

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Tomáš Novotný

Postup před zahájením přestupkového řízení

Bakalářská práce

Olomouc 2022

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Postup před zahájením přestupkového řízení vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Dobšicích dne 6. 1. 2022

.....

Tomáš Novotný

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Martinu Škurkovi, Ph.D. za odborné vedení práce, jeho rady i připomínky, které mi při psaní bakalářské práce poskytl.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Postup před zahájením přestupkového řízení	7
1.1 Oznamování	7
1.2 Prověřování a součinnost	12
1.3 Odložení věci	18
1.4 Předání věci	21
2 Problematické aspekty právní úpravy	24
Závěr	29
Seznam použité literatury	31
Abstrakt	35
Klíčová slova	36

Seznam použitých zkratek

LZPS nebo Listina	Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
přestupkový zákon, PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
přestupkový zákon 1990	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017
soudní řád správní	zákon č. 40/2009 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
správní řád, SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o někt. přestupcích	zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o obecní policii	zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
zákon o policii	zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o požární ochraně	zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
zákon o silničním provozu	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o vojenské policii	zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Tématem této bakalářské práce je postup před zahájením přestupkového řízení. Je obecně známo, že před pár lety vstoupila v platnost nová úprava přestupkového práva, která zahrnuje i ustanovení týkající se tohoto tématu. Podle mé rešerše se rozsáhleji samotným postupem před zahájením přestupkového řízení ještě nikdo nezabýval a samostatné dílo na takovéto téma se mi nepodařilo dohledat. Lze narazit pouze na samostatné kapitoly v literatuře pojednávající o správním právu trestním jako celku. I z vlastní zkušenosti, kterou jsem získal v rámci praxe na odboru dopravy úřadu obce s rozšířenou působností v agendě přestupků, vím, že je postup před zahájením přestupkového řízení v praxi důležitý, nicméně samotný zákon se jím v některých ohledech zabývá poměrně stručně. Přitom tyto postupy jsou jako součást přestupkového práva velmi často aplikované a téměř každý se s nimi za život setká. Z těchto důvodů se chci tomuto tématu věnovat hlouběji.

Cílem bakalářské práce je vyjasnění problematiky postupu před zahájením přestupkového řízení podle účinné právní úpravy, zjištění jejích problémů a případně navrzení jejich řešení. Vycházím přitom z příslušné právní úpravy, literatury a dalších zdrojů. Z monografií, které v práci používám, mohu zmínit Nové přestupkové právo (Prášková, 2017), Správní právo trestní (Fiala a kol., 2017), Správní trestání (Frumarová a kol. 2017) nebo Základy správního práva trestního (Mates a kol., 2017). Dále potom komentáře k přestupkovému zákonu (Bohadlo a kol., 2018. Jemelka, Vetešník, 2020. Kučerová, Horzinková, 2017) nebo správnímu řádu (Potěšil a kol., 2020. Jemelka a kol., 2019). Základními právními předpisy jsou přestupkový zákon a správní řád.

Práci člením na kapitoly a podkapitoly. První kapitola je nejrozsáhlejší, přičemž je rozdělena na čtyři větší podkapitoly pojednávající o jednotlivých institutech, které řadíme do postupů před zahájením přestupkového řízení a kterými se práce primárně zabývá. Zaměřuji se zejména na způsoby oznamování přestupků, jejich prověřování a součinnost policejních a správních orgánů. Dále se soustředím, vyjma zahájení řízení, na způsoby ukončení postupu před zahájením přestupkového řízení, kterými jsou odložení věci a její předání. Druhá kapitola je věnována současným problémům, které představuji a pokouším se navrhnout jejich řešení. K dosažení cíle mé práce aplikuji metodu komparace, analýzy a syntézy. U notorií, které není třeba dále zkoumat, použiji metodu popisnou. Práce je zpracována podle právního stavu platnému ke dni 31. 12. 2021.

1 Postup před zahájením přestupkového řízení

Postup před zahájením přestupkového řízení je fází, která slouží správnímu orgánu k posouzení, zda existují skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o přestupku,¹ zejména s ohledem na okolnosti a zjištěné důkazy, ze kterých dovodí, že se skutek naplňující znaky přestupku stal a kdo je jeho pachatelem.² Potřebné informace získává příslušný správní orgán mnoha způsoby. Prvním z nich je vlastní úřední činnost, zejména v souvislosti s výkonem správního dozoru. Dalšími jsou podněty a oznámení fyzických a právnických osob nebo oznámení jiných správních orgánů a policie, či postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.³ Právě podněty a oznámeními se budu zabývat blíže v následující podkapitole, následovanou tématem prověřování a s tím související součinností různých orgánů. Fáze postupu před zahájením řízení může být ukončena samotným zahájením přestupkového řízení, odložením věci nebo předáním věci.⁴ Posledním dvěma uvedeným se budu v práci též intenzivněji věnovat. Právní úprava postupu před zahájením přestupkového řízení, ze které vycházím, se nachází v hlavě V. přestupkového zákona. Pokud přestupkový zákon nestanoví postup jiný, aplikuje se podpůrně ustanovení správního řádu, protože ten je k němu ve vztahu subsidiarity.⁵

1.1 Oznamování

Oznamování je prvním institutem, který přestupkový zákon v hlavě V., o postupu před zahájením řízení, vymezuje, přičemž se jedná o ustanovení ve vztahu speciality k podávání podnětů podle § 42 správního řádu, jež se aplikuje subsidiárně.⁶ Oznamování má vést k tomu, aby příslušný orgán zjistil spáchání přestupku a mohl se jím tak zabývat.

Přestupkový zákon vymezuje dvě podoby oznámení. První z nich, takzvané jednoduché oznámení,⁷ upravuje § 73 tohoto předpisu, ve kterém je uvedeno, že: „*Má-li orgán policie nebo jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu.*“ Orgánem policie zákon rozumí orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie. Správním orgánem jsou pak podle § 1 odst. 1 správního řádu orgány moci výkonné, orgány územních

¹ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 425

² ŠKUREK, Martin. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 155

³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 327

⁴ ŠKUREK, Martin. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 133

⁵ KOPECKÝ, Martin. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 112

⁶ JEMELKA, Luboš. In: 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. 576

⁷ ŠKUREK, Martin. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 134

samosprávných celků, či právnické a fyzické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy. Takovým správním orgánem je například také obecní policie, která má stejnou oznamovací povinnost jako policie státní či vojenská.⁸ Tato oznámení se provádí bez zbytečného odkladu, a to tomu správnímu orgánu, který je věcně a místně příslušný k vedení řízení v takové věci.⁹ Zároveň nemusí být postaveno na jisto, že byl přestupek spáchán. Postačí, pokud má k tomu orgán policie nebo jiný správní orgán důvodné podezření v podobě určitých reálných indicií.¹⁰ Stejně tak může toto oznámení směřovat vůči neznámému pachateli.¹¹ Samotné ustanovení zároveň obsahuje demonstrativní¹² výčet náležitostí oznámení. Jsou jimi uvedení osoby, která je podezřelá z přestupku, jestliže je známa, popis skutku, ve kterém je spatřován přestupek, místo a čas, kde měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení se skutkovou podstatou předmětného přestupku a důkazní prostředky orgánu známé.¹³ Forma oznámení není blíže specifikována, ale zpravidla bude v písemné podobě, a to listinné či elektronické.¹⁴ Byť není oznamující orgán příslušný k projednání přestupku, mělo by být jeho oznámení podkladem, podle kterého již příslušný správní orgán věc sám posoudí či doplní. Jestliže není oznámení v kompletní podobě, ale podezření přestupku je jím dáno, pak si příslušný orgán už věc prověřuje sám.¹⁵ Úkony příslušného orgánu pak směřují k zahájení řízení nebo odložení věci.

V souvislosti s § 73 přestupkového zákona je na místě uvést i další zákon a jeho ustanovení, která se zmiňované problematiky dotýkají. Podle § 10 odst. 2 zákona o obecní policii je *strážník povinen bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 60 dnů, oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přestupek, jehož projednání patří do působnosti tohoto orgánu*. Spolu s oznámením doloží i důvody a důkazy, ze kterých podezření vyplývá. Strážník oznamovací povinnost nemá pouze v jednom případě, a to tehdy, jestliže přestupek projedná uložením pokuty příkazem na místě podle přestupkového zákona nebo jiného zákona.¹⁶ Ustanovení § 10 odst. 2 je *lex specialis* ve vztahu k ustanovení § 73 přestupkového zákona.¹⁷ Uplatní se tak přednostně. Zároveň oznámení strážníkem požaduje nižší minimální

⁸ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 575

⁹ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO, David a kol.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. s. 425

¹⁰ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 575

¹¹ ŠKUREK, Martin. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 156

¹² RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 425

¹³ VETEŠNÍK, Pavel. In: MATES a kol.: *Základy správního práva trestního...*, s. 142

¹⁴ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 576

¹⁵ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 426

¹⁶ VETEŠNÍK, Pavel, JEMELKA, Luboš. *Zákon o obecní policii. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 201

¹⁷ Tamtéž

náležitosti a to tak, že postačí pouze informování o podezření ze spáchání přestupku. Nicméně pokud jsou mu známy i jiné skutečnosti, musí je též oznámit.¹⁸ Zákon o vojenské policii nestanovuje spolupráci se správními orgány výslovně. § 57 uvádí kooperaci pouze s ozbrojenými bezpečnostními sbory, obecní policií, Vojenským zpravodajstvím a s obdobnými institucemi v zahraničí.

