování, aniž by byl pachatelem vyvolán. Trvajících přestupek je nutno odlišovat od přestupků, jejichž základem je pouze vyvolání protiprávního stavu<sup>147</sup>. Hromadný přestupek je spáchán až naplněním vícera dílčích útoků, kdy pro jeho spáchání by pouze jeden útok nestačil<sup>148</sup>. Posouzení přestupku jako pokračování v přestupku nebo trvajících přestupku „má význam i z pohledu ustanovení § 2 odst. 4 písm. a), které řeší časovou působnost. Význam bude mít také při posuzování např. otázky promlčení, recidivy, ukládání trestu [§ 37 odst. 1 písm. i)] apod.“<sup>149</sup> Stejný význam bude mít posouzení přestupku jako hromadného přestupku, neboť „Hromadný přestupek je ukončen spácháním posledního útoku“<sup>150</sup>.

Pro otázku aplikace zásady *ne bis in idem* je ale zásadní, že se jedná o jeden přestupek a jeden skutek<sup>151</sup>, a může o něm tedy být rozhodováno pouze jednou. Ačkoli PřestZ neobsahuje obdobnou úpravu jako § 12 odst. 11 TrŘ, skutečnost, že po sdělení obvinění se jedná o nový skutek, byl i pro poměry přestupkového práva dovozen judikaturou, a to právě za užití analogie trestního práva. Jedná se např. o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č.j. 9 As 101/2010-101: „Při odpovědi na danou otázku je třeba přiměřeně vyjít z obecných zásad či principů trestního práva; (...). Podle těchto zásad pro pokračující, trvajících a hromadné trestné činy, jakožto jiné než

---

<sup>144</sup> V trestním právu je legálně definováno pouze pokračování v trestném činu v § 116 TrZ. Hromadný a trvajících trestní čin legálně definován není.

<sup>145</sup> Více viz. GONSIOROVÁ. *Průvodce ....* Praha: Leges, 2017, s. 30.

<sup>146</sup> Tamtéž, str. 31.

<sup>147</sup> Tamtéž, str. 31-32.

<sup>148</sup> Tamtéž, str. 32.

<sup>149</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 82, 86.

<sup>150</sup> Tamtéž, str. 90.

<sup>151</sup> Tamtéž, str. 82, 86.

jednorázové formy páchaní trestných činů, je mezníkem, který ukončuje jeden takovýto trestný čin od dalšího, sdělení obvinění.“

Jak lze ale rozhodovat o jednom pokračujícím přestupku? Za pomoci PřestZ lze vyřešit situaci, kdy další dílčí útoky vyjdou najevo ještě před právní mocí rozhodnutí o přestupku, a to za pomoci § 78 odst. 4 PřestZ. Dané ustanovení se dle autorů komentáře Marty Ondrušové a kolektivu užije i při rozšíření skutku, a to i v případě dalších dílčích útoků pokračujícího přestupku<sup>152</sup>. Jak již bylo naznačeno výše, problém může činit situace, kdy je pravomocně rozhodnuto o několika dílčích útocích pokračujícího přestupku, ale posléze vyjdou najevo další dílčí útoky spáchané ještě před tímto pravomocným rozhodnutím. Trestní právo se s danou skutečností vypořádalo různým pojetím dílčích útoků z pohledu hmotného a procesního práva, a to na základě novely provedené zákonem č. 265/2001 Sb. Z pohledu hmotného práva se jedná o jeden trestný čin, ale z pohledu procesního práva se dle § 12 odst. 12 TrŘ každý dílčí útok pokračujícího trestného činu považuje za samostatný skutek<sup>153</sup>. Tomu také odpovídá právní úprava ukládání společného trestu za pokračování v trestném činu, a to v § 45 TrZ. V případě pokračujícího trestného činu lze tedy o dílčích útocích spáchaných před pravomocným odsuzujícím rozsudkem vést samostatné trestní řízení. Za všechny dílčí útoky je poté ukládán jeden společný trest a současně je rušen také předchozí výrok o vině. O vině je pak nově rozhodováno s přihlédnutím ke všem zjištěným dílčím útokům. Je tak naplněna zásada *ne bis in idem*. Obdobná úprava však v přestupkovém právu absentuje. K danému problému ještě za účinnosti PřestZ(1990) publikovali článek autoři Lenka Bursíková a Jiří Venclíček. Není důvod, aby dané závěry nebylo možné vztáhnout také na novou právní úpravu, neboť byl zakotven pouze hmotněprávní institut pokračování v přestupkovém řízení dovozovaný již za účinnosti PřestZ(1990), ale PřestZ ani nyní neupravuje problematiku vedení řízení a ukládání trestu za tento přestupek. Shodují se se závěry výše uvedených autorů, a to konkrétně s tvrzením, že „V oblasti správního trestání ovšem žádná takto komplexní právní úprava pokračujících správních deliktů neexistuje. Není tedy ustanovení, které by rozlišovalo hmotněprávní a procesněprávní pojetí skutku, a stejně tak není ustanovení, které by správnímu orgánu umožňovalo uložit společný trest. (...) Analogické převzetí komplexní úpravy procesněprávního pojetí skutku a společného trestu z trestního řádu se zdá být poměrně velkým zásahem, jehož přípustnost nelze považovat za jednoznačnou.“<sup>154</sup> Ustanovení o ukládání trestů dle § 37 písm. b) PřestZ se vztahuje na případy souběhů, nikoli na případ pouze jednoho pokračujícího přestupku, neboť hovoří o vícero přestupcích. Dále v PřestZ chybí obdobná úprava

---

<sup>152</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPILO Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky ...*, s. 506.

<sup>153</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné ...*, s. 156.

<sup>154</sup> BURSÍKOVÁ, Lenka; VENCLÍČEK, Jiří. *Otázky související s pokračujícími správními delikty*. Správní právo. 2014, č. 5, s. 288.

povinnosti vést o všech útocích pokračujícího přestupku společné řízení, jako je tomu v právu trestním<sup>155</sup>. Mám tedy za to, že pokud se zákonodárce rozhodl upravit pokračování v přestupku, měl zakotvit také odpovídající procesní úpravu, a to za současné inspirace trestním právem, které se s danou problematikou již vypořádalo.

### 3.1.2 Zásada presumpce nevinny

Zásada presumpce nevinny je zakotvena v čl. 40 odst. 2 LZPS<sup>156</sup>, opětovně však pouze pro trestní stíhání. Jiří Jelínek hovoří o „politické hodnotě, která je předmětem ústavní ochrany“<sup>157</sup>.

Pro poměry práva přestupkového je výslovně zakotvena v § 69 odst. 2 PřestZ<sup>158</sup>. I kdyby v přestupkovém zákoně zakotvena nebyla, lze ji dovodit z čl. 6 odst. 2 Úmluvy<sup>159</sup>, neboť jak bylo výše uvedeno, článek 6 Úmluvy je aplikovatelný také na právo přestupkové.

Na obviněného se hledí jako na nevinného až do momentu pravomocného rozhodnutí o vyslovení viny. Po nabytí právní moci se na obviněného hledí jako na vinného bez ohledu na to, zda se proti rozhodnutí o přestupku dále brání dalšími právními prostředky. Na právní moci rozhodnutí ničeho nemění ani samotné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu<sup>160</sup>. Ani případné rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žaloby se nedotýká právní moci rozhodnutí — rozhodnutí je pravomocné, ale nevykonává se. Z důvodu odkladného účinku např. nepočne běžet výkon správního trestu, ale formálně zůstává rozhodnutí pravomocné<sup>161</sup>. Odkladný účinek žaloby tedy nemá vliv na „skončení lhůty“ pro uplatnění zásady presumpce nevinny v přestupkovém řízení.<sup>162</sup>

Zásada presumpce nevinny se dále projevuje v mnohých dalších dílčích právech, jež jsou obviněnému přiznána, a v povinnostech soudu či správního orgánu, jež jim jsou zákonem uloženy. Jedná se např. o právo, nikoli povinnost, obviněného se obhajovat a dokazovat svou nevinu nebo naopak povinnost soudu či správního orgánu vinu dokázat. Obviněný má právo odepřít výpověď, k výpovědi nebo doznání nesmí být žádným způsobem donucován. „Obviněnému nesmí být přičteno, že nevypovídal pravdu, záměrně sváděl správní orgán na špatnou stopu, popíral určité skutečnosti.“<sup>163</sup> Stejně tak se zásada presumpce nevinny projevuje v zásadách, které jsou zakotveny

---

<sup>155</sup> § 20 odst. 1 TrŘ.

<sup>156</sup> Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.

<sup>157</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní...*, s. 125.

<sup>158</sup> Dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného.

<sup>159</sup> Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

<sup>160</sup> § 65 an. SŘS.

<sup>161</sup> K problematice odkladného účinku žaloby viz. např. CODI, Daniel. *Odkladný účinek v soudním řízení správním*. Správní právo. 2019, č. 8, s. 434-449.

<sup>162</sup> § 73 odst. 2 SŘS.

<sup>163</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti...*, s. 75.

v § 2 TrŘ, a tyto lze dle mého názoru stejně aplikovat na přestupkové řízení. Jedná se například o zásadu, že doznání obviněného nezabavuje orgány činné v trestním řízení povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu. Dále existuje povinnost orgánů činných v trestním řízení objasňovat v přípravném řízení způsobem uvedeným v TrŘ i bez návrhu stran stejně pečlivě okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede<sup>164</sup>. Poslední ze zmiňovaných dílčích práv lze také dovodit aplikací SprŘ jako *lex generalis*, a to z § 50 odst. 3 SprŘ, neboť se jedná o řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, a v takovém případě je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Zásada je úzce spjata se zásadou materiální pravdy a zásadou *in dubio pro reo*, o kterých bude pojednáno dále.

Zde je vhodné se zamyslet nad otázkou formulace důvodů pro zastavení řízení a jejich vztahem k zásadě presumpce nevinny. Podrobně se touto problematikou zabývala Lucia Madleňáková ve svém příspěvku „Kde končí veřejný zájem na potrestání pachatele přestupku“<sup>165</sup>. Příspěvek se zabýval formulací 172 odst. 1 TrŘ a § 76 odst. 1 písm. c) PřestZ(1990), nicméně ani nový přestupkový zákon v této formulaci nedoznal změny, neboť i nadále rozeznává dva důvody pro zastavení řízení. Konkrétně se jedná o situaci, kdy skutek nespáchal obviněný, a situaci, kdy spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno<sup>166</sup>. V této souvislosti pak nelze než souhlasit se závěrem autorky příspěvku, že: „v případě přestupkového řízení zákonodárce mezi prokázanou nevinou a neprokázanou vinou spatřuje rozdíl, ač to je v rozporu se zásadou presumpce nevinny.“<sup>167</sup> Za velmi nešťastné pak ve světle výše uvedeného považuji vysvětlení těchto rozdílných důvodů pro zastavení řízení prezentované Lubošem Jemelkou, který k § 86 odst. 1 písm. c) PřestZ uvádí, že se jedná o situaci, kdy „spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno (i kdyby skutek zřejmě spáchal obviněný, pokud by mu to nebylo prokázáno, nelze jej s ohledem na zásadu *in dubio pro reo* uznat vinným).“<sup>168</sup> S takto formulovaným závěrem v duchu zásady presumpce nevinny nelze souhlasit. Buďto byla obviněnému vina prokázána a byl uznán vinným, nebo mu vina prokázána nebyla (není rozhodující, zda současně byla nebo nebyla vina prokázána někomu jinému) a nelze jej uznat vinným. Nelze přistoupit na to, že bez pravomocného odsuzujícího rozhodnutí má správní orgán za to, že obviněný skutek **zřejmě** spáchal. Za stejně neuspokojivé považuji vymezení těchto dvou důvodů pro zastavení řízení v komentáři od autorů Marty Ondrušové a kolektiv, který k užití § 86 odst. 1 písm. b) PřestZ uvádí,

---

<sup>164</sup> § 2 odst. 5 TrŘ.

<sup>165</sup> MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Kde končí veřejný zájem na potrestání pachatele přestupku?* In Šmelková J. (ed.) *Mířníky práva v stredo európskom priestore* 2015. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015., s. 254-258.

<sup>166</sup> § 86 odst. 1 písm. b) a c) PřestZ.

<sup>167</sup> MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Kde končí veřejný zájem ...*, s. 256.

<sup>168</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 697-711.



že se užije v případě, kdy správní orgán na základě dokazování dospěje k závěru, že skutek nespáchal obviněný, ale „Pokud by správní úřad měl za to, že zde existují pochybnosti o tom, že skutek spáchal právě obviněný, musí řízení zastavit z důvodu uvedeného v § 86 odst. 1 písm. c).“<sup>169</sup> I tato argumentace tedy rozlišuje mezi prokázáním nevinny a neprokázáním viny. Situace, kdy není prokázána vina obviněného, vyvolává dojem selhání správního orgánu. Lze mít za to, že právní úprava rozlišující dvě situace, a to prokázání nevinny a neprokázání viny, není nejen legitimní, ale ani souladná se zásadou presumpce nevinny. Právní úprava by dle mého názoru měla být shodná s právní úpravou v TrŘ, který mezi těmito dvěma situacemi nečiní rozdíl.

Se zásadou presumpce nevinny pak souvisí otázka postavení správního orgánu, který se současně snaží zjistit a prokázat vinu obviněného a současně by měl o této vině nestranně rozhodnout. Je nutno poukázat na rozdílné postavení stran v porovnání s právem trestním. Dle § 2 odst. 5 TrŘ je státní zástupce povinen dokazovat vinu obžalovaného. Je tedy posíleno kontradiktorní postavení stran a jejich rovnost. Soud je zde postaven do role objektivního rozhodujícího, protože „široká povinnost vyhledávat a provádět dokazování v hlavním líčení vedla k jeho nežádoucímu ovlivnění, neboť si jen obtížně zachovával nadhled a vůči důkazům, které sám opatřil a provedl, byl málo kritický“<sup>170</sup>. Oproti tomu v právu přestupkovém absentuje procesní strana obžaloby a tato skutečnost „může mít důležité důsledky ve vyváženosti procesních práv adresáta (přestupce) a autority správního orgánu.“<sup>171</sup> Otázkou tak zůstává, zda takto nastavený systém je v souladu se zásadou presumpce nevinny, která ukládá povinnost dokazovat vinu. Daná problematika má bezesporu přesah do zásady nezávislosti a nestrannosti rozhodujícího orgánu a zásady vyšetřovací, o kterých bude pojednáno dále.

Zásada se nedotýká pouze oblasti právní, ale má přesah do oblasti společenské až morální. Souvisí s osobností člověka, a to jeho ctí a dobrou pověstí<sup>172</sup>. Projevuje se tedy nejen v tom, jak k osobě obviněného přistupují orgány činné v trestním řízení či jiné orgány rozhodující o vině a nevině obviněného, ale také v tom, jak osobu obviněného vnímá jeho okolí a ostatní lidé.

V dnešní medializované společnosti mají velký vliv na vnímání presumpce nevinny společností média. Je proto nezbytné, aby média striktně dodržovala zásadu presumpce nevinny a veškeré informace vždy sdělovala se zřetelem k ní. V případě, že média obviněného prezentují jako vinného, mnohdy následný zprošťující rozsudek či zastavení řízení již mnoho nezmuže, neboť v očích veřejnosti zůstane obviněný stigmatizován a společností odsouzen.

---

<sup>169</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPILO Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 571.

<sup>170</sup> Tamtéž.

<sup>171</sup> MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Kde končí veřejný zájem ...*, s. 256.

<sup>172</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní...*, s. 126.

Problematiku presumpce nevinoty a medií dle mého názoru velmi výstižně shrnuje Aleš Rozeňhal ve svém článku *Aplikace zásady presumpce nevinoty v médiích*<sup>173</sup>, kde se mimo jiné ztotožňuje s následujícím názorem: „Je celkem přirozené, že nálada společnosti, čili i médií, je vždy zaměřena proti obviněnému a že veřejnost i média mají větší tendenci věřit policii a státnímu zastupitelství než obviněnému. Velmi nebezpečné je, pakliže média tyto tendence ještě rozdmýchávají a zprošťující rozsudek berou jako selhání justičního systému.“

S ohledem na skutečnost, že seznámení veřejnosti s informací o probíhajícím trestním nebo přestupkovém řízení nelze vzít zpět, zakotvuje právní řád institut tzv. dodatečného sdělení<sup>174</sup>. Tento institut zakotvuje právo ztotožněné osoby (obviněného) na uveřejnění informace o výsledku řízení, a to jak trestního řízení, tak také řízení ve věcech přestupků. Tento institut tedy umožňuje obviněnému domáhat se toho, aby veřejnost byla seznámena s tím, že se obviněný daného činu, pro který bylo přestupkové řízení vedeno, nedopustil. Uplatnění dodatečného sdělení je možné ve vztahu k původnímu sdělení ohledně probíhajícího řízení ve věcech přestupků pouze za podmínky, že toto řízení **nebylo v době původního sdělení ukončeno pravomocným rozhodnutím**. V případě nesprávného sdělení pravomocně skončené věci může být zasaženo do osobnostních práv člověka, přičemž v tomto případě nelze uplatnit institut dodatečného sdělení, ale nastupují jiné právní prostředky<sup>175</sup>. Může však nastat jiný problém, a to za situace, že sdělení pravomocně skončené věci je správné. S ohledem na skutečnost, že správné rozhodnutí je pravomocné bez ohledu na uplatnění dalších prostředků obrany, zejm. podání správní žaloby, je nutno si klást otázku, jaký vliv na situaci může mít následné soudní rozhodnutí. Existuje možnost uplatnění práva na dodatečné sdělení v případě, že první sdělení o řízení ve věcech přestupků bylo uveřejněno až po právní moci správního rozhodnutí, a to právě za situace, že toto sdělení bylo správné? Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může skončit zrušením správního rozhodnutí, ale v případě přestupkového práva také moderací či upuštěním od uloženého trestu. Mám za to, že právní úprava dodatečného sdělení vylučuje nárok na uveřejnění jakéhokoli dodatečného sdělení za situace, kdy původní sdělení bylo uveřejněno po právní moci rozhodnutí. Za vhodné bych považovala právo na dodatečné sdělení rozšířit také na situace, kdy právní moc rozhodnutí byla prolomena některým ze zákonných způsobů, a to např. rozhodnutím o správní žalobě či mimořádným opravným prostředkem.

---

<sup>173</sup> ROZEHNAL, Aleš. *Aplikace zásady presumpce nevinoty v médiích* [cit. 5. srpna 2018]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/aplikace-zasady-presumpce-nevinoty-v-mediich>>.

<sup>174</sup> § 36 zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

<sup>175</sup> CHALOUPKOVÁ, Helena; HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, xvi, s. 147.

K omezení svobody projevu v tisku plynoucím ze zásady presumpce nevinny se vyjadřoval také Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 577/13, který uzavřel, že o vině obviněného rozhoduje pouze soud, nikoli veřejné mínění, a média mají sdělovat informace takovým způsobem, který nebude předjímat rozhodnutí soudu o vině obviněného.

### 3.1.3 Zásada ústnosti

Zásada ústnosti je zakotvena v čl. 96 odst. 2 Ústavy<sup>176</sup>, avšak pouze pro jednání před soudem. Správní řízení je typické tím, že oproti řízení soudnímu je vedeno neveřejně a písemně. Zásada ústnosti zakotvená v PřestZ je tedy výjimkou ze zásady písemnosti správního řízení vedeného dle SprŘ.

Zásada ústnosti je zakotvena v § 80 PřestZ. Ústní jednání se nekoná vždy, ale dle dikce § 80 odst. 1 PřestZ je vedení ústního jednání pojato jako fakultativní a správní orgán jej **může** nařídit. Dochází tedy k odklonu od dosavadní právní úpravy, kde bylo nařízení ústního jednání zakotveno v § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích.<sup>177</sup> Zde se jednalo o obligatorní nařízení ústního jednání, byť jeho nenařízení nebylo judikaturou považováno vždy za vadu, která by mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí<sup>178</sup>.

Dle PřestZ se tedy jedná o příklad uplatnění správního uvážení správního orgánu, jež řízení o přestupku vede. Z ustanovení PřestZ však již nevyčteme, jakými úvahami a okolnostmi se má správní orgán zabývat při zvažování nařízení ústního jednání. Je nařízení ústního jednání v diskreci správního orgánu, která není podřízen žádným pravidlům? Tak tomu jistě není, neboť užití správního uvážení nikdy nesmí být libovůlí správního orgánu. Dle Lukáše Potěšila je úvaha o nařízení ústního jednání ovládána základními zásadami činnosti správních orgánů, a to zejm. zásadou materiální pravdy a zásadami zakotvenými v § 3 SprŘ, ale také právem dotčených osob na uplatnění jejich práv a oprávněných zájmů zakotvených v § 4 odst. 4 SprŘ<sup>179</sup>.

