

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

David Bohadlo

Souvislosti správního řízení a správního trestání

Disertační práce

Olomouc 2018

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Souvislosti správního řízení a správního trestání vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Rtyni v Podkrkonoší dne 18. 11. 2017

David Bohadlo

Obsah

1	Úvod	5
2	Vymezení základních pojmů	10
2.1	Správní trestání	10
2.2	Správní právo trestní a správněprávní odpovědnost	12
2.3	Správní delikt	13
2.4	Správní řízení, správní právo procesní	16
3	Prameny a principy trestání	18
3.1	Prameny správního trestání	18
3.2	Principy trestání	21
4	Historický kontext	24
4.1	Rakousko - Uhersko	24
4.2	První republika	29
4.3	Vývoj po roce 1948	32
4.4	Vývoj po roce 1989	37
5	Souvislosti správního řízení a správního trestání v řízení o přestupku	41
5.1	Obecné otázky řízení o přestupcích	41
5.2	Postup před zahájením řízení	49
5.3	Postup v řízení	53
5.3.1	Zahájení řízení o přestupku	53
5.3.2	Doručování písemností	55
5.3.3	Ústní jednání a dokazování	59
5.4	Ukončení řízení o přestupku a jeho náklady	66
5.4.1	Zastavení řízení	66
5.4.2	Rozhodnutí o přestupku	67
5.4.3	Náklady řízení	70
5.5	Zvláštní druhy řízení	73
5.5.1	Společné řízení	73
5.5.2	Řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení	81
5.5.3	Příkaz	89
5.5.4	Ukládání napomenutí a pokuty příkazem na místě	93
5.6	Řízení o odvolání	98
5.6.1	Zásada zákazu reformationis in peius	103
5.7	Zvláštní postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku	107
5.7.1	Nové rozhodnutí	107
5.7.2	Přezkumné řízení	110
5.7.3	Přezkum příkazu na místě	115
5.7.4	Přechod úhrady pokuty na právního nástupce	116
6	Závěr	118
7	Literatura a použité zdroje	122
8	Abstrakt	134

Seznam použitých zkratek

Listina

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

obč. zák.

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

obecní zřízení

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

s. ř. s.

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

spr. řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

tr. řád

zákon č. 14/1961 Sb., trestní řád

tr. zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Úmluva

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)

Ústava

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

přestupkový zákon

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

zák. č. 200/1990 Sb. (v judikatuře též jako **zák. o přestupcích**)

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zák. o některých přestupcích

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

zák. o obecní policii

zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

zák. o Policii ČR

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

1 Úvod

Správní trestání představuje významnou oblast veřejné správy, v níž se plně projevuje její mocenský, vrchnostenský a jednostranný charakter, ruku v ruce s její řídicí a organizační funkcí. Správní trestání je nicméně významné i v jiném ohledu. Označuje totiž oprávnění veřejné správy trestat, přičemž účelem správního trestání je v první řadě zajistit bezproblémový a bezporuchový výkon veřejné správy.

Správní právo trestní v loňském roce prošlo nejrozsáhlejší reformou od roku 1990, na jejímž základě došlo k významným změnám v pojetí a koncepci odpovědnosti za správní delikty. Nejvýznamnějším druhem správního deliktu se stal přestupek, jehož se nově může dopustit jak osoba fyzická, tak i podnikající fyzická osoba, ale i osoba právnická. Rekodifikace správního práva trestního byla dovršena nabytím účinnosti „nového“ přestupkového zákona, doprovodného zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s celou reformou správního trestání, a zákona o některých přestupcích. Přílehlavějším je hovořit o částečné rekodifikaci, neboť úprava skutkových podstat přestupků zůstala ve zvláštních zákonech, přestupkem i nadále nejsou disciplinární a pořádkové delikty a správně trestní proces není v přestupkovém zákoně kodifikován.

Správní řád je tak i nadále v procesní rovině spojujícím prvkem mezi přestupkovým zákonem a zvláštními zákony upravujícími skutkové podstaty přestupků, neboť přestupkové řízení je i po rekodifikaci pod silným subsidiárním vlivem správního řádu. Byť byla zvažována varianta komplexní procesněprávní úpravy v přestupkovém zákoně, ale i varianta subsidiárního použití trestního řádu obdobně jako je tomu Německu.

Důvodem pro přistoupení k rekodifikaci správního práva trestního byla snaha odstranit nedostatky předchozí právní úpravy v několika rovinách. Zejména se jednalo o komplikovanou úpravu správněprávní odpovědnosti z důvodu existence různých druhů správních deliktů. Vedle odpovědnosti za přestupky, podléhali adresáti povinností v oblasti správního práva také odpovědnosti za tzv. jiné správní delikty, tedy správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob, případně správní delikty fyzických osob. U jiných správních deliktů potom absentovala obecná právní úprava základů odpovědnosti, přičemž podmínky odpovědnosti za tyto delikty byly v podstatě nahodile upraveny ve více než 200 zákonech. Zároveň existovala masa skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů bez sjednocující koncepce a často s neodůvodněně přísnými tresty. Je nutno

bohužel konstatovat, že sjednocením pod pojem přestupek zvláštní část přestupkového práva zásadních změn k lepšímu nedoznala a nadále trpí roztříštěností bez jednotné koncepce. V procesní rovině vykazovala právní úprava zásadní deficity, neboť u jiných správních deliktů bylo ve většině případů postupováno pouze dle správního řádu, případně nahodilých odchylek ve zvláštních zákonech. Správní řád ovšem nikdy nebyl zamýšlen jako výlučný procesní předpis, dle něhož má být postupováno v oblasti správního trestání a neobsahuje tak standardy spravedlivého (fair) procesu zejména v oblasti ochrany práv obviněného. U jiných správních deliktů tak musely být tyto standardy často dovozovány analogií k předchozímu zákonu o přestupcích, případně k právu trestnímu a dotvářeny judikaturou soudů, a to s odkazem na čl. 6 Úmluvy i judikaturou ESLP.

Cílem práce je analyzovat vnitřně diferencované a často komplikované vztahy uvnitř správního trestání se zaměřením na vztahy procesněprávní a poukazovat na jejich vzájemné vazby, u nichž hraje zásadní roli obviněný a správní orgán, jako strážce veřejného zájmu v postavení „veřejného žalobce“ a zároveň v postavení orgánu, který rozhoduje ve věci samé.

Nepostačí zabývat se pouze samotným procesním postupem správního orgánu v rámci správního trestání, ale i širšími vztahy veřejné správy a soudnictví, ale i úzkou vazbu na soudní trestání. Práce stojí na kritické analýze nejen stávající právní úpravy, ale i na srovnání s předchozí právní úpravou, doktríny a aplikační praxe včetně judikatury správních soudů a Ústavního soudu. Ve vazbě na čl. 6 Úmluvy a tzv. soft law Rady Evropy nelze zůstat jen v oblasti národního práva, ale je třeba se zabývat i právem a judikaturou ESLP zejména ve vztahu k principům spravedlivého procesu, jako významným zdrojem poznatků a inspirací k zamyšlení. Vzájemné interakce lze pozorovat v rámci řady analyzovaných institutů, jako je např. ústní jednání a jeho nově zakotvená fakultativnost či přístup k zásadě zákazu reformace in peius. Nezbytná je též komparace se zahraničními právními úpravami, v této práci s rakouskou, německou a polskou.

Výsledkem nemá být pouhé poskytnutí výkladu čtenářům práce, ale zamyšlení se nad příčinami, kritické hodnocení různých přístupů k dané problematice, nabídnutí možných řešení a též poskytnutí v odůvodněných případech východisek pro úpravu de lege ferenda. Z hlediska dalšího možného zkoumání předkládané problematiky bude zásadní sledovat judikaturu správních soudů a vývoj doktríny.

Mezi využívané metody tak patří metoda deskriptivní, metoda analýzy a metoda komparativní, doplněná metodou historicko-srovnávací, deduktivní a interpretační.

Cílům odpovídá i struktura práce, v níž nejprve vymezují základní pojmy, se kterými v disertační práci pracuji a následně analyzuji prameny správního práva trestního a principy trestání, které vyjadřují podstatné rysy trestání a jeho účel a jsou nositeli hodnot, k jejichž ochraně realizace trestního práva soudního i správního směřuje. Řada souvislostí je obtížně seznatelná bez znalosti jejich historického kontextu, neboť mnohé otázky, které si pokládáme dnes, řešila již prvorepubliková doktrína, důležitý je i vývoj právní úpravy správního práva trestního ve vazbě na postupné oddělování správně trestního procesu a soudního procesu trestního, včetně důvodů, které vedly ke změnám v právní úpravě. Ve stěžejní části práce se potom věnuji souvislostem správního řízení a správního trestání na půdorysu řízení o přestupku.

Při psaní disertační práce jsem vycházel z odborné literatury uvedené v závěru práce. Jedná se o monografie, komentáře, učebnice, sborníky a odborné články zejména v časopisech *Správní právo*, *Trestněprávní revue* a *Právní praxe*. Z odborné literatury, která vyšla ještě před rekonstrukcí správního trestání lze vyzdvihnout zejména monografii Heleny Práškové - *Základy odpovědnosti za správní delikty*, která významně přispěla k pojetí a významu odpovědnosti za správní delikt v naší doktríně. Z odborné literatury reagující již na stávající právní úpravu považuji za nejvýznamnější zdroje kolektivní monografie Kateřiny Frumarové – *Správní trestání*, Pavla Matese – *přepřelované Základy správního práva trestního* a monografii Heleny Práškové – *Nové přestupkové právo*.

Ve své publikační činnosti se právním prostředím správního řádu a správním řízením zabývám dlouhodobě, za zmínku stojí komentář ke správnímu řádu, který vyšel poprvé v roce 2008¹ a jeho páté vydání v roce 2016². Jako autor se zde věnuji zejména problematice zajištění průběhu a účelu řízení, nicotnosti rozhodnutí, řádným a mimořádným opravným prostředkům, zvláštními ustanoveními o některých řízeních a opatření obecné povahy. Komentář je citován v odborných publikacích, desítkách rozsudků Nejvyššího správního soudu a rozhodnutích Nejvyššího soudu a Ústavního

¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 616 s.

² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 672 s.

soudu. Soudním přezkumem postupu správního orgánu jsem se zabýval v komentáři k soudnímu řádu správnímu.³

Část mé disertační práce byla publikována v kolektivní monografii *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*⁴, kde jsem se jako vedoucí autorského kolektivu a autor zejména procesní úpravy správního trestání věnoval právnímu prostředí správního práva trestního za účinnosti předchozího zákona o přestupcích a stávajícího spr. řádu. Citace z uvedené monografie lze nalézt v odborné literatuře⁵ a odkazy na ni i judikatuře správních soudů⁶. Kladně a podrobně recenzována⁷ byla v zahraničí prof. Wojciechem Radeckim a doporučována jako cenný zdroj pro úvahy o změnách polské právní úpravy v oblasti správního trestání.

Novým přestupkovým zákonem a jeho vazbám na správní řád se podrobně věnuji jako vedoucí autorského kolektivu a autor podstatné části procesních ustanovení zákona v komentáři⁸ k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, kde je tak publikována taktéž část mé disertační práce.

Práce je členěna na kapitoly, podkapitoly a oddíly. Systematicky postupuje od vymezení základních pojmů, pramenů a principů přes historické konsekvence k souvislostem správního trestání a správního řízení se zaměřením na řízení o přestupku.

Konkrétně po úvodu následuje kapitola (2) věnující se vymezení základních pojmů, se kterými v disertační práci pracuji. V podkapitole (2.1) je vymezen pojem správního trestání, v podkapitole (2.2) správní právo trestní, jako subsystém správního práva, který upravuje správněprávní odpovědnost, v podkapitole (2.3) vymezují správní delikt jako základ správněprávní odpovědnosti a uvádím jeho

³ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.

⁴ BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s.

⁵ Např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s.; FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s.; MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*. 2016, č. 12, s. 25-30; KÜHN, Z. *Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu*. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, s. 77; MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015; FRYŠTÁK, M., KUČHTA, J., PROVAZNÍK, J., ČEP, D. *Postavení úřední osoby v trestním právu*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, 332 s.

⁶ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2017, sp. zn. 6 Ads 44/2017

⁷ RADECKI, W. *Recenzja książki Davida Bohadlo, Lukaša Potěšila, Jana Potměšila, Správní trestání z hlediska praxe a judikatury (Karanie administracyjne z punktu widzenia praktyki i orzecznictwa)*, *Wydawnictwo C.H.Beck, seria „Právní praxe“, Praha 2013, s. 206*. In. *Prokuratura i Prawo*, nr.11/listopad 2015, Warszawa, Prokuratura Generalna, 2015, s. 136-151.

⁸ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s.

obecnou doktrinní definici. V podkapitole (2.4) je vymezeno správní řízení, jako správní právo procesní v užším slova smyslu.

V kapitole (3) a její podkapitole (3.1) jsou vymezeny prameny správního trestání, kde vedle norem ústavního pořádku a mezinárodního práva zmiňují i sféru soft law Rady Evropy a samozřejmě další zásadní právní předpisy regulující správní trestání. Podkapitola (3.2) je věnována principům trestání.

Kapitola (4) se věnuje historickému vývoji správního trestání se zaměřením na jeho procesní část. V podkapitole (4.1) je charakterizován vývoj správního řízení a správního trestání za Rakouska-Uherska a mimo jiné uváděny úvahy prof. Pražáka ohledně kompetencí a procesních postupů v oblasti policejního řízení trestního. V podkapitole (4.2) se věnují přijetí prvního správního řádu na našem území a neúspěšné reformě správního práva trestního. V podkapitole (4.3) je shrnuta éra socialistického správního trestání a vztahu tehdejších správních řádů k zákonům upravujícím správní trestání. V podkapitole (4.4) je shrnut vývoj po revoluci v roce 1989 a přijetí zákona 200/1990 Sb., o přestupcích, který „zažil“ při své aplikaci dva správní řády, včetně současného a byl v roce 2017 nahrazen stávajícím přestupkovým zákonem.

Stěžejní kapitola (5) se nejprve v podkapitole (5.1) věnuje obecným otázkám souvislostí správního trestání a správního řízení zejména ve vazbě na řízení o přestupku, jako nejvýznamnějším správním deliktu a v následujících podkapitolách se těmito souvislostmi zabývám v rámci jednotlivých fází řízení o přestupku, a to od postupu před zahájením řízení v podkapitole (5.2), přes postup v samotném řízení v podkapitole (5.3), po ukončení řízení o přestupku v podkapitole (5.4), včetně zvláštních druhů řízení v podkapitole (5.5), řízení o odvolání v podkapitole (5.6) a zvláštních postupů po právní moci rozhodnutí o přestupku v podkapitole (5.7.).

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. JUDr. Pavlu Matesovi, CSc. za jeho vedení, pomoc a spolupráci v průběhu mého doktorského studia.

2 Vymezení základních pojmů

2.1 Správní trestání

Správní trestání představuje významnou oblast veřejné správy, v níž se plně projevuje její mocenský, vrchnostenský a jednostranný charakter, ruku v ruce s její řídicí a organizační funkcí. Správní trestání je nicméně významné i v jiném ohledu. Označuje totiž oprávnění veřejné správy trestat. Uvedená kompetence je tudíž dalším z významných prvků, jež ve svém souhrnu umožňují vystihnout jednotlivá specifika veřejné správy.⁹

Veřejná správa je tradičně zařazována jako specifická složka moci výkonné. Těžiště její činnosti spočívá v provádění obsahu zákonů v souvislosti se správou veřejných záležitostí. Tím se však veřejná správa zdaleka nevyčerpává. Provádění obsahu zákonů totiž v případě veřejné správy tkví i ve vydávání „vlastních“ právních předpisů, jejichž prostřednictvím se veřejná správa vedle zákonodárce sama podílí na správě veřejných záležitostí. Tím si v podstatě doplňuje a dotváří svou náplň činnosti. Stanovuje a specifikuje obecná pravidla chování. Vedle toho má správa veřejných záležitostí také oprávnění trestat, potažmo posléze vynucovat pravidla chování stanovená zákonodárcem a doplněná veřejnou správou, respektive sankcionovat jejich porušení. Žádné jiné právní odvětví neumožňuje tvorbu práva a současně sankcionování v případě jeho porušení. Trestní právo, se kterým je oblast správního trestání často komparována, nedává možnost orgánům činným v trestním řízení vydávat právní předpisy; umožňuje jim pouze sankcionovat. Veřejná správa tudíž představuje poměrně specifický systém, v němž se kombinuje spravování (v užším smyslu), vydávání právních předpisů a sankcionování.¹⁰

Účelem správního trestání je v první řadě zajistit bezproblémový a bezporuchový výkon veřejné správy. Správní trestání slouží veřejné správě k tomu, aby mohla vykonávat správu veřejných záležitostí, potažmo aby tento výkon nebyl narušen či ohrožen. Má tedy zřetelnou ochrannou funkci. Nelze však pomíjet, že správní trestání je samo o sobě výkonem veřejné správy a jejím projevem. Zde již nejde o pomocný nástroj k dosažení určitého cíle, nýbrž správní trestání je cílem samo o sobě. Veřejná správa svým trestním systémem dohlíží na dodržování právních předpisů a vyváženého stavu společnosti a spravovaných společenských

⁹ BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1.

¹⁰ Tamtéž.

vztahů. Správní trestání umožňuje potrestat ty, kteří porušili pravidla chování. Tím je nejenom usnadněn další výkon správní činnosti, ale rovněž dochází k zásahu do jiných oblastí. I v tomto ohledu jde ovšem stále o správu veřejných záležitostí uskutečňovanou prostřednictvím specifických funkcí správního trestání. Správním trestáním proto veřejná správa chrání sebe samu stejně jako spravované subjekty a objekty.¹¹

Jestliže jsem výše naznačil některé z funkcí správního trestání, považuji za vhodné uvést i funkce zbývající. Jak vyplývá i z judikatury,¹² preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci (obviněnému). Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. V návaznosti na to lze konstatovat, že funkce správního trestání je reparační, satisfakční, retributivní, represivní, preventivní, výchovná a signalizační. Samozřejmě, že tyto funkce se projevují různě. To je dáno jednak faktory objektivními, představovanými zejména znaky skutkové podstaty příslušného správního deliktu a s ní spojenými sankcemi, jednak faktory subjektivními, které jsou na straně pachatele, poškozeného či veřejnosti. Je tudíž obtížné stanovit, která z naznačených funkcí by měla zaujímat pomyslné první místo. Pokud budeme na oblast správního trestání nazírat jako na složku trestního práva obecně, potom v první řadě půjde o funkce represivní, retributivní, satisfakční či reparační. Jestliže ovšem budeme nahlížet na správní trestání jako na součást veřejné správy, která v sobě spojuje prvky řízení a spravování, do popředí se dostávají funkce preventivní, výchovná či signalizační. Podle mého názoru nelze obě dvě oblasti a systém funkcí správního trestání stavět proti sobě, nýbrž je třeba vycházet z jejich vzájemného doplňování a kombinace. Teprve tím je podpořena existence správního trestání jako specifické oblasti veřejné správy.¹³

¹¹ Tamtéž.