Další ustanovení přestupkového zákona, § 74, je takzvaným oznámením přestupku na základě šetření orgánem policie.¹⁹ V § 74 odst. 1 je upraveno oznamování konkrétních taxativně vypočtených přestupků,²⁰ které jsou vymezeny převážně zákonem o některých přestupcích, zákonem o silničním provozu a zákonem o požární ochraně. Jsou jimi přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti, proti majetku, proti pořádku ve státní správě, proti pořádku v územní samosprávě, proti pořádku ve státní správě v působnosti Policie České republiky nebo Vojenské policie, přestupky podle zákona o silničním provozu, na úseku požární ochrany a takové, o nichž to stanoví zákon. Takové oznámení správnímu orgánu provádí pouze orgány policie, kterými jsou podle § 73 přestupkového zákona Policie České republiky a Vojenská policie. Nicméně, než k takovému oznámení dojde, mají podle § 74 odst. 1 přestupkového zákona nejprve *učinit nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, nasvědčující-li okolnosti tomu, že byl spáchán jeden z výše vypočtených přestupků*. Tedy podobně jako u ustanovení § 73 se nevyžaduje jeho jistota. Zjištěné skutečnosti pak orgán policie sepíše podle § 74 odst. 2 do úředního záznamu, který slouží k lepšímu zajištění součinnosti policie a správních orgánů, nicméně sám o sobě poskytuje pouze předběžnou informaci o věci a podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu neobstojí jako důkazní prostředek.²¹ To znamená, že v případě vad tohoto dokumentu nehrozí ve správním řízení nebezpečí procesního pochybení, které by mohlo mít za následek zrušení vydaného rozhodnutí.²² Úřední záznam se přikládá k oznámení a společně se předloží příslušnému správnímu orgánu, přičemž podezřelý z přestupku má právo se k němu vyjádřit. Takové vyjádření ale není jeho povinností a nemůže

¹⁸ Tamtéž, s. 202

¹⁹ ŠKUREK, Martin. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 135

²⁰ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 327

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2014, sp. zn. 3 As 80/2013-18 (č. 936/2014 Sb. NSS) nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2015, sp. zn. 2 As 89/2015-33 (č. 4403/2015 Sb. NSS) nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2019, sp. zn. 1 As 406/2018-34

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2015, sp. zn. 2 As 89/2015-33 (č. 4403/2015 Sb. NSS), bod 13.

k němu být nucen.²³ K samotnému oznámení musí dojít nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy se orgán policie o přestupku dozvěděl. Z toho důvodu má omezený čas pro zjišťování potřebných skutečností. V § 74 odst. 3 písm. a) a b) přestupkového zákona jsou pak orgánu policie nastíněny dvě možnosti, podle kterých bude postupovat po skončení jeho šetření. První variantou je, že *věc předá příslušnému orgánu, jde-li o jednání, které má znaky přestupku, nebo nasvědčují-li zjištěné skutečnosti, že jde o trestný čin*. V druhém případě pak *věc odloží, není-li dáno podezření z přestupku nebo nelze-li přestupek projednat, anebo nezjistí-li do 30 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba*. Tedy orgán policie věc odloží, pokud nebylo zjištěno podezření o spáchání přestupku nebo je pachatel neznámý. Zde je třeba uvést, že jiný zákon může stanovit odlišné podmínky pro oznámení, na základě kterých pak nemusí být uvedena osoba podezřelá.²⁴ Dále je důvodem pro odložení přestupku nemožnost jeho projednání. Věc nelze projednat z mnoha důvodů, typicky ale v souvislosti s chybějící odpovědností podezřelého. Například podle § 19 přestupkového zákona není za přestupek odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat – je osobou nepřičetnou. Stejně tak není podle § 18 přestupkového zákona odpovědný ten, kdo nedovršil v době spáchání přestupku 15 let. Stejný zákon také vyjmenovává v § 29 důvody, pro které odpovědnost zaniká. Je tomu tak v případě smrti fyzické osoby, zániku právnické osoby, jestliže nemá právního nástupce, uplynutím promlčecí doby či vyhlášením amnestie. K projednání nemůže dojít ani u osob požívajících výsad a imunit podle mezinárodního práva či jiného zákona.²⁵ Jestliže důvody odložení podle § 74 odst. 3 písm. b) přestupkového zákona pominou, pak orgán policie věc oznámí, nevyřídí-li se jinak. Poslední odstavec § 74 přestupkového zákona, odstavec 4, upravuje povinnost orgánu policie vyrozumět o provedených opatřeních do 30 dnů toho, kdo oznámil přestupek a zároveň o to požádal. Takovými opatřeními jsou postoupení orgánu veřejné moci nebo odložení věci.

Na úpravu § 74 přestupkového zákona navazuje i právní úprava zabývající se orgány policie, hlavně co se týče jejich pravomocí při zjišťování skutečností, které jsou potřebné pro určení podezřelé osoby a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování. V souvislosti s odhalováním a šetřením přestupků může příslušník Policie ČR využívat oprávnění podle zákona o policii a vojenský policista podle zákona o vojenské policii.²⁶

²³ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 431

²⁴ VETEŠNÍK, Pavel. In: MATEŠ a kol.: *Základy správního práva trestního...*, s. 142 a 143

²⁵ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 431

²⁶ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 580

Pravomoci příslušníka Policie ČR vzhledem k přestupkům vymezuje § 67 zákona o policii, kdy v první řadě může policista vyžadovat výpis z evidence Rejstříku trestů, a to pokud by předchozí trestní postih mohl vést k posouzení skutku jako trestného činu. Další oprávnění souvisí se zjišťováním, zda osoba požíla alkohol nebo jinou návykovou látku, přičemž těmto úkonům je osoba povinna se podrobit, jestliže to neohrožuje její zdraví. Při podezření na ovlivnění těmito látkami může orgán policie vyžadovat provedení orientačního vyšetření pomocí dechové zkoušky nebo odběrem slin či potu. Druhou možností je odborné lékařské vyšetření včetně odběru krve, moči, slin nebo potu ke zjištění alkoholu nebo jiné návykové látky, a to i v případě, že osobu nelze předem pro její zdravotní stav ke strpění příslušných úkonů vyzvat. Zákon též umožňuje provedení i jiných odborných vyjádření. Dále je policista oprávněn k provádění ohledání místa přestupku a ohledání věci, která má vztah ke spáchanému přestupku, na základě čehož zjišťuje a zajišťuje stopy.²⁷ Ustanovení odstavce 4 umožňuje každé osobě žádat o odběr krve. Požádá-li osoba o něj, musí policista odběr krve zajistit. Toto ustanovení je ve prospěch osob a umožňuje osobě jednoznačně se vyvinut v případě, že nedůvěřuje výsledkům orientačního vyšetření.²⁸ Vojenská policie pak postupuje podle zákona o vojenské policii, kdy § 39 obsahuje stejná oprávnění jako § 67 zákona o policii. Ustanovení § 40 se pak zabývá vydáním a odejmutím věci, která má souvislost s přestupkem.

Podle § 42 správního řádu správní orgán přijímá oznámení v podobě podnětů k zahájení řízení z moci úřední, přičemž tyto podněty nemají náležitosti podání ve smyslu § 37 správního řádu, a proto pro ně nejsou stanoveny žádné formální ani obsahové náležitosti²⁹ a mohou být podány i anonymně.³⁰ Taktéž nelze tento podnět ztotožňovat se žádostí podle § 45 správního řádu. Podání tohoto podnětu není nijak omezeno a může ho podat kdokoliv včetně těch, jejichž práva a povinnosti by rozhodnutí správního orgánu nijak neovlivnilo či by s nimi nebylo v řízení jednáno.³¹ Z toho vyplývá, že taková podání mohou činit i ti, kteří nebudou účastníky případného řízení. Podatelem může být fyzická osoba, právnická osoba, ale i orgán moci veřejné. Správní orgán vyřídí oznámení ve smyslu správního řádu v zákonné lhůtě, která činí 30 dní ode dne, kdy ho obdržel. Zde nedochází k vydávání usnesení, protože správní orgán nerozhoduje o žádných právech či povinnostech.³² Pokud o to podatel požádá, správní orgán ho informuje, jak s podnětem naložil. Tedy zda řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k jeho

²⁷ ŠKUREK, Martin. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 157

²⁸ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 288

²⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 269

³⁰ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 266

³¹ Tamtéž, s. 265

³² JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 270

zahájení z moci úřední, případně že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. V případě anonymních podání již z povahy věci není informování možné.³³ Správní orgán informování neprovádí též u těch, kteří podnět oznámili a zároveň budou účastníky zahájeného přestupkového řízení. Podnět podaný podle správního řádu nesmí podléhat poplatkové povinnosti, protože stát nemá vybírat zvláštní poplatek za to, aby konal tam, kde je k tomu zákonem ex offio povinen.³⁴