V § 80 odst. 2 PřestZ jsou stanoveny případy pro obligatorní nařízení ústního jednání. Jedná se o následující situace:

- na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv,
- i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci,
- i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý.

Ve vztahu k obviněnému tedy PřestZ zakotvuje právo o nařízení ústního jednání požádat, nikoli však již subjektivní právo na to, aby na základě jeho žádosti bylo ústní jednání nařízeno.

<sup>176</sup> Jednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon. Rozsudek se vyhláší vždy veřejně.

<sup>177</sup> O přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání.

<sup>178</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, č.j. 3 As 46/2004-60.

<sup>179</sup> POTĚŠIL, Lukáš. *Nařízení ústního jednání o přestupku*. Právní rozhledy, 2017, č. 23-24, s. 818.

Správní orgán musí vždy po podání žádosti posoudit, zda je nařízení ústního jednání nezbytné k uplatnění práv obviněno, čímž je dán prostor pro další aplikaci správního uvážení. V případě, že správní orgán neshledá nezbytnost ústního jednání, návrh obviněného usnesením zamítne. V odůvodnění usnesení musí správní orgán uvést, z jakých důvodů neshledal nezbytnost nařízení ústního jednání pro uplatnění práv obviněného, aby bylo usnesení přezkoumatelné a bylo z něj patrné užití správního uvážení. Usnesení se oznamuje pouze obviněnému a obviněný je tak jediným subjektem oprávněným podat proti usnesení odvolání<sup>180</sup>. Nezbytným dílčím právem obviněného je být o možnosti nařízení ústního jednání správním orgánem poučen. Často také bude obviněný žádat o nařízení ústního jednání, aby zde prokazoval svou nevinu a byl v rámci nařízeného ústního jednání vyslechnut.

V druhém zákonem předvídaném případě správní orgán ústní jednání nařídí, je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci, a to v rozsahu daném zásadou materiální pravdy. Za tento případ je považována např. nezbytnost provedení dokazování, a to zejm. výsledku obviněného podle § 82 odst. 1 PřestZ či výsledku svědka.

V posledním třetím případě se jedná o projev vyšší míry ochrany mladistvých<sup>181</sup>. Dle § 72 odst. 1 PřestZ se tohoto ústního jednání bude mít právo účastnit také zákonný zástupce, opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí.

V § 80 odst. 3 PřestZ jsou stanoveny podmínky nařízení ústního jednání na požádání poškozeného<sup>182</sup>. Stejně jako obviněnému, náleží poškozenému pouze právo o nařízení ústního jednání požádat, nikoli však již subjektivní právo na jeho nařízení. Roli tedy opět hraje správní uvážení, kdy se správní orgán musí zabývat, zdali je nařízení ústního jednání třeba k rozhodnutí o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Usnesení se oznamuje pouze poškozenému a poškozený je tak jediným subjektem oprávněným podat proti usnesení odvolání. Nezbytným dílčím právem poškozeného je být o možnosti nařízení ústního jednání správním orgánem poučen.

S ohledem na změnu, kdy je nově ústní jednání fakultativní, si lze klást otázku, zda je odklon od dosavadní úpravy legitimní a je v souladu s právem na obhajobu. Je dovozováno, že součástí práva na obhajobu není požadavek ústního jednání<sup>183</sup>. Obviněný může své právo vyjádřit se

---

<sup>180</sup> § 76 odst. 5 SprŘ.

<sup>181</sup> § 55 PřestZ: Mladistvým je ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku.

<sup>182</sup> § 70 odst. 2 PřestZ: Osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, se stává poškozeným uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

<sup>183</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. V Praze: C.H. Beck, 2017, xxi, s. 343.

k obvinění, podkladům rozhodnutí a uvádět skutečnosti na svou obhajobu i písemnou formou. Fakultativnost ústního jednání lze také považovat za přiblížení se povaze správního řízení, které je zpravidla neveřejné a písemné. Důvody pro odklon od obligatorního ústního jednání můžeme nalézt v důvodové zprávě či v komentářích k PřestZ, kde Roman Kočí uvádí, že se tak děje z důvodu zrychlení řízení a odstranění častých obstrukcí účastníků řízení<sup>184</sup>. Dle mého názoru lze souhlasit s tím, že v některých případech dojde ke zrychlení správního řízení, zejm. v případech nekontaktních obviněných. Nicméně na druhou stranu mám za to, že cílené obstrukce účastníků řízení nová úprava nařízení ústnosti jednání neodstraní. Účastníci řízení o nařízení ústního jednání požádají a pokud jim správní orgán nebude chtít vyhovět a tento návrh zamítne, musí zamítnutí návrhu dostatečně odůvodnit. Navíc je proti usnesení o zamítnutí přípustný opravný prostředek, kterého obviněný v úmyslu prodloužit řízení může využít. Osobně se domnívám, že v těchto případech bude správní orgán ústní jednání raději nařizovat, aby jeho rozhodnutí nebylo později rušeno odvolacím orgánem z důvodu porušení procesních práv účastníka řízení. Bude se tak dít minimálně i z důvodu nedostatku důkazů, jimiž by správní orgán prokázal účelovost návrhu na nařízení jednání. K závěru, že nevyhovění žádosti obviněného o nařízení ústního jednání bude častou námitkou před odvolacím správním orgánem i správním soudem, dospívá také Petr Kolman. Tento současně konstatuje, že dané ustanovení bude vykládáno spíše ve prospěch obviněného.<sup>185</sup>

Lze konstatovat, že nová právní úprava, která zakotvuje v širokém rozsahu správní uvážení, bude předmětem sporů a soudní judikatury, která se bude zabývat vymezením podmínek, za kterých se ústní jednání nařizovat má a za kterých již nikoli. S ohledem na principy neveřejnosti a písemnosti ovládající správní řízení, včetně řízení přestupkového, však na obligatorním nařizování ústního jednání nelze bez výhrad trvat. Jako příklad neúčelnosti obligatorního nařizování ústního jednání může být přestupkové řízení navazující na provedenou kontrolu, kdy skutečnosti zjištěné při kontrole mohou být jediným podkladem pro rozhodnutí o přestupku<sup>186</sup>. Může nastat situace, kdy kontrolovaná osoba proti kontrolnímu zjištění nepodala námitky, s kontrolním zjištěním vyslovila souhlas a své pochybení uznala.

Právo na obhajobu je zachováno právem vyjádřit se písemně, dále právem o nařízení ústního jednání požádat a v neposlední řadě o případném nařízení ústního jednání být vyrozuměn a tohoto se moci účastnit. V plném rozsahu je zásada ústnosti naplněna v rámci navazujícího

---

<sup>184</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzhledy rozhodnutí a jiných správních aktů: podle právního stavu k 1.7.2017*. Praha: Leges, 2017, s. 143.

<sup>185</sup> KOLMAN, Petr. *K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti*. Bulletin advokacie, Praha: Česká advokátní komora, 2016 [cit. 7. dubna 2020]. Publikováno dne 30.9.2016. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/k-novemu-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-a-omezení-principu-ústnosti>>.

<sup>186</sup> § 81 PřestZ.

správního soudnictví<sup>187</sup>. S ohledem na výše uvedené, zejm. s ohledem na povahu správního řízení a možnost soudního přezkumu, lze konstatovat, že nařízení ústního jednání fakultativně není v rozporu s právem na spravedlivý proces, nicméně jeho aplikace může přinést řadu praktických problémů.

### 3.1.4 Zásada rychlosti řízení

Zásada rychlosti řízení se prolíná nejen přestupkovým řízením, ale každým správním i jiným řízením v rámci správních i soudních procesů. Jedná se o univerzální zásadu, která by měla být vlastní jakémukoli postupu, který stát vůči jednotlivci uplatňuje.

Zásada rychlosti, která je zakotvena na mezinárodní, ústavní i podústavní úrovni, je zásadou známou, avšak mnohdy opomíjenou a hojně porušovanou. Zásada rychlosti je jednou ze zásad spadajících do požadavků na spravedlivý proces, díky níž má každý právo na to, aby jeho záležitost byla projednána v přiměřené lhůtě<sup>188</sup>, bez zbytečných průtahů<sup>189</sup> či bezodkladně<sup>190</sup>.

Obecně se zásada rychlosti týká vyřízení věci, tj. provádění veškerých úkonů by mělo být bez zbytečných průtahů. Typickým projevem zásady rychlosti je stanovování lhůt, a to zejména pro vydání rozhodnutí či provedení jiného úkonu.

PřestZ výslovně upravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí, a to bezodkladně, a teprve pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení. Primární je tedy vydání rozhodnutí bezodkladně a nikoli ve lhůtě 60 dnů. Lhůta stanovená v § 94 PřestZ je lhůtou speciální ve vztahu k obecné lhůtě 30 dnů v § 71 odst. 3 SprŘ. K této lhůtě lze připočítat lhůtu dalších 30 dnů, a to zejm. v případě potřeby nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést a v dalších případech stanovených § 71 odst. 3 písm. a) a b) SprŘ<sup>191</sup>.

Dle obecné úpravy ve SprŘ platí, že nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo není-li zákonná lhůta stanovena, ve lhůtě přiměřené, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Prakticky bude opatření proti nečinnosti vydáváno až v případě, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě 60 dnů a nikoli dříve, tj. bezodkladně.

---

<sup>187</sup> ESLP dokonce v rozsudku Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01 dospěl k závěru, že v případě, kdy se nejedná o tzv. „tvrdé jádro“ trestního práva, což je i případ správního trestání, absence ústního jednání i před soudy v řízení navazujícím na správní řízení nemusí znamenat porušení práva na spravedlivý proces. Rozsudek je však diskutabilní. Více viz. Miluše Kindlová ve svém článku s názvem „Pojem „tvrdého jádra“ trestního práva v judikatuře ESLP a soudů EU a jeho vztah k vybraným oblastem správního trestání“, který je součástí publikace FAIX, Martin a kol. *Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2013, s. 45-59.

<sup>188</sup> Čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

<sup>189</sup> Čl. 38 odst. 2 LZPS, § 6 SprŘ.

<sup>190</sup> § 94 PřestZ.

<sup>191</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 783-786.

Použity mohou být veškeré typy opatření proti nečinnosti, avšak nejčastějším opatřením bude příkaz nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí.

Dalším projevem zásady rychlosti je stanovení lhůty 60 dnů pro prověřování v § 76 odst. 1 písm. k) PřestZ. Pokud správní orgán v této lhůtě, která počíná běžet přijetím oznámení nebo okamžikem, kdy se správní orgán o přestupku dozví, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o přestupku, musí věc odložit. Lhůta 60 dní byla stanovena také v § 67 odst. 3 PřestZ(1990), kde však byly podmínky upraveny opačně, tj. pokud správní orgán v této lhůtě věc neodloží nebo neshledá důvody pro postoupení věci jinému orgánu, řízení o přestupku bezodkladně nebo ve lhůtě 60 dnů zahájí. Změnu formulace nepovažuji za zásadní, nicméně je nutno upozornit na výklad, dle kterého § 76 odst. 1 písm. k) PřestZ dopadá pouze na odložení věci, ale lhůta pro zahájení řízení o přestupku se řídí § 80 odst. 2 SprŘ, tedy správní orgán má povinnost přestupkové řízení zahájit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Dle Jakuba Martince tedy „v porovnání se starou úpravou došlo k reálnému zpřísnění, když na zahájení řízení mají o polovinu méně času.“<sup>192</sup> Bylo by tedy vhodné *de lege ferenda* sjednotit lhůtu tak, aby platila také pro zahájení řízení o přestupku, tj. že ve shodné lhůtě 60 dnů buďto správní orgán zjistí skutečnosti odůvodňující zahájení přestupkového řízení a řízení zahájí, či nikoli a věc odloží.

Mám za to, že zásada rychlosti je jednou ze zásad, která je ze strany správních orgánů často nerespektována a porušována. Na zásadě rychlosti je však nutné trvat, neboť včasným uplatněním správního trestu se zvyšuje účinek působení na pachatele a také na celou společnost. Pouze včasným uplatněním správního trestu je naplněn jeho účel prevence. Případné průtahy ale mají také vliv na kvalitu rozhodnutí, neboť ta závisí na účinném zjišťování skutkového stavu a důkazní hodnotě důkazů, která se s postupem času vytrácí<sup>193</sup>. Zejména místní šetření s odstupem času ztrácí na své důkazní síle, a to např. z důvodu změny terénu aj. Pachatele či jinou osobu ale daná zásada také chrání před nepřiměřeně dlouhou dobou v nejistotě, s jakým výsledkem věc bude vyřízena. Dodržování zásady rychlosti je tedy také jistě projevem právního státu s úctou k právům jednotlivce. V neposlední řadě pak „řízení, ve kterém dochází k průtahům, může také vést ke snižování autority správních orgánů a ke vzniku představy o nefunkčnosti systému správního trestání“.<sup>194</sup> Řízení stížené průtahy je tedy neefektivní, neplní svůj účel, neúměrně zasahuje do práv

---

<sup>192</sup> MARTINEC, Jakub. *Nečinnost správních orgánů při projednávání přestupků*. In Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans (eds.) DNY PRÁVA 2018 - DAYS OF LAW 2018, Část III. - Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 297. Dostupné na [www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz) (online: pdf).

<sup>193</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo...*, s. 45.

<sup>194</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo...*, s. 45.

a oprávněných zájmů osob a v neposlední řadě je pak vizitkou fungování, resp. nefungování, státní správy.

Důsledkem porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě není zánik odpovědnosti za přešůpek, nevzniká právo na zmírnění trestu či upuštění od něj a nevzniká ani právo na zastavení řízení<sup>195</sup>. Naproti tomu je porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě považováno za nesprávný úřední postup ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu<sup>196</sup>.

### 3.1.5 Právo obviněného odepřít výpověď

Pro začátek je nutno si uvědomit, že právo odepřít výpověď má obecně dvě roviny aplikace, a to:

- právo odepřít výpověď, jestliže by jí osoba způsobila nebezpečí trestního stíhání, resp. stíhání pro správní delikt, sobě,
- právo odepřít výpověď, jestliže by jí osoba způsobila nebezpečí trestního stíhání, resp. stíhání pro správní delikt, osobě blízké.

Dále je nutno si uvědomit, že právo odepřít výpověď náleží nejen obviněnému, ale také svědkovi či osobě, jež je vyzvána k podání vysvětlení.

Zásada je často označována také jako zásada zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování. Z tohoto názvu lze nabýt dojmu, že se týká pouze práva na odepření výpovědi z důvodu nebezpečí, jenž plyne vypovídající osobě. Mám ale za to, že lze tento název použít souhrnně i pro právo na odepření výpovědi z důvodu nebezpečí hrozícího třetí osobě, neboť Ústavní soud uvedl, že „právo svědka na odepření výpovědi pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo osob blízkých je důsledkem ústavní ochrany proti sebeobviňování, která má hluboký historický základ, (...)“<sup>197</sup>.

Právo odepřít výpověď je stanoveno v čl. 37 odst. 1 LZPS<sup>198</sup>, který však nese název „práva v soudním řízení“ a hovoří pouze o nebezpečí trestního stíhání. Specifické právo obviněného odepřít výpověď je stanoveno v čl. 40 odst. 4 LZPS<sup>199</sup>, který však nese název „pravidla trestního stíhání“. „I když není výslovně uvedeno v ustanovení článku 6 Úmluvy, právo obviněného nevypovídat a zákaz sebeobviňování jsou obecně mezinárodně uznávanými procesními právy“<sup>200</sup>. Shodně také podotýká Ústavní soud ve svém nálezu: „Uložení pořádkového opatření (pořádkové

<sup>195</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo...*, s. 47.

<sup>196</sup> Jak bylo již výše rozvedeno, na přestupkové řízení dopadá působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy a lze tedy v daném případě aplikovat veškeré závěry vyjádřené ve Stanovisku Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod číslem 58/2011 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek a lze tedy hovořit o nemajetkové újmě způsobené nepřiměřenou délkou správního řízení. Viz také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.

<sup>197</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2013, sp. zn. III. ÚS 3162/12.

<sup>198</sup> Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.

<sup>199</sup> Obviněný má právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven.

<sup>200</sup> ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní ...*, s. 118.



pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení (tj. k podání informací) je v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách.<sup>201</sup>

Obecně je právo odepřít výpověď stanoveno ve správním řádu v § 55 odst. 4 SprŘ<sup>202</sup>, kde je oproti ústavní úpravě rozšířeno o nebezpečí stíhání pro správní delikt. Právo obviněného odepřít výpověď lze tedy dovozovat také podpůrnou aplikací SprŘ, neboť právo obviněného z přestupku odepřít výpověď je v obecném právu všech osob na odepření výpovědi dle SprŘ zahrnuto. Nadto právo osoby odepřít výpověď stanovené v § 55 odst. 4 SprŘ je širší než specifické právo obviněného odepřít výpověď zakotvené v LZPS.

Zásada *nemo tenetur se ipsum accusare*, tedy zásada, podle které nemůže být nikdo nucen k sebeobviňování, je v přestupkovém zákoně výslovně upravena v § 82 PřestZ, a to pro osobu obviněného. Jak stanovuje § 82 odst. 1 PřestZ, obviněný nesmí být vyslýchán za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek. Jelikož přestupkový zákon samostatnou úpravu důkazu svědeckou výpovědí neobsahuje, je nutno aplikovat *lex generalis*, a to konkrétně § 55 odst. 2 až 4 SprŘ. Jedná se o následující situace:

- zákaz výslechu o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn;
- zákaz výslechu, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn;
- odepření výpovědi tím, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.

V § 82 odst. 2 PřestZ<sup>203</sup> je dále zakotveno výslovné právo obviněného nevypovídat. Zásada zákazu sebeobviňování má dvě roviny, a to rovinu práva obviněného odepřít výpověď a rovinu zákazu správního orgánu obviněného k výpovědi či doznání nutit. Obviněný tedy nejenže nesmí být vyslýchán stejně jako svědek v případě, kdy je naplněn některý ze zákazu stanovený v § 55 odst. 2 až 4 SprŘ, ale dále nemá povinnost vypovídat obecně za jakékoli situace. Nedílnou součástí práva nevypovídat je dílčí povinnost správního orgánu obviněného o tomto právu poučit, aby měl

---

<sup>201</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

<sup>202</sup> Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.

<sup>203</sup> Obviněný má právo nevypovídat. Správní orgán nesmí obviněného nutit k výpovědi nebo doznání. Správní orgán obviněného před výslechem poučí o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech.

obviněný možnost zvážit jeho využití, stejně jako jej poučit o zákazu provádět výslech. Poučení může být provedeno písemně i ústně do protokolu, neboť forma není zákonem stanovena<sup>204</sup>.

Pojem osoby blízké je nutno vykládat v její soukromoprávní definici dle § 22 o. z., neboť veřejné právo samostatnou legální definici neobsahuje.

Zásada zákazu sebeobviňování bývá mnohdy zneužita, když se pachatel snaží zprostit své odpovědnosti odkazem na osobu blízkou. Jak je i často medializováno, jedná se zejména o páchání přestupků v oblasti dopravy. Jelikož se však jedná o ústavně zaručené právo, nelze jej obcházet a nutit obviněné či jiné osoby k výpovědi. Zákonem č. 297/2011 Sb., který je novelou mj. zákona 361/2000 Sb., zákon o silničním provozu, byl do zákona o silničním provozu s účinností od 19. 1. 2013 vložen nový správní delikt (nyní již terminologicky správně přestupek), který se na výše uvedený problém snaží reagovat. Nově je tedy přestupkem podle § 125f zákona o silničním provozu jednání, kdy provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Provozovatel vozidla má tedy samostatnou odpovědnost odlišnou od odpovědnosti řidiče vozidla. Ke spáchání výše uvedeného přestupku se nevyžaduje zavinění<sup>205</sup> a přestupek není postihován body<sup>206</sup>. Spáchání tohoto přestupku je stanoveno jako podpůrný postih<sup>207</sup> — primárně má zákonodárce zájem postihnout řidiče a až, pokud řidič nebude postižen, stíhat subsidiárně provozovatele vozidla, který často svým jednáním zamezuje zjištění totožnosti řidiče vozidla. Zákon tedy „motivuje“ provozovatele vozidla k tomu, aby totožnost řidiče sdělili. Výzva provozovateli vozidla je koncipována jako výzva ke sdělení údajů k osobě, jež vozidlo řídila, kdy v opačném případě je provozovatel upozorněn na možnost spáchání přestupku dle § 125f zákona o silničním provozu jeho osobou. Byť bylo Nejvyšším správním soudem dovozeno, že se nejedná o porušení zákazu nucení k sebeobviňování<sup>208</sup>, s tímto závěrem se nemožno v plném rozsahu ztotožnit. Stejně jako Pavel Mates se domnívám, že provozovatel vozidla je zde sankcionován, pokud svého práva zákazu nucení k sebeobviňování využije<sup>209</sup>, což jeho výkon práva značně omezuje. Pokud je totiž provozovatel vozidla také řidičem a sám sebe po výzvě správního

---

<sup>204</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky ...*, s. 645-674.