¹² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003-48, 560/2005 Sb. NSS.

¹³ BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2.

2.2 Správní právo trestní a správněprávní odpovědnost

Vedle pojmu „správní trestání“ se často lze setkat v odborné literatuře s pojmem „správní právo trestní“.¹⁴ Zatímco správní trestání spíše označuje specifikum a oprávnění veřejné správy trestat, správní právo trestní je jeho právním základem. Kdyby nebylo správního práva trestního, těžko bychom mohli hovořit o správním trestání. Pojem „správní právo trestní“ tudíž naznačuje, že jde o subsystém správního práva, který upravuje správněprávní odpovědnost, ve svém důsledku tedy i správní trestání. Správní trestání díky tomu můžeme označit za projev správního práva trestního v praxi a představuje jeho reálné uskutečňování. Správní právo trestní je integrální součástí širší kategorie správního práva. Tradičně se v odborné literatuře¹⁵ uvádí, že v sobě zahrnuje část správního práva organizačního, hmotného a procesního.¹⁶

Zjednodušeně lze konstatovat, že správní právo trestní upravuje základy správněprávní odpovědnosti. Pro správněprávní odpovědnost platí, že jde o odvětvovou právní odpovědnost. Projevují se u ní charakteristické rysy právní odpovědnosti jako takové, modifikované ovšem skutečností, že je uplatňována správními orgány pro podmínky a potřeby veřejné správy, potažmo v systému veřejné správy a správního práva.¹⁷

Zaměříme-li se nejprve na typické znaky a vlastnosti právní odpovědnosti, které se objevují i v oblasti správního trestání či správního práva trestního, můžeme v první řadě konstatovat, že odpovědností se rozumí nastoupení nepříznivého právního následku v důsledku porušení určité primární právní povinnosti, a to vůči jejímu porušiteli. Je-li porušeno pravidlo chování, nastupuje odpovědnost. Obecně se vychází ze vzorce, že na počátku je primární právní povinnost. Jde o příkaz či zákaz určitého chování. Následuje delikt, tedy porušení primární právní povinnosti, a to buď aktivním jednáním, nebo opomenutím. To vyvolá právní odpovědnost neboli nový, sekundární odpovědnostní právní vztah. V systému českého práva je uplatňována retrospektivní koncepce odpovědnosti, tedy odpovědnosti následné. Ta vzniká v návaznosti na předchozí porušení stanovené primární právní povinnosti. K tomu, aby

¹⁴ Srov. Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 248 s.; Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 197–226.

¹⁵ Srov. Průcha, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 42–43.

¹⁶ BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2.

¹⁷ BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3.

se uplatnila právní odpovědnost, však mnohdy nestačí pouhé porušení primární právní povinnosti; musí dojít ke splnění dalších podmínek. Ty ve svém souhrnu umožňují vysledovat konstrukci skutkové podstaty nežádoucího chování, potažmo popis právního deliktu. Jimi jsou objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka.¹⁸

Správněprávní odpovědnost tvoří subsystém právní odpovědnosti a jedná se o právní odpovědnost, kterou realizují správní orgány pro potřeby veřejné správy, a uplatňuje se při narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Jedná se tedy o odpovědnost za správní delikty a její právní úprava vytváří předmět správního práva trestního.¹⁹

2.3 Správní delikt

Základem správněprávní odpovědnosti je správní delikt. Jeho obecné právní vymezení absentuje,²⁰ právní úprava definuje až přestupek jako jeden z pojmenovaných typů správního deliktu.²¹ Správní delikt je proto teprve až doktrínou obecně definován tak, že jde o protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně (skutková podstata) a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí ukládanou při výkonu veřejné správy. Souběžně s tím se však i dodává, že ne vždy se vyžaduje přímo protiprávní jednání, nýbrž postačí toliko protiprávní stav, respektive skutkovou podstatou správního deliktu předvídaný následek.²²

Před přijetím stávajícího přestupkového zákona se bylo možno setkat v odborné literatuře s řadou možných členění správních deliktů, nicméně nejčastější a nejpoužívanější třídění správních deliktů bylo představováno následujícím způsobem: 1. přestupky a 2. jiné správní delikty (tj. jiné než přestupky). Do této druhé

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Podrobněji srov. PRŮCHA, P. In. FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 30 a dále zde odkazovaná literatura, např. PRŮCHA, P. *Správněprávní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. Brno: UJEP, 1988; PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 8. vydání. Plzeň: A. Čeněk, 2012; PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: VŠAP, 2014; PRŮCHA, P. *Základy správního práva*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017; PRŮCHA, P. *K režimu právní úpravy správního trestání*. Časopis pro správní vědu a praxi, 1998, č. II; PRŮCHA, P. *K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání*, *Správní právo*, 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 16-27.

²⁰ § 41 s.ř.s. zavádí pojem správní delikt pouze jako vlastní legislativní zkratku pro přestupky, kárné, disciplinární a jiné správní delikty. Nejde však o legální definici či vymezení správního deliktu.

²¹ Legální vymezení přestupku nalezneme v § 5 přestupkového zákona. 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.

²² Srov. Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 13.; BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 4

kategorie se řadily: a) jiné správní delikty fyzických osob²³, b) správní delikty právnických osob a podnikajících (fyzických) osob (smíšené správní delikty)²⁴, c) (veřejné) disciplinární delikty a d) pořádkové delikty.²⁵

Od 1. 7. 2017, tedy účinnosti přestupkového zákona došlo ke změně definičních znaků přestupku²⁶ a pod pojmem přestupek rozumíme i jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a podnikajících (fyzických) osob (smíšené správní delikty). Správní delikty tak lze členit na:

- přestupky,
- správní disciplinární delikty²⁷
- pořádkové delikty.²⁸

Nejvýznamnějším druhem správního deliktu se tak stal přestupek, jehož se může dopustit jak osoba fyzická, tak i podnikající fyzická a osoba právnická.

Tradičně se jako pojmové znaky správního deliktu uvádějí protiprávnost, škodlivost, zákonné vyjádření skutkové podstaty, objekt, objektivní stránka, subjekt,

²³ Jiný správní delikt fyzické osoby spočíval v protiprávním jednání nepodnikající fyzické osoby, které není přestupkem a jehož znaky jsou uvedeny v zákoně. V některých případech těchto správních deliktů bylo zavinění relevantním předpokladem pro odpovědnost, v jiných případech se zavinění zkoumalo výlučně z hlediska výše ukládané pokuty, případně právní úprava u tohoto správního deliktu se zaviněním nepočítala vůbec. Jednalo o poměrně specifickou kategorii správních deliktů, které se v mnohém blížily přestupkům, nicméně nebyly jako přestupek výslovně označeny.

²⁴ V případě správních deliktů právnických osob šlo o odpovědnost za protiprávní jednání (následek), které bylo přičteno právnické osobě. U právnických osob se nezkoumalo, zda se protiprávního jednání dopustily v rámci výkonu podnikatelské činnosti nebo při jiném předmětu činnosti. Základním předpokladem pro uložení sankce právnické osobě tak byla zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo provozní činností právnické osoby nebo že tento důvod vznikl při činnosti právnické osoby jednáním nebo opominutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Často býval správní delikt právnických osob přičleňován ke správním deliktům podnikajících fyzických osob. V případě výkonu podnikatelské činnosti u fyzické osoby nepřicházel v úvahu přestupek, nýbrž správní delikt. Při výkonu podnikatelské činnosti se u fyzické osoby nezkoumala otázka zavinění. Odpovědnost se blíží odpovědnosti právnických osob. Jde tedy o odpovědnost objektivní. I judikatura zdůraznila, že dovětek „při výkonu podnikatelské činnosti“ se vztahuje jen k fyzickým osobám, nikoli k osobám právnickým.

²⁵ Srov. Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 17.; BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 4

²⁶ Definiční změnou pojmu přestupku ovšem nedošlo ke změně odpovědnostní koncepce. I nadále je správní trestání u fyzických osob založeno na subjektivní odpovědnosti a přestupky podnikajících fyzických osob a přestupky právnických osob na objektivní odpovědnosti.

²⁷ Disciplinárního deliktu se může dopustit výlučně fyzická osoba, která je součástí určitého organizačního uskupení (členství, služební poměr), v němž jsou dána jistá pravidla a řád. Protiprávnost spočívá v porušení takovýchto pravidel. Jde o subjektivní odpovědnost, kdy se zkoumá otázka zavinění.

²⁸ Pořádkový delikt spočívá v (zaviněném) porušení procesních povinností a v maření či ztěžování průběhu (nejen správního) řízení. Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 5.

subjektivní stránka, trestnost a zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy.²⁹

V souvislosti s vymezením správního deliktu je nutné zabývat se i otázkou jeho odlišnosti od trestného činu. Tato otázka by se ovšem dala položit i tak, zda je vhodné, účelné a rozumné dělit oblast protiprávního jednání, potažmo trestání mezi trestní právo a správní právo. Můžeme se v této souvislosti setkat s řadou nejrůznějších názorů, které poukazují na nejasnost trestní politiky státu a na prolínání soudního a správního trestání. Velice často se objevuje názor, že dělení mezi správní delikty (policejní delikty) a trestné činy (soudní delikty) je věcí nahodilosti, potažmo pouze vůle zákonodárce, kterému orgánu svěří příslušnou agendu k projednávání, což může být zase dáno praktickými důvody. Proto ani nepřekvapí Merklův závěr³⁰, že bylo vyčerpáno velmi mnoho zbytečného úsilí k tomu, aby se rozřešila otázka, které delikty náležejí soudnímu, které správnímu právu trestnímu.³¹ Historickými souvislostmi vývoje správního práva trestního a trestního práva se budu zabývat v následující kapitole.

Tradiční a nejsilnější odlišující kritéria správních deliktů a trestných činů se relativizují.³² V podstatě nesporná tak zůstávají kritéria vedlejší. Jimi je odlišné pojetí subjektivní stránky, kde se pro trestné činy vyžaduje úmysl, zatímco pro některé správní delikty postačí nedbalost a některé správní delikty jsou navíc koncipovány na bázi objektivní odpovědnosti. Jako další zbývající kritéria pak jsou povaha orgánu,

²⁹ Podrobněji k pojmovým znakům správního deliktu srov. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 33 – 44.

³⁰ MERKL, A. *Obecné právo správní*. II. díl. Praha – Brno: Orbis, 1932, s. 105

³¹ Přesto se lze setkat s řadou nejrůznějších více či méně zdařilých rozlišovacích kritérií, která se snaží najít rozdíly mezi správními delikty a trestnými činy. Ta pochopitelně mohou být sporná. Tak je tomu v případě prvního odlišujícího kritéria, kterým je společenská nebezpečnost, potažmo škodlivost určitého jednání. Pro trestné činy se uvádí, že jde o typově závažnější protiprávní jednání, u nichž je dán i vyšší stupeň společenské nebezpečnosti než v případě správních deliktů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-46). Ostatně to je dáno povahou trestního práva jako ultima ratio. V zásadě a zjednodušeně lze toto kritérium přijmout, a to i nyní, kdy trestný zákoník opustil koncepci formálně materiálního pojetí trestného činu a nahradil ji pojetím formálním, ovšem s korektivem subsidiarity trestního postihu. S tímto kritériem se pojí povaha chráněného zájmu či intenzita zásahu do tohoto chráněného zájmu. U správních deliktů je chráněným zájmem řádná správa veřejných záležitostí, kdežto u trestných činů se chrání širší okruh společenských hodnot a zájmů, zejména život a zdraví osob. Lze se setkat se závěrem opírajícím se o stanoviska judikatury, podle něhož je na místě souběžné hodnocení jak povahy chráněného zájmu, tak intenzity zásahu do tohoto chráněného zájmu a poměrování jejich výsledku měřítkem přiměřenosti s ukládanou sankcí. Srov. Molek, P., Hrušová, K. *Správní trestání v aplikační praxi soudů*. Soudní rozhledy, 2009, č. 12; BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 11.

³² V souvislosti s přijetím nového přestupkového zákona tak např. Vladimír Sládeček uvádí, že došlo k nebývalé a neadekvátní „kriminalizaci“ správního práva trestního. SLÁDEČEK, V. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., VALDHANS, J., (eds.) *Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy. Dny práva 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 266.

který příslušný delikt projednává a možnost nutné obhajoby, jakož i další procesní aspekty. Dlužno ovšem zdůraznit, že jde toliko o podpůrná kritéria vycházející z výše uvedených. Nemohou proto odůvodnit rozdělení na správní delikty a trestné činy samy o sobě svou povahou, neboť se váží k jiným kritériím a jsou spíše důsledkem rozdělení na správní delikty a trestné činy.^{33 34}

Vztah správních deliktů a trestných činů, potažmo správního práva trestního a trestního práva tak není chápán jako antagonistický, nýbrž jako vztah kooperace, neboť jde o součásti širšího rámce trestání jako takového. Slabým místem tohoto přístupu však je, že se po správních orgánech vyžaduje důkladná znalost nejen správněprávní úpravy a judikatury, ale i dalších odvětví, jako je trestní právo a aplikování jejich závěrů. Tím se do jisté míry stírá rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy a ve svém důsledku i opodstatnění rozdělení na správní delikty a trestné činy.³⁵ Tendenci ke sblížování a zdůrazňování shodných rysů soudního a správního trestání lze nalézt v reformě správního trestání provedené zejména novým přestupkovým zákonem, přičemž tato tendence má z procesního pohledu negativní dopady, neboť dochází k obratu od rychlého, odborného a efektivního řízení o méně závažných protiprávních činech k těžkopádnějšímu, komplikovanějšímu a méně efektivnímu řízení o správních deliktech, zejména přestupcích.³⁶

2.4 Správní řízení, správní právo procesní

Správní řízení lze obecně označit za procesními normami správního práva upravený postup správních orgánů směřující k vydání správního rozhodnutí jakožto individuálního správního aktu. Tento postup je pak možné dělit na jednotlivé fáze

³³ Zatímco v teorii správního práva (trestního) panují nejasnosti o vztahu správních deliktů k trestným činům, hledají se a popisují nejrůznější odlišující kritéria, správní soudy, jak vyplývá z jejich judikatury, mají v otázce vztahu obou fenoménů poměrně jasno. Judikatura totiž nejde cestou odvětvovou a nezávislosti či izolace nejrůznějších oblastí práva, nýbrž naopak vychází z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS) proto „také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy... Je totiž zřejmé, že rozhraničení 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. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že například snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků nebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“

³⁴ BOHADLO, D. a kol. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12.

³⁵ BOHADLO, D. a kol. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 13.

³⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 420.

řízení, kterými jsou: zahájení řízení (popř. i s ním související postup před zahájením řízení), zjišťování podkladů pro vydání rozhodnutí, případná realizace prostředků k zajištění průběhu a účelu řízení a ukončení řízení (vydáním určité formy rozhodnutí).³⁷

Správní právo procesní v širším slova smyslu zahrnuje všechny procesní postupy v oblasti veřejné správy. Spadá do něj vedle „formálního“ správního řízení rovněž například vydávání vyjádření, osvědčení a posudků podle části čtvrté správního řádu nebo proces přípravy a vydávání normativních správních aktů, smíšených správních aktů (zejména opatření obecné povahy) nebo proces uzavírání veřejnoprávních smluv. V užším smyslu je pak správní právo procesní chápáno jako vlastní „formální“ správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu a toto pojetí je v praxi dnešního správního práva převažující.³⁸

Správní řízení³⁹ je těžištěm úpravy správního řádu a výrazem potřeby ošetřit a doplnit hmotněprávní režim veřejné správy i vlastním veřejnoprávním procesním režimem pro potřeby tzv. autoritativní aplikace správního práva při rozhodování o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského veřejnoprávního působení. Správní řízení je tedy procesem aplikace hmotného správního práva. Správní řízení se obvykle člení na tzv. obecné správní řízení, které je upraveno ve spr. řádu a správní řízení zvláštní, typicky řízení o přestupku.⁴⁰

Jak uvádí Josef Staša,⁴¹ charakteristické pro správní řízení je, že správní úřad (orgán) rozhoduje nejčastěji o právních poměrech jednoho adresáta, popřípadě více adresátů se společnými nebo shodnými zájmy. Správní úřad má v takovém procesu vlastně dvojí postavení: za prvé je to on, kdo ve věci rozhoduje. Zároveň je to ovšem také on, kdo v řízení uplatňuje veřejný nebo jiný obecný zájem. V jisté analogii se soudním procesem lze proto (zjednodušeně) tvrdit, že je současně, soudcem i stranou v řízení. Pokud správní orgán projednává například správní delikt, plní zde současně úlohu jakéhosi „veřejného žalobce“.

³⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 55.

³⁸ Srov. SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 13-29; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha, C.H.Beck, 1998, s. 179 a násl.

³⁹ Předmětem správního řízení je dle § 9 spr. řádu je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

⁴⁰ Srov. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 25-29

⁴¹ Staša, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Vydavatelství Policejní akademie ČR, 1996, s. 99.

3 Prameny a principy trestání

3.1 Prameny správního trestání

Představuje-li správní právo trestní systémovou součástí správního práva, je třeba zmínit některé právní předpisy (prameny právní úpravy), které ji upravují. S odkazem na zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, nullus processus criminalis sine lege* lze za pramen práva považovat pouze zákon a základní principy (zásady) trestání, viz dále.