V souvislosti s tím, že podatelem může být i orgán moci veřejné, řešil Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, jestli může podřízený správní orgán podat podle § 42 podnět k zahájení řízení z moci úřední proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu.³⁵ Ten ve svém závěru č. 116 uvádí, že existují ve správním řádu ustanovení, která podřízenému správnímu orgánu přímo umožňují dávat podněty tomu nadřízenému. Proto tam, kde správní řád výslovně tuto možnost nestanovuje, ji podřízený správní orgán nemá, což se vztahuje i na podnět podle § 42. Platí, že veřejná správa je utvořena z hierarchické soustavy, kdy každý z jejích vykonavatelů má konkrétní rozsah pravomocí a působností. Podnět ze strany jiného, resp. podřízeného, správního orgánu, pokud nemá výslovnou oporu v zákoně, je tedy třeba považovat pouze za poznatek z úřední činnosti a nejedná se o podnět k zahájení řízení z moci úřední. Nicméně považuje se za vhodné, aby nadřízený správní orgán ten podřízený alespoň vyrozuměl, jak s jeho poznatkem naložil.³⁶

1.2 Prověřování a součinnost

Tato podkapitola se bude věnovat institutům, které správní orgán používá při prověřování zejména jemu došlých oznámení. Tyto instituty upravuje část třetí, hlava III. správního řádu, o zvláštních ustanoveních o postupu před zahájením řízení. Těmi jsou podávání vysvětlení podle § 137 a zajištění důkazu podle § 138.

Správní orgán došlá oznámení prověřuje v situaci, kdy nejsou dostatečným podkladem pro to, aby byl schopen určit další postup, tzn. buď zahájení řízení ve věci, nebo její odložení či její předání.³⁷ Prostřednictvím prověřování má tedy správní orgán zjistit všechny potřebné skutečnosti buď k zahájení řízení, nebo k odložení věci či jejímu předání. Správní orgán v první řadě věc prověřuje sám, a to za pomoci institutů podání vysvětlení a zajištění důkazu. Pokud příslušný orgán nedisponuje efektivními nástroji, pomocí kterých by věc prověřil, potom si vyžádá součinnost s jinými orgány. Přestupkový zákon součinnost konkrétně vymezuje v § 75,

³³ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 267

³⁴ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 266

³⁵ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 269

³⁶ Závěr č. 116 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012

³⁷ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 727

ve kterém je uvedeno, že: „*Orgán policie nebo jiný správní orgán provede bez zbytečného odkladu na žádost příslušného správního orgánu úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupku, k projednání přestupku a k výkonu rozhodnutí.*“ Toto ustanovení se tedy aplikuje nejen na postupy před zahájením řízení, nýbrž v průběhu celého procesu.³⁸ Pokud bychom ale měli říci, kdy se součinnost uplatní právě u postupu před zahájením řízení, bude to zejména u podávání vysvětlení a zajištění důkazu, kterými jsou došla oznámení prověřována. Tuto podobu součinnosti příslušné správní orgány využívají, protože vzhledem k rozsahu svých kompetencí nejsou schopny věc sami prověřit,³⁹ na rozdíl od oslovených orgánů. Jestliže ale oslovené orgány policie nebo jiného správního orgánu k provedení požadovaného úkonu nemají dostatečnou příslušnost, neprovedou ho a vyrozumí o tom příslušný správní orgán, tedy ten, který mu žádost zaslal. Je na místě zdůraznit, že povinnost součinnosti v této podobě se vztahuje pouze na vyjmenované orgány, tedy orgány policie a jiné správní orgány.⁴⁰ Uvedený pojem orgán policie opět zahrnuje orgány Policie ČR nebo Vojenské policie. Dnes se do součinnosti podle § 75 řadí i obecní policie, která je jiným správním orgánem.

Součinnost dále vymezuje i § 135 správního řádu nazvaný Součinnost Policie České republiky při provádění úkonů správního orgánu. Konkrétně uvádí: „*Hrozí-li, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku, může správní orgán požádat Policii České republiky o součinnost jejich příslušníků při provádění svého úkonu.*“ Zákon tak přímo dává správnímu orgánu možnost požádat o součinnost Policii ČR, nicméně stanovuje, za jakých podmínek je to možné. Předně se musí jednat o situace, při kterých správní orgán provádí vlastní procesní úkony. Může se tak z povahy věci jednat například o součinnost při ústních jednáních, při vykázání z místa konání úkonu či při provádění důkazu ohledáním.⁴¹ Druhým požadavkem pak je, že musí existovat hrozba ztížení nebo zmaření takového úkonu nebo hrozí nebezpečí osobám nebo majetku. Sama hrozba musí mít reálný podklad, a to vzhledem k povaze věci a k aktuální situaci, včetně situace dotčených osob.⁴² Správní orgán tak nemůže žádat o součinnost pro pouhé usnadnění provedení svých úkonů. Komentované ustanovení blíže nespecifikuje, jakou přesnou podobu má ona součinnost mít. Považuje se za ni tak jakákoliv pomoc ze strany Policie ČR, kterou uskutečňuje úkony, ke kterým má svěřenu pravomoc zákonem.⁴³ Policie ČR také není vázána požadavky

³⁸ ŠKUREK, Martin. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní*..., s. 161

³⁹ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti*..., s. 434

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115

⁴¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 392

⁴² FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 135

⁴³ HEJČ, David. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád*..., s. 678

správního orgánu na rozsah součinnosti. Je tak pouze na jejím uvážení, jaké prostředky a postupy použije k naplnění účelu součinnosti.⁴⁴ Závěrem bych chtěl zmínit, že součinnost s policií je výslovně stanovena kromě § 135 i dalšími ustanoveními správního řádu. Těmi je součinnost při doručování písemností podle § 19 odst. 1 a předvádění osob podle § 60.⁴⁵ Jak bude uvedeno a rozebráno dále, § 137 o podávání vysvětlení odkazuje na obdobné užití ustanovení § 60. Tím je dána možnost součinnosti s Policií ČR i při této podobě prověřování.

Prvním institutem sloužícím k prověřování, jak již bylo nastíněno, je podávání vysvětlení. Jeho úpravu přestupkový zákon neobsahuje, proto se použijí ustanovení § 137 správního řádu. Tento institut je odlišný od svědecké výpovědi. Zároveň, jak vyplývá z důvodové zprávy, může být více osob podávajících vysvětlení než osob, které budou svědky. V důvodové zprávě se totiž uvádí, že ve srovnání s protokolací může být výhodou i to, že úřední osoba například v rámci místního ohledání určí předpokládaný rozsah podkladů pro rozhodnutí tím, že se neformálně dotazuje sousedů a činí si o tom poznámky, následně pak rozhodne, koho z nich předvolá před správní orgán jako svědka.⁴⁶ § 137 odst. 1 stanovuje, že *k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná vysvětlení*. Zákon hovoří o „nezbytných“ vysvětleních, správní orgán tedy k tomuto postupu před zahájením řízení přistupuje pouze tehdy, je-li to skutečně nezbytné⁴⁷ a nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Cílem vysvětlení je totiž dotčené osoby nadměrně nezatěžovat ve smyslu zásady přiměřenosti. Tato zásada je zde zakotvena z toho důvodu, že povinnost podat vysvětlení zasahuje do právní sféry jednotlivce.⁴⁸ Jestliže správní orgán takto nepostupuje, vykonává svá formální oprávnění *ultra vires*, tedy mimo svoji pravomoc.⁴⁹ Správní orgán dále opatřuje vysvětlení potřebná k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, stanoví-li tak zvláštní zákon. Tyto podklady pak upravuje § 50 správního řádu.