<sup>205</sup> § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu.

<sup>206</sup> Bodové hodnocení dopadá pouze na řidiče a nikoli provozovatele.

<sup>207</sup> § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu: Obecni úřad obce s rozšířenou působností přestupek podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, jehož znaky porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, a nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.

<sup>208</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016-40.

<sup>209</sup> MATES, Pavel, PÚRY, František. *Zákaz nucení k sebeobviňování*. Bulletin advokacie, Praha: Česká advokátní komora, 2019, č. 3, s. 7-13.

orgánu jako řidiče neoznačí, bude mu uložena pokuta. Mám tedy za to, že daná právní úprava odporuje zásadě zákazu nucení k sebeusvědčování.

Dále je možné si při aplikaci zásady sebeobviňování na poměry přestupkového práva vypomoci aplikací čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Za pomoci tohoto článku byla aplikace dané zásady na správní řízení již dovozena také judikaturou, a to konkrétně Ústavním soudem v nálezu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, jež přezkoumával rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č.j. 1 As 32/2008-116. Zde byla daná zásada aplikována v případě uložení pořádkového opatření (pořádkové pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení. Jedná se tedy o situaci, kdy osoba není ještě ani v postavení obviněného a není zde zahájeno žádné správní řízení, ale i zde je plně aplikovatelná zásada zákazu nucení k sebeobviňování, neboť „funkcí vysvětlení je získání informací ke zjištění, zda a vůči komu případně zahájit přestupkové řízení“<sup>210</sup>. Ze strany Ústavního soudu bylo uložení pořádkové pokuty vyloučeno, a to výslovně s odkazem na nutnost respektování principu zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, neboť „V podmínkách materiálního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný; jinými slovy, z ústavního hlediska nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje.“<sup>211</sup> V obecné rovině je nutné rozlišovat povinnost dostavit se k podání vysvětlení a povinnost toto vysvětlení podat, kdy samotné předvolání k vysvětlení není porušením zásady zákazu sebeusvědčování. Nicméně každé předvolání k podání vysvětlení musí sledovat racionální a ústavně aprobovaný účel, jinak není namístě toto svěřené oprávnění uplatnit. Nejvyšší správní soud pak v dalším rozsudku<sup>212</sup> rozvedl, že „popsaným jednáním - opakovanými výzvami k podání vysvětlení (zásahy) žalovaného směřujícími přímo vůči stěžovateli, která nejsou rozhodnutím, bylo nezákonně zasaženo do subjektivních práv stěžovatele, který byl žalovaným nepřipustně nucen ke konání, k němuž nebyl povinen.“ Lze tedy uzavřít, že zásada sebeobviňování je uplatňována také v přestupkovém řízení, příp. před jeho zahájením, a slouží jako korektiv výkladu podústavního práva a formálního uplatňování zákonných oprávnění správního orgánu. Nicméně posuzování situací, v nichž je správním orgánem vykonáváno oprávnění v souladu se zákonem a kdy je již porušována zásada zákazu k sebeusvědčování, není zřejmé a zůstává otázkou složitou.

V této souvislosti bych ráda poukázala také na zásadu zákazu sebeobviňování ve vztahu k právníckým osobám. V praxi pozoruji, že policejní orgány stále častěji vyzývají právnícké osoby,

---

<sup>210</sup> MATES, Pavel, PÚRY, František. *Zákaz nucení k sebeobviňování...*, s. 7-13.

<sup>211</sup> Jednalo se o případ, kdy osoba stěžovatele byla policií označena za jediného možného pachatele přestupku.

<sup>212</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č.j. 5 As 36/2018-40.

jako provozovatele vozidla, ve věci podezření ze spáchání přestupku v provozu na pozemních komunikacích, a to většinou překročení povolené rychlosti. Právníkové osoby jsou vyzývány podle ustanovení § 61 odst. 1 zákona o Policii ČR ke sdělení údajů potřebných k určení totožnosti konkrétní osoby, která byla řidičem právníkou osobu provozovaného vozidla, jímž byl spáchán přestupek. V poučení je mj. právníkou osoba upozorněna, že dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona číslo 251/2016 Sb., o některých přestupcích, se přestupku dopustí ten, kdo neuposlechne výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 10.000,- Kč.

V poučení výzvy zasláné právníkou osobě se však již nenachází poučení podle § 61 odst. 3 zákona o Policii ČR<sup>213</sup>, i přes to, že je aplikovatelné i na poměry přestupku spáchaného právníkou osobou, byť v určitých směrech omezeně. U některých přestupků, jako např. u přestupků v dopravě, je z podstaty věci vyloučeno, aby jej spáchala právníkou osoba, neboť ta sama pro svou podstatu není schopna některé činnosti vykonat a naplnit tak objektivní stránku přestupku. Domnívám se však, že právo obviněné právníkou osoby v intencích § 61 odst. 3 zákona o Policii ČR lze aplikovat i v tom rozsahu, že právníkou osoba může vysvětlení odepřít, pokud by osobě blízké způsobila nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za přestupek. Aby tato má hypotéza mohla být naplněna, je nutno splnit dva předpoklady, a to (i) zásada zákazu nucení k sebeobviňování se týká také právníkových osob a (ii) existují osoby blízké ve vztahu k právníkou osobě. K naplnění podmínky existence zásady zákazu sebeobviňování i pro právníkou osoby odkazují na odbornou literaturu, a to na komentář k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právníkových osob a řízení proti nim. V něm je uvedeno, že zásady trestního práva hmotného i procesního, jež se vztahují k fyzickým osobám, se aplikují také v řízení proti právníkou osobě, pokud to samozřejmě není z povahy věci vyloučeno. Jako jedna z výslovných aplikovatelných zásad na řízení proti právníkým osobám je uvedena zásada zákazu nucení k sebeobviňování<sup>214</sup>. Na podporu svého tvrzení, že je naplněna i druhá podmínka, uvádím judikaturu Nejvyššího soudu, který dovedil, že fyzické osoby, které jednají jménem právníkou osoby, jsou osobami blízkými právníkových osob<sup>215</sup>.

Na základě výše uvedeného mám tedy za to, že právníkou osobě náleží právo odmítnout výpověď, pokud by tím způsobila nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za přestupek osobě blízké, tj. členu svého statutárního orgánu. Absenci tohoto poučení ve výzvách policejních

---

<sup>213</sup> (...) Osoba může vysvětlení odepřít pouze, pokud by jí sobě nebo osobě blízké způsobila nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za přestupek.

<sup>214</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní odpovědnost právníkových osob...*, s. 1-70.

<sup>215</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 29 Cdo 4822/2008.

orgánů je potom třeba považovat za porušení zásady zákazu nucení k sebeusvědčování, jehož nedílnou součástí je dílčí právo být poučen o možnosti odeprít výpověď.

Je nutno podotknout, že zákaz sebeobviňování se nevztahuje jen na důkaz výpovědí, ale na všechny důkazní prostředky. Tato skutečnost již byla judikována Ústavním soudem<sup>216</sup>. Obviněný nemůže být ukládáním pořádkových pokut nucen k vydání jakéhokoli důkazů proti sobě<sup>217</sup>. Nemůže být nucen, aby proti sobě předkládal důkazy, a to ani lstí. O nucení k sebeobviňování se jedná v případě úkonů, které vyžadují aktivní jednání obviněného a nevztahují se na úkony, kdy je obviněný povinen pouze něco strpět (např. odběry)<sup>218</sup>. V konečném důsledku pak pasivita obviněného nemůže jít k jeho tíži, neboť jsou to správní orgány, které mají povinnost postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy a důkazy si obstarávat.

### 3.2 Ústavní zásady v PřestZ výslovně neupravené

Jiné ze zásad, o nich je hovořeno na ústavní úrovni, však v nové právní úpravě přestupkového zákona výslovně upraveny nejsou. Je tedy třeba se zabývat otázkou, zda lze zásady dovozovat či nikoli. Uplatňování zásad výslovně neupravených v PřestZ je dovozováno analogií trestního práva, subsidiárním použitím SprŘ či přímo judikaturou. Některé z ústavních zásad nabývají v právním státě takového významu, že je na nich nutno bezvýhradně trvat.

#### 3.2.1 Zásada řádného zákonného procesu

Zásada řádného zákonného procesu je upravena v čl. 8 odst. 2 LZPS<sup>219</sup>. Narozdíl od trestního práva, kde je tato zásada vyjádřena i v trestním řádu<sup>220</sup>, není zásada řádného zákonného procesu výslovně uvedena v přestupkovém zákoně. Tato zásada je však dle mého názoru bez dalšího aplikovatelná i v přestupkovém řízení, neboť opačný výklad by byl absurdní a v rozporu se zásadou demokratického materiálního právního státu. Zásada úzce souvisí se zásadou legality (ve smyslu správního práva), jež je jednou z nejdůležitějších zásad správního práva a jež je vymezena v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS<sup>221</sup> a dále specifikována v § 2 odst. 1 SprŘ<sup>222</sup>. Správní orgán může jednat vždy pouze v mezích zákona, a to bez dalšího také v případě přestupkového řízení.

---

<sup>216</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. I. ÚS 671/05.

<sup>217</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 402/05.

<sup>218</sup> MATES, Pavel, PÚRY, František. *Zákaz nucení k sebeobviňování...*, s. 7-13.

<sup>219</sup> Nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.

<sup>220</sup> § 2 odst. 1 TrŘ.

<sup>221</sup> Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

<sup>222</sup> Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Osoba může být stíhána, a tedy může být proti ní vedeno řízení o přestupku, pouze ze zákonných důvodů a zákonným postupem. Zásada se bude uplatňovat v celém řízení o přestupku, na všechny jeho fáze, včetně zahájení řízení, získávání důkazů, jejich použitelnost aj.

Zásada je „protějškem a procesním doplňkem zásady *nullum crimen sine lege*“<sup>223</sup> a skrývá v sobě dvě roviny, a to zákonný důvod stíhání a zákonný způsob stíhání. Osoba tedy nemůže být stíhána (nemůže proti ní být vedeno přestupkové řízení) bezdůvodně a v případě, že je stíhána důvodně, musí se tak díť za naplnění požadavků spravedlivého procesu a všech jeho aspektů. Do práv stíhané osoby pak může být zasahováno jen v nezbytné míře.<sup>224</sup>

Zákon výslovně nestanovuje, co je důvodem stíhání osoby, resp. důvodem zahájení přestupkového řízení, nicméně k zákonnému důvodu lze dospět výkladem. Vypomoci si lze důvody pro zahájení trestního řízení stanovenými v § 160 TrŘ<sup>225</sup>. Řízení je vedeno o přestupku, tedy musí zde být podezření o spáchání přestupku a podezření o osobě, která jej spáchala. Právě zde je zásada neodmyslitelně spjata se zásadou *nullum crimen sine lege*, tedy se zásadou žádný trestní delikt bez zákona. Žádná osoba nesmí být stíhána a nesmí jí být uložen správní trest pro jednání, které nenaplnuje znaky přestupku, a to za současného naplnění následujících předpokladů:

- odpovědnost za přestupek může být stanovena pouze zákonem;
- odpovědnost za přestupek musí být stanovena jasně a určitě;
- zákaz retroaktivity přísnějšího zákona;
- zákaz analogie v neprospěch pachatele.

Zásada řádného zákonného procesu je spjata také se zásadou předvídatelnosti práva a právní jistoty. Je nezbytné, aby jednající osoba v době jejího konání či opomenutí měla možnost vědět, že jedná protiprávně a že za své jednání může být trestně postihována.

Za základní předpoklady zákonného způsobu stíhání osoby je nutno považovat umožnění obviněnému realizovat plně jeho právo na obhajobu či respektování jeho procesních práv, např. právo odepřít výpověď. Zásada se ale promítá také v nutnosti respektovat procesní náležitosti získávání důkazů. V opačném případě se nemůže k nezákonně získaným důkazům přihlížet a tyto jsou stíženy sankcí absolutní neúčinnosti bez možnosti nápravy<sup>226</sup>. Zájem společnosti na

---

<sup>223</sup> Není trestného činu bez zákona, zakotveno např. v čl. 39 LZPS. Aplikace pro oblast přestupkového práva viz. např. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?* Správní právo. 2010, č. 2, s. 65-89.

<sup>224</sup> MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, xxviii, s. 17-18.

<sup>225</sup> Nasvědčují-li prověřováním podle § 158 zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba, rozhodne policejní orgán neprodleně o zahájení trestního stíhání této osoby jako obviněného, (...). Dále § 76 odst. 1 písm. k) PřestZ *a contrario*: „Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.“

<sup>226</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní...*, s. 124.

odhalování a potrestání pachatelů tak nemůže převýšit zájem společnosti na zákonném stíhání osob, neboť bez těchto zásad bychom nemohli hovořit o demokratickém právním státě.

### 3.2.2 Nezávislost a nestrannost rozhodujícího orgánu

Dle čl. 36 odst. 1 LZPS<sup>227</sup> je zaručena nezávislost a nestrannost soudu či jiného orgánu, jež rozhoduje o právech osoby. Stejně požadavky jsou zakotveny na mezinárodní úrovni v čl. 6 odst. 1 Úmluvy<sup>228</sup>.

Otázkou však zůstává, zda jsou tyto požadavky naplněny také v poměrech správního trestání, kdy rozhoduje správní orgán, který není ani nestranný, ani nezávislý. Nezávislost správního orgánu je vyloučena z důvodu vztahu nadřízenosti a podřízenosti a hierarchického uspořádání veřejné správy.<sup>229</sup> U nestrannosti rozhodujícího orgánu je nutno upřesnit, že i správní orgán rozhodující o přestupku nesmí být podjatý ve smyslu § 14 SprŘ, neboť v opačném případě by byla úřední osoba vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. V tomto ohledu je tedy zásada nestrannosti naplněna i v přestupkovém řízení. Nicméně, jak bylo výše naznačeno, nestrannost správního orgánu rozhodujícího o přestupku je vyloučena s ohledem na postavení správního orgánu, který se nachází jak v pozici rozhodujícího orgánu, tak v pozici orgánu chránící veřejný zájem na potrestání pachatele. V tomto ohledu tedy nelze správní orgán označit za nestranný. Je tedy legitimní, aby o správních deliktech rozhodoval orgán, který není nezávislý a nestranný?

Tato zásada je naplněna až na úrovni správního soudnictví. Správní soudy, jež jsou nezávislé a nestranné, mohou přezkoumávat rozhodnutí o přestupcích, a to v plné jurisdikci. Touto otázkou se zabýval také Ústavní soud např. ve svém nálezu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 52/2001 Sb.<sup>230</sup>, když vycházel mj. z rozsudku ESLP Lauko vs. Slovensko<sup>231</sup>.

Ústředním pojmem soudního přezkumu je pojem plné jurisdikce. Plná jurisdikce se v rámci zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, projevuje v následujících ustanoveních:

---

<sup>227</sup> Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

<sup>228</sup> Čl. 6 odst. 1 Úmluvy: Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

<sup>229</sup> POUPEŘOVÁ, Olga: *Může být rozhodování ...* s. 198.

<sup>230</sup> Ústavní soud v tomto případě vyšel i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudek ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, rozsudek ve věci Kadubec proti Slovensku z 2. 9. 1998), podle které v případech, kdy stěžovatel neměl možnost nechat přezkoumat rozhodnutí o přestupku nezávislým a nestranným soudem, bylo právo stěžovatele na projednání jeho záležitosti nezávislým a nestranným soudem zneuznáno, čl. 6 odst. 1 Úmluvy je aplikovatelný a byl porušen.

<sup>231</sup> Obdobně také jiné nálezy Ústavního soudu, např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000.

- § 71 odst. 1 písm. d) SŘS možnost namítat mj. skutkové vady napadeného rozhodnutí;
- § 77 odst. 2 SŘS možnost soudu zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem a poté hodnocení soudem provedeným důkazů jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem.

Jak uzavřel Nejvyšší správní soud, „Ustanovení § 77 odst. 2 věty první s. ř. s. je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“ coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám.“<sup>232</sup>

Za součást naplnění zásady plné jurisdikce je nutno považovat také zkoumání, zda správní orgány naplnily zásadu materiální pravdy, bez ohledu na to, jaký způsob obhajoby zvolil obviněný. Obviněný totiž v rámci své obhajoby může být pasivní a tento způsob jeho obhajoby mu nemůže jít k tíži. V případě, že soud zjistí, že ze strany správního orgánu zásada naplněna nebyla, musí doplnit dokazování také v tomto směru, příp. rozhodnutí zrušit a vrátit jej správnímu orgánu k dalšímu řízení.<sup>233</sup>

S plnou jurisdikcí také souvisí zásada koncentrace řízení a problematika novot v řízení před správním soudem. O těchto zásadách bude pojednáno v samostatné kapitole.

Pokud správní orgán uložil trest za správní delikt ve zjevně nepřiměřené výši, může správní soud upustit od takto stanoveného trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, nejsou-li dány důvody pro zrušení rozhodnutí a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě<sup>234</sup>. Lze tedy ze strany správního soudu přistoupit k moderaci trestu, ať již na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán nebo který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil. Soud zde neposuzuje zákonnost uloženého trestu, neboť v případě, že by uložený trest byl nezákonný, je namístě rozhodnutí zrušit. Moderace uloženého trestu souvisí s posuzováním užití správního uvážení při ukládání trestu a vnímání trestu jako spravedlivého.

Jedná-li se v konkrétním případě o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, musí být rozhodnutí vydáno nezávislým a nestranným orgánem, jímž správní orgán není. Aby byly naplněny předpoklady spravedlivého procesu ve smyslu čl. 6 Úmluvy, musí být takto vydané rozhodnutí

<sup>232</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99.

<sup>233</sup> MATES, Pavel. *Úplně plná jurisdikce?* Bulletin advokacie, Praha: Česká advokátní komora, 2018, č. 1-2, s. 31-32.

<sup>234</sup> § 78 odst. 2 SŘS.



přezkoumatelné soudem, který bude dané předpoklady splňovat. Jakékoli omezení možnosti přezkumu v plné jurisdikci, a to jak omezení v přístupu k soudu (např. výši uložené pokuty), tak omezení soudu v možnosti rozhodovat v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů je pak porušením čl. 6 Úmluvy.

### 3.2.3 Zásada práva na obhajobu

Zásada práva na obhajobu je zásadou typickou pro oblast trestání. „Prámem na obhajobu se zpravidla rozumí souhrn všech zákonných oprávnění osoby, proti které se vede řízení o trestním obvinění v širokém slova smyslu, aby se hájila proti obvinění, snížila či vyvrátila svoji odpovědnost, dosáhla zjištění všech skutečností na svou obranu, dosáhla upuštění od trestu nebo jeho zmírnění.“<sup>235</sup> Právo na obhajobu pak lze „pojímát jako určitý komplex procesních oprávnění obviněného, která mu mají umožnit obranu proti vznesenému a projednávanému obvinění.“<sup>236</sup> Jedná se tedy o jakýsi standard ochrany práv obviněného, který je promítnut do procesních oprávnění. Zásada je v obecné rovině zakotvena v čl. 37 odst. 3 LZPS a v čl. 38 odst. 2 LZPS, a dále také v čl. 6 odst. 3 Úmluvy<sup>237</sup>.

Pro oblast trestního práva je zásada zakotvena v čl. 40 odst. 3 LZPS<sup>238</sup> a v § 2 odst. 13 TrŘ<sup>239</sup>. Smyslem zásady je ochrana možnosti obviněného uvádět a objasnit všechny skutečnosti v jeho prospěch<sup>240</sup>.

Jak již bylo výše uvedeno, jedná se o souhrn práv a oprávnění osoby obviněného. Obviněný musí mít možnost seznámit se se skutkovými tvrzeními a důkazy předkládanými protistranou, aby je mohl vyvracet<sup>241</sup>. Dále pak právo na obhajobu zahrnuje právo vyjádřit se k obvinění, které může být realizováno jak ústní formou, tak i formou písemnou. Z práva „být slyšen“ tak nelze bez dalšího dovozovat právo na ústní vyjádření. Nicméně formou výpovědi obviněného může být realizováno právě jeho právo na obhajobu.<sup>242</sup> Dále se jedná o právo se hájit sám nebo si zvolit právního zástupce, a hájit se způsobem dle vlastního rozhodnutí (např. i využitím práva nevypovídat).