Z hlediska ústavního pořádku prameny správního práva trestního představuje především čl. 36 až 40 Listiny, byť neobsahují výslovně úpravu správního trestání.⁴²

⁴³ Ustanovení čl. 36 Listiny zakotvuje na ústavní úrovni generální přezkumnou klauzuli. Zavádí totiž přípustnost soudního přezkumu rozhodnutí veřejné správy, což platí i pro oblast správního trestání a rozhodnutí v něm vydaná. Správní sankce jsou totiž ukládány správními rozhodnutími, které lze na základě čl. 36 odst. 2 Listiny přezkoumat soudy. Čl. 37 až 40 Listiny se v první řadě vztahují k trestným činům, trestnímu stíhání, potažmo trestnímu právu jako takovému. Nicméně „trestání“ prostřednictvím orgánů veřejné moci je pouze jedno, a to bez z ohledu na to, zda jej vykonává soud nebo správní orgán, protože pro něj musí platit obdobné principy.⁴⁴ Proto i ve správním trestání mají uvedená ustanovení svou váhu a vliv, ovšem s nutnými modifikacemi a s přihlédnutím ke specifickým správního práva a veřejné správy.⁴⁵

Co se týče mezinárodních smluv, lze poukázat především na čl. 6 Úmluvy, který má význam především v souvislosti s požadavkem soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání, potažmo „trestního obvinění“.⁴⁶ Předmětné ustanovení zavádí obecný požadavek spravedlivého (fair) procesu. Jsou jím tak zavedeny

⁴² Naopak výslovnou úpravu obsahoval např. § 95 odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje listina Československé republiky, dle něhož: „Soudní moc v civilních právních věcech přísluší soudům civilním, a to buď řádným, nebo mimořádným a rozhodčím, soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají být podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.“

⁴³ Podrobněji k ústavním aspektům správního trestání srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Ústavní aspekty správního trestání*. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Verejná správa, základné práva a slobody*. Krakov: Spolok Slovákov v Polsku, 2015, s. 74 a násl.

⁴⁴ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 13.6.2002, sp.zn. III. ÚS 611/01.

⁴⁵ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 13

⁴⁶ Podrobně k judikatuře ESLP k procesním zárukám spravedlivého procesu srov. REPÍK, B., *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac.2002, s. 135 a násl.

základní principy trestání obecně, jako zásada zákonnosti, proporcionality či zákazu retroaktivity. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy upravuje právo na spravedlivý proces.⁴⁷ Podle něj má „každý... 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“. Právo na spravedlivý proces, respektive následný soudní přezkum jako jeho součást, se týká věcí „občanských práv či závazků“ a dále „trestního obvinění“. Nutno poznamenat, že tyto pojmy v čase prošly poměrně bouřlivým vývojem. Pro oblast správního trestání je důležitý posun v nazírání na pojem trestní obvinění. O tom, že dopadá na oblast soudního trestání není sporu. Nicméně pochybnosti se objevily nad tím, zda se toto ustanovení vztahuje i na oblast správních deliktů a správního trestání. Řešení poskytla judikatura. Z pochopitelných důvodů se této otázce věnoval Evropský soud pro lidská práva, když posuzoval rozsah článku 6 odst. 1 Úmluvy. V dnes již takřka legendárním rozhodnutí Engel v. Nizozemí soud poprvé stanovil kritéria, při jejichž naplnění má být dána povinnost státu zajistit soudní přezkum rozhodnutí o deliktu. Jsou jimi: 1. vnitrostátní kvalifikace deliktu, 2. charakter obvinění (deliktu) a 3. povaha a stupeň přísnosti sankce. Evropský soud pro lidská práva přitom vykládá pojem trestní obvinění autonomně a vychází z jeho materiálního chápání.⁴⁸

Vedle zmíněných norem ústavního pořádku a mezinárodního práva se problematice správního trestání věnují i další dokumenty. Ty již nejsou právně závazné, přesto jejich význam tím není dotčen. Sférou soft – law⁴⁹ jsou míněna především doporučení a rezoluce Rady Evropy. Ta jsou určena vládám členských států a nabádají je k tomu, jakou právní úpravu by měly přijmout a jaké zásady a požadavky by měly dodržovat ve správní a soudní praxi.⁵⁰

Zásadním pramenem správního práva trestního je zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který obsahuje hmotněprávní i procesní

⁴⁷ Obdobnou úpravu obsahuje čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhláška č. 120/1976 Sb.).

⁴⁸ Podrobnější rozbor rozhodnutí Engel v. Nizozemí a další judikatury Evropského soudu pro lidská práva např. Kadubec v. Slovensko a Lauko v. Slovensko, včetně navazující judikatury Ústavního soudu k čl. 6 Úmluvy srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 109 -114.

⁴⁹ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, s.107.

⁵⁰ Podrobněji ohledně Doporučení a rezolucí Rady Evropy ke správnímu trestání, srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 16-19 a 114-115. Dále např. MADLEŇÁKOVÁ, L. *Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, s. 65 a násl.*

úpravu přestupkového práva a lze jej označit jako kodex správního práva trestního.⁵¹ Na rozdíl od předchozího zákona o přestupcích již neobsahuje skutkové podstaty přestupků, které jsou ponechány úpravě zvláštních zákonů,⁵² které vedle skutkových podstat upravují i správní tresty, které za ně lze uložit a tvoří tzv. zvláštní část přestupkového práva, jejíž podoba je doktrínou kritizována⁵³. Zároveň zákon č. 251/20016 Sb., o některých přestupcích, potom obsahuje přestupky, pro něž by se obtížně hledala odpovídající hmotněprávní úprava či taková hmotněprávní úprava upravující skutkové podstaty přestupků vůbec neexistuje, např. přestupky proti občanskému soužití, neboť obč. zákoník skutkové podstaty přestupků neobsahuje.⁵⁴ Navazující či související instituty přestupkového zákona upravují další zákony a prováděcí předpisy.⁵⁵

Koncepce řízení o přestupcích, stejně jako předchozí právní úprava, staví na subsidiárním⁵⁶ užití správního řádu. Správní trestání se uskutečňuje ve správním řízení, neboť jde o uložení povinnosti, potažmo rozhodování o právech a především o povinnostech.⁵⁷ Při přípravě přestupkového zákona bylo zvažováno, zda neupravit v samostatném zákoně vedle hmotněprávní úpravy též procesní úpravu zcela samostatně, nakonec bylo zvoleno tradiční řešení⁵⁸ za subsidiárního použití

⁵¹ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 10. Helena Prášková hovoří o částečné kodifikaci. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 61.

⁵² Neuspořádanost, nepřehlednost a nekoordinovaná masa skutkových podstat přestupků je v současnosti považována za jeden z největších problémů přestupkového práva. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 418

⁵³ Správní právo trestní prochází napříč správním právem organizačním, hmotným a procesním. Z toho důvodu prameny správního práva trestního jsou organizační, hmotněprávní a procesní povahy. V případě správního práva trestního se ovšem do značné míry stírá rozdíl mezi normami a předpisy organizačními a hmotněprávními, neboť v souvislosti s vymezením skutkové podstaty správního deliktu je rovněž vymezena i věcná příslušnost správního orgánu. V této souvislosti lze odkázat na řadu právních předpisů s právní silou zákona, které představují hmotněprávní prameny správního práva trestního. Jde o desítky zákonů, které stanovují jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů a současně upravují i věcnou příslušnost konkrétních správních orgánů k vedení řízení. Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 14.

⁵⁴ Srov. STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 21

⁵⁵ Např. zákon. č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů (evidence přestupků), daňový řád (exekuce na peněžitá plnění), zák. o Policii ČR (odhalování a šetření přestupků), s.ř.s. (soudní přezkum rozhodnutí o přestupku), vyhláška č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti, atd.

⁵⁶ Správní řád upravuje obecný procesní postup ve správním řízení, který se uplatní i pro řízení přestupkové, přestupkový zákon na něj navazuje speciální úpravou některých institutů přestupkového řízení. U těchto předpisů se uplatňuje vztah subsidiarity – obecného a zvláštního. Povahu obecného předpisu má správní řád, zatímco povahu speciálního předpisu má přestupkový zákon.

⁵⁷ srov. § 9 a § 67 odst. 1 spr. řádu

⁵⁸ Subsidiární působnost správního řádu zakotvil již zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

správního řádu.⁵⁹ Tento vztah není na rozdíl od předchozí právní úpravy⁶⁰ v zákoně o přestupcích přímo upraven, ale vyplývá z § 1 spr. řádu.

Mezi prameny správního práva trestního je třeba zařadit i právní úpravu správních disciplinárních deliktů,⁶¹ jimiž jsou postihováni příslušníci veřejnoprávních pospolitostí za porušení povinností souvisejících s příslušností k této pospolitosti. Jedná se zejména o kárná provinění spjatá s institutem státní služby, kárná provinění příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání, delikty členů profesních komor, delikty žáků a studentů či delikty osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu.⁶²

Mezi prameny správního práva trestního je řazena, byť s určitými pochybnostmi,⁶³ i právní úprava tzv. správních pořádkových deliktů.⁶⁴ Pro pořádkový správní delikt je typické, že příslušný k jeho projednání je správní orgán, který vede správní proces a slouží k zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu, tedy k pořádkové pokutě se přistupuje v případě porušení procesních povinností. Typické správní pořádkové delikty lze nalézt ve spr. řádu⁶⁵ či daňovém řádu⁶⁶ k zajištění průběhu a účelu správního řízení či při jednání vedeném správcem daně.⁶⁷

3.2 Principy trestání

V zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, správním řádu⁶⁸ ani v jiném zákoně nenalezneme výčet zásad správního trestání. Přesto existují základní zásady, ze kterých by měl především vycházet zákonodárce při tvorbě nové právní

⁵⁹ Zvažováno bylo i subsidiární využití trestního řádu, ale zvoleno bylo tradiční řešení za subsidiárního užití správního řádu, jako procesního předpisu upravujícího postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy.

⁶⁰ Srov. § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení. Podrobněji JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 223 a násl.

⁶¹ Byť správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně se nepovažují za správní delikty v „pravém slova smyslu“. Srov. důvodovou zprávu k § 112 přestupkového zákona.

⁶² Podrobněji ke správním disciplinárním deliktům srov. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s.201 - 216

⁶³ Srov. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 217

⁶⁴ K povaze pořádkového správního deliktu a podřazení ukládání pořádkové pokuty pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 23.11.1999, sp.zn. Pl.ÚS 28/98

⁶⁵ §62 spr.řádu

⁶⁶ §247 a § 248 daňového řádu

⁶⁷ Podrobněji srov. FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 194 – 205; MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 217-228.

⁶⁸ Ten v § 2 až 8 obsahuje výčet základních zásad činnosti správních orgánů.

úpravy či novelizaci dosavadní právní úpravy a správní orgány při rozhodovací činnosti. Jde totiž o souhrn určitých koncepčních základů, na nichž je vystavěna konstrukce právní úpravy a následně i aplikační praxe správního trestání. Význam zásad je stejně důležitý i pro funkci (činnost) interpretační a aplikační. Tu provádějí správní orgány a posléze soudy. V případě, že je možných několik výkladů příslušné právní úpravy, je třeba zvolit právě takový výklad, který odpovídá zásadám, jimiž je příslušná oblast ovládána. Po uplatněním výkladu, který je konformní s uznávanými zásadami, nastává fáze aplikační. V ní dochází k vlastnímu posouzení příslušné skutkové a právní otázky a vydání aktu aplikace práva – rozhodnutí. Zásady mají i funkci kognitivní. 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. Zásady současně představují záruku dodržování smyslu a účelu zákona, a tím i ochrany veřejných zájmů a práv osob, vůči nimž je vedeno správní řízení o správním deliktu.⁶⁹

Jak uvádí Helena Prášková⁷⁰, s odkazem na Ústavu, Listinu, mezinárodní smlouvy, tzv. soft law a navazující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, judikaturu Ústavního soudu a judikaturu správních soudů, je nutno respektovat základní principy vztahující se na soudní trestání i v oblasti správního trestání. Zároveň základní principy trestání nelze ztotožňovat s obecnými právními principy, ale ani s principy trestního práva. Jde o principy, které se nalézají mezi nimi, vyjadřují podstatné rysy trestání a jeho účel, jsou nositeli určitých hodnot, k jejichž ochraně realizace trestního práva soudního i správního směřuje.

Za základní principy trestání lze zejména považovat:⁷¹

- Princip nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege
- Princip subsidiarity správněprávní odpovědnosti
- Zásada ne bis in idem
- Zásada spravedlivého a zákonného procesu
- Zásada rovnosti

⁶⁹ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 19.

⁷⁰ PRÁŠKOVÁ, H., In: MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 11-12; PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 24-26 včetně odkazované literatury a judikatury.

⁷¹ Podrobně k jednotlivým principům trestání: BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 19-32.

- Princip presumpce neviný

4 Historický kontext

4.1 Rakousko - Uhersko

Správní právo v moderním pojetí je jevem poměrně mladým. V dualistickém stavovském státě má stát v rukou pouze část veřejné moci, její těžiště je v rukou jednotlivců (šlechty) nebo korporací (města, university, cechy, atd.), kterým náleží právo vydávat správní normy nezávisle na státu. Uplatňuje se systém jednotného práva. Prakticky se nerozlišují „soudy“ od „správních úřadů“, proto se obecně nerozlišují ani věci soudní a věci správní a odlišen není ani proces soudní od procesu správního. Pozdější panovnický absolutismus vytváří systém označovaný zpravidla jako stát policejní. Tento stát potřeboval správu vykonávanou aparátem, který by účinně a jako své povolání zabezpečoval potřeby státu, zejména ve věcech finančních, daňových a vojenských, a vykonával v těchto a dalších oblastech vrchnostenskou správu. Teorie iuris politiae obhajovala právo panovníka (a tedy i úřadů, které byli jeho prodlouženou rukou) zasahovat do všech sfér života lidí tím, že panovník jedná v obecném zájmu, který musí mít přednost před zájmem soukromým. Absolutní monarcha, představující stát jako veřejnou moc, sice připouští, aby vzájemné vztahy mezi lidmi, jakož i věci trestní byly regulovány právem a aby o nich rozhodovali soudy, vyhrazuje si však autokratické rozhodování ve věcech veřejných podle zásady „regis voluntas suprema lex“: od poměrů právních se tedy odlišují poměry veřejné (politické), které jsou vyloučeny z práva a je tu proto pojmově vyloučena existence subjektivních práv jednotlivců. Takto vzniká během 17. a 18. století na soudech nezávislý systém správních úřadů, soudnictví se postupně odděluje od správy, vytvářejí se základy pro rozdělení sféry práva na právo soukromé a právo veřejné a vznikají v rámci správní či policejní vědy zárodky budoucího správního práva, které v 19. století vzniká v souladu s doktrínou právního státu.⁷²

Důležitým momentem je tak oddělení soudnictví od správy a tedy vznik nezávislých správních soudů k čemuž došlo v druhé polovině 19. století. Jak uvádí prof. Weyr, pokusy o úplné oddělení od správy byly započaty během 18. století a

⁷² Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 3. vydání.* Praha, C. H. Beck 1998, s. 18-27.

dokončeny roku 1867, kdy zákon o moci soudcovské (ze dne 21.XII 1867 č. 144 ř.z.) prohlásil zásadu, že soudnictví a správa ve všech instancích mají být odděleny.⁷³

Pojem správního deliktu byl poprvé vymezen v josefínském Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech za ně z roku 1787. Jejich stíhání bylo svěřeno tzv. politické vrchnosti⁷⁴ na rozdíl od kriminálních deliktů, které byly pověřeny řešit soudy. Další krok byl v tomto směru učiněn v trestním zákoně z roku 1803, který již výslovně hovořil o policejních přestupcích, jež měly opět stíhat politické (správní) vrchnosti. Tuto úpravu pak převzal i trestní zákon z roku 1852. V průběhu dalších let docházelo, v závislosti na vývoj politických poměrů, k přesouvání těchto přestupků ze správních orgánů na soudy a zpět. Nakonec bylo trestním řádem z roku 1873 definitivně stanoveno, že veškeré přestupky obsažené v trestním zákoně náleží do působnosti soudů. Vedle toho však byly vydávány další předpisy obsahující skutkové podstaty správních deliktů, o nichž měly rozhodovat správní orgány (politické a policejní úřady). Srovnej např. cí. nař. č. 96/1854 ř.z., o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů, které obsahuje jak předpisy hmotněprávní, tak procesní. Cit. nařízením byla zeměpanským úřadům dána pravomoc stíhat porušení policejních předpisů proti veřejnému pořádku a správě. Sankcemi byly peněžité pokuty a krátkodobé tresty na svobodě.⁷⁵

S vývojem správního práva je potom spojen i vývoj trestního práva správního, jak uvádí i prof. Hoetzel, jako jeden z tvůrců moderní nauky správního práva. Podle něj je třeba jednoznačně trestní právo správní považovat za součást správního práva, neboť nemůže být ničím jiným, když jde o činnost veřejné správy, která delikty, o něž jde, stíhá a trestá.⁷⁶

Řízení před orgány správními, bez ohledu na to, zda šlo o správu zeměpanskou (státní) či samosprávu tak bylo zakotveno v řadě předpisů rakouského právního řádu.⁷⁷ V trestním řízení správním postupovala tehdejší právní praxe

⁷³ WEYR, F. *Československé právo správní*. Část obecná. Brno: Spolek Právnický, 1922, s. 73.

⁷⁴ Řízení ve věcech policejních zločinů bylo upraveno samostatnou instrukcí vydanou dvorským dekretem z 5. 3. 1787. Tato instrukce měla jen 15 paragrafů a hlavním účelem bylo odstranění libovůle v řízení před politickými vrchnostmi, které byly oprávněny tyto zločiny projednávat. Srov. VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 507.

⁷⁵ Srov. Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 3.

⁷⁶ HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 371.