Při opatrování vysvětlení se obdobně užití ustanovení § 59 (předvolání) a § 60 (předvedení) správního řádu. Správní orgán tak předvolává osobu, která má vysvětlení podat. Předvolání je písemné a doručuje se do vlastních rukou s alespoň pětidenním předstihem, přičemž jeho obsah uvádí kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Povinností předvolaného je dostavit se na

⁴⁴ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 135

⁴⁵ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 719 a 720

⁴⁶ K § 27 Důvodové zprávy k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴⁷ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 727

⁴⁸ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 328

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince. 2017, sp. zn. 9 As 277/2016-45 (č. 9237/2017 Sb. NSS), bod 15 nebo Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (30/2010 Usn.)

určené místo včas. Nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen se bezodkladně s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit. Jestliže se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů, může správní orgán vydat usnesení, na základě kterého bude tento předveden. To zajistí na požádání správního orgánu Policie ČR nebo jiný ozbrojený sbor podle zvláštního zákona, případně obecní policie. Další možností při nedostavení se předvolaného je aplikace § 137 odst. 2 správního řádu. Podle uvedeného ustanovení je každý povinen podat správnímu orgánu vysvětlení. Správní orgán pak může uložit pořádkovou pokutu do výše 5 000 Kč tomu, kdo bezdůvodně odepře takové vysvětlení podat. Obecné náležitosti pořádkové pokuty pak upravuje § 62. Pokuta nesmí být v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu budoucího řízení. Správní orgán ji může uložit i opakovaně. Účastníkem řízení o jejím uložení je pouze osoba, které se pokuta ukládá, načež bude vydáno rozhodnutí, proti kterému lze podat odvolání s odkladným účinkem. Takové rozhodnutí podléhá i soudnímu přezkumu.⁵⁰ Příjem z uložené pokuty putuje do rozpočtu hradícího činnosti orgánu, který pokutu uložil. Bude se tak jednat o rozpočty obcí nebo o státní rozpočet České republiky.⁵¹ Správní orgán má oprávnění vydat nové rozhodnutí, kterým může pravomocně uloženou pořádkovou pokutu prominout nebo snížit. Při tom přihledne zejména k tomu, zda osoba, které byla pořádková pokuta uložena, vysvětlení nakonec podala.⁵² Pokutu nelze uložit, jestliže nebylo podání vysvětlení skutečně nezbytné.⁵³ Dále je na místě uvést, že odepření podání vysvětlení nemusí být pouze nedůvodné, ale může nastat i jeho důvodnost, kdy podle § 137 odst. 1 platí obdobně to, co pro odepření součinnosti při dokazování a zákaz výslechu. Takovými důvody pro odepření jsou podle § 55 odst. 2, 3 a 4 správního řádu nebezpečí způsobit sobě nebo osobě blízké stíhání pro trestný čin nebo správní delikt, výpovědi, kterými by osoba porušila státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti nebo by šlo o utajované informace chráněné zvláštním zákonem. Před podáním samotného vysvětlení správní orgán osobu poučí o důvodech, pro které nesmí být nucena podat vysvětlení, o právu odepřít vysvětlení, o její povinnosti podat pravdivé vysvětlení a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivého nebo neúplného vysvětlení.⁵⁴ Takovými následky je dopuštění se přestupků podle zákona o některých přestupcích. Celému úkonu podání vysvětlení může být účasten advokát předvolaného.⁵⁵

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 1 As 56/2006-74

⁵¹ ŠKUREK, Martin. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 160

⁵² RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 687

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. 9 As 277/2016-45

⁵⁴ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 729

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 6. 1996, sp. zn. II ÚS 98/95 (42/1996 Usn.)

Podle § 137 odst. 3 správního řádu se o provedeném vysvětlení pořídí záznam. Ten obsahuje údaje umožňující identifikaci osoby, která skutečnost sděluje (podle § 18 odst. 2 správního řádu se tím rozumí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona⁵⁶), vylíčení předmětných skutečností, datum, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Nejedná se o protokol ve smyslu § 18 správního řádu, proto proti jeho obsahu nelze podat námitku.⁵⁷ Zákon z toho důvodu i znemožňuje užití záznamu jako důkazního prostředku⁵⁸ a nelze ho v řízení provést jako listinný důkaz.⁵⁹ Správnímu orgánu tak poskytuje jen předběžnou informaci pro zvážení dalšího postupu.⁶⁰

V rámci prověřování zákon disponuje i institutem zajištění důkazů, upraveným v § 138 správního řádu. Podle jeho prvního odstavce lze *před zahájením řízení z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem, zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování*. Požádání, které je v odst. 1 zmíněné, je podáním ve smyslu § 37 správního řádu a musí tak splňovat zde stanovené náležitosti.⁶¹ Samotné ustanovení určuje dvě kumulativní⁶² podmínky, za kterých k zajištění důkazu může dojít. Jednak musí existovat důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a za druhé lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování. Zda došlo k jejich splnění, posoudí sám správní orgán.⁶³ K samotnému provedení důkazu se užívají důkazní prostředky, kterými jsou například zajištěné listiny, ohledání, znalecký posudek nebo svědecká výpověď. Tento institut je také důležitý v těch případech, kdy ještě není znám podezřelý.⁶⁴

Správní orgán vydává o zajištění důkazu usnesení, které se oznámí těm osobám, jichž se přímo dotýká, typicky vlastníku věci. V usnesení se uvádí, jaký důkaz bude zajišťován a jaké se stanovují komu povinnosti.⁶⁵ Podle § 138 odst. 1 věty poslední platí, že: „*Hrozí-li nebezpečí*

⁵⁶ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 688

⁵⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 397

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, sp. zn. 1 As 204/2015-33, bod 24 a 25 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010-73 (2208/2011 Sb. NSS)

⁵⁹ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 329

⁶⁰ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 688

⁶¹ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 733

⁶² RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 693

⁶³ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 732

⁶⁴ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 331

⁶⁵ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 733

z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost. “ Pokud tedy hrozí nebezpečí z prodlení, může se oznámení provést i dodatečně. To ovšem neplatí pro ty osoby, které při zajišťování poskytují osobní součinnost. Těm musí být oznámeno nejpozději současně s úkonem, kterým se důkaz zajišťuje.⁶⁶ Může však nastat situace, kdy osoba svou nepřítomností znemožňuje oznámení na místě. V takovém případě je přijatelné, aby se usnesení této osobě dodatečně zaslalo.⁶⁷ Proti usnesení je možné se podle § 76 odst. 5 správního řádu odvolat, nicméně odvolání nemá odkladný účinek. Samotné zajištění důkazu je úkonem správního orgánu předběžné povahy, který je podle ustálené judikatury vyloučen ze soudního přezkumu.⁶⁸ Tento postoj ale budí rozporuplné názory. Některá komentářová literatura se k tomuto více nevyjadřuje a pouze cituje uvedený závěr soudů. Jiná ovšem nesouhlasí. Například podle komentáře od Potěšila a kol. je vyloučen soudní přezkum zajištění důkazu prostřednictvím podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Podání zásahové žaloby podle něho nelze ve všech případech vyloučit. Navíc musí být možné přezkoumávat postup při zajišťování důkazu v rámci soudního přezkumu případného následného rozhodnutí ve věci samé.⁶⁹

Podle § 138 odst. 2 je *k zajištění důkazu příslušný ten správní orgán, který by byl příslušný k řízení, nebo správní orgán, v jehož obvodu je ohrožený důkazní prostředek.* Při samotném úkonu musí být přítomna osoba, jež může být oprávněnou úřední osobou v případném řízení.⁷⁰ Oprávněná úřední osoba má povinnost mlčenlivosti.⁷¹ Zároveň *nehrozí-li nebezpečí z prodlení, mají ti, kdo by byli účastníky a jsou správnímu orgánu známi, nebo jejich zástupci či zmocněnci právo být přítomni u zajištění důkazu.* K zajištění se mohou vyjádřit, o čemž je správní orgán vyrozumí. Nebyli-li přítomni, je jim dána přiměřeně dodatečná možnost se k důkazu a jeho zajištění vyjádřit ex post.⁷² Vyjádření se spolu s údaji k identifikaci osoby, která vyjádření využila, uvede v protokolu.⁷³ Tato práva ovšem neplatí, pokud hrozí nebezpečí z prodlení, tedy je nutno provést zajištění neprodleně, např. v případě hrozby znehodnocení důkazů, což by zapříčinilo zmaření nebo podstatné ztížení jeho zajištění. O zajištění důkazu se sepisuje protokol ve smyslu § 18 správního řádu. Ten podepisuje osoba, jež ho vyhotovila, a všechny zúčastněné osoby. Odepření podpisu, důvody odepření a námitky

⁶⁶ tamtéž

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 5 As 32/2009-77, bod 29.

⁶⁸ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, čj. 30 Ca 74/2008-12

⁶⁹ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 694

⁷⁰ ŠKUREK, Martin. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 160

⁷¹ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 694

⁷² tamtéž

⁷³ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 734

proti obsahu protokolu se do něj zaznamenají. Provedení důkazu tímto protokolem se řídí § 53 odst. 6 správního řádu, ve kterém je uvedeno, že o provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu. Za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah.⁷⁴ Nelze-li zajistit samotnou listinu, pořídí se její kopie, kterou správní orgán opatří ověřovací doložkou. Má-li být zajištěn důkaz znaleckým posudkem, je postup před zahájením řízení omezen na ustanovení znalce s tím, že znalecký posudek bude čten, popřípadě znalec vyslechnut až v průběhu řízení.