---

<sup>235</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo...*, s. 43.

<sup>236</sup> SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany...*, s. 341.

<sup>237</sup> K vzájemnému vztahu čl. 6 odst. 3 Úmluvy a čl. 6 odst. 1 Úmluvy viz. ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní ...*, s. 100.

<sup>238</sup> Obviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce. Jestliže si obhájce nezvolí, ačkoliv ho podle zákona mít musí, bude mu ustanoven soudem. Zákon stanoví, v kterých případech má obviněný právo na bezplatnou pomoc obhájce.

<sup>239</sup> Ten, proti němuž se trestní řízení vede, musí být v každém období řízení vhodným způsobem a srozumitelně poučen o právech umožňujících mu plně uplatnění obhajoby a o tom, že si též může zvolit obhájce; všechny orgány činné v trestním řízení jsou povinny umožnit mu uplatnění jeho práv.

<sup>240</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní...*, s. 169.

<sup>241</sup> ROCA, Javier García; SANTOLAYA, Pablo. *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153-167.

<sup>242</sup> SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany...*, s. 343.

Bezsporu sem patří také právo účastníka řízení na účast při ústním jednání, v rámci kterého dochází k dokazování<sup>243</sup>. Nejvyšší správní soud jednoznačně uzavřel, že „pokud bylo dvakrát konáno ústní jednání s výsledkem svědků v nepřítomnosti účastníka řízení, který se (opakovaně) z jednání omluvil, bylo porušeno jeho právo na obhajobu, resp. právo na spravedlivý proces, i když se dodatečně s výpověďmi svědků seznámil, nenavrhoval opakování výslechu svědků ani neměl jiné námitky.“<sup>244</sup> Je zde tedy kladen důraz na právo obviněného být při ústním jednání přítomen a právo být přítomen výslechu svědků. Nepostačuje pouhá možnost se s výpověďmi svědků seznámit, ale obviněný musí mít v rámci zachování kontradiktornosti procesu možnost se těchto výsledků osobně účastnit a mít tak možnost klást svědkům otázky. Stejně tak mají účastníci řízení právo být přítomni při dokazování mimo ústní jednání, o němž musí být včas vyrozuměni<sup>245</sup>. Právo být účasten provádění dokazování je považováno za jedno z významných práv, jehož porušení je procesní vadou, kterou nelze zhojit<sup>246</sup>. V rámci zásady kontradiktornosti, která k právu na obhajobu neodmyslitelně patří, lze za další významné právo považovat právo účastníka řízení klást svědkům otázky<sup>247</sup>, i když je jejich výsledek prováděn mimo ústní jednání.<sup>248</sup> Neméně významným právem účastníka řízení je oprávnění navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí<sup>249</sup>, ale také právo druhou stranou předložené důkazy vyvracet a zpochybňovat. Dále se sem řadí právo vyjádřit v řízení své stanovisko<sup>250</sup> a právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci<sup>251</sup>. V neposlední řadě se pak jedná např. o právo na tlumočníka.

Oprávněním obviněného odpovídají povinnosti správního orgánu jej o těchto právech poučit<sup>252</sup> a umožnit tak jejich plné uplatnění. Jedná se např. o poučení o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech<sup>253</sup>, či o právu žádat nařízení ústního jednání<sup>254</sup>. Pro uplatnění práva na obhajobu je také nezbytné osobu obviněného např. vyrozumět o konání ústního jednání či o možnosti se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit k podkladům rozhodnutí.

Právo na obhajobu je tak souborem mnoha oprávnění a na umožnění jejich uplatnění je nutno bezvýhradně trvat. Je nutno mít na paměti, že výkon práva obviněného na obhajobu nesmí jít obviněnému k tíži, je to jeho ústavně zaručené právo a jakékoli snahy o potlačování, znemožňování

---

<sup>243</sup> § 80 odst. 4 PřestZ, § 49 odst. 1 SprŘ.

<sup>244</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 5 As 51/2010 – 94.

<sup>245</sup> § 51 odst. 2 SprŘ.

<sup>246</sup> JEMELKA, Luboš; PONĎELÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016, xxviii., s. 281.

<sup>247</sup> § 80 odst. 3 PřestZ.

<sup>248</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č.j. 1 Azs 96/2005 – 63.

<sup>249</sup> § 36 odst. 1 SprŘ.

<sup>250</sup> § 36 odst. 2 SprŘ.

<sup>251</sup> § 36 odst. 3 SprŘ.

<sup>252</sup> Obecná poučovací povinnost stanovena v § 4 odst. 2 SprŘ.

<sup>253</sup> § 82 odst. 2 PřestZ.

<sup>254</sup> § 80 odst. 2 PřestZ.

či ztěžování plné realizace práv obviněného nejsou a nesmí být akceptovány. Stejně tak uplatňování jiných zásad, např. zásady rychlosti, není důvodem pro omezování práv obviněného.

### 3.2.4 Zásada veřejnosti

Zásada veřejného projednání věci je zakotvena v čl. 38 odst. 2 LZPS<sup>255</sup> a v čl. 96 odst. 2 Ústavy<sup>256</sup>. Stejné právo je přiznáno v čl. 6 odst. 1 Úmluvy<sup>257</sup>, který, jak již bylo několikrát zmíněno, dopadá také na řízení o přestupcích. Pro jednání před soudem je zásada veřejnosti zakotvena také v čl. 96 Ústavy. V trestním řádu je zásada veřejnosti upravena v § 2 odst. 10 trestního řádu<sup>258</sup>.

Pro správní řízení je typická zásada neveřejnosti, a to z důvodu tradice<sup>259</sup>. Výjimku z této zásady ve správním řízení netvoří ani řízení přestupkové, neboť přestupkový zákon veřejné projednání věci nepřikazuje. Je tento rozdíl mezi právem trestním a právem přestupkovým legitimní? Je legitimita neveřejnosti přestupkového řízení dána nižším stupněm závažnosti jednání oproti trestným činům? Dá se toto odůvodnit např. ochranou osob před stigmatizací společností pro méně závažné protiprávní jednání?

Pokud přestupkový zákon jako *lex specialis* o veřejném jednání nehovoří, je nutné nahlédnout do SprŘ jako do *lex generalis*. Ten možnost veřejného jednání zakotvuje v § 49 SprŘ. Jaká je aplikovatelnost daného ustanovení pro poměry přestupkového řízení? Jelikož veřejnost přestupkového řízení není stanovena zákonem, může být ústní jednání nařízeno správním orgánem<sup>260</sup>. Účastník řízení<sup>261</sup> pak může navrhnout, aby ústní jednání bylo veřejné. Zákon v daném případě účastníku řízení přiznává nejen právo požádat o nařízení veřejného ústního jednání, ale současně i právo na to, aby ústní jednání bylo vedeno veřejně, pokud není naplněna zákonná překážka konání veřejného ústního jednání<sup>262</sup>. Předpokladem veřejného ústního jednání je, že v řízení bylo přistoupeno k nařízení ústního jednání<sup>263</sup>. Z daného ustanovení tak neplyne „samostatný nárok na uskutečnění ústního jednání jako takového“<sup>264</sup>. Nařízení ústního jednání a předpoklady pro jeho nařízení se řídí jinými ustanoveními SprŘ nebo speciálních zákonů.

Ve vztahu k čl. 6 Úmluvy je zásada naplněna veřejným jednáním před správními soudy při přezkumu rozhodnutí o přestupcích. S ohledem na povahu správního řízení, které je ovládáno

<sup>255</sup> Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

<sup>256</sup> Jednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon. Rozsudek se vyhláší vždy veřejně.

<sup>257</sup> Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně...

<sup>258</sup> Trestní věci se před soudem projednávají veřejně tak, aby se občané mohli projednávání zúčastnit a jednání sledovat.

<sup>259</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář...*, s. 265.

<sup>260</sup> Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.

<sup>261</sup> Tzv. hlavní účastník řízení uvedený v § 27 odst. 1 SprŘ.

<sup>262</sup> Jestliže účastník uvedený v § 27 odst. 1 navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán **mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.**

<sup>263</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015, xix, s. 261-262.

<sup>264</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2012, č. j. 15 A 18/2010-88.

principem neveřejnosti, není nutné trvat na tom, aby bylo veřejné. Není zde dán důvod pro to, aby přestupkové řízení probíhající před správními orgány bylo veřejné, když je veřejnost později zaručena v rámci soudního přezkumu. Rozdíl oproti právní úpravě trestního řízení je tak odůvodnitelný právě navazujícím soudním řízením. Ostatně ani trestní řízení není v celém svém rozsahu veřejné, přípravné řízení je taktéž ovládáno zásadou neveřejnosti. Jak uvádí Jiří Jelínek, přípravné řízení nejenže „chrání systém trestního soudnictví před zahlcením“, ale také chrání „nevinného občana před difamujícími účinky veřejného soudního řízení“<sup>265</sup>. Pouze trestní řízení probíhající před soudem je tedy veřejné. Neveřejnost přestupkového řízení je tak i ochranou obviněného a prostředkem naplnění zásady presumpce nevin, když právě až v rámci soudního řízení je zaručeno právo na spravedlivý proces v plném rozsahu.

---

<sup>265</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní...*, s. 484.

## 4 Podústavní zásady

### 4.1 Podústavní zásady v PřestZ výslovně upravené

#### 4.1.1 Zásada oficiality a legality

V trestním právu je výslovně zakotvena zásada oficiality v § 2 odst. 4 TrŘ<sup>266</sup>, jež zakotvuje povinnost orgánu v trestním řízení postupovat z úřední povinnosti, tj. povinnost orgánů činných v trestním řízení provést určitý procesní úkon za předpokladu, že pro jeho provedení jsou splněny zákonné podmínky, aniž by k tomuto orgán v trestním řízení vyžadoval souhlas dotčené osoby. Opakem této zásady je zásada dispoziční, jež je výjimkou a uplatňuje se např. v případě adhezních řízení či řízení o opravném prostředku, jež se zahajují pouze na základě příslušného úkonu osoby odlišné od orgánu činného v trestním řízení.

Dále je v trestním právu výslovně zakotvena zásada legality (ve smyslu trestního práva<sup>267</sup>), a to v § 2 odst. 3 TrŘ<sup>268</sup>, jež státnímu zástupci ukládá povinnost stíhat všechny trestné činy. Na tuto povinnost státního zástupce navazuje povinnost policejního orgánu stanovená v § 158 odst. 1 TrŘ<sup>269</sup>. Opakem této zásady je zásada oportunity, jež je výjimkou a uplatňuje se např. v případě trestního řízení se souhlasem poškozeného či zastavení trestního stíhání z důvodu jeho neúčelnosti.

Nově také přestupkový zákon výslovně zakotvuje stejné povinnosti i pro správní orgán, a to v § 78 odst. 1 PřestZ<sup>270</sup>. V ustanovení § 78 odst. 1 PřestZ je výslovně stanovena jak zásada oficiality (řízení se zahajuje a postupuje se v něm z moci úřední), tak zásada legality (povinnost zahájit přestupkové řízení o každém přestupku, který správní orgán zjistí).

Dle PřestZ lze přestupkové řízení zahájit výlučně jen z moci úřední. Jedná se tak o odklon od předchozí právní úpravy, kdy řízení o některých přestupcích bylo možné zahájit jen na návrh<sup>271</sup>. Nově je institut tzv. návrhových přestupků zrušen, avšak nahradil jej institut zahájení přestupkového řízení pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku dle § 79 PřestZ. I ve své změně podobě<sup>272</sup> se tak stále jedná o výjimku ze zásady oficiality, o které bude

---

<sup>266</sup> Jestliže tento zákon nestanoví něco jiného, postupují orgány činné v trestním řízení z úřední povinnosti.

<sup>267</sup> Nutno odlišovat od zásady legality ve smyslu správního práva zakotvené v § 2 odst. 1 SprŘ.

<sup>268</sup> Státní zástupce je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.

<sup>269</sup> Policejní orgán je povinen na základě vlastních poznatků, trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele; je povinen činit též nezbytná opatření k předcházení trestné činnosti. Pověřené orgány Vězeňské služby České republiky neprodleně informují Generální inspekci bezpečnostních sborů, jakmile zahájí takové šetření.

<sup>270</sup> Správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední.

<sup>271</sup> § 68 PřestZ(1990).

<sup>272</sup> Koncepční změna vyvolává mnoho otázek, zejm. ve vztahu k postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku, která není účastníkem řízení. Osoba přímo postižená spácháním přestupku také nemusí být vždy v pozici poškozeného, a proto jí v některých řízeních není přiznán status účastníka řízení ani z této pozice. Problematika osoby přímo postižené spácháním přestupku však není pro svůj obsah a téma v rámci této práce rozzebírána.

pojednáno dále. Osoba odlišná od správního orgánu může využít obecného institutu podnětu dle § 42 SprŘ, se kterým však není spojeno veřejné subjektivní právo na zahájení přestupkového řízení<sup>273</sup>. PřestZ pak speciálně upravuje v § 73 PřestZ institut oznamování přestupku pro orgány policie a jiné správní orgány. V rámci prověřování oznámení (podnětu) je správní orgán povinen zkoumat skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě<sup>274</sup>. Těmto skutečnostem by pak měl odpovídat také rozsah provedených šetření.

Dle § 78 odst. 2 PřestZ je řízení zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení<sup>275</sup>. Kromě obecných náležitostí<sup>276</sup> jsou PřestZ stanoveny další náležitosti tohoto oznámení, a to popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno a jeho předběžná právní kvalifikace. Jak již bylo výše uvedeno, rozhodnout lze pouze o skutku, jenž byl popsán v oznámení o zahájení řízení. Případné změny v právní kvalifikaci skutku či rozšíření přestupkového řízení o další skutek se řídí § 78 odst. 4 PřestZ.

Řízení o přestupku je zahajováno z moci úřední, a pokud jsou pro jeho zahájení splněny podmínky, je povinností správního orgánu řízení zahájit a dále v něm z úřední moci také postupovat. Ke skutečnosti, že se jedná o povinnost a nikoli pouze o právo správního orgánu, se vyjadřoval také Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, ve kterém dovedl, že správní řízení „je ovládané principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí, a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví“. Ačkoli Ústavní soud v uvedeném rozhodnutí užívá pojem právo, z odůvodnění rozhodnutí lze dále seznat, že pojem právo je zde užito ve smyslu oprávnění, neboť „pokud příslušný správní orgán dospěje k závěru, že je zde důvodné podezření spáchání správního deliktu, je povinen (a také jen tehdy oprávněn) správní řízení zahájit.“ V rámci dalšího pokračování řízení pak zásada oficiality úzce souvisí se zásadou vyšetřovací.

Povinnosti správního orgánu řízení z moci úřední zahájit, a to o každém přestupku, o kterém se dozví, odpovídá také úprava postupu správního orgánu před zahájením řízení, kdy v případě, že řízení nezahájí, musí věc usnesením odložit, a to pouze z důvodů přestupkovým zákonem stanovených<sup>277</sup>. V takovém případě se přestupkové řízení vůbec nezahajuje. Zde je na místě zabývat se otázkou, komu a za jakých podmínek je usnesení oznamováno a zda je proti němu

---

<sup>273</sup> Osobě podávající podnět dle § 42 náleží právo pouze na to, aby, pokud o to požádá, jí správní orgán sdělil ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.

<sup>274</sup> § 76 odst. 1 písm. k) PřestZ.

<sup>275</sup> Obdobně také obecná úprava zahajování řízení z moci úřední dle § 46 odst. 1 SprŘ.

<sup>276</sup> § 46 odst. 1 SprŘ.

<sup>277</sup> § 76 PřestZ.

přípustný opravný prostředek. V případě obligatorních důvodů k zastavení řízení stanovených v § 76 odst. 1 a 2 PřestZ se usnesení odložení věci pouze poznamenává do spisu, přičemž osoba přímo postižená spácháním přestupku se o odložení věci vyrozumí<sup>278</sup>. Podezřelému se tedy usnesení nedoručuje a podezřelý se o tom, že se jeho jednání prověřovalo, nemusí vůbec dozvědět. Usnesení o odložení věci nabývá právní moci poznamenáním do spisu a proti tomuto usnesení se s ohledem na obecnou úpravu nelze odvolat<sup>279</sup>. Účelem vyrozumívání osoby přímo postižené spácháním přestupku je pak umožnění této osobě, aby věc řešila jinou, např. soukromoprávní cestou<sup>280</sup>. Nezřídka se totiž stává, že osoba v první řadě volí cestu veřejnoprávního postihu, neboť v rámci přestupkového řízení si může svou škodu či bezdůvodné obohacení uplatnit bezplatně. Naopak cestu soukromoprávní volí až jako druhou, neboť s řízením o náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení jsou již spojeny náklady, minimálně v podobě soudního poplatku. Na druhou stranu je však nutné upozornit, že soukromoprávní řízení je ovládáno zásadou dispoziční a účastník řízení je tak má „ve svých rukou“. Naopak řízení o přestupku je ovládáno zásadou oficiality a jeho vedení je ponecháno na správním orgánu, který postupuje z moci úřední. Jiná pravidla doručování usnesení o odložení věci platí v případě fakultativních důvodů k zastavení řízení stanovených v § 76 odst. 5 PřestZ, kdy se usnesení o doložení věci kromě osoby přímo postižené spácháním přestupku doručuje také podezřelému z přestupku. Podezřelý z přestupku se tedy o odložení věci dozví a proti usnesení o odložení věci může podat odvolání<sup>281</sup>. V neposlední řadě je nutno zdůraznit, že usnesení o odložení věci podle přestupkového zákona neznamena překážku věci rozhodnuté<sup>282</sup>.

Povinnost správního orgánu zahájit přestupkové řízení o každém přestupku, o kterém se dozví, a dále v řízení postupovat z moci úřední, lze dle mého názoru podpořit také argumentem *a contrario*, neboť v přestupkovém zákoně jsou stanoveny obdobné výjimky jako v právu trestním jak ze zásady oficiality, tak ze zásady legality. V případě zásady oficiality se jedná o následující výjimky, které jsou projevem zásady dispoziční, a to:

- zahájení adhezního řízení dle § 70 odst. 2 PřestZ, které lze zahájit jen na návrh poškozeného a bez tohoto návrhu nelze o náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení rozhodnout<sup>283</sup>;

---

<sup>278</sup> § 76 odst. 3 PřestZ.

<sup>279</sup> § 76 odst. 3 a 5 SprŘ.

<sup>280</sup> BOHADLO, David, .... Zákon o odpovědnosti za přestupky ..., s. 442.

<sup>281</sup> § 78 odst. 5 SprŘ.

<sup>282</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17.2.2011, č.j. 6 Tdo 152/2011 – 28.

<sup>283</sup> Zde se jeví zajímavou otázkou, zda se jedná pouze o škodu (majetkovou) nebo lze v rámci správního řízení uplatňovat také nemajetkovou újmu. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č.j. 5 As 16/2011-106 bylo za účinnosti předchozí právní úpravy dovozeno, že v přestupkovém řízení lze uplatnit také škodu na zdraví (v dnešní terminologii újmu). Nicméně s přijetím PřestZ se tato otázka znovu otevírá a odborná literatura a také některé správní orgány opětovně dovozují, že je možné uplatňovat pouze majetkovou škodu. Např. Městský úřad Luhačovice,

- zahájení odvolacího řízení dle § 96 PřestZ, které lze zahájit jen na základě odvolání k tomu oprávněné osoby;
- zahájení přestupkového řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku dle § 79 PřestZ, kdy přestupkové řízení o zákonem stanovených přestupcích<sup>284</sup> lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku<sup>285</sup>.

V případě zásady legality se jedná o následující výjimky, které jsou projevem zásady oportunity, a to:

- odložení věci z důvodu neúčelnosti dle § 76 odst. 5 PřestZ<sup>286</sup>;
- zastavení řízení z důvodu dle § 86 odst. 5 PřestZ<sup>287</sup>.

#### 4.1.2 Zásada *in dubio pro reo*

Zásada *in dubio pro reo*, nebo také „v pochybnostech ve prospěch obviněného“, je výslovně zakotvena v § 69 odst. 2 PřestZ<sup>288</sup>. Výslovné zakotvení v pozitivním právu je specifické, neboť doposud tato zásada v právu trestním ani v právu přestupkovém<sup>289</sup> výslovně uvedena nebyla. Byť doposud v právu přestupkovém nebyla upravena, uplatňovala se stejně jako v právu trestním na základě judikатурních závěrů<sup>290</sup>.