⁷⁷ Jak uvádí Karel Čížek, řízení v trestních věcech policejních bylo upraveno min. nařízením ze dne 3. dubna 1855 č. 61 ř.z., a bylo založeno na zásadě inkviziční a oficity, bez přítomnosti veřejného žalobce. Výjimkou, kde se uplatňovala zásada obžalovací, jsou přestupky dle zákona vzorkového a některé přestupky řádu živnostenského (§§ 46 a 47). Řízení se vedlo zpravidla ústně a pouze

obdobně jako v procesu soudním, ovšem s tím rozdílem, že se tu neuplatňovaly zásady procesu obžalovacího, ale inkvizičního. Praxe správních orgánů při trestním řízení správním porušovala zásadu *nullum crimen sine lege* a na rozdíl od zásad zakotvených v trestním zákoně z r. 1852 rozšiřovala oblast trestních přestupků za hranice zákona tím, že stíhala také jednání v zákoně sice neuvedená, ale prohlášena za trestná správními orgány (např. policií). V rukou jednoho orgánu se tak soustřeďovala moc nařizovací (normotvorná), soudní a výkonná. Tresty, které takto mohly být uloženy, byly poměrně značné: pokuty od 1 do 100 zlatých, popř. vězení od 6 hodin do 14 dnů a do roku 1867 i tresty tělesné. Ve správním řízení převládal formalismus a složitost, pro kterou bez právního zástupce nebylo prakticky možné dosáhnout ochrany práv či nápravy vadných rozhodnutí.⁷⁸

Vzhledem k nedostatečné procesní úpravě, bylo potom přirozené, že řada procesněprávních institutů, byla řešena zaběhlou praxí a vyvíjelo se tak jakési obyčejové (nepřepsané) právo procesní pro správní úřady.⁷⁹ Neexistovala obecná úprava správního řízení a nebylo tak možno využít její subsidiární použití. Tato absence obecné úpravy pak vedla k nutnosti využívat analogicky úpravu soudního řízení „k duchu, jímž povšechně ovládány jsou zákony správní.“⁸⁰ V oblasti správního trestání se pak nabízelo a v praxi bylo využíváno analogické užití procesních institutů z obecného trestního řádu soudního z roku 1873.⁸¹

Samotná aplikace trestních předpisů je z části vložena do rukou soudů, jedná se o veškeré zločiny a přečiny, pokud jde o přestupky tak ty, které jsou obsaženy ve všeobecném zákoně trestním z roku 1853 a dále i činy jiné, jež jsou soudům

podstatné body řízení a rozhodnutí (nález) se poznamenávají do příslušných rubrik trestního rejstříku dle min. nař. ze dne 5. března 1858 č. 34 ř.z.. Pouze ve zvláště složitých případech se sepisují protokoly obsahující podstatu výpovědí. Rozhodnutí je třeba odůvodnit a odsouzený má právo žádat výpis z rejstříku. Odvolání do rozhodnutí má odkladný účinek a odvolacím orgánem je příslušný politický úřad zemský. Odvolání proti dvěma stejným nálezům (rozhodnutím) se nepřipouští. Ministerstvo vnitra může z moci úřední zrušit nezákonné nálezy trestní. Pokud jde o trestní moc obcí, rozhodují o odvolání zeměpanské úřady politické, neboť správní trestání patří do přenesené působnosti obcí. První instance musí vyměřit trest v mezích zákona. Druhá instance nesmí trest zvýšit, ale může jej snížit nebo úplně prominout. K promlčení veškerých policejních přestupků dochází ve třech měsících od spáchání činu, nebylo-li zahájeno ve věci řízení. (§ 4 min. nař. ze dne 3. dubna 1855 č. 61 ř. z.). Promlčení policejních přestupků nastává bez ohledu na důvody, které promlčení dle trestního řádu vylučují. Podrobněji srov. ČÍŽEK, K. *Obrysy řízení správního*. Praha: Jindř. Mery-ho sklad v Praze, 1888, 537 s.

⁷⁸ Srov. Malý, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2007, str. 275-276 .

⁷⁹ Srov. WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928*, č. 8 Sb.z.a.n. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 17.

⁸⁰ WEYR, F., *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Spolek Právnický, 1922, s. 78

⁸¹ Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 147 až 148.

výslovně přikázané. (dle čl. VIII. uvoz. pat. k trest. řádu z r. 1873).⁸² K ostatním přestupkům⁸³ obsažených ve správních předpisech jsou příslušné trestní úřady správní. Pokud věc patří do pravomoci místní policie, projednávají policejní přestupky orgány obce (§ 62 čes. a § 57 morav. obec. zřiz.). Pokud věc nepřísluší do pravomoci místní policie, projednávají přestupky politické zeměpanské úřady resp. magistráty.⁸⁴

Prof. Pražák se ve své monografii⁸⁵ zabývá podrobněji i otázkou kompetencí a procesních postupů, přičemž preferuje oddělení policejního řízení trestního od ostatního řízení správního. Vede jej k tomu především úvaha, že není věcných momentů pro spojení trestního řízení s ostatními funkcemi správními. Přiklání se k názoru vyloučit celou trestní agendu z působnosti správních orgánů a přenechat ji výlučně soudům. Argumentuje, že správní trestání vykonávané správními úřady jde zvláštní cestou: obecní zřízení předepisuje sestavení zvláštního senátu pro správní trestání a též instanční postup je v záležitostech trestních jiný než v ostatních záležitostech správních (vyloučení revise proti dvěma srovnalým nálezům, dočasná nepříslušnost správního dvora soudního, výhrada kompetence ministerstva vnitra k vykonávání trestního soudnictví správního v nejvyšší instanci).

Další závažný důvod pro přikázání všech policejních věcí trestním soudům shledává Pražák v tom, že rozdělení přestupků na tzv. soudní a policejní postrádá věcný základ. Zařazení přestupků do té nebo oné kategorie považuje za naprosto nahodilé a závisí dle čl. VIII. uvozov. patentu k trestnímu řádu z roku 1873 na tom,

⁸² Postesk nad roztržitostí právní úpravy trestního práva policejního, co do objemu, různosti kompetencí, trestů a pokut, lhůt odvolacích a rozdílech v řízení vyjádřil v úvodním slově ke své monografii i Dr. Čížek. Srov. ČÍŽEK, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindř. Meroy-ho sklad v Praze, 1888.

⁸³ Pražák definuje policejní přestupky, jako porušení trestních předpisů, jejichž účelem je zabezpečit na straně jednotlivců příkazu resp. ochranu zákazů stanovených ve veřejném zájmu. K naplnění skutkové podstaty policejního přestupku postačí každé porušení všeobecného zákazu (dv. dekr. ze dne 30. září 1806 č. 787 sb. zák. soud. a min. nař. ze dne 30. září 1857 č. 198 ř.z.), podle nichž se trestá policejně sama neposlušnost, přičemž neznalost zákonů neomlouvá, i když veškeré policejní delikty nemají takovouto povahu. Policejními přestupky lze tedy nazývat přestupky, které přísluší vyšetřovat a trestat správním úřadům, jako protiklad přestupků soudním, které patří do kompetence soudů a přestupkům důchodkovým, které patří do kompetence finančních úřadů. Samotné rozlišování přestupků na policejní a soudní považuje Pražák za nahodilé, neboť hranice mezi nimi se časem posunuje. Tehdejší zákony tendovaly k ubývání policejních přestupků. Politických přestupků ubylo např. novým zákonodárstvím na úseku práva spolkového a shromažďovacího, o falšování potravin, o patentech, známkách, atd. Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné*. Díl 1, Právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská, Praha 1898, str. 288.

⁸⁴ Pražák, J. *Rakouské právo veřejné*. Díl 1, Právo ústavní. Část první: Ústava obecní, Praha 1900, § 77

⁸⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné*. II. díl. *Rakouské právo správní*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905, s. 208 -210

zda přešupek, o který jde, je obsažen v určitém pramenu právním, tedy v trestním zákoníku z roku 1852, resp. byl pozdějším zákonem výslovně kompetenci soudů přikázán.⁸⁶ Pražák uvádí, že by soudy mohly snadno při poněkud extensivnějším výkladu §§ 335, 431 a 459 trestního zákona velkou část všech policejních přešupků vtáhnout na sebe a správním orgánům by zbyly pouze přešupky v oboru správy národohospodářské, které ve smyslu tehdejšího názvosloví vlastně ani policejními přešupky nejsou a navíc v tehdejší době nejvýznamnější přešupky (zákona patentního a zákona o známkách průmyslových) byly odňaty politickým úřadům a přikázány soudům.

Konečně potom přikázání veškeré trestní pravomoci soudům by usnadnilo aplikaci obžalovací zásady pro policejní přešupky. I když ani toto není jedinou cestou k výše naznačenému pojetí správního trestání Pražákem. Uvádí, že pokud by se zabezpečilo v řízení správním zastoupení veřejného zájmu, mohla by být provedena závěrečná věta článku 10. zákl. zákona státního o moci soudcovské též pro policejní přešupky, aniž by bylo třeba změny kompetenčních předpisů. Přiklání se ovšem spíše k názoru, že by bylo mnohem lépe zaručeno provedení zásady obžalovací, spolu se zachováním jednoty řízení trestního, pokud by celá trestní pravomoc byla svěřena soudům, byť si je vědom, že se názory jeho současníků na tuto otázku rozcházejí.

Oproti výše uvedeným důvodům pro úplnou pravomoc soudů nad policejními přešupky uvádí Pražák námitky, jimž ovšem nepřikládá vysokou váhu. Mezi ně patří nedostatečné znalosti policejních předpisů soudci či přetížení soudů. Za závažnější námitku považuje, že pokud by se zvýšil počet osob soudně trestaných, pozbylo by mnohem více osob bezúhonnost, kterou dle tehdejší praxe ztrácí osoba pouze při odsouzení soudním a nikoliv odsouzením, které vyslovil správní úřad. Jak ovšem Pražák uvádí, jedná se o pojem velice relativní, a není pochybnosti o tom, že se názor na problematiku bezúhonnosti snadno změněné situaci přizpůsobí. Jako příklad nesmyslnosti tehdejší právní praxe uvádí situaci, kdy se za bezúhonného nepovažuje domácí, kterého soud potrestal proto, že zapomněl včas odhlásit nájemníka.

⁸⁶ K tomu srovnej názor F. Weyra, který odvozuje z § 95 ústavy z roku 1920, že policejní správní úřady vykonávají při vedení policejního trestního řízení soudní moc. Srov. WEYR, F. *Soustava československého práva státního*, Praha 1924, str. 320

Za určité východisko z nastíněných problémů považuje prof. Pražák právní úpravu, která by ponechala správním úřadům v trestních věcech prvostupňové řízení (vydání trestního mandátu), kdy o opravných prostředcích (námitkách) by rozhodoval soud.

Pražákova myšlenka o sloučení přestupků i soudních deliktů a jejich svěření do kompetence soudů nebyla na našem území realizována.⁸⁷ Samotná otázka diferenciačních kritérií mezi správním a soudním delikty není v doktríně ani dosud uzavřena a lze nalézt celou řadu přístupů, přičemž Pavel Mates⁸⁸, shrnuje dva hlavní směry přístupu k jejímu řešení. První směr vychází výhradně z roviny kompetenční a nechává pouze na pozitivním právu, co náleží do sféry justice či správy, neboť neexistují žádné znaky, které by se daly přiřadit výhradně soudním či naopak správním deliktům. Druhá skupina autorů, se snaží mezi správními a soudními delikty nalézt apriorní rozdíly, a to v takových hlediscích, jakými jsou chráněný objekt, důsledky uložení sankce, společenská škodlivost jednání, a další kritéria.

4.2 První republika

Po vzniku Československé republiky byl zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu (tzv. recepční zákon) převzat rakouský právní řád⁸⁹, včetně předpisů v oblasti správního trestání.⁹⁰ Dále např. zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, byl zřízen nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, který převzal kompetence říšského soudu v oblasti správního soudnictví.

⁸⁷ Byť srov. úvahy nad novou právní úpravou trestání a možných řešení. PRÁŠKOVÁ, H. In: FRUMAROVÁ, K. a kolektiv Správní trestání. Praha: Leges, 2017, s. 20.

⁸⁸ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 45.

⁸⁹ V oblasti trestního řízení tak byl převzat Trestní řád z roku 1873. Objevovaly se snahy o sjednocení úpravy nejen trestního řízení, jelikož přijetím recepčního zákona došlo k převzetí dvou právních řádů, rakouský platil pro české země a uherský pro Slovensko a Podkarpatskou Rus, což v praxi způsobovalo značné problémy ohledně jejich znalosti a aplikace. Řešením tohoto problému v oblasti trestního řízení měl být návrh sjednoceného trestního řádu z roku 1929. Tento návrh byl v následujících letech podroben úpravám a projednáváním, ale do konce první republiky nebyl přijat. Stále tak na našem území platil trestní řád z roku 1873, který byl během období první republiky několikrát novelizován a vydržel v platnosti až do jejího zániku. Srov. SCHELLE, Karel. *Vývoj trestního řízení*. Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 46.

⁹⁰ Dle Čl.2 cit. zákona zůstávají veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení prozatím v platnosti a dle Čl.3 cit. zákona všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.

V zákoně č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, byly řešeny některé dílčí otázky správního trestání,⁹¹ ale zejména stanoveno, že trestní řízení správní má být upraveno zákonem. K tomu ovšem, jak je uvedeno dále, v období první republiky nedošlo. Z hlediska správního trestání potom bylo zásadní ustanovení v odst. 1) čl. 10 cit. zákona, které zmocňovalo vládu ke sjednocení a úpravě předpisů o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů formou vládního nařízení.

Tímto vládním nařízením se stala samostatná úprava prvorepublikového správního řízení v roce 1928 pod č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Jednalo se o poměrně zdařilý procesní předpis, který reflektoval dosavadní vývoj procesních předpisů a judikaturu v oblasti správního soudnictví. Přijetí správního řádu z roku 1928 bylo důležitým krokem ke sjednocení neúplných procesů z mnoha různých právních předpisů.⁹² Dle § 1 odst. 3 správního řádu z roku 1928, mělo být trestní řízení správní upraveno zvláštním zákonem.⁹³

Ve správním řádu z roku 1928 lze nalézt i úpravu správních pořádkových deliktů sloužících k zajištění průběhu a účelu řízení v podstatě již v dnešním pojetí. Pořádkovou pokutu, případně vězení do pěti dnů, bylo možno uložit osobě, která rušila řízení i po bezvýsledném napomenutí.⁹⁴ Pořádkovou pokutu bylo možno dále uložit osobám, které svévolně zavdaly příčinu k řízení nebo jej svévolně protahují.⁹⁵

Jak uvedl Adolf Merkl, správní zákonodárství upravující správní řízení vycházelo z různých odvětví soudního procesního práva podle toho, který z oborů správního řízení upravovalo, a proto trestní soudní řízení sloužilo za vzor při úpravě administrativního trestního řízení, exekuční řízení soudní při úpravě správního exekučního řízení a civilní procesní právo při úpravě obecného správního řízení.⁹⁶

V období první republiky bylo sice učiněno několik pokusů o reformu správního práva trestního, ale žádný z nich nebyl úspěšný. První pokus byl učiněn již

⁹¹ Např. v Čl. 6 cit. zákona byla řešena příslušnost politických úřadů k výkonu trestní pravomoci.

⁹² KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: nakl. Linhart, 1937, s. 21.

⁹³ K tomu, jak je i uvedeno dále, za první republiky nedošlo. Zákonem upravujícím trestní řízení správní byl teprve trestní řád správní z roku 1950.

⁹⁴ Dle § 38 odst. 1 správního řádu z roku 1928 mohl k zajištění nerušeného chodu řízení úřad nebo jeho orgán, který řídí úřední úkon, těm, kdo řízení ruší, po bezvýsledném napomenutí uložit pořádkové pokuty do 2000 Kč, při nedobytnosti vězení do pěti dnů a po případě naříditi, aby se vzdálili. Vyloučí-li se takto strana nemající zastoupení nebo zmocněnec, jehož zmocnitel není přítomen, musí úřad učiniti opatření, aby strana tím neutrpěla právní újmy.

⁹⁵ Dle § 39 správního řádu z roku 1928 osobám, které svévolně zavdávají příčinu k řízení nebo je svévolně protahují, může úřad uložit pokutu pro svévoli až do 2000 Kč, při nedobytnosti vězení do pěti dnů.

⁹⁶ MERKL, A. *Obecné právo správní*. Díl druhý. Praha-Brno: Orbis, 1932, s. 51

v souvislosti s reformou místní správy v roce 1920, dále neprošla komplexní úprava správního práva trestního v roce 1928, neboť nebyl přijat vládní návrh zákona o správním trestním právu a řízení a v roce 1937 neprošel vládní návrh zákona o správním trestním právu a řízení.⁹⁷ Ke kodifikaci trestního práva správního potom nedošlo ani v období druhé republiky, protektorátu a poválečného období, ale teprve v rámci tzv. právnícké dvouletky v roce 1950.⁹⁸

Podle Pavla Matese⁹⁹ tento stav nepůsobil v praxi problémy zásadnějšího rázu, jak by se snad mohlo na první pohled zdát. Mezi obecným správním řízením a správním řízením trestním nebyly totiž ve skutečnosti nepřekonatelné bariéry a v případech, kdy speciální úprava neobsahovala konkrétní ustanovení, postupovaly prostě správní úřady podle obecných zásad správního řízení. Vzhledem k tomu, že správní řád tyto zásady kodifikoval, byla faktická situace stejná jak v oblastech, na které se jeho působnost výslovně vztahovala, tak i v těch, pro které byla jeho aplikace vyloučena, tj. na oblast správního práva trestního.

Prvorepublikové správní trestání se tak potýkalo s obdobným problémem, který později nastal i ve vztahu ke správnímu trestání právnických osob¹⁰⁰ a tzv. jiných správních deliktů fyzických osob¹⁰¹, u nichž se až do účinnosti přestupkového zákona v roce 2017 v řízení postupovalo dle správního řádu, který však neobsahuje zvláštnosti a principy správního trestání, jako např. zásadu presumpce nevinny, zákaz reformace in peius, atd.

V období první republiky bylo již součástí správního práva trestního i disciplinární právo, které souviselo především s institutem státní služby. Obdobně jako dnes se jednalo zejména o kárná provinění úředníků a dalších státních zaměstnanců, příslušníků profesních komor a studentů. Zpočátku bylo disciplinární právo považováno za zvláštní druh trestního práva pro úředníky, ale postupně se

⁹⁷ Srov. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 4

⁹⁸ Např. Nařízení Ministerstva vnitra č. 34/1858 ř.z., jímž se vydávají předpisy o řízení o přestupcích spadajících do příslušnosti politických úřadů, tak bylo zrušeno až zákonem č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (Trestní řád správní)

⁹⁹ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 4

¹⁰⁰ Srov. PRÁŠOVÁ, H. *Nový správní řád a řízení o správních deliktech*. In: *Nový správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 280 a násl.; MATES, P. *K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšených správních deliktů*. *Správní právo*, 2010, č. 4, s. 193 a násl.