1.3 Odložení věci

Postup před zahájením přestupkového řízení může být ukončen několika způsoby. Jsou jimi předání věci, zahájení přestupkového řízení a odložení věci, kterým se bude právě tato podkapitola zabývat a skrze nějž se projevuje zásada hospodárnosti a rychlosti řízení.⁷⁵ Správní řád jako předpis obecný odložení upravuje v § 43, nicméně v našem případě se neužije, protože se vztahuje na řízení o žádosti,⁷⁶ kterými řízení ex officio nejsou. Aplikuje se úprava přestupkového zákona, konkrétně § 76. Podle něho bude věc odložena, jestliže při jejím zkoumání správní orgán zjistí některý ze zde taxativně⁷⁷ vyjmenovaných důvodů. Řízení o přestupku tak nebude vůbec zahájeno. Je třeba rozlišovat důvody, pro které bude věc odložena obligatorně a pro které fakultativně.⁷⁸ Obligatorní důvody vymezují odstavce 1, 2 a 4. V těchto případech, pokud nastanou okolnosti zde vypočtené, není přípustné uvážení správního orgánu, zda řízení povede, a věc musí odložit. Fakultativní důvody vyjmenovává odstavec 5. Zde již je na místě správní úvaha, zda řízení vést, a to s ohledem na jeho účelnost.⁷⁹

Odstavec jedna uvádí celou řadu důvodů pro odložení věci. Jako první představuje situaci, ve které došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci. Ve vztahu k odložení se jedná o případy, kdy je zřejmé, že řízení nemá být vůbec zahájeno.⁸⁰ Druhý důvod pro odložení věci nastává, jestliže osoba podezřelá požívá imunit a výsad podle mezinárodního práva. Taková osoba je podle § 4 přestupkového zákona vyloučena z osobní působnosti tohoto zákona.⁸¹ To znamená, že nelze projednat jednání mající znaky přestupku,

⁷⁴ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 734

⁷⁵ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 331

⁷⁶ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 437

⁷⁷ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 331

⁷⁸ 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, s. 407

⁷⁹ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 444

⁸⁰ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 438

⁸¹ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 587

jichž se dopustil diplomatický zástupce a členové jeho rodiny. Dále pak jednání konzulárních úředníků a zaměstnanců, jestliže k nim došlo při výkonu konzulárních funkcí.⁸² Třetí důvod souvisí též s výsadami a imunitami podezřelých, nicméně nikoli na základě mezinárodního práva, ale podle jiného zákona. Tím může být prezident republiky, u kterého je stíhání pro přestupek vyloučeno podle čl. 65 odst. 1 Ústavy.⁸³ Stejně tak je dán důvod pro odložení, jestliže jsou podezřelí poslanci či senátoři, kteří požádali o projednání v disciplinárním řízení, nebo soudci Ústavního soudu, kteří požádali o projednání v kárném řízení. Pokud tyto osoby o řízení podle jiných předpisů nepožádají, povede se přestupkové řízení podle přestupkového zákona.⁸⁴ Dalším důvodem je nedovršení patnáctého roku věku, protože podle § 18 přestupkového zákona není taková osoba za přestupek odpovědná. Odpovědná není ani osoba, která je nepřičetná, ovšem za podmínky, že se do stavu nepřičetnosti nepřivedla užitím návykové látky, byť i z nedbalosti. Nepřičetností pak podle § 19 přestupkového zákona rozumíme duševní stav, pro který není osoba schopna rozpoznat protiprávnost svého jednání či takové jednání ovládnout. Taková porucha tedy zakládá důvod, pro který bude věc odložena. Ve vztahu k odpovědnosti zákon pamatuje i na její zánik, který je vymezen jako již šestý důvod pro odložení. Zánik je upraven v § 29 přestupkového zákona, nicméně ze zde uvedeného výčtu se budeme v tuto chvíli zabývat pouze uplynutí promlčecí doby a udělením amnestie.⁸⁵ Promlčecí doba činí jeden nebo tři roky, přičemž podrobnosti upravují § 30 až 32 přestupkového zákona. Amnestii uděluje prezident republiky a nabývá účinnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů.⁸⁶ Dalšími důvody pro odložení věci jsou smrt podezřelé fyzické osoby a podnikající fyzické osoby, pokud její odpovědnost nepřešla na osobu, která pokračuje v podnikatelské činnosti, a zánik podezřelé právnické osoby, jejíž odpovědnost nepřešla na jejího právního nástupce. Jedná se o důvody, které spadají do výčtu § 29 zmíněného výše, nicméně zákon je jako důvody pro odložení věci vymezuje samostatně. Ustanovení o smrti fyzické osoby platí obdobně i pro osoby, které byly prohlášeny za mrtvé.⁸⁷ Předposledními důvody jsou situace, kdy o totožném skutku bylo již pravomocně rozhodnuto správním orgánem či orgánem činným v trestním řízení nebo o něm bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu, přičemž správní orgán při zkoumání usoudí, že uložené opatření je dostačující. Disciplinárním deliktem je porušení kázně a řádu uvnitř instituce, ať už profesní nebo společenské. Může se jich tak dopustit například voják, advokát,

⁸² KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 408

⁸³ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 438

⁸⁴ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 587

⁸⁵ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 410

⁸⁶ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 439

⁸⁷ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 589

lékař, příslušník bezpečnostního sboru či soudce.⁸⁸ Vrátime-li se k pravomocnému rozhodnutí, to musí být učiněno způsobem podle § 77 odst. 2 přestupkového zákona. Tím je založena překážka *res iudicata*, překážka věci rozhodnuté,⁸⁹ a naplněna zásada *ne bis in idem*. Osoba tak nemůže být trestána za totožný skutek dvakrát, nicméně tím není vyloučena soukromoprávní odpovědnost.⁹⁰ Posledním důvodem pro odložení věci podle odstavce prvního je situace, kdy správní orgán nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení skutečnosti, které by odůvodňovaly zahájení řízení proti určité osobě, případně takové skutečnosti nezjistí do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl. Tato lhůta určená správnímu orgánu je stanovena s ohledem na zásadu rychlosti podle správního řádu.⁹¹ Bude-li však věc po šedesáti dnech odložena, nezakládá to překážku *res iudicata* a řízení může být zahájeno i po této lhůtě, např. s ohledem na nově zjištěné informace.⁹² Zároveň pokud mají správní orgány reálnou, byť málo pravděpodobnou, příležitost zjistit pachatele, mají se o to alespoň pokusit.⁹³

Podle odstavce druhého *správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže se o totožném skutku vede trestní řízení*. Jedná se o překážku *litispendence*, věci zahájené.⁹⁴ Pokud ale později trestní řízení skončí a o skutku se nerozhodne, že se nestal nebo není trestným činem, pak lze řízení o přestupku zahájit.⁹⁵ Poslední obligatorní důvod pro odložení věci zakotvuje odstavec čtvrtý. V něm se píše: „*Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže osoba přímo postižená spácháním přestupku nedala souhlas k zahájení řízení nebo tento souhlas vzala zpět, nejedná-li se o přestupek, který lze projednat i bez takového souhlasu.*“ Podle § 79 odst. 2 a 4 přestupkového zákona může být vzat souhlas kdykoliv zpět, dokud není vydáno rozhodnutí o odvolání, přičemž následně už není možné ho znovu udělit. Dojde-li k jeho zpětvzetí před zahájením řízení, věc bude odložena, jako když souhlas udělen nebyl.

Odstavec pátý vymezuje dva fakultativní důvody pro odložení, což znamená, že sám správní orgán posuzuje, zda věc odloží nebo ne. Prvním důvodem je situace, kdy *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*. V druhé situaci je *správní*

⁸⁸ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 441

⁸⁹ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 411

⁹⁰ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 440 a 441

⁹¹ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 591

⁹² RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 442

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2015, sp. zn. 8 As 110/2015-46 (č. 6260/2015 Sb. NSS), bod 18 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2017, sp. zn. 1 As 301/2016-58 (č. 684/2017 Sb. NSS), bod 35

⁹⁴ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 411

⁹⁵ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 442

trest, který lze za přešupek uložit, bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému z přešupeku uložen v trestním řízení za jiný skutek. V obou případech tak správní orgán může věc odložit, pokud dojde k závěru, že jiný uložený trest je dostatečný a tento by tak byl bezdůvodný.⁹⁶

Odložení věci podle odstavce jedna a dva se provádí podle § 76 odst. 3 přešupekového zákona usnesením, které se pouze poznamenává do spisu,⁹⁷ čímž nabývá i právní moci.⁹⁸ Proti takovému usnesení se tedy ani nelze odvolat, nicméně ho může správní orgán změnit novým usnesením, například vyjdou-li najevo nové skutečnosti o podezřelé osobě nebo se zásadně změni.⁹⁹ To se opět pouze poznamenává do spisu, nicméně už podle § 76 odst. 3 správního řádu. Tato usnesení tak nejsou formálními rozhodnutími a nezakládají tak překážku věci rozhodnuté.¹⁰⁰ O odložení jsou vyrozuměny osoby, které byly přímo postiženy spácháním přešupeku, jestliže jsou správnímu orgánu známy. Pokud by takové vyrozumění bylo neúměrně obtížné či nákladné, například z důvodu velkého množství poškozených,¹⁰¹ správní orgán ho doručí veřejnou vyhláškou. Podle § 76 odstavců čtyři a pět se také vydává usnesení o odložení věci, nicméně to se již doručuje do vlastních rukou adresáta.¹⁰² Z toho důvodu je možné se proti němu na základě § 76 odst. 5 správního řádu odvolat.

V případě, že je dán důvod pro odložení věci pro nedovršení patnáctého roku věku podezřelého v době spáchání skutku, má správní orgán podle § 76 odst. 6 přešupekového zákona povinnost oznámit tuto skutečnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí a zákonnému zástupci či opatrovníkovi dítěte. K tomu je informuje o všech podstatných okolnostech, které zjistil.