Zásada je často označována za součást presumpce nevinny. Tato zásada úzce souvisí se zásadou materiální pravdy<sup>291</sup> a zásadou vyšetřovací. Za zjištění skutkového stavu nese odpovědnost správní orgán, který je povinen sám vyhledávat důkazy a zjistit skutkový stav, o němž nejsou

---

odbor vnitřních věcí – přestupky, v usnesení ze dne 28. 1. 2019, č.j. MULU-2027/2019/20/ZGI dovodil, že osoba není účastníkem řízení (poškozeným), neboť mu vznikla pouze nemajetková újma. Nadto se odkazoval na starou judikaturu, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 8 As 39/2009. Více však problematika pro svůj obsah a téma není v rámci této práce rozebírána, přestože se bezpochyby jedná o podnět k další diskuzi a dalšímu zkoumání.

<sup>284</sup> Např. dle § 7 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, lze řízení o přestupcích proti občanskému soužití spáchaných fyzickými osobami zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Některé z přestupků proti občanskému soužití (např. spácháním tím, že fyzická osoba jinému ublíží na zdraví) vyžadují souhlas pouze mezi osobami blízkými a v opačném případě jsou ovládány zásadou oficiality.

<sup>285</sup> § 79 PřestZ dále stanovuje povinnost správního orgánu osobu přímo postiženou spácháním přestupku o tomto právu poučit a určit lhůtu k podání souhlasu. Dále stanovuje možnost souhlas odvolat a nemožnost souhlas udělit, pokud tak osoba neučinila ve stanovené lhůtě nebo již předtím souhlas odvolala. V neposlední řadě pak stanovuje výjimky pro osoby mladší 18 let nebo pro přestupek, jehož následkem bylo vykázaní ze společného obydlí, kdy se souhlas osoby přímo postižené přestupkem nevyžaduje a aplikuje se v plném rozsahu zásada oficiality.

<sup>286</sup> Z důvodu, že trest uložený za ostatní přestupky v rámci jednoho skutku, které nebyly projednány ve společném řízení, lze považovat za postačující či z důvodu, že možný trest je bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému uložen v trestním řízení za jiný skutek.

<sup>287</sup> Správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl obviněnému uložen za jiný skutek v trestním řízení.

<sup>288</sup> V pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného.

<sup>289</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>290</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 As 12/2010-79.

<sup>291</sup> § 3 SprŘ.



důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Za této situace pak obviněný nemá povinnost být v rámci přestupkového řízení aktivní a jeho pasivitu mu nelze přičítat k tíži. I když je obviněný aktivní, správní orgán má povinnost důkazy vyhledávat i nadále tak, aby byla naplněna zásada materiální pravdy. Dále pak přiznání viny nezabavuje správní orgán povinnosti přezkoumat všechny okolnosti případu. Obviněný tedy nedokazuje svoji nevinu, ale správní orgány dokazují vinu obviněného. V konečném důsledku pak zásada *in dubio pro reo* má ten důsledek, že „nedokázaná vina má stejný význam jako dokázaná nevinu“.<sup>292</sup>

V neposlední řadě má zásada spojitost se zásadou volného hodnocení důkazů. Je nutné se proto zabývat zásadou *in dubio pro reo* ve vztahu k zásadě volného hodnocení důkazů, hodnocení svědeckých výpovědí a ve vztahu k nepřímým důkazům. Zásada *in dubio pro reo* a zásada volného hodnocení důkazů se uplatňují vedle sebe a vzájemně si neodporují. V případě, že mezi důkazy existují rozpory, je správní orgán povinen se pokusit tyto rozpory odstranit, a to včetně toho, že vyhledá a provede další důkazy k odstranění těchto rozporů. Rozporné důkazy nemají automaticky vést k aplikaci zásady *in dubio pro reo*. Až v případě, že i po provedení veškerých důkazů, které se správnímu orgánu podařilo vyhledat, zde bude pochybnost o tom, zda obviněný přestupek spáchal, je namístě aplikovat zásadu *in dubio pro reo*. Co se pak týče rozporů ve svědeckých výpovědích, i tyto rozpory musí správní orgán posoudit v rámci volného hodnocení důkazů. V případě, že se jedná o nepodstatné rozpory, které lze přičítat odstupu času, nejsou tyto rozpory důvodem pro to, aby správní orgán musel uzavřít, že se mu nepodařilo bez důvodných pochybností skutkový stav zjistit. Naopak v případě, kdy se jedná o značné rozpory, které zpochybňují skutkový stav, je nutno zásadu *in dubio pro reo* aplikovat, neboť nelze bez dalšího nad vší rozumnou pochybnost spáchání přestupku prokázat.<sup>293</sup> Volné hodnocení důkazů se tak vždy musí dít v souladu se zásadou materiální pravdy, a nikoli ji nahrazovat volnou úvahou správních orgánů.

Dle mého názoru byla tato zásada respektována a správně uplatněna v praxi Městským úřadem Vsetín, odborem správních agend, v řízení vedeném pod č.j. MUVS 5750/2017/22/OSA/Lo, který v odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení dospěl k následujícímu: „Je možné, že k vytykanému jednání ze strany pana R mohlo dojít, ale také nemuselo. Z důvodu absence dalších důkazních prostředků správní orgán vyhodnotil svědecké výpovědi svědků i fotodokumentaci za nedostatečné k prokázání protiprávního jednání, a tedy v důsledku důvodných pochybností nelze jednoznačně bez pochybností uznat pana R vinného ze spáchání vytykaného jednání.“

---

<sup>292</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo...*, s. 39. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, xxviii, s. 19-20.

<sup>293</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 3/2009 – 91. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 As 12/2010 – 79. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2015, č.j. 4 As 206/2015 – 39.

### 4.1.3 Zásada zákazu reformatio in peius

Zásada zákazu *reformatio in peius* vyjadřuje zákaz změny rozhodnutí k horšímu. Jedná se o zásadu typickou pro odvolací a jiná přezkumná řízení.

V PřestZ je nově upravena v § 98 odst. 2, který zní: „Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného“. Jeho znění je však nutné porovnat se zněním v § 82 PřestZ (1990): „V odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.“, a dále se zněním v § 259 odst. 4 TrŘ: „V neprospěch obžalovaného může odvolací soud změnit napadený rozsudek jen na podkladě odvolání státního zástupce, jež bylo podáno v neprospěch obžalovaného; ve výroku o náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo o vydání bezdůvodného obohacení tak může učinit též na podkladě odvolání poškozeného, který uplatnil nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy nebo na vydání bezdůvodného obohacení.“

Značné rozdíly můžeme shledat mezi zněním zásady v trestním a přestupkovém právu, ale také mezi zněním přestupkových zákonů samotných. Je nutno si v každém z těchto případů položit následující otázky, určující rozsah dané zásady, a to:

- Jaký výrok nelze změnit?
- V čí neprospěch?
- Na podkladě čeho, resp. kdo odvolání podává?

Nejjednodušší z výše uvedených otázek je otázka, v čí neprospěch nelze rozhodnutí změnit. Ve všech případech (PřestZ, PřestZ(1990) i TrŘ) nelze rozhodnutí změnit v neprospěch obviněného. Tato skutečnost má význam pro poškozeného, který by podával odvolání, kdy by na podkladě jeho odvolání rozhodnutí mohlo být změněno i v jeho neprospěch, tzn. že uložená povinnost k náhradě škody by mohla být co do výše škody snížena.

Ohledně rozsahu změny se znění jednotlivých předpisů již liší. Ze znění PřestZ vyplývá, že rozhodnutí nelze změnit v neprospěch obviněného co do výroku o trestu nebo náhradě škody. Zásada zákazu *reformatio in peius* se tedy již neomezuje pouze na výrok o trestu, jak tomu bylo za účinnosti PřestZ(1990). Dopad dané zásady je však v obou případech užší než v případě TrŘ, kde se zásada vztahuje na celé rozhodnutí (např. právní kvalifikace, skutková zjištění).

V neposlední řadě dle PřestZ není rozhodné, kdo odvolání podal<sup>294</sup>, zdali je podáno ve prospěch či v neprospěch obviněného. Podání odvolání v neprospěch obviněného co do výroku o trestu je z povahy přestupkového řízení vyloučeno, neboť zde není procesní strana (státní

---

<sup>294</sup> Osoby oprávněné podat odvolání jsou vyjmenovány v § 96 odst. 1 PřestZ.

zástupce), která by toto odvolání mohla podat<sup>295</sup>. Mezi osoby oprávněné podat odvolání však patří také např. poškozený, který je oprávněn podat odvolání pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení<sup>296</sup>. Pokud však není možnost rozhodnutí změnit v neprospěch obviněného (a tedy se poškozený nemůže domoci pro něj výhodnějšího rozhodnutí o náhradě škody, či dokonce toto rozhodnutí může být ve vztahu k němu zhoršeno), jaký má smysl poškozenému přiznávat právo podat odvolání? Neměla by pro odvolání poškozeného platit stejná výjimka ze zásady zákazu *reformatio in peius* jako v právu trestním?

Prvně je nutno se ptát, jaký účel má daná zásada. Jedná se o ochranu obviněného před trestem za to, že využil svého práva podat odvolání. Jedná se o naplnění zásady práva na obhajobu, které umožňuje obviněnému využít všech prostředků, aniž by mu za to hrozil postih a nebyl od využití odvolání odrazován. Jak uvedl Ústavní soud, jedná se o garanci svobody odvolacího práva<sup>297</sup>. Shodně Nejvyšší správní soud uvádí, že tato zásada obviněnému umožňuje rozhodnutí napadnout bez rizik, že by si podáním odvolání přitížil<sup>298</sup>. Stejně se k problematice staví i Pavel Mates a Jiří Pipek, dle kterých zásada „Znamená zákaz změny k horšímu, tedy v neprospěch toho, kdo byl napadeným rozhodnutím dotčen a podal sám do tohoto rozhodnutí opravný prostředek nebo v jehož prospěch byl takový opravný prostředek podán<sup>299</sup>“. Má se však tento zákaz uplatnit i ve vztahu k odvolání poškozeného? V odpovědi na tuto otázku nepanuje shoda. Lze konstatovat, že některá komentářová literatura<sup>300</sup> tuto otázku obchází, příp. jednoduše konstatuje, že výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení změnit nelze, a více se tímto nezabývá. Dále se stejná komentářová literatura shoduje na tom, že na ostatní výroky se užije § 90 odst. 3 SprŘ<sup>301</sup>, který již rozlišuje účinky zásady zákazu *reformatio in peius* s ohledem na osobu odvolatele. Opět však postrádám zamýšlení nad tím, zda je vhodné, aby se výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení neřídil právě zmiňovaným § 90 odst. 3 SprŘ namísto obecného vyloučení změny k horšímu. Dále se komentářová literatura<sup>302</sup> omezuje na

---

<sup>295</sup> KOPECKÝ, Martin. *K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení*. Správní právo. 2014, č. 1-2, s. 95.

<sup>296</sup> § 96 odst. 1 písm. b) PřestZ.

<sup>297</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2006 sp. zn. II. ÚS 304/04, nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2847/14.

<sup>298</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013 – 53. S odkazem na ŠÁMAL, Pavel a kol.: *Trestní řád...*, s. 1808 a 3097.

<sup>299</sup> MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním*. Právní rozhledy. 1995, roč. 12, č. 11, s. 437.

<sup>300</sup> BOHADLO, David, .... *Zákon o odpovědnosti za přestupky ...*, s. 575, KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky ...*, s. 637 an.

<sup>301</sup> Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

<sup>302</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky ...*, s. 813-824.

konstatování, že se formulace § 98 odst. 2 PřestZ, a tedy daná zásada, vztahuje pouze na osobu obviněného<sup>303</sup> a pouze na dané výroky. Toto konstatování však opět neodpovídá na otázku, proč i v případě odvolání poškozeného nelze výrok o náhradě škody anebo o vydání bezdůvodného obohacení změnit v neprospěch obviněného.

Právě s ohledem na účel zákazu změny k horšímu, kterým je výlučně ochrana obviněného, se domnívám, že zde není žádný legitimní důvod k tomu, aby rozhodnutí nemohlo být co do výroku o náhradě škody anebo o vydání bezdůvodného obohacení změněno k horšímu na základě odvolání poškozeného. Není zde důvod pro specifickou úpravu v rámci přestupkového práva a pro její odklon od úpravy v právu trestním či ve SprŘ. V opačném případě právo poškozeného na odvolání postrádá jakéhokoli smyslu. Vysvětlení úmyslu zákonodárce se nám dostává z důvodové zprávy<sup>304</sup>, kde však toto vysvětlení úzce souvisí s druhým problémem spjatým se zásadou zákazu změny k horšímu, a to s otázkou možnosti změny k horšímu v řízení, které navazuje na zrušení rozhodnutí odvolacím správním orgánem.

V § 264 odst. 2 TrŘ je stanoven zákaz změny k horšímu v neprospěch obžalovaného i v navazujícím řízení poté, co je rozsudek zrušen, jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného. V PřestZ i v přechozí právní úpravě však takové ustanovení chybí. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu<sup>305</sup> bylo dovozeno, že „Ustanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jež správnímu orgánu znemožňuje v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku, nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu.“ S ohledem na skutečnost, že v této otázce nedošlo ke změně právní úpravy, je tento závěr aplikovatelný také za současné právní úpravy. V odborné literatuře je na danou judikaturu odkazováno, aniž by byla tato kriticky hodnocena co do odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu. Z odůvodnění rozsudku lze seznat, že Nejvyšší správní soud rozlišuje dvě situace, a to situaci, kdy je rušen pouze výrok o trestu, a situaci, kdy je rušeno rozhodnutí jako celek, tedy také výrok o vině, která bude v navazujícím řízení opětovně zkoumána. Mezi těmito situacemi Nejvyšší správní soud dovozuje rozdíl, a to i co do aplikace dané zásady.

Ani v této otázce však nelze odhlédnout od smyslu a účelu zákazu změny k horšímu. Jak uvádí Pavel Mates a Jiří Pípek, zákaz změny k horšímu obviněnému garantuje reálné využití jeho

---

<sup>303</sup> Jakožto o osobě, v jejíž neprospěch nelze rozhodnutí změnit, nikoli jako o osobě, v jejíž neprospěch je odvolání podáváno.

<sup>304</sup> Výrok o správním trestu nemůže odvolací správní orgán změnit v neprospěch obviněného, v případě jeho nezákonnosti nebo nesprávnosti musí tento výrok zrušit a vrátit věc správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. V případě výroku o náhradě škody nebo o vydání bezdůvodného obohacení rovněž není změna tohoto výroku v neprospěch obviněného možná.

<sup>305</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č.j. 6 Afs 169/2016-42 [3551/2017 Sb. NSS].

práva na odvolání. Tato garance musí platit pro řízení jako celek, tedy i v případě nového rozhodnutí po zrušení rozhodnutí původního, přičemž toto nové rozhodnutí nesmí zhoršit postavení obviněného<sup>306</sup>. Stejně tak Martin Kopecký uvádí, že „Má-li mít toto pravidlo reálný význam, musí mít dosah i do případných dalších stadií řízení následujících po zrušení původního rozhodnutí, proti kterému byl podán opravný prostředek ve prospěch účastníka, odvozovala-li by se tato stadia výhradně od opravného prostředku podaného ve prospěch takového účastníka.“<sup>307</sup> Osobně se domnívám, že pokud daný zákaz lze obejít zrušením a vrácením věci k dalšímu řízení (není rozhodné, zda pouze výroku o trestu, nebo v celém rozsahu), je smysl a účel této zásady popřen. Nesouhlasím s názorem autorů Jemelky a Vetešníka, že smysl dané zásady je zachován, pokud je zachována zásada dvojinstančnosti řízení<sup>308</sup>. Tedy, že pokud i po změně k horšímu je zachována možnost se odvolat, je tím naplněna také zásada zákazu změny k horšímu. Pokud zde bude pro obviněného existovat reálná hrozba, že na základě jeho odvolání bude rozhodnutí zrušeno, vráceno a bude možnost jej změnit k horšímu, nebude jeho obava rozptýlena možností se proti novému rozhodnutí odvolat a tato hrozba bude překážkou pro využití práva na odvolání. Ani s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>309</sup> nelze ponechávat obviněného v nejistotě, zda bude rozhodnutí zrušeno jen co do výroku o trestu, nebo v celém rozsahu, a zda tedy zásada zákazu změny k horšímu bude aplikována či nikoli. S ohledem na judikaturu Ústavního soudu<sup>310</sup> dovozující, že zásada zákazu *reformatio in peius* není zásadou ústavní, nelze očekávat dovození jiného výkladu, než je současný výklad Nejvyššího správního soudu.

Josef Vedral k dané zásadě výstižně uvádí, že „Účelem zásady zákazu reformace *in peius* je vyloučit zhoršení postavení obviněného, který podal odvolání buď sám, nebo **v jeho prospěch** podala odvolání jiná k tomu oprávněná osoba a jde o to v co nejširší míře zaručit obviněnému [popřípadě osobám oprávněným podat odvolání v jeho prospěch – § 96 odst. 1 písm. c)] svobodné rozhodnutí napadat odvoláním (z jeho pohledu) vadné rozhodnutí orgánu prvního stupně a přezkoumat ho odvolacím orgánem, aniž by se obával rizika zhoršení své situace. Vzhledem k zásadě vázanosti orgánu prvního stupně právním názorem odvolacího orgánu při novém projednání věci by měla zásada zákazu *reformace in peius* platit i pro toto nové projednání, jinak by ji bylo možné obcházet. Analogicky by se proto i v přestupkovém řízení mělo uplatnit pravidlo obsažené v § 264 odst. 2 trestního řádu.“<sup>311</sup> Koncepti zvolenou trestním právem, tj. zákaz změny k horšímu pouze v případě odvolání podaného osobu obviněného nebo v jeho prospěch, tak

<sup>306</sup> MATES, Pavel; PIPEK Jiří. *Úvahy nad zákazem...*, s. 437-438.

<sup>307</sup> KOPECKÝ, Martin. *K některým otázkám...*, s. 94-95.

<sup>308</sup> JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky ..., s. 813-824.

<sup>309</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č.j. 6 AfS 169/2016-42 [3551/2017 Sb. NSS].

<sup>310</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15.

<sup>311</sup> VEDRAL, P. *K novému zákonu o přestupcích*. Správní právo, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, č. 7-8, s. 439-439.

považují za zdařilou, neboť tato plně vystihuje smysl a účel zásady zákazu změny k horšímu. Není důvod pro aplikaci zásady zákazu *reformatio in peius* v případě, že je odvolání podáno v neprospěch obviněného. Stejně tak ale není důvod pro umožnění změny k horšímu po zrušení rozhodnutí v plném rozsahu, jelikož toto nekoresponduje se smyslem a účelem dané zásady a tato skutečnost nemůže být nahrazena ani možností odvolat se proti dalšímu rozhodnutí. Oba zmíněné problémy spojené s danou zásadou jsou tak propojené, ale nesprávnou aplikaci zásady nelze „napravit“ jejím obcházením v navazujícím řízení.

#### 4.1.4 Zásada jednotnosti řízení

Správní řízení, jako každý jiný proces, je ovládáno buďto zásadou koncentrace řízení nebo zásadou jednotnosti. Rozhodující je okamžik, do kterého může účastník řízení uplatňovat nové skutečnosti a označovat nové důkazy.

Obecně je správní řízení ovládáno zásadou jednotnosti řízení, umožňující účastníku činit návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí<sup>312</sup>. Opakem této zásady je zásada koncentrace, která se ve správním řízení uplatní pro odvolací řízení s výjimkami stanovenými v § 82 odst. 4 SprŘ<sup>313</sup>. Koncentrace řízení má zabránit neúměrnému prodlužování správního řízení a má tak napomáhat naplňování zásady rychlosti řízení. Otázkou však zůstává, zda má zásada koncentrace pro odvolací řízení své místo i v přestupkovém řízení.

Již za úpravy PřestZ(1990) bylo dovozováno, že zásada koncentrace se v řízení o přestupcích uplatnit nemůže<sup>314</sup>. Nově je zásada jednotnosti řízení i pro odvolací řízení výslovně upravena v § 97 odst. 1 PřestZ, umožňujícím obviněnému v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Ostatně ani v trestním řízení zásada koncentrace neplatí<sup>315</sup>. Je nutno vzít v potaz další zásady přestupkového řízení, a to zásadu práva na obhajobu a možnost hájit se způsobem, jaký obviněný uzná za vhodné. Součástí takového práva je pak i možnost rozhodnout se, v jaké fázi řízení obviněný tvrdí určitou skutečnost nebo navrhuje důkaz.