¹⁰¹ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5., vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 123.

nauka i judikatura přiklonila k tomu, že se jedná o jeden ze subsystémů práva správního.¹⁰²

4.3 Vývoj po roce 1948

Z hlediska vývoje správního práva trestního je důležitým okamžikem přijetí zákona č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (Trestní řád správní). Nelze ovšem odhlédnout od doby, ve které byl přijat, o čemž svědčí i účel jeho přijetí vyjádřený v § 1.¹⁰³ Jak uvádí Pavel Mates¹⁰⁴, jednalo se o typický projev legalizované nezákonnosti, která toto období charakterizovala, což leckdy ještě umocňovala nekompromisní praxe aplikujících orgánů. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že v průběhu 50. let byla některá „nejdramatičtější „ ustanovení odstraněna, resp. zmírněna (došlo např. ke snížení sazeb za delikty a národním výborům byla odebrána pravomoc ukládat tresty na svobodě).

Trestním řádem správním byly zároveň zrušeny dosavadní předpisy, které v roztříštěné a nejednotné podobě dosud regulovaly správní trestání, včetně dosud platných předpisů z druhé poloviny 19. století.¹⁰⁵ Samotný zákon se dělil na devět

¹⁰² K tomu srov. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 7 a odkazovaná prvorepubliková odborná literatura: HÁCHA, E. *Disciplinární právo. Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 s.389 a násl.; HAVELKA, F. *Služební právo státních úředníků a zřizenců*. Praha, Státní tiskárna, 1937, s. 9-11; HAVELKA, F. *O vývojových tendencích práva státního úřednictva a postavení státního úřednictva ve státě*. Veřejná správa, 1932, č. 5-6; VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního. Díl II. Veřejné právo našeho státu*. Praha: Věšhrad, 1927, s. 193.

¹⁰³ Účelem tohoto zákona je upravit trestní řízení správní tak, aby umožnilo rychle a spolehlivě zjišťovat a spravedlivě trestat přestupky a zajistit tak splnění úkolů trestního zákona správního, zejména vychovávat k plnění povinností při budování socialismu.

¹⁰⁴ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 9.

¹⁰⁵ Např. nařízení č. 52/1851 ř. z., jímž se dovoluje upuštění od řádného trestního řízení pro důchodkové přestupky, nařízení č. 96/1854 ř. z., jímž se vydává předpis, jak mají politické a policejní úřady vykonávat nařízení a nálezy jimi vydané, nařízení č. 61/1855 ř. z., jímž se podle nejvyšších rozhodnutí ze dne 14. září 1852, 10. ledna a 29. července 1853 a 4. února 1855 ustanovují úřady, kterým ode dne účinnosti trestního soudního řádu ze dne 29. července 1853 přísluší vyšetřovat a trestat přestupky, jež nejsou v trestním zákoně ze dne 27. května 1852 prohlášeny za trestné činy, a kterým se zároveň stanoví řízení, jehož jest při tom nutno dbát, nařízení č. 34/1858 ř. z., jímž se vydávají předpisy o řízení ve věcech přestupků náležejících do působnosti politických úřadů, nařízení č. 129/1858 ř. z., jímž se podle nejvyššího rozhodnutí ze dne 19. srpna 1858 vydávají ustanovení o způsobilosti k výkonu soudcovského úřadu ve věcech vyšetřování a trestání přestupků přikázaných politickým a policejním úřadům a jímž se zrušuje nařízení č. 321/1854 ř. z., nařízení č. 52/1859 ř. z., jímž se prohlašuje, že pokuty peněžité a jiné pokuty na majetku přecházejí na dědice odsouzeného, zemře-li odsouzený po tom, kdy trestní nález již nabyl právní moci, nařízení č. 31/1860 ř. z., jímž se vydávají předpisy o odvolání a o mimořádném právu zmírňovat a promíjet tresty ve věcech přestupků náležejících do působnosti politických úřadů a nepojatých do trestního zákona, nařízení č. 124/1868 ř. z., o vyřizování stížností ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, zák. čl. XXVII/1892, o výkonu trestu uzamčení a vězení a o použití částek plynoucích z peněžitých trestů, zákon č.

hlav a obsahoval komplexní úpravu řízení o přestupcích, včetně příslušnosti, získávání podkladů pro vydání rozhodnutí, blokové a příkazní řízení, odvolací řízení, možnosti změny rozhodnutí po právní moci rozhodnutí o přestupku, náklady řízení či vykonávací řízení. Hmotněprávní úprava přestupků byla potom upravena v zákoně č. 88/1950 Sb., Trestní zákon správní¹⁰⁶.

Oba právní předpisy řešící hmotněprávní a procesní úpravu správního práva trestního doplňovaly trestní předpisy justiční. V případě jednání, která byla více společensky nebezpečná, vyžadovala speciální posouzení nebo přísnější postih, rozhodovaly soudy. Národní výbory rozhodovaly v případech, kdy se jednalo o méně závažné jednání a byl zde zájem na rychlé vyřízení věci.¹⁰⁷

V roce 1955 přijatý správní řád¹⁰⁸ potom v § 2 vyloučil svoji aplikovatelnost na trestní řízení správní¹⁰⁹ a bylo tak vyloučeno jeho subsidiární použití na řízení o přestupcích. Naopak správní řád z roku 1960¹¹⁰ byl vystavěn na subsidiárním použití i v oblasti přestupků, neboť se podle něj postupovalo v případech, kdy zvláštní právní předpis neměl vlastní ustanovení o řízení.

V roce 1961 byl potom přijat zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku¹¹¹, který až na výjimky¹¹² neobsahoval procesní úpravu řízení o přestupcích¹¹³ a bylo tak postupováno dle správního

101/1896 ř. z., jímž se doplňují nebo pozměňují ustanovení o postupu při podávání opravných prostředků proti rozhodnutím a opatřením politických úřadů.

¹⁰⁶ Zákon upravoval celou řadu skutkových podstat přestupků, nejednalo se však o komplexní úpravu, neboť skutkové podstaty přestupků obsahovaly i zvláštní zákony.

¹⁰⁷ Srov. SCHELLE, K., PRŮCHA, P. *K vývoji právní úpravy přestupků*. Právní obzor, Bratislava, 1981, roč. 64, č. 10, s. 922.

¹⁰⁸ Nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízeních ve věcech správních (správní řád).

¹⁰⁹ Správní řád z roku 1955 vymezoval svou působnost tak, že se podle něj postupuje v řízení, v němž rozhodují o právech nebo povinnostech účastníků řízení výkonné orgány národních výborů nebo jiné orgány státní správy s tím, že pokud zvláštní předpisy upravují řízení ve věcech správních odchylně, postupuje se podle nich.

¹¹⁰ Srov. komentář k § 34 In: BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení*. Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb. Praha: Orbis, 1960.

¹¹¹ Dle důvodové zprávy k cit. zákonu došlo již k zastarání předchozí právní úpravy, neboť národní výbory používají při stíhání přestupků dosavadního trestního zákona správního a trestního řádu správního, které již nejsou v souladu s potřebami vyspělé socialistické společnosti. Řada ustanovení o přestupcích upravených v trestním zákoně správním totiž již zastarala a není používána, řada jiných přestupků vyžaduje nových forem společenského působení. Řízení o přestupcích odpovídalo obsahu trestního zákona správního v jeho podobě z r. 1950, ale nevyhovuje již novému obsahu společenského působení.

¹¹² Např. v § 28 cit. zákona bylo vyloučena předběžná vykonatelnost rozhodnutí o přestupku. Dále bylo umožněno vyřizovat přestupky v blokovém řízení. Na rozdíl od dosavadního stavu pak není podmínkou bezprostřední přistižení při spáchaném přestupku.

¹¹³ Dle důvodové zprávy k cit. zákonu budou pro řízení o přestupcích uplatněny zásady vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení. Projednávání přestupků nebude mít proto již charakter trestního řízení. Přestupky budou zásadně projednávat ty orgány národních výborů, které spravují úsek, který byl jednáním dotčen. To znamená, že nebude u národních výborů jediná tzv. trestní

řádu.¹¹⁴ Cit. zákon prošel řadou novelizací zaměřených zejména na formulace skutkových podstat přestupků, změn v působnosti při projednávání přestupků či zavedení odvolání po vertikální linii.¹¹⁵

Obecně se přijetím zákona č. 60/1961 Sb., ve vývoji správního práva trestního jednalo o důležitý okamžik, neboť řízení o přestupcích definitivně ztrácelo charakter trestního řízení.¹¹⁶ Řízení o přestupcích bylo již jednoznačně označováno za zvláštní druh správního řízení.¹¹⁷ Též Vladimír Mikule považuje toto období za další separaci přestupkového práva směrem od práva trestního.¹¹⁸

Z hlediska řízení o přestupcích došlo v procesní úpravě k zásadní změně přijetím zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) v roce 1967, neboť byl subsidiárně užíván i pro přestupkové řízení. Jednalo se po správních řádech z roku 1928, 1955, 1960 o čtvrtou generaci obecné úpravy správního řízení na našem území, která měla poprvé formu zákona. Zároveň se jednalo se o kvalitativní posun v oblasti procesních postupů zejména ve vztahu ke správním řádům z roku 1955 a 1960.

komise; ale že se projednáváním přestupků budou zabývat podle své působnosti jednotlivé komise a odbory národních výborů ve spojitosti se zajišťováním svých úkolů.

¹¹⁴ Podrobněji srov. např. POŠVAR, J. *Několik poznámek k zákonu č. 60/1961 Sb.* In *Správní právo*, 1970, ročník III, č. 1, s. 31-34; MACH, L. *Nové trestní úpravy a jejich vztah k řízení o přestupcích.* In *Správní právo*, 1970, ročník III, č. 2, s. 67-78; DRDACKÝ, K., *Jak stanovit skutkové podstaty přestupků v nové zákonné úpravě.* In *Správní právo*, 1974, ročník VII, č. 3, s. 167-179.

¹¹⁵ Přejíždě v době od 1. 8. 1965 do 31. 12. 1969 byl zákon č. 60/1961 Sb. modifikován zákonem č. 58/1965 Sb., kterým se upravuje postih provinění a přestupků osob opětovně se dopouštějících výtržností, násilností a příživnictví. Další změny a doplňky byly provedeny zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení, který i pro projednávání přestupků zavedl rozhodování o odvolání po vertikální linii, zákonem č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku, zákonem č. 150/1969 Sb., o přečinech, kterým byla zrušena ustanovení upravující projednávání a postih provinění národními výbory, zákonem ČNR č. 33/1970 Sb., o finančních správách (byla založena působnost finančních správ k projednávání přestupků ve věcech daní a dotací), zákonem ČNR č. 86/1972 Sb., o plemenitbě hospodářských zvířat, celním zákonem č. 44/1974 Sb., zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákonem č. 68/1979 Sb., o silniční dopravě a vnitrostátním zasilatelství, zákonem ČNR č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě, zákonem ČNR č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, zákonem ČNR č. 65/1986 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, zákonem ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákonem č. 87/1987 Sb., o veterinární péči, zákonem č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat, a devizovým zákonem č. 162/1989 Sb. Srov. obecnou část důvodové zprávy k zákonu 200/1990 Sb.

¹¹⁶ Srov. VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 638.

¹¹⁷ Srov. LUKEŠ, Z. *Československé socialistické správní právo: obecná část : (vybrané texty)*. 1. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1970, s. 140.

¹¹⁸ MIKULE, V. *Poznámky k českému trestnímu právu správnímu*. In: MUSIL, J., VANDUCHVÁ, V. (eds.) *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha : Codex, 1998, s. 64.

Josef Staša¹¹⁹ charakterizuje obsahové změny, které přinesl správní řád z roku 1967 a to i ve vazbě na sledované cíle uváděné v textu obecné části důvodové zprávy následovně:

- zákonná forma správního řádu měla posílit závaznost obecných předpisů o správním řízení, na druhé straně však zákon na více místech umožňoval odchylnou úpravu předpisy nižší právní síly, přičemž ne vždy šlo o pouhé technické, ¹²⁰

- zákon upravoval, byť okrajově, nejen správní řízení, ale též vydávání tzv. neregulativních správních úkonů ("osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření"),¹²¹

- zákon výslovně stanovil, že správními orgány jsou i orgány státních organizací, jimž (jiný) zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy,¹²²

- zákon poprvé vymezil, kdo je účastníkem řízení,¹²³

- zákon, ve srovnání s úpravou z r. 1960, věnoval daleko větší pozornost postupu správních orgánů v řízení předcházejícímu vydání rozhodnutí,¹²⁴

- zákon poprvé vymezil širší okruh podkladů rozhodnutí,¹²⁵

¹¹⁹ STAŠA, J. *K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona*. Správní právo, 2018, roč. LI, č.1-2, s. 86-99.

¹²⁰ Viz zejména § 14 odst. 2 (přiznání postavení účastníka řízení), § 19 odst. 2 (stanovení dalších náležitostí podání), § 21 odst. 1 (konání ústního jednání), § 21 odst. 2 (uplatnění zásady koncentrace řízení), § 21 odst. 3 (veřejnost ústního jednání), § 26 odst. 1 (doručování veřejnou vyhláškou), § 39 odst. 1 (nepřipuštění čestného prohlášení), § 47 odst. 5 (stanovení dalších náležitostí rozhodnutí), § 49 odst. 2 (stanovení odchylné lhůty pro rozhodnutí), § 54 odst. 2 (stanovení odchylné odvolací lhůty), § 55 odst. 1 (absence odkladného účinku odvolání), § 55 odst. 2 (nemožnost vyloučit odkladný účinek odvolání) a § 73 odst. 2 (stanovení příslušnosti k výkonu rozhodnutí jeho původcem). Tomu, že text nepochybně rozlišuje mezi „zákonem“ a „právním předpisem“, přitom nasvědčují ustanovení § 5, § 53 odst. 1 nebo § 65 odst. 2.

¹²¹ Podle § 3 odst. 5 se při jejich vydávání měla přiměřeně použít ustanovení o základních pravidlech správního řízení. Dřívější úpravy z r. 1928 (§ 65 vládního nařízení) a z r. 1955 (§ 24 odst. 1 vládního nařízení a § 19 prováděcí vyhlášky) se sice zmiňovaly o vydání osvědčení, ale pouze v tom ohledu, že osvědčování není vázáno předpisy o dokazování. K tomu je ovšem zapotřebí dodat, že starší teorie podtrhávala vazbu mezi osvědčováním a správními akty (HOETZEL, J. *Československé správní právo*. Část všeobecná, 1. vyd., Praha: Melantrich, 1934, s. 251-252).

¹²² Viz § 1 odst. 2. Příkladem byly ústavy národního zdraví. Mimo správní řád zůstalo rozhodování orgánů odborové organizace podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a vyhlášky předsedy vlády č. 91/1958 Sb., kterou se uveřejňuje opatření Ústřední rady odborů o organizaci a provádění nemocenského pojištění zaměstnanců. Správní řád se na rozhodování ve věcech nemocenského pojištění začal vztahovat až v polovině r. 1990, cit. vyhláška byla zrušena až v r. 1992.

¹²³ Viz § 14 odst. 1. Dřívější úpravy podobné ustanovení neznaly. Zejména formulace o přímém dotčení práv, právem chráněných zájmů nebo povinností je základem tzv. materiálního konceptu účastenství.

¹²⁴ Srov. § 18 až 45 zákona s § 6 odst. 1, § 8 a 9 vládního nařízení z r. 1960.

¹²⁵ Viz § 32 odst. 2. Toto ustanovení zmiňuje, kromě jiného, skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Neupravil však, a nečiní to ani dnešní právní úprava, vztah provádění těchto

- zákon znovu zavedl některá opatření k zajištění průběhu a účelu řízení,¹²⁶
- zákon vůbec poprvé zmínil opatření proti nečinnosti,¹²⁷
- zákon zdůraznil, že zrušit nebo změnit pravomocné rozhodnutí v rámci jeho přezkoumávání mimo odvolací řízení lze jen pro rozpor s právním předpisem,¹²⁸
- zákon upravil exekuční řízení k vymáhání peněžitých plnění,¹²⁹
- zákon opětovně zavedl některé procesní instituty opuštěné předchozími "socialistickými" úpravami,¹³⁰
- zákon vymezil pojem "právní moc".¹³¹

podkladů a dokazování. To přispívá k vytvoření falešné představy, že dokazování se obecně týká i úředně známých skutečností.

¹²⁶ Viz § 41 až 45. Kromě předvolání, předvedení, předběžného opatření a pořádkových opatření (pořádková pokuta, vykázání) sem bylo začleněno i dožádání. Úprava z r. 1960 žádný takový prostředek neznala. Úprava z r. 1955 znala předvolání, subsidiárně koncipovanou pořádkovou pokutu a (takto neoznačené) předběžné opatření (§ 14 vládního nařízení); dožádání upravovala v jiném kontextu (v návaznosti na příslušnost) prováděcí vyhláška (§ 4). Úprava z r. 1928 znala předvolání (= obsílka), následné předvedení (coby formu přímého donucení v rámci exekuce), následnou pořádkovou pokutu (coby formu nepřímého donucení v rámci exekuce), pořádkovou pokutu k zajištění nerušeného chodu řízení (nebo vězení, nebo nařízení vzdát se), pokutu pro svévoli (za svévolné zavádění příčiny k řízení, za svévolné protahování řízení), jakož i složení jistoty v hotových penězích nebo jiný způsob přiměřeného zajištění anebo zabavení nebo jiné zajištění věci (= v dnešní terminologii záruka a předběžné opatření); viz § 24 (a 124 a 125), 37 a 38.

¹²⁷ Viz § 50. Šlo o atrakci coby subsidiární opatření. Úprava z r. 1955 zmiňovala atrakci pro případ podjatosti celého správního orgánu (§ 5 odst. 3 prováděcí vyhlášky); úprava z r. 1928 zmiňovala pro tento případ atrakci a/nebo delegaci (§ 11 odst. 8).

¹²⁸ Viz § 65 odst. 2. Text zmiňoval rozpor „se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením“ (obecně závazné nařízení = právní předpis vydaný národním výborem). To byl významný rozdíl oproti úpravám z r. 1955 (§ 39 odst. 1 vládního nařízení v jednom případě důvod neuváděl a ve druhém zmiňoval „nesprávná“ rozhodnutí; viz též § 25 a 30 cit. zákona o národních výborech z r. 1954) a z r. 1960 (§ 24 odst. 1 vládního nařízení odkazoval na případy stanovené v cit. zákoně o národních výborech z r. 1960; viz jeho § 20, § 29 odst. 2, § 33 odst. 3 a § 43 odst. 3 a 4; šlo o vertikální i horizontální poslušnost; důvody přesahovaly rámec zákonnosti/právnosti); nadto tyto úpravy neoperovaly s pojmem pravomocného rozhodnutí

¹²⁹ Vyhláška ministerstva financí č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků přestala být úpravou nedaňové exekuce na peněžita plnění.