1.4 Předání věci

Druhým způsobem ukončení postupu před zahájením přešupekového řízení, které rozebírá tato podkapitola, je předání věci, jež upravuje § 64 přešupekového zákona. Podpůrně je pak možné použít správní řád, jehož § 12 se zabývá postoupením podání pro nepřislušnost jinému správnímu orgánu.¹⁰³ Správní orgán má po celou dobu, co se věci zabývá, povinnost ověřovat a zkoumat svoji příslušnost.¹⁰⁴ Pokud ji nemá, pak musí věc místně a věcně příslušnému orgánu předat.

⁹⁶ tamtéž, s. 444

⁹⁷ VETEŠNÍK, Pavel. In: MATEŠ a kol: *Základy správního práva trestního*..., s. 145

⁹⁸ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti*..., s. 412

⁹⁹ PRÁŠKOVÁ: *Nové přešupekové*..., s. 332

¹⁰⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 6 Tdo 152/2011 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 1 As 162/2012-44 (č. 2850/2013 Sb. NSS)

¹⁰¹ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti*..., s. 412

¹⁰² JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti*..., s. 594

¹⁰³ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti*..., s. 318

¹⁰⁴ ŠKUREK, Martin. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní*..., s. 144

Přestupkový zákon představuje bezodkladné předání věci správním orgánem příslušnému orgánu. Bezodkladnost je zde uvedena z důvodu, aby nedocházelo k bezdůvodným prodlevám. Bezodkladně ovšem nemusí znamenat den poté,¹⁰⁵ protože z oznámení nemusí být ihned patrné, zda je orgán k projednání věci příslušný. V § 64 jsou potom konkrétně vymezeny tři důvody pro předání věci.¹⁰⁶ Prvním je předání *orgánu činnému v trestním řízení, navštědující zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin*. Orgánem činným v trestním řízení bude zpravidla útvar Policie České republiky.¹⁰⁷ Pokud by tento orgán došel k závěru, že se o trestný čin nejedná a skutek je pouze přestupkem, věc postoupí zpět správnímu orgánu, který je tímto názorem již vázán a nemůže věc dále postoupit.¹⁰⁸ Doba, po kterou se vedlo trestní řízení, se pak podle § 32 přestupkového zákona nezapočítává do promlčecí doby. Druhá varianta předání *je orgánu příslušnému podle jiného zákona k projednání skutku, který má znaky přestupku osoby uvedené v § 4 odst. 4 nebo 5, pokud o skutku nebylo rozhodnuto v prvním stupni*. Osoby podle § 4 odst. 4 a 5 přestupkového zákona jsou ve zvláštním postavení.¹⁰⁹ Jedná se o osoby vyloučené z osobní působnosti tohoto předpisu. Jsou jimi poslanec a senátor, který požádal o projednání v disciplinárním řízení podle jiného zákona, soudce Ústavního soudu, který požádal o projednání v kárném řízení podle jiného zákona, a dále pak příslušník bezpečnostního sboru, osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci a osoba během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence. Pomine-li zvláštní postavení těchto osob, může být jejich věc projednána v přestupkovém řízení.¹¹⁰ Stejně tak může správní orgán rozhodnout o jednání majícím znaky přestupku, které bylo spácháno příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci, jestliže mu skutečnost o jejich příslušnosti není známa.¹¹¹ V posledním případě *správní orgán věc bezodkladně předá věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, pokud není věcně nebo místně příslušný*. Správní orgán, který je příslušný a věc mu byla předána, může využít shromážděné podklady od nepříslušného správního orgánu, pokud nejsou na újmu práv účastníků řízení.

V případě všech tří případů předání věci vydá správní orgán podle § 64 odst. 3 přestupkového zákona usnesení, které se poznamená do spisu. Toto usnesení není překážkou

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2013, sp. zn. 9 As 172/2012-32 (č. 493/2013 Sb. NSS), s. 4

¹⁰⁶ ŠTASTNÝ, Vít. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 379

¹⁰⁷ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 475

¹⁰⁸ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 319

¹⁰⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 131

¹¹⁰ ŠKUREK, Martin. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 145

¹¹¹ ŠTASTNÝ, Vít. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 383

věci rozhodnuté¹¹² a platí pro něj úprava obdobně jako pro odložení věci podle § 76.¹¹³ Je na místě uvést, že předání věci není vázáno pouze k postupu před zahájením, ale může k němu dojít i v průběhu již zahájeného řízení.¹¹⁴

¹¹² PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 292

¹¹³ ŠŤASTNÝ, Vít. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 384

¹¹⁴ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 290

2 Problematické aspekty právní úpravy

V následující části práce se pokusím identifikovat problémy jednotlivých institutů, kterými se zabývala předchozí kapitola, a případně navrhnout jejich řešení. Zaměřím se zejména na ty, jež považuji za více složité a podstatné. Pokud se jedná o otázky, kterými se podle mého není třeba více zabývat, pak jsou zakomponovány v příslušných podkapitolách první části práce.

První nedostatky, kterými se chci zabývat, se týkají problematiky udělování pokut ve fázi prověřování. V rámci opatřování vysvětlení má správní orgán právo předvolat osobu, jež bude vysvětlení podávat. Taková osoba je povinna se dostavit na určené místo v určený čas, přičemž pokud tomu vážné důvody brání, je povinna se bezodkladně správnímu orgánu omluvit.¹¹⁵ Jestliže tak neučiní, může ji tento nechat předvést podle § 60 správního řádu, jak jsem uváděl v podkapitole 1.2. Druhou možností by pak při nedostavení se předvolaného mohlo být uložení pořádkové pokuty do výše 5 000 Kč, protože příslušné ustanovení pokutu stanovuje pro bezdůvodné odepření podání výpovědi, které zahrnuje též nedostavení se. Jedná se totiž o situaci, jež stejným způsobem maří postup správního orgánu.¹¹⁶ Tento postoj zaujal i Poradní sbor ministra vnitra v závěru č. 153/2017. Odlišné stanovisko k tomuto názoru ovšem předkládají Jemelka a kol. a Potěšil a kol. ve svých komentářích, kteří tvrdí, že za bezdůvodné odepření podání vysvětlení nelze považovat, pokud se předvolaná osoba nedostaví na předvolání, byť bez řádné omluvy.¹¹⁷ Jedná se tak o téma, na které má i odborná veřejnost odlišné názory. Osobně se ztotožňuji s názorem Poradního sboru. Podle něho je třeba § 137 odst. 2 správního řádu vykládat širěji a nerozlišovat mezi odepřením podat vysvětlení a bezdůvodným nedostavením se. To z toho důvodu, že předpokladem podání vysvětlení je fyzická přítomnost předvolaného, který tak při nedostavení se naplňuje znaky jako při odepření a maří postup správního orgánu stejnou měrou. Lze předpokládat, že by bylo nedostavování se k podání vysvětlení velmi často zneužíváno, přičemž dotyčnému by pak nehrozila hmotná sankce. Zároveň pokud by se § 137 odst. 2 vykládal doslovně formálně, pak by platilo, že osobě při nedostavení se po tom, co bylo řízení již zahájeno, mohl správní orgán pokutu uložit podle § 62 správního řádu a následně ji i nechat předvést dle § 60 správního řádu. Pokud by se však nedostavila při postupech před zahájením řízení, pak by bylo možné pouze předvedení, které je obecně intenzivnějším zásahem do jejích práv než uložení pořádkové pokuty.

¹¹⁵ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 687

¹¹⁶ PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové...*, s. 328

¹¹⁷ JEMELKA a kol.: *Správní řád...*, s. 688

Obecně pak platí, že povinnosti podat vysvětlení se osoba nezabaví ani tím, že je přesvědčena o nezákonnosti předvolání.¹¹⁸ K tomu postačí, když užití tohoto institutu není nezbytně nutné k zjištění rozhodných skutečností. Pokud se i přesto ale předvolaný nedostaví a předvolání bylo vážně nezákonné, pak mu správní orgán nemůže pokutu uložit.¹¹⁹ Tím má svázané ruce a musí postupovat v prověřování skutku, dokud nezákonnost předvolání neodpadne. V minulosti se také řešila otázka, zda se mají osobě podávající vysvětlení hradit náklady, které jí vznikly v jeho souvislosti. Hrazení hotových výdajů a ušlého zisku upravuje § 79 odst. 4 správního řádu ve spojení s vyhláškou č. 520/2005 Sb. Podle této úpravy správní orgán nahradí náklady vzniklé v souvislosti s řízením jakékoli osobě. Opět se tak stalo problematickým to, že při podávání vysvětlení ještě řízení neprobíhá, nýbrž jsme ve fázi postupu před zahájením řízení. Podrobně věc rozebral opět poradní spor ministra vnitra ke správnímu řádu, tentokrát ve svém závěru č. 34. Zde argumentoval tím, že postavení osoby podávající vysvětlení se zásadně neliší od postavení osoby podávající svědeckou výpověď, přičemž pro podání vysvětlení a svědeckou výpověď platí obdobná pravidla. Zároveň se vysvětlením opatřují podklady pro vydání rozhodnutí, každý je k podání vysvětlení povinen a správní orgán ho může, jak jsem výše popsal, vynutit. Z těchto důvodů je tak správní orgán povinen nahradit za podmínek § 79 odst. 4 správního řádu hotové výdaje a ušlý výdělek, jež vznikly v souvislosti s podáním vysvětlení.