S otázkou plné jurisdikce, o které bylo pojednáno výše, souvisí také otázka možnosti uplatňovat novoty v řízení před soudem. Právní úprava výslovně neupravuje možnost uplatňovat v řízení před soudem nová tvrzení a důkazy. Dosud rozporná judikatura byla sjednocena usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, v němž se Nejvyšší správní soud „pokusil dát odpověď“ na to, jak by mělo být řešeno, resp. vyvažováno,

---

<sup>312</sup> § 36 odst. 1 SprŘ s výjimkou možnosti správního orgánu usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.

<sup>313</sup> K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

<sup>314</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008 – 115. Dle něj se jedná o zásadu, který typicky dopadá na řízení o návrhu.

<sup>315</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 3221/09.

zmíněné napětí mezi posláním správních soudů rozhodovat v plné jurisdikci, čímž by však současně neměla být suplována funkce správních orgánů co do shromažďování skutkového stavu.<sup>316</sup> Nejvyšší správní soud připustil uplatňování nových skutečností a důkazů i před soudem. Tímto výkladem je zachován extenzivní výklad plné jurisdikce a současně je v plné míře zachováno právo na obhajobu. Tento závěr však neznamená, že by správní soudy musely provést veškeré důkazy, které obviněný navrhne — žalobní tvrzení může správní soud „shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné“<sup>317</sup>.

Stejně jako právo trestní, právo přestupkové vylučuje použití koncentrace řízení, což lze shledávat jako správné. V řízení před správním orgánem i v řízení před soudem je tímto zachováno právo obviněného na obhajobu, které může být naplněno právě rozhodnutím být v řízení pasivní. V řízení před soudem je tímto dále naplněn požadavek na plnou jurisdikci. Současně je tak kladem důraz na zásadu materiální pravdy v rámci přestupkového řízení. Omezení zásady rychlosti případným uplatňováním novot i v pozdějších fázích přestupkového řízení je tak s ohledem na poměrování s ostatními zásadami legitimní.

I v přestupkovém řízení lze nalézt výjimky ze zásady jednotnosti. Koncentrace se ve vztahu k obviněnému uplatňuje v rámci soudního přezkumu. Správní soud je povinen skutkový a právní stav přezkoumat v mezích žalobních bodů. V soudním řízení, které navazuje na přestupkové řízení, se plně uplatní pravidlo, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby<sup>318</sup>. Ustanovení SŘS omezující lhůtu pro vymezení žalobních bodů pouze ve lhůtě pro podání žaloby však nedopadá na tzv. moderační návrh žalobce<sup>319</sup>, neboť návrhem na moderaci pokuty se žaloba nerozšiřuje a uplatnění návrhu po uplynutí koncentrační lhůty je tedy přípustné<sup>320</sup>.

Dále je prvek koncentrace patrný ve vztahu k poškozenému, který svůj nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit u správního orgánu nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání<sup>321</sup>. Pro určení lhůty se užije obecného ustanovení § 39 odst. 1 SprŘ a určená lhůta musí být přiměřená k provedení úkonu, přičemž určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. V případě, že tak poškozený neučiní a uplatní tedy nárok na náhradu škody opožděně, správní orgán jej usnesením odkáže na soud nebo jiný orgán veřejné moci a vyrozumí

---

<sup>316</sup> MATES, Pavel. *Úplně plná jurisdikce...*, s. 31-32.

<sup>317</sup> Usnesením rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71.

<sup>318</sup> § 71 odst. 2 SŘS.

<sup>319</sup> Návrh na snížení trestu za správní delikt či upuštění od něj dle § 65 odst. 3 SŘS.

<sup>320</sup> BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 12. srpna 2019], § 71.

<sup>321</sup> § 70 odst. 2 PřestZ.

jej o výsledku řízení o přestupku<sup>322</sup>. Důsledkem opožděného uplatnění nároku je tedy jeho neprojednání v rámci přestupkového řízení.

#### 4.1.5 Zásada *beneficium cohaesionis*

Pro úplnost je třeba doplnit také zásadu *beneficium cohaesionis*, která je nově v PřestZ zakotvena v § 98 odst. 3. Jedná se o zásadu typickou pro řízení přezkoumávající napadené rozhodnutí. Její podstatou je změna rozhodnutí i ve prospěch osoby, která opravný prostředek nepodala, v jejíž prospěch svědčí důvod, pro který bylo napadené rozhodnutí změněno ve vztahu k jiné osobě. Do přijetí PřestZ nebyla tato zásada upravena a nebyla pro přestupkové řízení ani analogicky dovozována z trestního práva<sup>323</sup>. Jelikož se nejedná o zásadu chráněnou na ústavní nebo mezinárodní úrovni, nebyla pro přestupkové řízení dovozována ani z ústavních či mezinárodních dokumentů.

Zásada *beneficium cohaesionis* je v PřestZ upravena v jiném rozsahu, než v právu trestním<sup>324</sup>, a to částečně úžeji a částečně šířeji. Dle PřestZ je zásada aplikovatelná výlučně v rámci odvolacího řízení v případě rozhodování odvolacího správního orgánu. Naproti tomu dle TrŘ je aplikovatelná také v případě rozhodování o mimořádných opravných prostředcích. Co do okruhu osob, kterým svědčí zásada *beneficium cohaesionis*, má PřestZ širší dosah než TrŘ, když dle § 98 odst. 3 PřestZ se zásada uplatní ve vztahu ke všem účastníkům, a nikoli pouze ve vztahu k obviněným. Zájmy těchto osob však musí být obdobné, např. si lze představit situaci vícera poškozených, kdy důvod pro navýšení nároku na náhradu škody svědčí také ve prospěch jiného poškozeného. Naproti tomu důvod svědčící ve prospěch obviněného nebude svědčit poškozenému.<sup>325</sup>

V odlišném vymezení této zásady oproti trestnímu řízení nevidím zásadní problém. Rozšířením dopadu zásad na širší okruh osob lze hodnotit jako jakýsi benefit zákonodárce, který se zásadu rozhodl upravit šířeji, než je tomu v poměrech trestního řízení. Za problematickou oblast však lze považovat možnou kolizi zásady *beneficium cohaesionis* a zásady zákazu *reformatio in peius*, a to právě s odkazem na výklad a rozbor problematičnosti znění zásady zákazu *reformatio in peius* ve vztahu k osobě poškozeného v kapitole 4.1.3. Pokud ani na základě odvolání poškozeného nemůže správní orgán změnit napadené rozhodnutí v neprospěch obviněného, nemůže napadené rozhodnutí v tomto duchu změnit ani ve vztahu k ostatním poškozeným, kterým by prospíval stejný důvod. V úvahu připadá zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně také ve vztahu ke všem osobám poškozeným, což ovšem opět naráží na již rozebíranou

---

<sup>322</sup> § 89 odst. 5 PřestZ.

<sup>323</sup> Jedná se právě o jednu ze zásad či institutů, které nebyly dovozovány analogií trestního práva, neboť se jednalo o záměrnou absenci této zásady ve správním trestání. Viz. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti ...*, s. 26.

<sup>324</sup> § 254 odst. 4 TrŘ.

<sup>325</sup> Podrobněji k zásadě *beneficium cohaesionis* v přestupkovém řízení viz. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích*. Správní právo. 2018, č. 7, s. 401-413.



problematiku uplatnění zásady *reformatio in peius* v navazujícím řízení po zrušení rozhodnutí. Dále je nutno mít na paměti princip jistoty, se kterým se zásada *beneficium coactionis* dostává do kolize, neboť jejím užitím je prolomena právní moc rozhodnutí. Z tohoto důvodu nelze užití zásady na jiné případy dovozovat analogicky a taktéž z tohoto důvodu nevidím jako problém úpravu zásady *beneficium coactionis* pouze pro odvolací řízení. Zásada *beneficium coactionis* ostatně není ústavně chráněna a její absence v plném rozsahu nečinila problémy ani doposud.

## 4.2 Podústavní zásady v PřestZ výslovně neupravené

Některé z podústavních zásad jsou na přestupkové řízení aplikovány na základě užití obecného předpisu, a to SprŘ. Pokud některá ze zásad v přestupkovém právu není upravena a ani se neuplatňuje, je nutno zhodnotit, zda je tak učiněno z legitimního důvodu, či zda by se daná zásada uplatňovat měla.

### 4.2.1 Zásada materiální pravdy

Jedná se o základní zásadu činnosti veřejné správy zakotvenou v § 3 SprŘ, která se použije také pro řízení přestupkové, neboť PřestZ neobsahuje zvláštní úpravu. Za průběh přestupkového řízení odpovídá správní orgán, který má povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 SprŘ.

Od 1. 1. 2006 se tak jedná o zásadu **omezené materiální pravdy**<sup>326</sup>, která je omezena co do rozsahu zjištění stavu věci (soulad se základními zásadami v § 2 SprŘ) a co do obsahu (stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti). Požadavek zjištění absolutní pravdy by téměř vždy vedl k nemožnosti vedení správního řízení či k jeho neúměrným nákladům a neúměrné délce, což by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie a rychlosti řízení.

Zásada se projevuje v § 50 odst. 3 SprŘ, nařizující správnímu orgánu povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Dle téhož ustanovení je v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Dané ustanovení je dle mne možné aplikovat na poměry přestupkového řízení, neboť je dán veřejný zájem na tom, aby nebyly přestupky páčány. Dále je v rámci přestupkového řízení obviněnému, dospěje-li správní orgán na základě provedení dokazování k jeho vině, ukládána povinnost a je tak třeba zjišťovat i okolnosti svědčící v jeho prospěch. Na zásadu materiální pravdy

---

<sup>326</sup> Na rozdíl od § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který stanovil, že rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

nelze rezignovat ani v případě, že se obviněný ke spáchání přestupku přizná nebo pokud se obviněný nehájí, neboť nemá povinnost se hájit a předkládat důkazy na svou obranu.

Zásada materiální pravdy se v přestupkovém řízení uplatňuje v plném rozsahu a při rozhodování o přestupku a ukládání správního trestu za něj je třeba klást velký důraz na spolehlivé zjištění skutkového stavu<sup>327</sup>. Pokud zde existují důvodné pochybnosti o skutkovém stavu a vině obviněného, je třeba rozhodnout ve prospěch obviněného v souladu se zásadou *in dubio pro reo*.

Jistou výjimkou, která se ze zásady materiální pravdy v přestupkovém řízení uplatňuje, je příkazní řízení. Úpravu nalezneme v § 90 PřestZ, kde je stanoveno, že správní orgán může o přestupku rozhodnout příkazem. Podmínky, za nichž tak lze učinit, však již přestupkový zákon neupravuje<sup>328</sup>. Jelikož se nejedná o institut použitelný pouze v rámci přestupkového řízení, je v obecné rovině upraven v § 150 SprŘ, který stanovuje, že příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Za této situace se již neprovádí další dokazování. Proti příkazu lze dle § 150 odst. 3 SprŘ podat ve lhůtě 8 dnů odpor, kterým se příkaz ruší a řízení pokračuje. V § 90 odst. 3 PřestZ je zakotvena zásada zákazu *reformatio in peius* speciálně pro příkaz<sup>329</sup>. Lze uložit pouze stejný druh trestu, s výjimkou napomenutí, a v maximální výši, jaká byla uložena v příkazu<sup>330</sup>.

Příkazem lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty<sup>331</sup>.

Příkaz nelze uložit v zákonem stanovených případech v § 90 odst. 2 PřestZ, a to v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, má-li být uložen správní trest mladistvému, vyjma správního trestu pokuty ukládaného příkazem na místě, nebo osobě s omezenou svéprávností.

V § 150 odst. 5 SprŘ je dále upraven tzv. příkaz na místě, který lze vydat, je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, přičemž se za této situace považuje stav věci za prokázaný<sup>332</sup>. Speciální úpravu příkazu na místě obsahuje § 91 a § 92 PřestZ. dle této úpravy může

---

<sup>327</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č.j. 4 Ads 44/2010 – 132.

<sup>328</sup> Na rozdíl od § 87 zákona č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích.

<sup>329</sup> Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku.

<sup>330</sup> Jinak je tomu v trestním právu, kdy v případě podání odporu proti trestnímu příkazu není samosoudce dle § 314g odst. 2 TrŘ při projednání věci v hlavním líčení vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu.

<sup>331</sup> Nelze tedy uložit trest dle § 35 písm. e) PřestZ zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

<sup>332</sup> Příkazem na místě lze uložit povinnost k peněžitému plnění do výše 10 000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, o čemž musí být účastník předem prokazatelně poučen. Proti příkazu vydanému na místě nelze podat odpor.

správní orgán rozhodnout příkazem na místě, pokud obviněný souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Specifiky příkazu na místě jsou:

- nestačí domluva<sup>333</sup>,
- příkazem na místě lze uložit pouze pokutu<sup>334</sup>,
- lze uložit pokutu nejvýše 10 000 Kč, mladistvému obviněnému nejvýše 2 500 Kč.

Je-li příkazem na místě ukládána pokuta nebo peněžitá záruka za splnění povinnosti, obdrží obviněný příkazový blok. Podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Nelze tedy proti příkazu na místě podat odpor. Důraz je tedy kladen nejen na souhlas obviněného, ale také na jeho řádné poučení, že tímto ztrácí řadu procesních práv a oprávnění.<sup>335</sup> Nově je však zakotvena možnost obrany proti příkazu na místě. V § 101 PřestZ je stanovena možnost vedení přezkumného řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, a toto přezkumné řízení lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci daného příkazu. Nicméně se jedná o přezkumné řízení, které je zahajováno z moci úřední a nikoli na návrh, a existuje tedy pouze právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení, nikoli subjektivní právo na jeho zahájení.

#### 4.2.2 Zásada vyšetřovací

Zásada vyšetřovací úzce souvisí se zásadou materiální pravdy. Pokud má správní orgán zjistit stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a odpovědnost za zjištění skutkového stavu leží na straně správního orgánu, je taky jeho povinností mít pro své rozhodnutí dostatečné podklady.

Zásada vyšetřovací je zakotvena v § 50 odst. 2 SprŘ<sup>336</sup> a je typická pro správní řízení. Je to tedy správní orgán, který opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí, a těmito podklady mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

V § 50 odst. 2 SprŘ je dále zakotvena povinnost součinnosti účastníků řízení při získávání podkladů, která je nedílnou součástí vyšetřovací zásady. Některé důkazy mohou např. předložit

---

<sup>333</sup> Podmínka vložena novelou č. 285/2018 Sb. s účinností od 1. 1. 2019.

<sup>334</sup> Do 31. 12. 2018 bylo možné uložit také napomenutí.

<sup>335</sup> POSPÍŠILOVÁ, Soňa. *Specifika příkazního řízení o přestupku s vydáním příkazu na místě*. In Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans (eds.) DNY PŘÁVA 2018 - DAYS OF LAW 2018, Část III. - Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 311-325. Autorka se ve svém příspěvku komplexně zabývá problematikou příkazu na místě v přestupkovém řízení, a to již se zohledněním novely č. 285/2018 Sb.

<sup>336</sup> Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

pouze účastníci řízení, a to i na vyzvání správním orgánem. Vždy je však nutno pamatovat na zásadu zákazu sebeobviňování a účastník řízení nemusí předložit takový důkaz, kterým by toto jeho právo bylo porušeno. Ani vyšetřovací zásada úplně nevylučuje povinnost účastníků označovat důkazy na podporu svých tvrzení, která je stanovena v § 52 SprŘ<sup>337</sup>. Je na uvážení správního orgánu, které z těchto navržených důkazů provede. Pokud správní orgán některý důkaz odmítne provést, nesmí se jednat o libovůli, nýbrž musí tuto skutečnost náležitě vysvětlit v odůvodnění rozhodnutí<sup>338</sup>.

Opakem zásady vyšetřovací je zásada projednací, která se uplatňuje zejména ve sporných řízeních, kdy správní orgán vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, správní orgán vychází při zjišťování stavu věci pouze z důkazů, které byly provedeny<sup>339</sup>.

V případě zásady vyšetřovací lze poukázat na rozdílnost úpravy oproti právu trestnímu<sup>340</sup>. V případě práva trestního je zásada vyšetřovací ve fázi řízení před soudem oslabena, neboť je vymezeno postavení strany obžaloby a obhajoby<sup>341</sup>. Rozsah vyšetřovací zásady je tak spjat se zásadou presumpce nevinny, jak bylo pojednáno výše.

#### 4.2.3 Zásada volného hodnocení důkazů

Jako další zásadu správního řízení, která se uplatňuje i v řízení přestupkovém, je nutné zmínit zásadu volného hodnocení důkazů. Tato zásada je zakotvena v § 50 odst. 4 SprŘ následovně: pokud zákon nestanoví, že je některý podklad pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

Mezi jednotlivými podklady, zejména důkazy, existuje vzájemná rovnost a žádný z důkazů není nadřazen jinému<sup>342</sup>. Je na správním orgánu, aby důkazy zhodnotil jak jednotlivě, tak v jejich vzájemné souvislosti a vyvodil z nich skutkové závěry. Jak konstatoval Ústavní soud: „Hodnocením důkazů ve smyslu § 2 odst. 6 tr. řádu se rozumí hodnocení věrohodnosti a pravdivosti důkazů, hodnocení jejich závažnosti, jakož i hodnocení jejich zákonnosti. Volné hodnocení důkazů je pak procesní maximou, dle níž trestním řádem není dána apriorní hierarchie váhy či důkazní síly důkazních prostředků.“<sup>343</sup> Není důvod, aby pro oblast přestupkového práva

<sup>337</sup> Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

<sup>338</sup> KLIKOVÁ, Alena. *Povinnosti správních orgánů ve vztahu ke procesním právům účastníků správního řízení v procesu dokazování*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2017, č. 3, s. 455.

<sup>339</sup> § 141 odst. 4 SprŘ.

<sup>340</sup> § 2 odst. 5 TrŘ.

<sup>341</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol.: *Trestní řád...*, s. 15-105.

<sup>342</sup> Např. důkaz listinou nemá větší váhu než důkaz svědeckou výpovědí.

<sup>343</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01.

byla zásada vykládaná jinak než v právu trestním, a proto je daný judikát plně aplikovatelný i pro poměry přestupkového řízení. Správní orgán je také povinen zabývat se rozpory v jednotlivých důkazech, a to v první řadě snahou tyto rozpory odstranit<sup>344</sup>.

Hodnocení důkazů a závěry z nich učiněné správní orgán musí vyčerpávajícím způsobem objasnit v odůvodnění svého rozhodnutí. Stejně tak jako musí vysvětlit rozpory v jednotlivých důkazech a proč za existence protichůdných možností dospěl právě k danému závěru. Nesmí se jednat o libovůli správního orgánu, ale o racionální a podložené rozhodnutí. K této otázce se vyjadřoval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č.j. 3 As 86/2014 – 49, kde uvedl, že: „Dosáhnout absolutní nerozpornosti shromážděných důkazů je totiž často nereálné, a proto správnímu orgánu v mnoha případech nezbývá, než se k některým z důkazů přiklonit i za cenu, že jiné důkazy v řízení své uplatnění nenaleznou; pokud správní orgán svou volbu náležitě zdůvodní, nelze proti takové selekci podkladů ničeho namítat.“ Nashromážděné důkazy musí prokazovat vinu obviněného, v opačném případě je namístě aplikovat zásadu *in dubio pro reo*.

Výjimkou ze zásady volného hodnocení důkazu je zásada legální teorie důkazní, která některé podklady činí závazné a některým důkazům dává vyšší důkazní hodnotu. Za závazné podklady lze považovat např. pravomocné rozhodnutí správního orgánu<sup>345</sup> či závazné stanovisko<sup>346</sup>. Z důkazů je potom třeba uvést veřejné listiny, u kterých se presumuje pravost a správnost.

Ve vztahu k přestupkovému řízení si lze vypomoci také zásadou volného hodnocení důkazů definovanou v § 2 odst. 6 TrŘ<sup>347</sup>, jak dovodil i Nejvyšší správní soud<sup>348</sup>. Na přestupkové řízení je tedy plně aplikovatelná také judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu vztahující se k zásadě volného hodnocení důkazů v trestním řízení, týkající se např. posuzování výpovědi svědka s ohledem na logičnost a rozpory v této výpovědi<sup>349</sup>.

---

<sup>344</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1997, čj. 6 A 139/94-17.

<sup>345</sup> § 73 odst. 2 SprŘ.

<sup>346</sup> § 149 SprŘ.

<sup>347</sup> Orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu.

<sup>348</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č.j. 1 As 84/2009 – 77.

<sup>349</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 3/2009 – 91. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 As 12/2010 – 79. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2015, č.j. 4 As 206/2015 – 39.