¹³⁰ Úprava z r. 1955 opustila institut obnovy řízení (což souviselo s rozvolněním možnosti zrušení nebo změny rozhodnutí postupem mimo odvolací řízení). A úprava z r. 1960 vypustila ustanovení o podjatosti. Ve srovnání s naposled uvedenou úpravou bylo ale nejvýznamnější znovuzavedení vertikální odvolací poslušnosti [srov. jak § 58, tak § 84, které znamenalo (i) implicitní novelu speciálních úprav správního řízení].

¹³¹ Pouze vládní nařízení z r. 1928 operovalo (bez dalšího) s pojmem „pravoplatné rozhodnutí“ (§ 83 a 86). Všechny úpravy vymezovaly (nebo opisovaly) pouze pojem „vykonatelné rozhodnutí“ [§ 91 odst. 1 vládního nařízení z r. 1928 (pozor však na § 94 odst. 1), § 45 odst. 1 vládního nařízení z r. 1955 (v odst. 2 byl vymezen „vykonatelný výkaz nedoplatků“) a § 26 odst. 2 vládního nařízení z r. 1960]. Vykonatelnost však nebyla vázána na uplynutí lhůty k dobrovolnému splnění uložené povinnosti, což neodstranil ani správní řád z r. 1967 (vymezení vykonatelnosti v dnešní úpravě se začalo v zákonech týkajících se výkonu státní správy objevovat teprve v r. 1992, a to ve služební policejní úpravě, v úpravě správy daní a poplatků a v celním zákonodárství).

4.4 Vývoj po roce 1989

Se společenskými změnami po roce 1989 souviselo i přijetí nové právní úpravy odpovědnosti za přestupek. Neboť, jak je i uváděno i v důvodové zprávě¹³² k zákonu 200/1990 Sb., o přestupcích, rozvoj společnosti je nerozlučně spjat s prohlubováním a posilováním demokracie. Prohlubování demokracie však vyžaduje nejen rozšiřování práv občanů a zajištění podmínek jejich uplatňování, ale též uvědomělé plnění občanských povinností. Většina občanů respektuje právní předpisy a dodržuje i pravidla občanského soužití. Vyskytují se však jednotlivci, kteří tyto předpisy a normy nedodržují, ztěžují výkon státní správy, narušují veřejný pořádek a zásady občanského soužití anebo poškozují majetek. V těchto případech se jedná často o protiprávní jednání, která nedosahují závažnosti skutků zakládajících soudní postih a jsou postihována jako přestupky. Jde o jev, který narušuje pozitivní proces vývoje společnosti, a proto jej nelze podceňovat a je nutno naopak vyvíjet trvalé úsilí o jeho potírání. Zároveň zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, byl založen spíše na mimoprávním (společenském) působení na dobrovolné plnění socialistického pořádku a neodpovídal tak potřebám praxe.¹³³

Zákon 200/1990 Sb., o přestupcích, upravoval obecné hmotněprávní otázky postihu přestupků, včetně stanovení sankcí a podmínek pro jejich ukládání, ve zvláštní části vymezoval skutkové podstaty přestupků¹³⁴ a upravoval řízení o přestupcích¹³⁵ za širokého podpůrného použití správního řádu. Zákon 200/1990 Sb., o přestupcích,¹³⁶ „zažil“ vztah ke dvěma správními řádům, a to ke správnímu řádu

¹³² Srov. obecnou část důvodové zprávy k zákonu 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹³³ Srov. KOPECKÝ, M. In: FRUMAROVÁ, K. a kolektiv *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s.107.

¹³⁴ Zavádí kategorizace přestupků na přestupky proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití a přestupky proti majetku.

¹³⁵ Např. je přejímán institut blokového řízení (§88 a §85) a příkazní řízení (§ 87). Za účelem zjednodušení a urychlení řízení se zavádí u všech přestupků téhož pachatele, které projednává též správní orgán společné řízení (§ 57), zavádí se institut odložení věci (§ 66), zásada zahajování řízení o přestupku z moci úřední je doplněna o kategorii tzv. návrhových přestupků, u nichž se přestupek projedná pouze na návrh postižené osoby (§68), upravuje se tzv. adhezní řízení ve věci náhrady škody způsobené přestupkem (§70), účastníkem řízení může být vedle obviněného i poškozený, vlastník věci, v části řízení o zabránění věci a navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení (§ 72), ve vztahu k obviněnému z přestupku se uplatňuje zásada presumpce neviny (§73), u správního orgánu prvního stupně se zavádí obligatorní ústní jednání (§74), specifikují se důvody pro zastavení řízení (§76), jsou uváděny další náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku (§77), upravují se náhrada nákladů řízení o přestupku (§79), vymezuje se rozsah odvolacích práv jednotlivých účastníků řízení (§81) a upraven je i zákaz reformace i peius (§82).

¹³⁶ Samotný zákon o přestupcích doznal za dobu své účinnosti více jak šedesát více či méně významných novelizací zaměřených zejména na definice skutkových podstat přestupků. Mezi nejvýznamnější změny patřila změna zákonem č. 204/2015 Sb., (tedy necelé dva roky před jeho

z roku 1967 a ke stávajícímu správnímu řádu z roku 2006. Vztah ke správnímu řádu byl vyjádřen v § 51 cit. zákona a uplatňuje se v něm princip *lex specialis derogat legi generali*, tedy v případě střetu obou právních úprav má přednost úprava v zákoně o přestupcích vůči správnímu řádu. Některé procesní instituty upravoval pouze zákon 200/1990 Sb., o přestupcích, např. adhezní řízení, u některých stanovil odchylky od správního řádu, např. místní příslušnost či účastníky řízení, případně správní řád doplňoval, např. u náležitostí výroku rozhodnutí.

Problematická byla absence obecné úpravy odpovědnosti u jiných správních deliktů, neboť neexistoval právní předpis obsahující hmotněprávní instituty, jako např. okolnosti vylučující protiprávnost, důvody zániku odpovědnosti za správní delikt atd. Ani v oblasti řízení o jiném správním deliktu neexistovala potřebná právní úprava a při projednávání těchto deliktů se postupovalo zásadně dle správního řádu.¹³⁷ V oblasti hmotněprávní i procesní tak správní praxe i judikatura využívala analogie zejména zákona 200/1990 Sb., o přestupcích, případně trestního práva. Při projednávání jiných správních deliktů tak byly využívány zásady či instituty, které právní úprava těchto deliktů neznala.^{138 139}

Na řízení o přestupcích dle zákona 200/1990 Sb., o přestupcích měla významný vliv obecná úprava správního řízení ve správním řádu. Byť, jak je uvedeno výše, správní řád z roku 1967 znamenal významný krok ke zkvalitnění procesní úpravy a v roce 1967 byl moderní a pokrokovou právní normou, v době přijetí stávajícího správního řádu, byl však již považován za zastaralý, nedokonalý a neodpovídající potřebám ústavního pořádku, zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy,¹⁴⁰ resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.¹⁴¹ Za problematické ustanovení správního řádu z roku 1967 i ve vztahu k řízení o přestupcích lze považovat např. právní úpravu forem procesních

samotným zrušením) týkající se zřízení evidence přestupků, otázku recidivy pachatele a obecné zpřísnění sankcí u vybraných závažnějších druhů přestupků. Srov. STRAKOŠ, J. *Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy*. Správní právo, Praha, 2016, č. 1, str. 1 a násl.

¹³⁷ Některé zvláštní zákony sice upravovaly odchylky od správního řádu pro řízení o jiném správním deliktu, jednalo se však v podstatě o nahodilá zvláštní ustanovení, bez ambice být obecným pravidlem.

¹³⁸ Srov. MATES, P. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*. Správní právo, Praha, 2011, č. 6 s. 47; Obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹³⁹ Pavel Zářecký vidí jako jednu z příčin problematické úpravy v oblasti trestně správní i úpadek kvality rezortní legislativní činnosti po roce 1990, kterou považuje za alarmující, se stále zrychlujícím se a prohlubujícím charakterem. ZÁŘECKÝ, P. *K problematice správního trestání*. Správní právo, 2004, č.1-2, s. 57

¹⁴⁰ Srov. SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 24 a násl.

¹⁴¹ Srov. JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 885

rozhodnutí¹⁴², možnost uložení pořádkové pokuty pouze do výše 200,- Kč¹⁴³ či vyjádření zásady materiální pravdy.¹⁴⁴

Na druhou stranu, jak uvádí i Josef Staša,¹⁴⁵ stávající správní řád nepřevzal některá ustanovení správního řádu z roku 1967, která se se osvědčila. Např. správní řád z roku 1967 obsahoval ustanovení o možnosti správního orgánu uložit účastníkům řízení, svědkům a znalcům povinnost nahradit náklady, které vznikly jejich zaviněním ostatním účastníkům řízení,¹⁴⁶ umožňoval uložit pořádkovou pokutu z demonstrativně uvedených důvodů¹⁴⁷ či ukládal odvolacímu správnímu orgánu, je-li to nutné, doplnit dosavadní řízení, popřípadě odstranit zjištěné vady.¹⁴⁸

V průběhu účinnosti zákona 200/1990 Sb., o přestupcích došlo k reformě správního řízení přijetím zákona č. 500/2006 Sb., správní řád,¹⁴⁹ jak již bylo uvedeno a dále reformě správního soudnictví přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Původním předpokladem bylo, že s reformou správního řízení proběhne i reforma správního trestání¹⁵⁰, neboť již v roce 2002 vláda schválila koncepci reformy správního trestání obsaženou v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání

¹⁴² Správní řád z roku 1967 nerozlišoval co do formy mezi meritorním a procesním rozhodnutím. Neznal tedy formu usnesení, jak je upravena v § 76 stávajícího správního řádu. Uvedené vedlo k tomu, že ve všech případech tak byl vydáván pouze jeden typ rozhodnutí, který podléhal stejným pravidlům ohledně přezkumu, což vedlo k průtahům řízení.

¹⁴³ Což v praxi vedlo k absenci jejího ukládání pro zjevnou neefektivnost.

¹⁴⁴ Dle správního řádu z roku 1967 muselo rozhodnutí vycházet z přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci (§ 32 odst. 1) a tedy nalezení objektivní pravdy, což je fakticky nemožné vzhledem k možnostem a hranicím lidského vnímání a poznání. Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 112

¹⁴⁵ Srov. STAŠA, J. *K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona*. Správní právo, 2018, roč. LI, č.1-2, s. 86-99

¹⁴⁶ Viz část § 31 odst. 2. Při absenci takového ustanovení v současném správním řádu zbývá ošidný odkaz na občanskoprávní úpravu.

¹⁴⁷ Viz § 45 odst. 1. Výčet v § 62 odst. 1 současného správního řádu je taxativní.

¹⁴⁸ Viz text za středníkem § 59 odst. 1

¹⁴⁹ Jak uvádí Věra Ondračková k důvodům prejetí stávajícího správního řádu, správní řád fakticky přestal plnit roli obecné normy správního procesu. Důvodem vzniku velkého množství zvláštních procesních úprav bylo mimo jiné nepochybně to, že stručný a v některých směrech mezerovitý správní řád nevyhovoval potřebě upravit složité společenské vztahy při respektování principu právní jistoty a ústavní zásady zákonnosti. Srov. ONDRAČKOVÁ, V., *Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky)* In. VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2014 Sb.* Praha: ASPI, 2005 s.232

¹⁵⁰ Důvody, které vedly k reformě správního trestání, výstižně popsala Helena Prášková podle jednotlivých oblastí v pěti bodech.

- 1) Neodůvodněná existence různých druhů správních deliktů.
- 2) Neexistence obecné právní úpravy základů odpovědnosti za správní delikty v užším slova smyslu (tedy mimo veřejných disciplinárních deliktů a tzv. pořádkových deliktů).
- 3) Nekonceptnost, roztržitost a hypertrofie skutkových podstat správních deliktů.
- 4) Neodůvodněná přísnost správních trestů.
- 5) Nedostatky v úpravě řízení o správních deliktech (úprava by měla zohlednit zvláštnosti trestního charakteru řízení a zajistit požadavky kladené na spravedlivý proces o trestním obvinění). Srov. PRÁŠKOVÁ, H. In: FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 16

a následně bylo připraveno i paragrafové znění.¹⁵¹ Tento první pokus o reformu správního trestání neprošel ani na pořad jednání Poslanecké sněmovny, neboť projednávání návrhu zákona bylo přerušeno v souvislosti s reformou trestního práva.¹⁵² Práce na reformě správního trestání byly obnoveny na vládní úrovni teprve v roce 2013¹⁵³ a pokračovaly v roce 2015.¹⁵⁴ Na půdě Parlamentu byl návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich projednáván v roce 2015 a 2016,¹⁵⁵ a vyhlášen ve Sbírce zákonů byl pod číslem 250/2016 Sb.

Podrobněji se budu zabývat „novým“ přestupkovým zákonem v dalších částech disertační práce.

¹⁵¹ Usnesení vlády č. 162 ze dne 20. února 2002, kterým bylo ministru vnitra uloženo promítnout vazby na nové právní předpisy, zejména trestní zákon, správní řád a zákon o soudním řádu správním do návrhu zákona a návrh zákona předložit vládě do 31. prosince 2002.

¹⁵² Důvodem byla vazba na projednávání zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník a zákona č. 418/2011 Sb., trestní odpovědnost právnických osob a řízení proti nim.

¹⁵³ Usnesení vlády č. 229 ze dne 3. dubna 2013, kterým schvaluje věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

¹⁵⁴ Usnesení vlády č. 515 ze dne 1. července 2015, kterým schvaluje návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s úpravami podle připomínek uvedených ve stanovisku Legislativní rady vlády s výjimkou připomínky uvedené v části V K § 4 bodu 2 až 4, dále s tím, že budou do návrhu zákona zapracovány připomínky týkající se vypuštění správního trestu zákazu pobytu a dále s tím, že bude § 58 odst. 2 návrhu zákona uveden ve znění varianty II a § 109 návrhu zákona ve znění varianty II.

¹⁵⁵ Po přijetí návrhu zákona v Poslanecké sněmovně byl tento vrácen Senátem s pozměňovacím návrhem na vypuštění ustanovení o projednávání nároku na odčinění nemajetkové újmy v rámci přestupkového řízení. Poslanecká sněmovna následně zákon přijala ve znění schváleném Senátem.

5 Souvislosti správního řízení a správního trestání v řízení o přestupku

5.1 Obecné otázky řízení o přestupcích

Obecně dle spr. řádu je správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby.¹⁵⁶ Řízení o přestupku, je determinováno svým předmětem, kterým je určitý skutek, přičemž popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání patří mezi povinné náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku.¹⁵⁷ Smyslem a účelem řízení o přestupku je potom přiřazení skutku odpovídající právní kvalifikaci, zjišťování prostřednictvím dokazování kdo a za jakých skutkových okolností jej spáchal a vyslovení viny, druhu a výměry správního trestu, pokud byl obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku.

Po celou dobu řízení o přestupku mezi obviněným z přestupku a správním orgánem existuje procesněprávní vztah¹⁵⁸, který vzniká okamžikem zahájení řízení o přestupku a zaniká pravomocným rozhodnutím o přestupku, jímž je obviněný uznán vinným z přestupku, případně je řízení o přestupku zastaveno¹⁵⁹ ze zákonem stanovených důvodů. Obsahem procesněprávního vztahu jsou vzájemná procesní práva a povinnosti mezi obviněným a správním orgánem, na straně správního orgánu je to zejména povinnost zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti s možností využívat k tomu řady procesních institutů, včetně těch sloužících k zajištění účelu a průběhu řízení.¹⁶⁰ Na straně obviněného je to možnost využívat jeho procesních práv, souvisejících zejména s jeho právem na obhajobu a principem presumpce nevinny a zároveň plnit procesní povinnosti, uložené mu správním orgánem.

Pro procesněprávní vztah v oblasti správního trestání je typická „trojrole“¹⁶¹ správního orgánu, který vystupuje jako žalobce, obhájce a soudce ve věci, o níž sám

¹⁵⁶ Nebo se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, srov. § 9 spr. řádu.

¹⁵⁷ § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.

¹⁵⁸ Spácháním správního deliktu mezi pachatelem a státem (případně jiným subjektem veřejné moci) vzniká zároveň hmotněprávní odpovědnostní vztah, jehož obsahem je právo a povinnost státu (či jiného subjektu veřejné moci) uložit příslušnou správní sankci a povinnost pachatele sankci strpět.

¹⁵⁹ § 86 přestupkového zákona.

¹⁶⁰ Např. předvolání, předvedení, pořádková pokuta atd.

¹⁶¹ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 86.

zahájil řízení, přičemž správní orgán není v postavení nestranného a nezávislého orgánu ve smyslu čl. 6 Úmluvy. V přestupkovém řízení se neutváří procesní role – obžaloby, obhajoby a nezávislého soudu jako je tomu v trestním řízení, které je ovládáno akuzačním principem. Přestupkové řízení, které má charakter inkvizičního procesu, v němž role veřejného žalobce a soudce, jsou soustředěny v rukou správního orgánu a řízení o přestupku tak nemá charakter sporného řízení mezi žalobcem a obžalovaným, jak je tomu v trestním řízení. Obviněný v řízení o přestupku tak ani není procesní stranou, jak je tomu u obviněného z trestného činu.¹⁶²

Zároveň řízení o správních deliktech a trestných činech vykazuje řadu obdobných rysů a je ovládáno řadou shodných procesních principů trestání. Uvedené čteně reflektuje i již citovaná judikatura, pro připomenutí „trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů“, ¹⁶³ „také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy“ ¹⁶⁴ nebo „kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu“. ¹⁶⁵ Řízení o správních deliktech stejně jako řízení o trestných činech totiž představují dva typy veřejnoprávních řízení o trestních deliktech. ¹⁶⁶

Uvedené platí i z pohledu Úmluvy, která ve svém článku 6 odst. 1 hovoří o "jakémkoli trestním obvinění" a je třeba záruky v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v soudním řízení, tak v řízení o správním deliktu, neboť tímto způsobem vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Úmluva zároveň připouští, aby o trestním obvinění

¹⁶² Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 277. Helena Prášková dodává ještě další podstatné odlišnosti správního řízení o přestupku od trestního řízení. Zejména, skutečnost, že trestní stíhání je možné jen na základě obžaloby podané státním zástupcem, když ve správním řízení není formálně vznášeno obvinění (obžaloba) z přestupku a časový okamžik obvinění a jeho obsah se dovozuje z oznámení o zahájení řízení. Dále, že trestní řízení je vedeno o trestných činech jako o typově závažnějších činech ve srovnání s přestupky, přičemž orgány činné v trestním řízení mají pravomoc zasahovat závažnějším způsobem do ústavně zaručených práv a svobod, např. nařizovat domovní prohlídku nebo vzít obviněného do vazby.