Problematický je i aspekt nemožnosti použít záznam o podaném vysvětlení jako důkazní prostředek, ať už podle § 137 správního řádu nebo § 61 zákona o policii. Soudy zároveň nepřipouští možnost číst při výslechu svědka namísto výpovědi takovýto záznam, jež obsahuje jeho dříve podané vysvětlení,¹²⁰ byť by na tento záznam i sám vyslýchaný odkazoval.¹²¹ Záznam tak slouží například k vyhodnocení svědecké výpovědi, která se s podaným vysvětlením toutéž osobou porovná.¹²² Ovšem faktem zůstává, že se tato pravidla v minulosti opakovaně obcházela. Typickým příkladem, který i soudy opakovaně rozhodovaly, je výslech policistů. V případě popsaném v rozsudku Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 204/2015-33 uznal magistrát města pana J. K. vinným ze spáchání dopravního přestupku, konkrétně stání na vyhrazeném parkovišti bez povolení. Proti tomuto rozhodnutí se rozhodl J. K. podat žalobu, ve které popřel svou vinu a tvrdil, že se k protiprávnímu jednání nepřiznal a že vozidlo na místě

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 As 32/2008-116

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince. 2017, sp. zn. 9 As 277/2016-45 (č. 9237/2017 Sb. NSS)

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010-73 (2208/2011 Sb. NSS)

¹²¹ MATES, Pavel. Dokazování v řízení o přestupcích. *Trestněprávní revue* 3/2020, s. 135

¹²² taméž

zaparkoval jeho známý, který měl auto zrovna k dispozici. Správní orgán ovšem vycházel z výpovědi policistů, kteří tvrdili, že se J. K. k vině přiznal. Zároveň ho při podávání vysvětlení na místě policisté neupozornili na možnost odepření výpovědi, a tak by i případné doznání bylo neúčinné. Krajský soud tuto žalobu zamítl jako nedůvodnou. J. K. tak podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten rozhodl, že rozsudek krajského soudu je nezákonný, protože nebyly shromážděny takové důkazy, pro které by mohl být J. K. uznán vinným. Správní orgán vycházel z fotografie zaparkovaného vozidla a svědeckých výpovědí zasahujících policistů. Nejvyšší správní soud došel předně k závěru, že pokud požadovali policisté vysvětlení, měli o něm pořídit záznam, a před jeho podáním J. K. poučit o možnosti odepřít vysvětlení. A i pokud by toto bylo provedeno v souladu se zákonem, nebylo podle Nejvyššího správního soudu možné záznam jako důkazní prostředek použít, protože je to zakázáno § 137 odst. 4 správního řádu. Úřední záznam totiž slouží správnímu orgánu pouze jako předběžná informace. Výpověď policistů, kterou popisují, co se dozvěděli při provádění úkonu, konkrétně při podávání vysvětlení J. K., potom nebyla z ústavněprávního hlediska akceptovatelná a zákaz použití záznamu o podaném vysvětlení nelze podle Nejvyššího správního soudu obcházet tak, že budou vyslechnuti policisté jako svědci, kteří byli vyjádření J. K. přítomni. Tato výpověď je tak jako důkaz nepoužitelná, což potvrzuje i další judikatura.¹²³

S podáváním vysvětlení souvisí i časté zneužívání tohoto institutu samotnými správními orgány. Předvolávají si totiž i osoby, jejichž vysvětlení vůbec nepotřebují. Při jeho podávání podezřelý často osloví s nabídkou vyřešit záležitost příkazem na místě.¹²⁴ Tento postup je v rozporu s § 137, a tím i postupem nezákonným. Pravděpodobně nenajdeme ani jinou oporu v platném právu. Podle mého názoru se ale jedná o možný návrh *de lege ferenda* a je jistě možné uvažovat o uzákonění tohoto postupu. Sám jsem se totiž jednou s touto situací v praxi setkal a osobně mě toto řešení velmi zaujalo. Podle mého názoru by tímto bylo řízení zjednodušeno, vše vyřešeno rychleji a i hospodárněji. V konečném důsledku by tímto postupem mohl být podezřelý méně zatížen, než kdyby probíhalo celé řízení. Tento postup by také vedl k osobnímu vyřízení věci, což by mohlo mít efektivnější výchovný účinek na pachatele.

Další oblastí obsahující problematická ustanovení je odložení věci, konkrétně podoba jeho vydání a následné doručování. Odložení věci upravuje § 76 přestupkového zákona. Ve všech zde uvedených situacích se vydává usnesení. Ovšem je třeba rozlišovat, zda se takové

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, sp. zn. 1 As 204/2015-33 nebo Nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 2014/ 07 (86/2008 Usn.) nebo Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2012, sp. zn. 7 Tdo 1116/ 2012-42

¹²⁴ RIEGEL, Filip. In: POTĚŠIL a kol.: *Správní řád...*, s. 691

usnesení pouze poznamenává do spisu nebo se doručuje. Odložení podle odstavců jedna a dva se provádí oním poznamenáním.¹²⁵ Nedoručuje se, pouze se vyrozumívají osoby přímo postižené spácháním skutku, jenž se takto odložil, a navíc ne vždy. Podrobně jsem se tomuto věnoval v podkapitole 1.3. Čím se ale budu zabývat nyní je odložení podle odstavců čtyři a pět, jež se doručuje do vlastních rukou adresáta.¹²⁶ Adresátem podle odstavce pět bude podezřelý z přestupku a osoba přímo postižená jeho spácháním, pokud je známa. Ohledně odstavce čtvrtého však nejsou adresáti úplně jasní, protože zákon je nikde nevyjmenovává. Dokonce ani komentářová literatura nezastává shodný postoj v tom, komu má být usnesení doručeno. Jeden názor se přiklání k doručování všem osobám, které by byly účastníky řízení podle § 68 přestupkového zákona (tedy zjednodušeně obviněný, poškozený a vlastník věci), protože půjde o oznamování rozhodnutí ve smyslu § 72 správního řádu.¹²⁷ Druhý považuje za adresáty přímo postižené osoby, které udělují souhlas se zahájením řízení.¹²⁸ Obdobný postoj

dovodil i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 164. Předně vyvrací prvně uvedený názor a to tak, že argumentace paragrafem 72 správního řádu, kdy se má doručovat účastníkům řízení, nemůže fungovat, protože zde míněný „účastník“ je účastníkem správního řízení. Nicméně z § 76 odst. 4 přestupkového zákona jednoznačně vyplývá, že se jedná o postup před tímto řízením. Byť je tak možné si účastníky nějakým způsobem domýšlet, stále se nebude jednat o účastníky skutečné. Pro absenci bližší úpravy v přestupkovém zákoně lze soudit, že usnesení podle odstavce čtvrtého se má oznamovat tzv. dotčené osobě, což je v námi posuzovaném případě osoba přímo postižená spácháním přestupku, jejíž souhlas je podmínkou zahájení řízení. Vedle toho došel poradní sbor k závěru, že je třeba vyrozumět o odložení i podezřelého, a to v těch případech, kdy podezřelý ví o tom, že jsou vůči němu činěny nějaké úkony. Totiž vzhledem k zásadě veřejné správy jako služby veřejnosti by byla tato porušení, protože podezřelý by byl vystaven nejistotě, zda bude řízení zahájeno, či nikoliv. Protože je možné proti vydanému usnesení, jež se doručuje, podat odvolání, je důležité, aby byly oprávněné osoby zcela zřejmé a mohly tak plně využít svého práva. Předvedme si to na situaci, ve které aplikujeme odstavec pátý, kdy se věc odkládá fakultativně pro bezdůvodnost trestu, kdy jiný trest za jiný skutek je dostatečný. Myslím, že snahou zákonodárce bylo, aby přímo postižené osoby skutkem pachatele mohly skrze odvolání

¹²⁵ VETEŠNÍK, Pavel. In: MATES a kol.: *Základy správního práva trestního* ..., s. 145

¹²⁶ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti* ..., s. 594

¹²⁷ RIEGEL, Filip. In: BOHADLO a kol.: *Zákon o odpovědnosti* ..., s. 444

¹²⁸ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti* ..., s. 594

napadnout usnesení o odložení přestupku. Pokud pak bude řízení zahájeno, může vést k potrestání pachatele, který by se jinak trestu za takový skutek vyhnul.