## Závěr

Předmětem rigorózní práce je problematika zásad přestupkového řízení, a to pouze zásad procesních. Mou snahou bylo vytvořit jejich ucelený výčet a provést klasifikaci a rozbor jednotlivých zásad, neboť takovýto ucelený přehled v současné literatuře postrádám. Mým cílem bylo také poukázat na problematické aspekty jednotlivých zásad, přestože pro rozsah práce nebylo možné podrobně pojmut veškeré z nich. Od důležitosti aplikace zásad v poměrech přestupkového práva nelze odhlédnout, neboť se stále jedná o oblast trestání jednotlivce ze strany státu. Na proces vedoucí k potrestání pachatele musí tak být ze strany státu kladeny vysoké požadavky, aby tento proces mohl být označen za spravedlivý. Byť lze namítnout, že v případě přestupkového práva se rozhoduje o jednání méně závažném, i zde může být řízení, jakožto i trest uložený pachateli, významným zásahem do jeho práv a svobod. Pokud se některá zásada v přestupkovém řízení neuplatňuje, musí být tato absence legitimní s ohledem na povahu přestupkového řízení jakožto řízení správního. Přestupkové řízení má být také méně formalizované a rychlejší než trestní řízení soudní. Za posun vstříc úpravě přestupkového řízení, jakožto spravedlivého procesu, lze označit přijetí nové právní úpravy, která odstranila mnoho vytýkaných nedostatků předchozí právní úpravy, zejm. sjednocení procesního postupu rozhodování o přestupku, který byl za předchozí právní úpravy s ohledem na více skupin správních deliktů nejednotný. Za pozitivní lze jednoznačně označit tu skutečnost, že rozhodování o přestupcích má nyní jednotný procesní postup.

Cílem mé rigorózní práce je odpovědět na dílčí otázky položené v úvodu týkající se problematických aspektů jednotlivých zásad. Jejich zodpovězení ve svém souhrnu mělo vést k potvrzení či vyvrácení hypotézy této práce, a to: „Právní úprava zásad přestupkového řízení naplňuje požadavek bezrozpornosti právního řádu v oblasti trestání.“ Požadavek na bezrozpornost právního řádu v oblasti trestání, ať již skutků označených za trestné činy nebo přestupky, je legitimní a považuji jej za nanejvýš vhodný. Lze se ztotožnit s názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem, že „rozhraňování mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu“<sup>350</sup>. Požadavek na jednotné pohlížení na trestné činy a přestupky je také dovozován ESLP, a to autonomním výkladem pojmu „trestní obvinění“. Zjištění, zda tomu tak v současné právní úpravě skutečně je, bylo hlavním cílem této práce.

K zodpovězení mnou položených dílčích výzkumných otázek bylo nezbytné vytvořit přehled zásad, které nejsou upraveny na jednom místě, ale jsou zakotveny ve vícero předpisech

---

<sup>350</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 6 A 126/2002-27.

různé právní síly. Již samotné zakotvení zásady může činit problém, a to v otázce aplikovatelnosti dané zásady na poměry přestupkového práva. Jedná se zejm. o zásady zakotvené na ústavní úrovni, kde např. čl. 36 hovoří pouze o právech v soudním řízení a čl. 40 hovoří zase toliko o pravidlech trestního stíhání, a dále o zásady zakotvené na mezinárodní úrovni v čl. 6 Úmluvy, popřípadě v jejích dalších ustanoveních.

První skupinou položených výzkumných otázek jsou otázky týkající se zakotvení zásad přestupkového řízení, tedy zda jsou zásady přestupkového řízení výslovně upraveny, dovozeny, či v úpravě přestupkového práva zcela absentují. Dále se sem řadí otázka, zda případná absence výslovné úpravy zásady činí výkladové problémy. V neposlední řadě bylo předmětem této práce zhodnotit, zda by některé zásady přestupkového řízení zakotvené pouze na podústavní úrovni neměly být zakotveny také na úrovni ústavní. Dospěla jsem k závěru, že katalog zásad přestupkového řízení, které jsou výslovně zakotveny, byl s přijetím nového přestupkového zákona rozšířen. Nově byla výslovně upravena např. zásada *ne bis in idem*<sup>351</sup>, zásada *in dubio pro reo*, zásada jednotnosti pro odvolací řízení nebo zásada *beneficium cohaesionis*. Nicméně i pokud některá ze zásad upravena nebyla, její aplikace byla dovozena judikaturou<sup>352</sup> či subsidiární aplikací SprŘ<sup>353</sup>. Neshledávám důvod, proč by i nadále neměla být aplikována judikatura týkající se aplikovatelnosti výslovně neupravených zásad na poměry přestupkového řízení. Zásady, které jsou pro přestupkové řízení dovozovány subsidiárním použitím SprŘ, jako např. zásada vyšetřovací, se i nadále ve vztahu k novému přestupkovému řízení užijí, neboť nová právní úprava nestanovuje speciální úpravu. Stejně tak se i nadále aplikují zásady za užití analogie trestního práva, a to např. zásada materiální pravdy nebo zásada volného hodnocení důkazů<sup>354</sup>. Lze uzavřít, že některé zásady nejsou upraveny uceleně, tj. v jednom ustanovení, ale na některých místech PřestZ jsou upraveny jejich projevy. Tak je tomu např. v případě zásady *ne bis in idem*<sup>355</sup> nebo zásady práva na obhajobu<sup>356</sup>.

Z mého zkoumání nevyplývalo, že by některá ze zásad trestního řízení, která není v PřestZ výslovně upravena, nebyla na řízení o přestupcích aplikována. Specifické zásady trestního práva, jejichž obdobnou úpravu nenalezneme v přestupkovém zákoně, lze nalézt, a to např. zásadu spolupráce se zájmovými sdruženími občanů zakotvenou v § 2 odst. 7 TrŘ. Mám ale za to, že se nejedná o zásadu, která by měla vést k naplnění požadavků spravedlivého procesu, nebo by se

---

<sup>351</sup> Co do výslovného zakotvení překážky litispendence *a rei indicatae*, když jako důvod zastavení byla upravena i v PřestZ(1990).

<sup>352</sup> Např. v případě zásady *in dubio pro reo* za užití analogie trestního práva, kde je zásada *in dubio pro reo* vyvozována ze zásady presumpce nevinny, nebo v případě zásady jednotnosti pro odvolací řízení.

<sup>353</sup> Např. stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí.

<sup>354</sup> Viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č.j. 1 As 84/2009 – 77.

<sup>355</sup> Projevu se nejen v zakotvení překážky litispendence *a rei indicatae*, ale např. také v důvodech pro odložení věci nebo zastavení řízení

<sup>356</sup> Právo účastníka řízení na účast při ústním jednání, klást svědkům otázky, právo činit návrhy a další.

týkala samotného vedení řízení a jeho „pravidel“. Jedná se spíše o zásadu, která má sloužit k naplnění jednoho z cílů trestání, a to působení na pachatele, aby do budoucna vedl řádný život<sup>357</sup>, přičemž tato zásada není ústavně zakotvena. S ohledem na nižší typovou závažnost jednání postihovaného jako přestupek lze mít za to, že na rozdíl od trestního práva není zapotřebí její uplatnění v přestupkovém řízení. V trestním právu má zásada své uplatnění především v případě podmíněného zastavení trestního stíhání, podmíněného upuštění od potrestání s dohledem, podmíněného odsouzení a podmíněného odsouzení s dohledem, podmíněného propuštění z trestu odnětí svobody nebo podmíněného upuštění od výkonu zbytku trestu zákazu činnosti nebo zákazu pobytu, či v případě nahrazení vazby<sup>358</sup>. Již z tohoto výčtu lze seznat, že se jedná o institut vyhovující poměrům trestního práva, které s instituty spojenými s uložením „podmínek“ pracuje v širším rozsahu než právo přestupkové. PřestZ zná pouze institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu<sup>359</sup>, který však není spojen s dohledem. Aplikovatelnost dané zásady tedy nepovažují pro poměry přestupkového řízení za nezbytnou ani vhodnou.

Za specifickou skupinu zásad lze označit ty zásady, které se sice uplatňují v právu trestním i přestupkovém, ale buďto v protichůdných zněních nebo je jejich dodržování naplněno až v řízení před soudem. Tyto zásady jsou zakotveny protikladně z důvodu specifčnosti soudního a správního řízení. Případně jsou tyto zásady pro poměry přestupkového práva naplněny až v řízení před soudem. Nelze tedy říci, že by byly upraveny pouze v právu trestním a v právu přestupkovém by úplně absentovaly. Jedná se o zásadu veřejnosti a ústnosti, a dále o zásadu nezávislosti a nestrannosti rozhodujícího orgánu. Pro správní řízení je obecně typická zásada neveřejnosti a písemnosti, která modifikuje také přestupkové řízení. S ohledem na absenci speciální úpravy v PřestZ je zásada veřejnosti užitá v přestupkovém řízení na základě subsidiárního užití SprŘ. Jednání před správním orgánem, který rozhoduje o přestupku, je tak neveřejné a jeho veřejnost může správní orgán určit v rámci svého správního uvážení. Stejně tak i ústnost jednání je nově ponechána dle PřestZ na správním uvážení a není za současné právní úpravy obligatorní. Primárně bude tedy přestupkové řízení neveřejné a písemné a pouze fakultativně může být veřejné a ústní. Lze mít za to, že ústnost jednání bude i nadále ve velké míře zachována, a to z důvodu zjišťování stavu věci nebo na žádost obviněného. Lze si ale představit řízení, v němž bude správní orgán rozhodovat i bez ústního jednání, typicky v přestupkovém řízení, které navazuje na provedenou kontrolu a jehož podkladem pro rozhodnutí je právě protokol o kontrole. Naproti tomu soudní (tedy i trestní) řízení je veřejné a ústní. V opačném případě by nesplňovalo požadavky na soudní

---

<sup>357</sup> Viz např. ŠÁMAL, Pavel a kol.: *Trestní řád...*, s. 15-105: „Smyslem spolupráce orgánů činných v trestním řízení se zájmovými sdruženími je po uvedené novele zejména předcházení a zamezování trestné činnosti (§ 3 odst. 1) a posílení výchovného působení trestního řízení u odsouzených osob (§ 3 odst. 2).“

<sup>358</sup> § 6 odst. 1 a 2 TrŘ.

<sup>359</sup> § 42 PřestZ.



řízení stanovené LZPS a Ústavou. V případě správního trestání jsou tyto zásady naplněny až při soudním řízení. S ohledem na skutečnost, že české správní soudy mají plnou jurisdikci, je tímto požadavek, aby přestupkové řízení uvedené zásady naplňovalo, splněn.

Stejně je tomu v případě zásady nezávislosti a nestrannosti rozhodujícího orgánu. Jak bylo uvedeno, tato problematika úzce souvisí s presumpcí neviny a rolí správního orgánu. Lucia Madleňáková vzájemný vztah správního orgánu a obviněného považuje za „nešťastné postavení obviněného v přestupkovém řízení vůči dvojedinému správnímu orgánu“<sup>360</sup>. Byť by tedy dle mého názoru rozdělení role obžaloby a rozhodujícího orgánu bylo vhodnější a objektivnější, domnívám se, že nelze bez dalšího konstatovat, že by současná právní úprava byla v rozporu se zásadou presumpce neviny. I v řízení před správní soudem absentuje strana obžaloby, nicméně zde soud z pozice nestranného a nezávislého orgánu přezkoumává v plné jurisdikci rozhodnutí správního orgánu, který vinu obviněného prokazoval. Za této situace, kdy v celém procesu rozhoduje alespoň jednou správní orgán splňující požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tedy je v tento okamžik oddělena jeho role od orgánu, který vinu obviněného dokazuje, lze hovořit o právní úpravě, která naplňuje také zásadu presumpce neviny.

V neposlední řadě lze poukázat na zásadu rychlosti, neboť i zde lze vyzorovat určité odchylky od práva trestního. V PřestZ jsou na rozdíl od TrŘ stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí. Skutečnost, že tak TrŘ nečiní, neznamená, že v trestním právu se zásada rychlosti neaplikuje, což vyplývá i ze znění čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Zásada rychlosti je tak uplatňována v trestním i přestupkovém právu, přičemž stanovování lhůt je typické pro správní řízení<sup>361</sup> a pro soudní řízení se jedná spíše o výjimku.

Dílejší oblastí výzkumu pak bylo zodpovězení otázky, zda by některé zásady přestupkového řízení zakotvené pouze na podústavní úrovni neměly být zakotveny také na úrovni ústavní. Za významné zásady nezbytné pro řádné uplatňování práv obhajoby, které nejsou zakotveny na ústavní úrovni, považují zásadu *in dubio pro reo* a zásadu zákazu *reformatio in peius*. U těchto dvou zásad bych pak považovala za vhodné jejich ústavní zakotvení, a to zejména zásady zákazu *reformatio in peius*. Potřebu ústavního zakotvení zásady zákazu *reformatio in peius* shledávám vyšší než u zásady *in dubio pro reo*, a to z následujících důvodů. Zásada *in dubio pro reo* je často označována za součást presumpce neviny, která je v ústavním právu zakotvena, a její aplikace nebývá zpochybňována. Zásada *in dubio pro reo* se také projevuje v mnoha dalších zásadách<sup>362</sup>, vč. zásad ústavních<sup>363</sup>, a jejich prostřednictvím je tedy podpořeno její naplňování. Její aplikace nečiní problémy ani v trestním

---

<sup>360</sup> MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Kde končí veřejný zájem ...*, s. 256.

<sup>361</sup> Obecně v 71 SprŘ pro všechna správní řízení.

<sup>362</sup> Zásada materiální pravdy, zásada vyšetřovací, volné hodnocení důkazů.

<sup>363</sup> Již zmiňovaná zásada presumpce neviny, ale také právo obviněného odepřít výpověď zakotvené v čl. 40 odst. 4 LZPS.

právu, kde zásada *in dubio pro reo* výslovně zakotvena není. U zásady zákazu *reformatio in peius* situaci vnímám poněkud složitěji. Naplňování této zásady považuji za klíčové při úvaze obviněného, zda podá či nepodá odvolání. Za podstatu dané zásady považuji odstranění hrozby zhoršení postavení obviněného v případě, že využije svého zákonného práva na odvolání. Nejblíže k zásadě zákazu *reformatio in peius* má zásada práva na obhajobu, a to práva obhajovat se způsobem, který obviněný uzná za vhodný. Z takto formulovaného práva na obhajobu však nelze zásadu zákazu *reformatio in peius* výslovně dovozovat, natož dovozovat její znění a rozsah. Ostatně i Ústavní soud dovodil, že pro oblast správního trestání nelze zásadu zákazu *reformatio in peius* z ústavněprávních předpisů dovozovat, a to ani z práva na spravedlivý proces<sup>364</sup>. Tato skutečnost vede dle mého názoru k tomu, že zásada je jinak upravena v právu trestním a jinak v právu přestupkovém, což bude zhodnoceno dále. Ze stejného důvodu existují také rozdíly v související judikatuře, zejm. v otázce navazujících řízeních po rozhodnutí o odvolání. Za této dle mého názoru nevyhovující situace, kdy je klíčová zásada umožňující obviněnému plné uplatnění obhajoby upravena v právu trestním a právu přestupkovém odlišně, by bylo vhodné zásadu zákazu *reformatio in peius* upravit na ústavní úrovni a sjednotit tak její rozsah a dopad v rámci celého trestání.

Další skupinou položených výzkumných otázek byla oblast týkající se samotného znění zásad, jejich podoby a komparace s právem trestním či s předchozí právní úpravou přestupkového práva. Cílem zkoumání znění zásad a jejich komparace mělo být zjištění, zda je jedna a tatáž zásada upravena v právu trestním i přestupkovém a dále zda je upravena stejně, či zda u některých zásad existují odůvodněné či neodůvodněné rozdíly. Stejně tak bylo cílem zjištění, zda se vývoj znění dané zásady vyvíjí a došlo ke změně oproti předchozí právní úpravě. Dospěla jsem k závěru, že některé ze zásad jsou v přestupkovém právu upraveny odlišně od práva trestního. Za první skupinu lze označit odchylky, které vyplývají z povahy správního řízení a které tak lze považovat za odůvodněné. Jedná se o zásadu veřejnosti a ústnosti a dále o zásadu nezávislosti a nestrannosti rozhodujícího orgánu. Jak již bylo uvedeno výše, naplnění zásad je pak zaručeno v rámci soudního přezkumu v plné jurisdikci, což odpovídá požadavkům práva na spravedlivý proces. Další odlišnosti ve znění zásad přestupkového řízení, a tedy i jejich rozsahu, již dle mého názoru odůvodněné nejsou a mohou vést k mnoha problémům. Za nejzásadnější problém považuji zakotvení zásady zákazu *reformatio in peius* a zásady *ne bis in idem*. Zásadu zákazu *reformatio in peius* zakotvenou v trestním právu považuji za plně vyhovující a respektující práva obviněného, ale také práva poškozeného. Pouze v případě, když má obviněný jistotu, že rozhodnutí nebude zhoršeno, může plně využít své právo na odvolání. Pokud mu však bude hrozit zhoršení jeho postavení, a to i v navazujícím řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bude tato

---

<sup>364</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08.

skutečnost reálně omezovat jeho rozhodování o tom, zda svého práva na odvolání využije. Shodují se tedy s názory, že daná zásada by měla platit ve všech navazujících řízeních. Ani případná možnost obviněného se proti novému rozhodnutí odvolat podle mě obavu z podání opravného prostředku nevyklučuje. Druhá skupina výtek vůči zakotvení zásady v PřestZ směřuje ke skutečnosti, že PřestZ nerozeznává a nečiní rozdíly mezi tím, když podá odvolání obviněný a když podá odvolání poškozený. Pokud je smyslem dané zásady neodradit obviněného od podání odvolání, není rozumný důvod pro to, aby výrok o náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení nemohl být změněn k horšímu, pokud odvolání podá výlučně poškozený. S ohledem na protichůdné zájmy obviněného a poškozeného je odvolání ze strany poškozeného podáváno v neprospěch obviněného. V případě, že rozhodnutí nemůže být změněno v neprospěch obviněného, právo poškozeného podat odvolání postrádá smysl, neboť poškozený se podaným odvoláním snaží dosáhnout pro sebe příznivějšího rozhodnutí, což znamená přiznání vyšší náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení v širším rozsahu. I v této otázce považuji právní úpravu trestního práva za přílehavější, neboť ta důsledně rozlišuje, zda je odvolání podáváno ve prospěch či neprospěch obviněného a *de lege ferenda* by mohla být zásada v právu přestupkovém upravena shodně.

Za druhou problematickou zásadu považuji zásadu *ne bis in idem*. Je nutno vyjít z chápání této zásady tak, jak je pojmána v trestněprávní teorii, a vyjít ze závěrů trestněprávní doktríny. V souladu se zásadou *ne bis in idem* by nemělo být vícekrát rozhodováno o témže **skutku**, a to ani z důvodů rozdílného právního posouzení. Tento názor je možné opřít o judikaturu ESLP, a to konkrétně o sjednocující rozsudek ESLP Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03. Nicméně značná část odborné veřejnosti a judikatura Nejvyššího správního soudu se klaní k rozlišování skutku *de facto* a *de iure*. Nejvyšší správní soud tak činí i s vědomím, že se tímto odchyluje od judikatury ESLP<sup>365</sup>. Rozhodování o témže skutku pouze s odkazem na rozdílné právní posouzení tak považuji za výklad v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Stejně tak umožnění rozhodovat o témže skutku pouze z důvodu rozdílného následku či rozdílného objektu, který byl porušen, neshledávám jako vhodné a zohledňující v plné míře zásadu *ne bis in idem*. Za výklad respektující danou zásadu považuji rozlišování skutků dle podstatných okolností, tak jak bylo odvozeno ESLP v rozsudku Zolotukhin proti Rusku či Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, č.j. 9 As 67/2010 - 74. Je však nutno pamatovat na specifika správního řízení, které je nutno při aplikaci zásady *ne bis in idem* zohlednit. K řízení o různých přestupcích jsou příslušné různé správní orgány. Za vhodné zde považuji řešení nastíněné také ESLP<sup>366</sup>, a to

---

<sup>365</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011 – 163, bod 30 odůvodnění.