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007, 1338/2007 Sb. NSS.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, 461/2005 Sb. NSS.

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008 sp. zn. 7 Afs 27/2008.

¹⁶⁶ Předmětem obou těchto řízení je určitý skutek a soud či správní orgán musí v řádném procesu deklarovat vinu pachatele a uložit mu přiměřený trest. Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s.276.

rozhodoval správní orgán, za podmínky, že zákon obviněnému reálně umožňuje obrátit se ve věci jeho správního deliktu též na nezávislý a nestranný soud.¹⁶⁷

Jak ovšem uvádí Martin Kopecký¹⁶⁸, na příkladu principu presumpce nevinu,¹⁶⁹ vzniká ve vztahu k Úmluvě systémový problém, který judikatura řeší tím, že soudy ve správním soudnictví mají z úřední povinnosti, bez ohledu na jinak uplatňovanou dispoziční zásadu¹⁷⁰, přihlížet k absenci protiprávnosti či absenci i některých dalších podmínek odpovědnost za správní delikt.¹⁷¹

Snaha o garanci práva na spravedlivý proces již na úrovni správních orgánů potom byla zřetelná např. při chybějící obecné úpravě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob a správních deliktů nepodnikajících fyzických osob, před přijetím přestupkového zákona. Při absenci obecné úpravy tak správní soudy i na tyto správní delikty jak v oblasti hmotněprávní, tak procesní, analogicky aplikovali pravidla obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, případně i v trestním zákoně a trestním řádu. Právní úprava řízení o přestupcích právnických osob a podnikajících fyzických osob v přestupkovém zákoně tak fakticky v řadě případů převzala instituty, které neobsahoval právní předpis, ale byl dovozen judikaturou a ve správní praxi respektován.¹⁷²

Nesporné sblížení a příklon správního trestání k trestání soudnímu, nejen v oblasti hmotněprávní, ale i oblasti procesněprávní vede k úvahám de lege ferenda, zda se neinspirovat některými zahraničními právními úpravami a nepřevést úplně, částečně či jen druhý stupeň rozhodování do působnosti soudů.

V Německu kde je rozhodování o přestupku procesně upraveno v přestupkovém zákoně (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) a subsidiárně se používá trestní řád (Strafprozeßordnung) a řízení o přestupku má tak povahu trestního řízení.¹⁷³

¹⁶⁷ Srov. rozhodnutí ESLP ze dne 25. září 2007 ve věci č. 22272/02 – Jablonský proti České republice.

¹⁶⁸ KOPECKÝ, M. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, str. 110-111

¹⁶⁹ Přestupkový zákon vymezuje presumpci nevinu ke stavu před pravomocným správním rozhodnutím vyslovujícím vinu, tedy aniž by o vině rozhodl soud, který je oprávněn ve věci rozhodovat a který ještě nerozhodoval (tak lze naproti tomu vyložit princip presumpce nevinu ve smyslu čl. 6 odst. 2 Úmluvy).

¹⁷⁰ § 75 odst. 2 a § 5 s.ř.s.

¹⁷¹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12.1.2016 sp.zn. II.ÚS 2732/15

¹⁷² Srov. MATES, P. *K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšené správní delikty*. Správní právo, 2011, č. 4, s. 193 a násl.; PRÁSKOVÁ, H. *Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby*. Trestněprávní revue, 2012, č. 6, s. 131 a násl.; Ke kritickému shrnutí nové právní úpravy odpovědnosti právnických osob za přestupek srov. GRYGAR, T. *Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě*. Právní rozhledy. 2017, č. 12, s. 426-432.

¹⁷³ Přičemž předchozí zákon o přestupcích z roku 1968 (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten ze dne 24.5.1968) měl k trestnímu právu hmotnému i procesnímu ještě užší vztah, byť obsahoval svou

Přestupkový zákon tak obsahuje procesní pravidla pro řízení o přestupku jak před správními orgány, tak před soudy.¹⁷⁴ Přestupek (Ordnungswidrigkeit) je definován jako protiprávní a zavrženíhodné jednání, které naplňuje znaky zákonné skutkové podstaty, za něž lze uložit trest pokuty (Geldbuße). Odlišujícím znakem přestupku je právě možnost uložení trestu pokuty a skutkové podstaty přestupků jsou upraveny ve zvláštních zákonech. K řízení o přestupku v prvním stupni je příslušný správní orgán (Verwaltungsbehörde), pokud není stanovena příslušnost státního zastupitelství nebo soudu.¹⁷⁵ Proti rozhodnutí o přestupku¹⁷⁶ lze podat opravný prostředek (Einspruch einlegen) přímo k trestnímu soudu, což je vnímáno doktrínou jako základní procesní právo obviněného.¹⁷⁷ Příslušný je okresní soud (Amtsgericht) přičemž na tento opravný prostředek se subsidiárně použije §297 až 300 a §302 trestního řádu.¹⁷⁸

V Rakousku až do reformy v roce 2014 o odvolání ve věcech správního trestání rozhodovaly Nezávislé správní senáty¹⁷⁹ (Unabhängige Verwaltungssenaten), přičemž tyto senáty byly formálně správními orgány a neměly plné postavení soudů. Řízení vedly podle správního řádu a rozhodovaly i ve věcech správních deliktů (Verwaltungsübertretung).¹⁸⁰ Reformou, o níž se vedla diskuze třicet let, došlo k nahrazení nezávislých správních senátů správními soudy.¹⁸¹ Nyní tak jedinou ochranu proti správním aktům představuje stížnost ke správnímu soudu.

obecnou část odpovědnosti za trest pokuty. Srov. MITSCH, W. *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 5., neu bearbeitete Auflage. München: C.H.Beck, 2018, s. 15

¹⁷⁴ Řízení o přestupku - pokutě (Bußgeldverfahren) je považováno doktrínou za jednu z forem správního řízení. IPSEN, J. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Aufgabe, Verlag Franz Vahlen, 2017, s. 238

¹⁷⁵ Místní příslušnost správního orgánu se řídí místem spáchání přestupku, místem kde byl přestupek odhalen, případně dle bydlištěm obviněného. Podrobněji MITSCH, W. *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 5., neu bearbeitete Auflage. München: C.H.Beck, 2018, § 35 a násl.

¹⁷⁶ Helena Prášková s určitou dávkou volnosti přirovnává rozhodnutí správního orgánu k jakési formě „příkazu“. Neboť rozhodnutí o vině obviněného z přestupku má do určité míry „předběžný“ charakter. PRÁŠKOVÁ, H. In. FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, str. 20.

¹⁷⁷ MITSCH, W. *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 5., neu bearbeitete Auflage. München: C.H.Beck, 2018, s. 34.

¹⁷⁸ Podrobněji srov. LAMPE, J. In. SENGE, L. *Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 4., neu bearb. Aufl. München: C. H. Beck, s. 640 a násl.

¹⁷⁹ Jednalo se o orgány soudního typu, které byly zřízeny v roce 1991, z organizačního hlediska se ovšem jednalo o zemské správní orgány a v každé spolkové zemi fungoval jeden nezávislý správní senát. Srov. HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVA, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU*. Rakouska, Polska, Slovenska a Maďarska, Praha: Linde 2011, s. 55

¹⁸⁰ Podrobněji HAUER, W., LEUKAUF, O. *Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens*, Wien: LINDE VERLAG WIEN, 2003 s. 940 a násl.

¹⁸¹ Byl vytvořen Spolkový správní soud a Spolkový finanční soud. Jedná se o systém 9+2, tedy devět zemských a dva spolkové prvoinstanční správní soudy.

Prvoinstanční správní soudy¹⁸² rozhodují ve věci samé, mohou rozhodnutí správního orgánu změnit, stížnost zamítnout, přičemž vrácení věci správnímu orgánu je úzce omezena. Procesně soudy postupují dle spolkového soudního řádu správního a subsidiárně dle správního řádu. Christian Baumgartner považuje za největší přínosy reformy posílení nezávislosti rozhodování a jeho kvality, zároveň bylo vyřešeno systematické přetížení Správního soudního dvora. Za negativní důsledky reformy považuje přerušení vazeb mezi soudy a veřejnou správou a možnosti úředníků čerpat zkušenosti z odvolacích řízení, což pomáhalo udržet spojení mezi teorií a praxí, a legislativa odpovídala alespoň v určité míře potřebám praxe. Do budoucna vidí problematiku též obsazování soudů soudci, kteří se rekrutovali z pracovníků odvolacích orgánů, přičemž tento zdroj po reformě pro nové správní soudce „vyschne“.¹⁸³

V Polsku existuje ucelená soustava trestání za přestupky jako část trestního (nikoliv správního) práva, přičemž na řízení o přestupku nelze ani subsidiárně použít obecné předpisy o správním řízení. Jediným orgánem, který může uložit trest za přestupek, je obecný (nikoliv správní) soud. Určitou výjimkou ze zásady výlučné kompetence soudů je blokové řízení. Odlišná je situace na úseku odpovědnosti za správní delikty¹⁸⁴, kde polský zákonodárce nadále hledá řešení v rámci správního práva, ale jsou zde tendence postupnému přibližování k trestní odpovědnosti, přičemž zároveň chybí obecný zákon, který by upravoval zásady odpovědnosti za správní delikty a tento nedostatek je částečně řešen úpravou v kodexu správního řízení. Lze zároveň vysledovat tendence k přesunu trestní odpovědnosti za přestupky, ale i trestné činy do oblasti správního trestání. Protiprávní jednání, která byla dříve kvalifikována jako přestupky nebo trestné činy, jsou pak konvertovány na správní delikty, např. v oblasti ochrany památek.¹⁸⁵

¹⁸² Předpokladem pro funkci soudce je pětiletá správní praxe a studium práv, není vyžadována justiční zkouška a soudy jsou obsazovány zpravidla zkušenými zaměstnanci státní správy.

¹⁸³ Srov. BAUMGARTNER, Ch. Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku. In. RAJCHL, J. (ed.) Správní řád 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 264.

¹⁸⁴ V našem pojetí přestupky právnických osob, podnikajících fyzických osob, ale stále častěji i fyzických osob.

¹⁸⁵ Srov. DANECKA, D., RADECKI, W. Přestupky a správní delikty podle polského práva. In. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., VALDHANS, J., (eds.) Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy. Dny práva 2017. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 17 - 41 a dále v příspěvku odkazovaná odborná literatura: Bojarski, M., Radecki, W., Kodeks wykroczeń. Komentarz (Zákoník přestupků. Komentář), C. H. Beck, Varšava 2016.; Gostyński, Z., Prawo o wykroczeniach [Právo o přestupcích], „Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego”, Katowice 1982; Marek, A., Polskie prawo wykroczeń [Polské právo přestupků], „Wydawnictwo Prawnicze”, Varšava 1981; Marek, A., System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne [Systém trestního práva. Tom 1. Obecné otázky], C. H. Beck, Varšava 2010;

Převedení rozhodování o správních deliktech částečně či úplně do kompetence soudů¹⁸⁶ je jistě jednou z možností, jak ukazují i zahraniční úpravy, za vhodnější bych považoval hledat řešení „uvnitř“ správního práva trestního. Např. Vladimír Sládeček¹⁸⁷ uvádí dnes již obtížně realizovatelnou myšlenku, že obecná hmotně právní a procesní část obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, by mohla – po nikoliv zásadních úpravách – nadále posloužit jako adekvátní předpis pro projednávání přestupků fyzických osob. Platná obecná úprava projednávání přestupků tedy zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, by pak – po nezbytných modifikacích – mohla regulovat odpovědnost podnikajících fyzických osob a právnických osob a řízení o nich.

Sám jsem při projednávání nového zákona o přestupcích, jako člen komise pro správní právo Legislativní rady vlády upozorňoval, že by bylo vhodné kategorizovat přestupky dle jejich závažnosti¹⁸⁸ a u méně závažných přestupků jít cestou zjednodušeného a méně formálního procesu ve prospěch jeho efektivnosti, pružnosti a rychlosti. Tento koncept ztroskotal zejména na faktické nemožnosti zkoordinovat horní hranice přestupků, od níž by se tato kategorizace logicky odvíjela.

Lze tak jen doufat, že ke zkvalitnění právní úpravy přestupku přispěje a bude respektováno Usnesení vlády¹⁸⁹ o Zásadách tvorby právní úpravy přestupků, které ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů řídit se při zpracovávání návrhů nových zákonů obsahujících ustanovení o přestupcích i při zpracovávání návrhů novel zákonů provádějících revize ustanovení o přestupcích požadavky obsaženými ve schválených zásadách. Tyto zásady se mimo jiné týkají i požadavků na stanovení přiměřených zákonných rozpětí správních trestů, zejména hranic sazeb pokut za přestupky.

Rajkowski, R., Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej [Trestněsprávní právo Lidového Polska], „Wydawnictwo Prawnicze”, Varšava 1955; Radecki, W., Polskie prawo karne środowiska – próba spójzenia syntetycznego [Polské trestní právo životního prostředí – pokus syntetického pohledu], Ius Novum 2009, č. 1; Skupiński, J., Model polskiego prawa o wykroczeniach [Model polského práva o přestupcích], „Ossolineum”, Vratislavia 1974; Stahl, M., Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe [Úvod. Správní sankce – stěžejní problémy], [in:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, (ed.), Sankcje administracyjne [Správní sankce], WoltersKluwer, Varšava 2011.

¹⁸⁶ Srov. např. úvahy Richarda Pomahače o převodu rozhodování o vině a trestu o správních deliktech na soudy, přičemž funkci veřejného žalobce by zastávali správní úřady. Zároveň uvádí, že přezkum sankčních rozhodnutí tvoří v současnosti přes polovinu veškeré soudní agendy ve správním soudnictví. POMAHAČ, R. *Správní či soudní projednávání správních deliktů?* Správní právo, 2002 č. 1 s. 3

¹⁸⁷ SLÁDEČEK, V. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., VALDHANS, J., (eds.) *Ke koncepci nové úpravy správního trestání (několik poznámek)*. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy. Dny práva 2017. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 271.

¹⁸⁸ Např. obdobně jako v trestním právu, kde jsou kategorie přečinů a zločinů.

¹⁸⁹ Usnesení vlády ČR č. 498 ze dne 31. července 2018 o Zásadách tvorby právní úpravy přestupků.

Provést změnu v kompetenci k trestání všech přestupků a převést je jako např. soudní přestupky do kompetence soudů¹⁹⁰ nebo převést alespoň závažné správní delikty mezi trestné činy, je v současné době po přijetí nového zákona o přestupcích těžko představitelné a souhlasím s Helenou Práškovou¹⁹¹, že tato koncepce naráží na řadu legislativních i praktických potíží. Lze očekávat obavy ze strany soudů před přetížeností, ale i chybějící věcnou odbornost,¹⁹² která dnes sehrává stále významnější úlohu. K tomu často přistupuje nutnost aplikovat evropské právo, důkladně znát evropskou judikaturu a někdy je nutná interakce s evropskými institucemi.

Vzhledem k nedávnému přijetí přestupkové zákona, který v různých fázích legislativního procesu strávil více než deset let, tak nelze očekávat v nejbližších letech zásadní změny v oblasti řízení o přestupku. Správní orgány se budou muset přizpůsobit jeho poměrně komplikované, nejen, procesní úpravě, která jak bylo již několikrát uvedeno, obsahuje instituty typické pro řízení soudní. Cestou tak bude prohlubující se specializace oprávněných úředních osob přímo na problematiku přestupků. Již dnes lze pozorovat např. na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností, jako správních orgánech, pro něž je typická široká věcná příslušnost v oblasti řízení o přestupcích, že zde působí několik specializovaných oprávněných úředních osob, buď formálně neorganizovaných, ale i formálně zakotvených v organizačních rádech, jako např. oddělení pro projednávání přestupků. Takovéto oprávněné úřední osoby pak nemají v kompetenci řešení věcné agendy, ale specializují se pouze na řešení přestupkové agendy, kterou jim interně postupují ostatní odbory. Dochází tak k personálnímu odtržení věcné agendy od agendy správního trestání, neboť neustále se zvyšující nároky na věcnou znalost dané problematiky již v řadě případů neumožňuje zvládnout odbornou materii správního

¹⁹⁰ K tomu srov. výstižný názor Petra Průchy. Správněprávní odpovědnost je z pohledu teorie žádoucí vnímat tak, že se v prvé řadě mají, všude, kde je to možné, užívat sankce právo-obnovující povahy, a teprve, či jen, tam, kde to možné není, má přicházet v úvahu uplatnění správních trestů. Je přitom nesporné, že správní delikty většinou vykazují znaky spojované s institutem trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, a že proto také musí být rozhodnutí o nich soudně přezkoumatelné. Nicméně současně platí, že v mnohém jsou, přes zřetelné sblížení pohledů na správní trestání a soudní trestání, oba tyto subsystemy trestání odlišné. Jádrem těchto rozdílů je, že správa spravuje a soudy soudí. PRŮCHA, P. *Správní trestání v České republice: pojmová a teoretická východiska*, in LENHART, M., HAPČOVÁ, I., HAMULAK, J. (eds.) *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 164–172.

¹⁹¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 421

¹⁹² Lze poukázat např. na řízení o správních deliktech vedená vysoce specializovanými správními orgány, např. Státním ústavem pro kontrolu léčiv.

práva trestního. Domnívám se, že k tomuto trendu značnou měrou přispěje i povinnost absolvovat zkoušku odborné způsobilosti dle § 111 přestupkového zákona. Pro tyto specializované oprávněné úřední osoby pro vedení řízení o přestupku bude a je zároveň obrovským zatížením nutnost vykonat ve všech agendách tzv. zkoušku odborné způsobilosti pro správní činnosti¹⁹³, v rámci nichž povedou přestupkové řízení.