Následující odstavec se bude věnovat vztahu dvou ustanovení přestupkového zákona, který není úplně vyjasněný. Jak jsem již opakovaně uváděl v předchozí kapitole, podezřelí poslanci a senátoři mohou požádat o projednání v disciplinárním řízení a soudci Ústavního soudu mohou požádat o projednání v kárném řízení. Pokud tak učiní, nastává podle § 64 odst. 1 písm. b) důvod k předání věci. O tom vydané usnesení se poznamenává do spisu. Ovšem zároveň se podle § 76 odst. 1 písm. c) věc odloží, pokud tyto osoby požádaly o projednání v příslušných řízeních, což se opět poznamenává do spisu. K naplnění předpokladů obou ustanovení tak dochází ve stejný okamžik. Přemýšlel jsem tedy, zda se do spisu poznamenávají vždy obě či má nějaká přednost nebo si správní orgán vybírá. V jednom z komentářů k přestupkovému zákonu jsem našel pasáž, která popisuje situaci o předání věci u zahájeného řízení, přičemž vydáním usnesení o tomto předání má dojít i k zastavení řízení.¹²⁹ Podle mého názoru ovšem není možné tyto kroky spojit. To je dáno již tím, že aplikace § 76 odst. 1 písm. c) stojí na aktivitě podezřelého, např. poslance nebo senátora, konkrétně na jeho požádání o projednání v disciplinárním nebo kárném řízení. Vedle toho aktivování § 64 odst. 1 písm. b) na podezřelém nestojí a pouze vymezuje situace, za kterých se věc předává. Pokud tedy podezřelý požádá orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním nebo kárném řízení, příslušný správní orgán věc odloží, protože tak má učinit podle § 76 odst. 1 písm. c). Nicméně protože odložení věci by nebylo dostatečné a nastala by situace vymezená v § 64 odst. 1 písm. b), jsou dány důvody pro to, aby se spáchaným skutkem zabýval jiný orgán, kterému správní orgán věc předá. Správní orgán by věc tedy nejprve odložil a až posléze předal s tím, že oba úkony budou ve spisu poznamenány. Nicméně předpokládám, že v praxi se nebude jednat o tolik závažný problém.

¹²⁹ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti ...*, s. 477

Závěr

Má bakalářská práce se věnuje Postupu před zahájením přestupkového řízení. Jejím cílem bylo vyjasnění problematiky postupu před zahájením přestupkového řízení skrze právní úpravu, zjištění jejích problémů a případně navržení jejich řešení.

První kapitola pojednává o samotném postupu před zahájením přestupkového řízení tak, jak ho vymezuje právní úprava. Skládá se ze čtyř podkapitol, ve kterých jsou rozebrány všechny nosné instituty související s tématem práce. V první podkapitole jsem se zabýval oznamováním přestupku, konkrétně jeho různými podobami, zejména těmi vymezenými přestupkovým zákonem v § 73 a § 74. V návaznosti na oznamování jsem potom představil i další předpisy a jejich ustanovení, která s ním úzce souvisí. Druhá podkapitola se věnuje prověřování oznámení o přestupku, tedy institutům vysvětlení a zajištění důkazu, které k tomuto účelu slouží. Také jsem uvedl současnou podobu součinnosti správních orgánů s jinými orgány, ke které v rámci prověřování oznámení o přestupku typicky dochází. Následně jsem se přesunul k institutům, kterými postup před zahájením přestupkového řízení končí. Prvním takovým je odložení věci, kde jsem se zaměřil zejména na důvody, které k němu vedou, protože se jedná o velmi bohatý výčet. Druhým způsobem ukončení je potom předání věci, jež první kapitolu práce uzavírá. Jedná se o podkapitolu stručnější, obsahující tři důvody pro předání tak, jak říká zákon.

Ve druhé kapitole představuji problémy, jež současná právní úprava postupu před zahájením přestupkového řízení přináší. Prvním takovým je nejasnost v možnosti udělování pořádkových pokut správním orgánem v rámci podávání vysvětlení. Konkrétně v případě bezdůvodného nedostavení se k takovému podání. Zde jsem se po argumentacích přiklonil k názoru, že takovou pokutu je možno uložit. Následně jsem se krátce vyjádřil k nezákonným předvoláním k podání vysvětlení a k problematice náhrad nákladů osobám podávajícím vysvětlení, které jí vznikly v jeho souvislosti. Zde jsem čerpal ze závěru Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád a správní trestání, podle kterého mají být tyto náhrady hrazeny. Další odstavec řeší nemožnost užití záznamu o podaném vysvětlení jako důkazního prostředku a věnuje se zákazu obcházení takového pravidla. Poté jsem u vysvětlení ještě zůstal a popsal jeho zneužívání správními orgány. Jedná se o to, že správní orgány, byť to nepotřebují, předvolávají podezřelé k podání vysvětlení, načež s nimi věc vyřídí osobně a tato se uzavře. Tyto postupy osobně považuji za vcelku vhodné řešení, nicméně je třeba říci, že jsou v současné době nezákonné. Mohlo by tak být na zákonodárci, aby změnil platné předpisy tak, že by správní orgány mohly obdobným způsobem postupovat. Další část práce upozorňuje na problém nejasně vymezených adresátů při doručování odložení věci podle § 76 odst. 4

přestupkového zákona a představuje různé pohledy na jeho řešení. Věc jsem uzavřel tak, že adresáty by v tomto případě měly být osoby přímo postižené spácháním přestupku a měli by být vyrozuměni o odložení i podezřelí, kteří vědí, že proti nim správní orgán již činí nějaké úkony. V posledním odstavci kapitoly se potom pokouším vymezit řešení současného splnění podmínek pro odložení věci a pro předání věci.

Obecně lze říci, že právní úprava postupu před zahájením přestupkového řízení je dobře zpracována a výrazné nedostatky v současné době podle mého názoru neobsahuje. Na druhou stranu určité problémy přetrvávají a podle mého zkoumání se jimi nikdo více nezabývá. Pravdou zůstává, že se často jedná o nedostatky teoretického rázu a věřím, že pokud jsou správními orgány překlenovány v praxi, děje se tak kreativním způsobem.

Seznam použité literatury

Monografie:

FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, 304 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 239 s.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 447 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 520 s.

Komentáře:

BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s.

FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 884 s.
Dostupné z: databáze aspi.cz

JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s.
Dostupné z: databáze beck-online.cz

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.
Dostupné z: databáze beck-online.cz

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, 864 s.

POTĚŠIL, Lukáš. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s.
Dostupné z: databáze beck-online.cz

VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 483 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz

VETEŠNÍK, Pavel, JEMELKA, Luboš. *Zákon o obecní policii. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 463 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Článek v odborném časopise:

MATES, Pavel. Dokazování v řízení o přestupcích. *Trestněprávní revue* 3/2020

Právní předpisy:

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

Závěr č. 116 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 8. 6. 2012

Závěr č. 153 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017

Závěr č. 164 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 6. 1996, sp. zn. II ÚS 98/95 (42/1996 Usn.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 1 As 56/2006-74

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 2014/ 07 (86/2008 Usn.)

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, čj. 30 Ca 74/2008-12

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 As 32/2008-116

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115 (č. 1856/2009 Sb. NSS)

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (30/2010 Usn.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 5 As 32/2009-77

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010-73 (2208/2011 Sb. NSS)

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 6 Tdo 152/2011

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2012, sp. zn. 7 Tdo 1116/ 2012-42

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2013, sp. zn. 9 As 172/2012-32
(č. 493/2013 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 1 As 162/2012-44
(č. 2850/2013 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. 6 As 22/2013-27

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2014, sp. zn. 3 As 80/2013-18
(č. 936/2014 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2015, sp. zn. 2 As 89/2015-33
(č. 4403/2015 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2015, sp. zn. 8 As 110/2015-46
(č. 6260/2015 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, sp. zn. 1 As 204/2015-33

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2017, sp. zn. 1 As 301/2016-58
(č. 684/2017 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince. 2017, sp. zn. 9 As 277/2016-45
(č. 9237/2017 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2019, sp. zn. 1 As 406/2018-34

Abstrakt

Tato práce pojednává o postupech před zahájením přestupkového řízení. V první části jsou vymezeny základní pojmy této problematiky a jednotlivé instituty. Jsou jimi oznamování přestupku, jeho prověřování a součinnost orgánů v rámci těchto postupů. Dále se práce věnuje způsobům ukončení tohoto postupu, vyjma samotného zahájení řízení, kterými jsou odložení věci a předání věci. V druhé kapitole jsou pak rozebrány problematické aspekty těchto institutů společně s hledáním jejich řešení. Cílem práce je předestřít zákonnou úpravu postupu před zahájením přestupkového řízení, analyzovat ji, poukázat na její problémy a případně navrhnout jejich řešení.

Abstract

This thesis deals with the procedure before transgression proceedings. The first part defines the basic concepts of this issue and individual institutes. These are the notification of transgression, its investigation and the interaction of the authorities within these procedures. The thesis also deals with the methods of termination of this procedure, except for the initiation of the transgression proceedings itself, which are the adjournment of the case and the handing over the case. The second chapter then discusses the problematic aspects of these institutes together with the search for their solutions. The aim of the thesis is to describe the legal regulation of the procedure before transgression proceedings, to analyze it, to point out its problems and, if necessary, to propose solutions.

Klíčová slova

postup před zahájením přestupkového řízení, oznámení přestupku, prověřování přestupku, součinnost orgánů při prověřování spáchání přestupku, odložení věci, předání věci

Key words

The procedure before transgression proceedings, transgression notification, investigation of transgression, interaction of the authorities in the investigation, adjournment of the case, handing over the case