<sup>366</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP A a B proti Norsku ze dne 16. 11. 2016., stížnost č. 24130/11.

maximální kooperaci správních orgánů a sladění jejich postů, což by mělo vést k zohlednění již uložených trestů při pozdějším stanovování výměry trestu. Toto řešení má základ nejen v právní úpravě § 37 písm. b) PřestZ, ale také v základních principech fungování veřejné správy, a to vzájemné souladnosti postupů správních orgánů. Za další problematickou oblast lze považovat v návaznosti na problematiku zásady *ne bis in idem* právní úpravu pokračujících trestných činů, resp. nezakotvení pravidel, jak by mělo být na pokračující přestupek a na jeho jednotlivé dílčí útoky pohlíženo z procesního hlediska. Co již bylo za předchozí právní úpravy zodpovězeno judikaturou<sup>367</sup>, je otázka, od jakého okamžiku lze na pokračování v páchání přestupku pohlížet jako na nový skutek a nový přestupek. Řešení je zde shodné s právní úpravou v TrŘ<sup>368</sup> a za rozhodný okamžik je nutno považovat sdělení obvinění, resp. v poměrech přestupkového řízení doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku podezřelému z přestupku nebo ústní vyhlášení takového oznámení<sup>369</sup>. Druhou, již nezodpovězenou, otázkou však zůstává, jak pohlížet na celé období před tímto oznámením, tedy jak rozhodovat o jednom pokračujícím přestupku. Před právní mocí rozhodnutí o přestupku lze situaci vyřešit za pomoci § 78 odst. 4 PřestZ. PřestZ nám však již nedává odpověď na otázku, jak tomu bude po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku. PřestZ totiž neobsahuje obdobné pravidlo jako TrŘ<sup>370</sup>, dle kterého je každý dílčí útok pokračujícího trestného činu samostatným skutkem. Danou právní konstrukcí trestního práva je vyřešen problém samostatného rozhodování o dílčích útocích, které vyjdou najevo až po pravomocném rozhodnutí o jiných dílčích útocích. Tato konstrukce pak nalézá vhodnou odezvu v právní úpravě společného trestu. S přijetím PřestZ však obdobná právní úprava procesního nahlížení na dílčí útok jako na samostatný skutek přijata nebyla. Stejně tak nebyla přijata úprava společného trestu. Lze uzavřít, že absence ustanovení, které by umožňovalo procesně nahlížet na dílčí útoky pokračujícího přestupku jako na samostatné skutky, tak vylučuje vedení samostatného řízení ohledně dílčích útoků, které by vyšly najevo po právní moci rozhodnutí o přestupku, kterým bylo o jiných dílčích útocích rozhodnuto. Jednalo by se o opakované rozhodování o témže skutku. Případná analogie je zde dle mého názoru nepřijatelná, neboť není ve prospěch pachatele. Tato otázka však zůstává otevřená a je možné, že se s ní judikatura vypořádá jinak. Stejně tak lze dospět k závěru, že na rozhodování o pokračujícím přestupku nelze užít právní úpravu ukládání trestu v § 37 odst. 2 PřestZ hovořící o vícero přestupcích. PřestZ se tak nevypořádává ani se situací ukládání trestu za takto případně nově vedené přestupkové řízení a s potřebou zrušit předchozí výrok o trestu a vyslovit jeden výrok o trestu zahrnující veškeré dílčí útoky. PřestZ tedy výslovně zakotvil definici pokračujících přestupků

---

<sup>367</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č.j. 9 As 101/2010-101.

<sup>368</sup> § 12 odst. 11 TrŘ.

<sup>369</sup> § 78 odst. 2 PřestZ

<sup>370</sup> § 12 odst. 12 TrŘ.

a bylo by nanejvýš vhodné *de lege ferenda* zakotvit také související procesní otázky, aby o pokračujících přestupcích mohlo být rozhodováno plně v souladu se zásadou *ne bis in idem*. Současná právní úprava tyto nástroje do rukou správních orgánů nedává. Za inspiraci lze považovat právní úpravu trestního práva.

V neposlední řadě lze za problematické označit zakotvení zásady presumpce nevinu, a to co do důvodů zastavení řízení o přestupku. Právní úprava PřestZ rozlišuje dva důvody pro zastavení řízení<sup>371</sup>, které by pro svou podstatu měly být srovnatelné a v trestním právu také tvoří pouze jeden důvod pro zastavení trestního stíhání. Za relevantní důvod pro zastavení přestupkového řízení tak shodně s právní úpravou trestního práva považuji situace, kdy správní orgán spáchání skutku obviněnému neprokáže a kdy prokáže, že obviněný skutek nespáchal. To je v souladu se zásadou, že správní orgán prokazuje vinu obviněného a obviněný není povinen svou nevinu dokazovat. Rozlišování těchto dvou důvodů pro zastavení přestupkového řízení pak v rozporu se zásadou presumpce nevinu vzbuzuje dojem, že prokázaná nevina je „silnější“ než neprokázaná vina a neprokázáním viny správní orgán selhal. I zde by mohlo být zakotvení zásady v trestním právu *de lege ferenda* vzorem pro její stejnou formulaci v právu přestupkovém.

Oproti PřestZ(1990) doznala změny zásada ústnosti, neboť nově je nařízení ústního jednání fakultativní kromě případů, kdy správní orgán ústní jednání nařídít musí. Jak již bylo rozebráno v příslušné kapitole, samotné zakotvení fakultativního ústního jednání nepovažuji za problematické, pokud právo na obhajobu lze realizovat také písemně. Obviněný má také právo navrhnout nařízení ústního jednání a správní orgán tomuto návrhu nevyhoví pouze za zákonem stanovených podmínek, tj. není-li to nezbytné k uplatnění jeho práv. Zamítnutí návrhu obviněného na nařízení ústního jednání však s sebou nese zvýšené požadavky na odůvodnění usnesení o zamítnutí, ve kterém musí být přezkoumatelným způsobem odůvodněna aplikace správního uvážení ze strany správního orgánu. Jak již bylo řečeno, lze se domnívat, že i nadále bude ústnost jednání ve velké míře zachována, např. za účelem výslechu obviněného či svědka nebo na žádost obviněného, neshledá-li správní orgán relevantní důvody pro jeho zamítnutí. Další změny doznala zásada zákazu *reformatio in peius*, kdy je tato zásada nově vztažena nejen na výrok o trestu, ale také na výrok o náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení. Vhodnost této změny souvisí s úpravou zásady *reformatio in peius* jakožto celku a o problematice dané zásady bylo pojednáno výše. Lze tedy shrnout, že rozšíření zásady zákazu *reformatio in peius* na výrok o náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení je namístě, pokud odvolání podává obviněný. Neshledávám však relevantní důvod, aby tento výrok nemohl být zhoršen v případě, kdy odvolání podává poškozený.

---

<sup>371</sup> Situaci, kdy skutek nespáchal obviněný, a situaci, kdy spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno.

Pro úplnost lze závěrem uvést, že za změnu oproti PřestZ(1990) je nutno považovat výslovné zakotvení některých zásad, pro které toto doposud chybělo.

Závěrem zůstává potvrdit či vyvrátit hypotézu této práce, a to: „Právní úprava zásad přestupkového řízení naplňuje požadavek bezrozpornosti právního řádu v oblasti trestání“. Lze konstatovat, že právní úprava trestání přestupků a aplikace zásad vykazuje oproti právní úpravě trestního práva jisté odlišnosti, které jsou problematické. Za této situace právní úpravu trestání nelze označit bez dalšího za bezrozpornou. Celkově tyto odlišnosti vedou k tomu, že některé základní zásady jsou v rámci řízení, jehož výsledkem je potrestání jedince ze strany státu, nedostatečně naplňovány a lze mít jisté pochybnosti o naplnění požadavků spravedlivého procesu. Za problém nepovažuji samotnou skutečnost, že by některé zásady v právu přestupkovém absentovaly a nebyly uplatňovány. Co do výčtu zásad řízení, jsou stejné zásady uplatňovány v trestním i přestupkovém právu. Pokud se některé ze zásad v řízení před správním orgánem neuplatní, je tomu tak z povahy správního řízení a jejich aplikace je naplněna v řízení před správním soudem, který vydané rozhodnutí přezkoumává. Podstata problému dle mého názoru spočívá v rozdílném znění a rozsahu uplatňování některých ze zásad řízení, a to zejm. zásady *ne bis in idem* a zásady zákazu *reformatio in peius*, případně dalších souvisejících zásad<sup>372</sup>. Rozdílné znění zásad má za následek rozdílný rozsah a dosah jednotlivých zásad v přestupkovém řízení oproti trestnímu řízení. Pro tyto rozdíly, jak bylo popsáno výše, však neshledávám ve velké míře relevantní důvody. Mnou formulovaná hypotéza se tedy nepotvrdila. Byť lze označit současnou právní úpravu zásad přestupkového řízení za posun vpřed, stále nelze právní úpravu trestání považovat za bezrozpornou. Na závěr lze pouze zopakovat, že zásady přestupkového řízení mají své důležité místo v demokratickém právním státě a je nutno na jejich uplatňování a dodržování trvat.

---

<sup>372</sup> Zásada vyšetřovací, zásada presumpce nevinny.

## Bibliografie

### *a) Monografie, komentáře a další odborné publikace*

- BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.
- BOGUSZAK, Jiří, ed. *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s.
- BOHADLO, David a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013, xiv, 206 s.
- BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, xxi, 674 s. Komentáře Wolters Kluwer.
- FAIX, Martin a kol. *Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2013, 98 s. Studie z lidských práv = Studies in human rights, č. 5.
- FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, 304 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, xxix, 570 s.
- HORZINKOVÁ, Eva; ČECHMÁNEK, Břetislav. *Přestupky a správní trestání: právní úprava k 1.5.2008*. Vyd. 4., dopl. Praha: Eurounion, 2008, 311 s.
- CHALOUPKOVÁ, Helena; HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, xvi, 762 s.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 976 s.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016, 846 s.
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016, xxviii, 923 s.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 1019 s.
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s.
- KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů : podle právního stavu k 1.7.2017*. Praha: Leges, 2017, 269 s.
- KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 860 s.
- MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. Praha: C.H. Beck, 1995, x, 109 s.

- MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, xxviii, 239 s.
- MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, xviii, 276 s.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s.
- ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIL 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*. Praha: Leges, 2017, 773 s.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 448 s.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, 420 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015, xix, 796 s.
- SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. V Praze: C.H. Beck, 2017, xxi, 443 s. Právní instituty.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a.s. - právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2007, 359 s.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 2. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 930 s.
- ŠÁMAL, Pavel a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 4700 s.
- ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, 224 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL Ivo. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 931 s.
- Europeanization of procedural law and the new challenges to fair trial*. Editor Laura ERVO, editor Minna GRÄNS, editor Antti JOKELA. Groningen: Europa Law Publishing, 2009, xiii, 248 s.



*Right to defence and fair legal procedures in the member states and the candidate countries.* Editor Jean-Louis ANTOINE-GRÉGOIRE. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, [2001], x, 105 s.

ROCA, Javier García; SANTOLAYA, Pablo. *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights.* Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 674 s.

### **b) Články z odborných časopisů**

BURSÍKOVÁ, Lenka; VENCLÍČEK, Jirí. *Otázky související s pokračujícími správními delikty.* Správní právo. 2014, č. 5, s. 283-295.

CODL, Daniel. *Odkladný účinek v soudním řízení správním.* Správní právo. 2019, č. 8, s. 434-449.

KÜHN, Zdeněk. *Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu.* Právní rozhledy, 2018, č. 3, s. 77-84.

POTĚŠIL, Lukáš. *Narižení ústního jednání o přestupku.* Právní rozhledy, 2017, č. 23-24, s. 818.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích.* Správní právo. 2018, č. 7, s. 401-413.

KLIKOVÁ, Alena. *Povinnosti správních orgánů ve vztahu ke procesním právům účastníků správního řízení v procesu dokazování.* Časopis pro právní vědu a praxi, 2017, č. 3, s. 455.

KOPECKÝ, Martin. *K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení.* Správní právo. 2014, č. 1-2, s. 89-96.

MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. *K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním.* Trestněprávní revue, C. H. Beck, 2013, č. 11-12. s. s. 259-263.

MATES, Pavel; PIPEK Jirí. *Úvahy nad zákonem reformace in peius ve správním právu trestním.* Právní rozhledy. 1995, roč. 12, č. 11, s. 437-438.

MATES, Pavel. *Úplně plná jurisdikce?* Bulletin advokacie, Praha: Česká advokátní komora, 2018, č. 1-2, s. 31-32.

MATES, Pavel; PÚRY, František. *Zákaz nucení ke sebeobviňování.* Bulletin advokacie, Praha: Česká advokátní komora, 2019, č. 3, s. 7-13.

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?* Správní právo. 2010, č. 2, s. 65-89.

VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přestupcích.* Správní právo. 2017, č. 7-8, s. 411-446.

### **c) Příspěvek ve sborníku**

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Kde končí veřejný zájem na potrestání pachatele přestupku?* In Šmelková J. (ed.) *Mířníky práva v stredoerópskom priestore 2015.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 254-258.

- MARTINEC, Jakub. *Nečinnost správních orgánů při projednávání přestupků*. In Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans (eds.) DNY PRÁVA 2018 - DAYS OF LAW 2018, Část III. - Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 291-310. Dostupné na [www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz) (online: pdf).
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. *Specifika příkazního řízení o přestupku s vydáním příkazu na místě*. In Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans (eds.) DNY PRÁVA 2018 - DAYS OF LAW 2018, Část III. - Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 311-325. Dostupné na [www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz) (online: pdf).
- POUPEROVÁ, Olga: *Může být rozhodování nikoli nezávislých správních orgánů spravedlivé?* In: Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 196.

#### **d) Internetové zdroje**

- BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 12. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&tocid=nnptembrgzpw62zsl4zq>>.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [cit. 4. srpna 2018]. Dostupné na <[http:// https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mrvgbpwi6q](http://https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mrvgbpwi6q)>.
- KOLMAN, Petr. *K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti*. Bulletin advokacie, Praha: Česká advokátní komora, 2016 [cit. 7. dubna 2020]. Publikováno dne 30.9.2016. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/k-novemu-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-a-omezeni-principu-ustnosti>>.
- ROZEHNAL, Aleš. *Aplikace zásady presumpce nevinny v médiích* [cit. 5. srpna 2018]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/aplikace-zasady-presumpce-nevinny-v-mediich>>.

#### **e) Legislativní akty**

- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
- Sdělení č. 209/1992 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ve znění zákona 300/2000 Sb.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 297/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

### ***f) Soudní rozhodnutí***

#### **Správní soudnictví**

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1997, čj. 6 A 139/94-17.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. A 6/2003 - 44.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, č.j. 3 As 46/2004-60.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 8 As 39/2009.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 3/2009 – 91.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č.j. 1 As 84/2009 – 77.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 As 12/2010-79.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 5 As 51/2010 – 94.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č.j. 4 Ads 44/2010 – 132.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. 9 As 67/2010 - 74.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č.j. 9 As 101/2010-101.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č.j. 5 As 16/2011-106.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011 – 163.  
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2012, č. j. 15 A 18/2010-88.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013 – 53.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č.j. 7 As 34/2013-29.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č.j. 6 As 106/2014-25.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2015, č.j. 4 As 206/2015 – 39.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č.j. 3 As 86/2014 – 49.  
Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2016, č.j. 22 A 50/2014 - 38, [NSS 1391/2016].  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016-40.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č.j. 6 Afs 169/2016-42 [3551/2017 Sb. NSS].  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č.j. 5 As 36/2018-40.

### **Civilní soudnictví**

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 29 Cdo 4822/2008.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.

### **Trestní soudnictví**

Rozhodnutí Nejvyššího soudu české socialistické republiky ze dne 7. 5. 1984, sp. zn. 3 Tz 6/84.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 1995, č.j. Tzn 12/94.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, č.j. 6 Tdo 152/2011 – 28.  
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 7. 2017, sp.zn. 7 Tdo 775/2017.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 5 Tdo 1107/2018-41.

### **Ústavní soudnictví**

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.  
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.  
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98.  
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000.  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01.  
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 52/2001 Sb.  
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.  
Nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01.  
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/2002.  
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 402/05.  
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. I. ÚS 671/05.  
Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2006 sp. zn. II. ÚS 304/04.  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08.  
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.  
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 3221/09.  
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.  
Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2013, sp. zn. III. ÚS 3162/12.  
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15.  
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2847/14.

### **ESLP**

Rozsudek pléna ESLP Engel a další proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.  
Rozsudek ESLP Albert a Le Compte v. Belgie ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76.  
Rozsudek ESLP Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79.  
Rozsudek ESLP Belilos proti Švýcarsku ze dne 29. 4. 1988, stížnost č. 10328/83.  
Rozsudek ESLP Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.  
Rozsudek velkého senátu ESLP Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01  
Rozsudek velkého senátu ESLP A a B proti Norsku ze dne 16. 11. 2016, stížnost č. 24130/11.

***g) Správní rozhodnutí***

Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor právní a Krajský živnostenský úřad, ze dne 29.1.2018, č. j. KUZL 80898/2017, sp. zn. KUSP/80898/2017/PŽÚ/Do.

Rozhodnutí Městského úřadu Vsetín, odbor správních agend, v řízení vedeném pod č.j. MUVS 5750/2017/22/OSA/Lo.

Usnesení Městského úřadu Luhačovice, odbor vnitřních věcí – přestupky, ze dne 28. 1. 2019, č.j. MULU-2027/2019/20/ZGI.

## Shrnutí

Předmětem rigorózní práce je problematika zásad ovládajících přestupkové řízení. Přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (PřestZ), se hmotněprávní i procesněprávní úprava přestupků přiblížila právu trestnímu. Práce se zabývá pojmem zásady, jejich definicí, funkcemi a klasifikací. Hlavním cílem práce je vytvořit ucelený výčet, klasifikaci a rozbor jednotlivých zásad, jež se v přestupkovém řízení uplatňují. Od zásad zakotvených na mezinárodní úrovni, v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a na ústavní úrovni, jež jsou nebo by měly být aplikovatelné také v právu přestupkovém, přes zásady v PřestZ výslovně upravených až po zásady výslovně neupravené. První oblast výzkumu se zaměřuje na vytvoření výčtu zásad, jež jsou uplatňovány v přestupkovém řízení. Jedná se o zásady nejen upravené v PřestZ, ale také o zásady pro oblast přestupkového řízení dovozené, ať již judikaturou, zejm. za použití analogie trestního práva, či užitím správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) jako *lex generalis*. Druhá oblast výzkumu se zaměřuje na znění jednotlivých zásad a zkoumání, v jakém rozsahu je zásada uplatňována. Předmětem práce je komparace znění stejné zásady v právu přestupkovém a právu trestním a srovnání znění některých zásad podle účinné právní úpravy s přechozím zněním zásady v zákoně č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích.

Práce na základě zjištění má za cíl potvrdit či vyvrátit hypotézu této práce, a to: „Právní úprava zásad přestupkového řízení naplňuje požadavek bezrozpornosti právního řádu v oblasti trestání.“ Pokud existují ve znění zásad oproti právu trestnímu odlišnosti, je namístě zkoumat, zda jsou tyto rozdíly odůvodněné, zejm. z důvodu povahy správního řízení, či zda se jedná o rozdíly neodůvodněné. Tyto neodůvodněné rozdíly mohou být problematické a mohou mít za následek nedostatečné naplňování účelu základních zásad.

## Abstract

The subject of this thesis are the principles which guide minor offence proceedings. Passing of the Act No. 250/2016 Sb., on the liability for minor offences and associated proceedings, made the substantive and procedural law arrangement of minor offences more consistent with criminal law. This thesis looks at principles, their definitions, functions and classifications. The major aim of the thesis is to create a comprehensive list, classification and analysis of the individual principles applied in minor offence proceedings. This includes principles stipulated at the international level, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and at the constitutional level which are or should be applied in the minor offence law, as well as principles explicitly regulated by the Minor Offences Act and those which are not explicitly regulated. The first research area focuses on collating a list of principles which are applied in the minor offence

proceedings. These are not only the principles regulated by the Act No. 250/2016 Sb. but also those which have been inferred from judicature (esp. by analogies with the criminal law) or by the use of the Administrative Procedure Code (Act No. 500/2004 Sb.), as *lex generalis*. The second research area focuses on the phrasing of the individual principles and investigation of the extent of their use. The thesis provides a comparison of the phrasing of each principle in the minor offence law and the criminal law and a comparison of phrasing of some principles according to the effective legal regulation with previous phrasing of the same principle in the Act No. 200/1990 Sb., on minor offences.

The aim of this thesis is to confirm or disprove, based on these findings, a following hypothesis: “Legal regulation of the principles of minor offence proceedings fulfils the requirement for consistent legal procedures in the area of punishing.” If there are differences in the phrasing compared to the criminal law, it is appropriate to investigate whether these differences can or cannot be justified, esp. with regards to the nature of the administrative proceedings. Any unjustified differences can be problematic and can result in insufficient fulfilment of the basic principles purpose.



## **Seznam klíčových slov**

správní trestání

přestupky

přestupkové řízení

správní řízení

zásady řízení o přestupcích

spravedlivý proces

obhajoba

bezrozpornost právního řádu v oblasti trestání

## **Key words**

administrative punishment

minor offences

minor offence proceedings

administrative proceedings

principles of the minor offence proceedings

fair trial

defence

consistency of legal order regarding punishment