Zároveň vzhledem ke stupňujícím se nárokům na kvalifikaci oprávněných úředních osob se dlouhodobě neudržitelnou jeví příslušnost obecních úřadů (§ 60 odst. 2 přestupkového zákona). O tom svědčí i počet uzavíraných koordinačních veřejnoprávních smluv na úseku přestupků¹⁹⁴, přičemž i statistická data¹⁹⁵ z poslední doby ukazují, že dochází k popření smyslu koordinačních veřejnoprávních smluv, které by měly být určitou výjimkou z pravidla při svěřování přenesené působnosti obcím a nikoliv se stát pravidlem samotným.

Uvažovat je možno dále o úpravě přezkumu řízení o správním deliktu ve správním soudnictví. Lze si představit řešení, kdy správní soud rozhoduje ve věci samé, obdobně jako je tomu v řízeních dle části páté o.s.ř., čímž by se rychleji došlo ke konečnému pravomocnému rozhodnutí o přestupku a odpadla by možnost, často negativně vnímaná zejména ze strany správních orgánů, rušit rozhodnutí správního orgánu a vracení mu k novému projednání z důvodu porušení procesních pravidel. Soud by tak mohl zcela nezávisle na správním orgánu zjišťovat skutkový stav věci. Na druhou stranu by takové řešení ovšem znamenalo faktické atrahování vrchnostenské pravomoci, svěřené veřejné správě ve prospěch soudnictví a došlo by tak narušení principů dělby státní moci, neboť veřejná správa by se tak v této oblasti dostala do bezprostředního závislého postavení. Setřela by se funkce správního soudnictví, které by principiálně mělo odstraňovat excesivní jednání veřejné správy a nikoliv rozhodovat ve věci samé či nahrazovat správní uvážení správního

¹⁹³ Může se tak jednat o správní činnosti od ochrany, ovzduší, ochrany přírody a krajiny, vodní hospodářství, ochraně zemědělského půdního fondu, přes památkovou péči, hospodaření s odpady až po správu matrik.

¹⁹⁴ Srov. BOHADLO, D. *Veřejnoprávní smlouvy v praxi krajského úřadu Pardubického kraje* In. KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.) *Nový správní řád a místní samospráva II.* Masarykova univerzita, 2007, s. 194-197.

¹⁹⁵ Na celkovém počtu uzavřených veřejnoprávních smluv se agenda přestupků podílí asi ze 70 %. Přibližně 85 % obcí se základní mírou přenesené působnosti se přestupkové agendy prostřednictvím veřejnoprávních smluv „zbavuje“. Viz závěr *Analýzy optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti z roku 2017* v rámci projektu „Zpracování analytických podkladů vycházejících z Implementačních plánů Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020“. Dostupné na webových stránkách Ministerstva vnitra www.mvcr.cz.

orgánu.^{196, 197} Zároveň by do značné míry oslabil možnost usměrňovat činnost podřízených správních orgánů závaznými pokyny, metodikami a rozhodnutími nadřízených správních orgánů, neboť těmito nemůže být soud vázán.¹⁹⁸

5.2 Postup před zahájením řízení

Přestupkový zákon i správní řád umožňují správním orgánům před zahájením řízení činit úkony za účelem zjištění, zda jsou v konkrétním případě dány důvody pro zahájení řízení o přestupku. Takovéto zjišťování se nejčastěji děje prostřednictvím podání vysvětlení.¹⁹⁹ Správní orgán si ovšem musí být vědom, že veškeré podklady a zjištění, která před zahájením řízení provede, jsou využitelná pouze k učinění si závěru, zda zahájí řízení či nikoliv. Záznam o podání vysvětlení dle § 137 odst. 3 spr. řádu²⁰⁰ nelze totiž ve smyslu § 137 odst. 4 spr. řádu použít jako důkazní prostředek v řízení o správním deliktu. Pokud bude chtít správní orgán využít poznatky zjištěné při podání vysvětlení jako důkazní prostředek, je nutné, aby je provedl znovu zákonným způsobem v rámci dokazování o probíhajícím řízení o přestupku.²⁰¹ Byť, jak uvádí Helena Prášková,²⁰² je sporné, zda lze chápat jako porušení zásady bezprostřednosti (a tedy jako nezákonnost) odkaz na záznam o podaném vysvětlení, příp. jeho přečtení (se souhlasem obviněného) vždy, vezmeme-li v úvahu, že i v trestním řízení je přečtení úředních záznamů o vysvětlení osob a o provedení dalších úkonů v hlavním líčení přípustné.

¹⁹⁶ Byť tyto hranice jsou velmi tenké, k tomu srov. polemiku i uvnitř Nejvyššího správního soudu ohledně plné jurisdikce správních soudů. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, sp.zn. 10 As 24/2015-71, 3577/2017 Sb. NSS

¹⁹⁷ Vladimír Sládeček vidí jako nejschůdnější řešení pro předejití uplatnění přezkumu správními soudy v tzv. plné jurisdikci v prostém (opětovném) uplatnění pouze kasačního principu v případě přezkoumání správních rozhodnutí ve věcech správních deliktů. Podstatně radikálnější, prakticky ovšem sotva realizovatelnou alternativu vidí v přenesení rozhodování o správních deliktech na obecné (trestní soudy). SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 151.

¹⁹⁸ Richard Pomahač např. uvažuje i o možnosti soudům formálně i méně formálně pokládat předběžné otázky, které mají vyjasnit právní následky sporné interpretace rozhodných pravidel. POMAHAČ, Richard. *Proměna přestupkového práva*. Právní rozhledy. 2017, č. 15-16, s. 530-538.

¹⁹⁹ Případá v úvahu též zajištění důkazu dle § 138 spr. řádu a záruka za splnění povinnosti dle § 83 přestupkového zákona.

²⁰⁰ Nový přestupkový zákon záznam o podání vysvětlení již speciálně neupravuje pro nadbytečnost, jak tomu bylo dle § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

²⁰¹ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 88

²⁰² PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 330

V této souvislosti je vhodné poukázat na možnost využití úředního záznamu o podání vysvětlení dle zákona o Policii ČR²⁰³ v řízení o přestupku, které plní v trestním řízení obdobný účel.²⁰⁴ Zde prošla judikatura správních soudů poměrně zásadním vývojem od faktické nemožnosti úřední záznam v řízení o přestupku využít jako důkazní prostředek²⁰⁵, po možnost jej využít jako jednoho z podkladů pro vydání rozhodnutí²⁰⁶, pokud není v řízení o přestupku zpochybněn jinými důkazními prostředky.²⁰⁷

Záznam o podání vysvětlení lze využít jako podklad pro vydání příkazu, který je (zpravidla) prvním úkonem v řízení o přestupku, tedy mohou být logicky vydány i na

²⁰³ § 61 zákona o Policii ČR.

²⁰⁴ Navíc i v oblasti trestního řízení lze pozorovat trendy směřující k možnosti využívat úředních záznamů z fáze před zahájením trestního stíhání jako důkazů se souhlasem obžaloby a obhajoby. V důvodové zprávě k zákonu č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a některé další zákony, lze nalézt, že v návaznosti na úpravu čtení záznamů v zjednodušeném řízení navazujícím na zkrácené přípravné řízení, která s v praxi osvědčuje, se navrhuje umožnit i v hlavním líčení čtení úředních záznamů o úkonech podle § 158 odst. 3 a 5 TrŘ se souhlasem obou základních stran obžaloby a obhajoby. Práva obviněného jsou zajištěna tím, že takový postup bude možný jen s jeho souhlasem, tedy v podstatě v případech, kdy k obsahu záznamů nemá výhrady. I takové úřední záznamy budou v hlavním líčení využitelné jako důkaz, přičemž musí být dodrženo omezení, že takový úřední záznam nesmí mít určující význam pro odsouzení, což vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva v návaznosti na čl. 6 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (došlo-li by k odsouzení pachatele pouze nebo přinejmenším v rozhodujícím rozsahu na základě takového důkazu, Evropský soud by nemusel navzdory tomu, že obžalovaný vyslovil se čtením záznamu souhlas, považovat takový postup za postup v intencích spravedlivého procesu).

²⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2010 sp. zn. 1 As 34/2010: Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek (§ 51 odst. 1 SpŘ). K dokazování průběhu událostí popsaných v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám. Význam úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 61 zákona o Policii ČR spočívá v přestupkovém řízení v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit význam případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat. Při samotném výslechu svědka (obviněného) však nesmí být úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného), slouží pouze jako informační zdroj pro formulaci otázek kladených správním orgánem svědkovi směřujících k podrobnému objasnění skutečností obsažených v úředním záznamu.

²⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.2.2015, sp.zn.. 3 As 155/2014: Zákaz užití úředního záznamu o podání vysvětlení jako důkazního prostředku však nevyklučuje užití úředního záznamu včetně úředního záznamu o podání vysvětlení ve správním řízení jako jednoho z podkladů pro rozhodnutí, neboť co může být podkladem pro rozhodnutí, stanoví § 50/1 správního řádu demonstrativním výčtem (...)Podkladem pro rozhodnutí tak může být prakticky cokoliv, co může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem (...)pokud by skutkový stav správní orgán zjistil pouze na základě úředních záznamů vyhotovených správním orgánem a dále nijak neverifikovaných mimo sféru dispozice správního orgánu, např. listinou vyhotovenou třetí osobou, výslechem svědka, výpovědí účastníka apod., a zejména v případě, kdyby obviněný obsah takového úředního záznamu popíral, pak by takto zjištěný skutkový stav neměl oporu v dokazování.

²⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.3.2015, sp.zn. 8 As 152/2014: „aktuální judikatura NSS závěry o absolutní nepoužitelnosti záznamů modifikovala tak, že listiny předložené Policií ČR postačují k postihu pachatele přestupku, pokud nejsou v řízení před správním orgánem zpochybněny“.

základě podkladů, které správní orgán opatřil při podání vysvětlení, čemuž odpovídá i možnost podání speciálního opravného prostředku – odporu, který příkaz ruší.²⁰⁸

V této souvislosti je třeba uvést, že správní orgány si i při opatřování podkladů pro zahájení řízení musí být vědomy principu proporcionality, jak i uvedl ve svém nálezu Ústavní soud ve vazbě čl. 6 odst. 1 Úmluvy.²⁰⁹ Byť tento nálezh Ústavního soudu byl diskutován v odborné veřejnosti a její částí je odmítán příliš extenzivní výklad zákazu nucení k sebeobviňování a sebeusvědčování či takto interpretovaná možnost subjektivně posuzovat zákonnost postupu veřejné moci. S Janem Potměšilem a Jitkou Morávkovou²¹⁰ se lze shodnout, že poučením pro správní orgány budiž především princip, že před každým úkonem je třeba pečlivě vážit, zda se jedná o úkon nezbytný a přiměřený účelu použité normy i okolnostem věci. Rezignovat však na využívání zajišťovacích prostředků ve správním řízení, považovat byť jen výzvu k součinnosti za donucování k sebeobviňování a akceptovat předběžný přezkum zákonnosti aktů veřejné moci jejími adresáty, se všemi z toho vyplývajícími důsledky, však zřejmě nebude možné, resp. v praxi reálné.²¹¹

Obdobně jako tomu bylo v předchozí právní úpravě je upravena součinnost při oznamování přestupků orgánem policie a správními orgány navzájem, což odpovídá zásadě spolupráce správních orgánů vyjádřené v § 8 odst. 2 spr. řádu. Jedná se o zvláštní úpravu vůči § 42 spr. řádu, která se i nadále použije v oblasti oznamování

²⁰⁸ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 89

²⁰⁹ K tomu Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1849/08 uvedl, že 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. Pouze v tomto materiálním smyslu je třeba interpretovat též čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc uplatňovat v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který stanoví zákon. Zvolený způsob výkonu veřejné moci, který s sebou nese zásah do základních práv osob, musí též vždy obstát z hlediska principu proporcionality. Ten je derivátem principu právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana (materiální právní stát), jímž má Česká republika být podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, který se uplatní komplementárně k čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány na základě zákona, v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod. Uložení pořádkového opatření (pořádkové 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 (...).

²¹⁰ POTMĚŠIL, J. MORÁVKOVÁ, J. *Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nálehu Ústavního soudu*. Právní rádce. 4/2011, s. 132.

²¹¹ Dále srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 153/2017 k možnost uložit pořádkovou pokutu osobě, která se bez závažných důvodů nedostaví ke správnímu orgánu k podání vysvětlení.

přestupků ze strany právnických a fyzických osob.²¹² Obsahové náležitosti oznámení jsou uvedeny demonstrativním výčtem, přičemž v souladu s již zmíněnou zásadou spolupráce správních orgánů by se mělo jednat o kvalitně zpracovaný podklad pro zahájení řízení, byť správní orgán oznamující přestupek je omezen v jeho prošetřování²¹³, neboť není příslušný k jeho projednání.

S ohledem na zásadu procesní ekonomie je v § 76 přestupkového zákona upravena možnost odložení věci²¹⁴ před samotným zahájením řízení o přestupku, přičemž se jedná o obligatorní²¹⁵ i fakultativní²¹⁶ odložení věci. Co do formy se jedná o usnesení, které se oznamuje dotčeným osobám, nestanoví-li zákon, že se pouze poznamenává do spisu. Zároveň osoba, jíž se usnesení o odložení věci oznamuje, může proti němu podat odvolání.²¹⁷

Otázku vyvolává²¹⁸, zda lze podat odvolání i proti usnesení dle § 76 odst. 4 přestupkového zákona, tedy zda a komu se případně usnesení o odložení oznamuje a s tím související otázka okamžiku nabytí právní moci usnesení. Přestupkový zákon totiž nevymezuje okruh osob, kterým se usnesení dle cit. ustanovení oznamuje. Správní řád přitom oznamování usnesení a s tím spojené právo podat odvolání váže na účastenství v řízení,²¹⁹ přičemž před zahájením řízení ještě nelze hovořit o účastníkovi řízení. Tomu odpovídá i ustanovení § 76 odst. 5 přestupkového zákona, kde je přímo stanoveno, že se usnesení oznamuje podezřelému z přestupku a osobě přímo postižené spácháním přestupku, je-li správnímu orgánu známa.²²⁰ Z uvedeného lze tedy dovodit, že proti usnesení dle § 76 odst. 4 přestupkového zákona nelze podat odvolání, neboť se ani neoznamuje. S ohledem na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti,²²¹ lze doporučit, aby správní orgán osobu přímo postiženou přestupkem a podezřelého z přestupku o odložení věci vyrozuměl,

²¹² Tyto tak mají i nadále právo požádat správní orgán o sdělení, jak bylo s jejich podnětem naloženo.

²¹³ Na rozdíl od orgánu policie dle § 74 přestupkového zákona, který u vyjmenovaných přestupků učiní nezbytná šetření ke zjištění podezřelé osoby a zajistí důkazní prostředky nezbytné pro pozdější dokazování. Výsledkem prošetřování může být i odložení věci orgánem policie.

²¹⁴ Ani subsidiárně nelze použít § 43 spr. řádu, neboť přestupkový zákon již nezná tzv. návrhové přestupky a řízení o přestupku již nelze zahájit na návrh. Srov. judikaturu k předchozímu zákonu o přestupcích, kde soud dovodil přiměřenou použitelnost § 43 spr. řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2009 sp.zn. 9 As 57/2008).

²¹⁵ § 76 odst. 1, 2 a 4 přestupkového zákona.

²¹⁶ § 76 odst. 5 přestupkového zákona, který je projevem zásady oportunity v řízení o přestupku.

²¹⁷ § 76 odst. 5 spr. řádu.

²¹⁸ Tato věc byla řešena na jednání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání dne 21. září 2018, dosud však nebyl zveřejněn závěr z tohoto jednání.

²¹⁹ Srov. § 72 odst. 1 spr. řádu a dále § 9 a 27 odst. 1 spr. řádu.

²²⁰ Tedy bez ohledu na to, že tyto osoby nejsou účastníky řízení.

²²¹ § 4 odst. 1 správního řádu.

aby předešel zejména u osoby podezřelé z přestupku její nejistotě, zda proti ní bude zahájeno přestupkové řízení.

Odložení věci nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté,²²²a pokud správní orgán později zjistí, že jsou zde důvody pro zahájení řízení, bude postupovat dle § 78 přestupkového zákona, aniž by usnesení o odložení věci rušil.

5.3 Postup v řízení

5.3.1 Zahájení řízení o přestupku

Samotné zahájení řízení²²³ o přestupku je ovládáno zásadou legality a oficiality, tedy je zahajováno z úřední povinnosti o všech přestupcích, o nichž se správní orgán dozvěděl.²²⁴ Přestupkový zákon, na rozdíl od předchozího zákona o přestupcích přímo nestanovuje pořádkovou lhůtu,²²⁵ v níž má být zahájeno řízení o přestupku. Subsidiárně tak lze vyjít z § 6 odst. 1 a § 80 odst. 2 spr. řádu, kde je stanovena 30 denní lhůta pro zahájení řízení od okamžiku, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení. V případě překročení této lhůty se tak lze domáhat ochrany proti nečinnosti, ovšem při vědomí, že neexistuje subjektivní právo fyzické osoby nebo právnické osoby na to, aby jiná osoba byla stíhána za přestupek, respektive aby určité jednání bylo kvalifikováno jako konkrétní přestupek.²²⁶

Oznámení o zahájení řízení se podezřelému z přestupku doručí nebo za jeho přítomnosti ústně vyhlásí²²⁷. Při doručování oznámení zahájení řízení není vyloučena tzv. fikce doručení (§ 24 spr. řádu), ani není stanovena povinnost doručovat do vlastních rukou adresáta (§ 19 spr. řádu). V případě, že se oznámení o zahájení řízení nepodaří podezřelému doručit, ustanoví mu správní orgán opatrovníka a zároveň mu bude doručovat veřejnou vyhláškou.²²⁸ V případě společného řízení se

²²² Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 6 Tdo 152/2011

²²³ Od zahájení řízení se dále odvíjí lhůta pro vydání rozhodnutí o přestupku a dochází též k přerušení promlčecí doby.

²²⁴ Výjimkou ze zásady oficiality při zahájení řízení o správních deliktech byly tzv. návrhové přestupky dle § 68 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, u nichž bylo zahájení řízení ovládáno zásadou dispoziční.

²²⁵ Přičemž se bylo možno setkat s nesprávným názorem, že se jednalo o lhůtu propadnou, jak je upozorněno in. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 89.

²²⁶ Srov. příměreně náleží Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2008, sp. zn. I. ÚS 1587/07.

²²⁷ O ústním vyhlášení vydá správní orgán obviněnému na požádání potvrzení.

²²⁸ Srov. závěr č. 28 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řízení a správnímu trestání ke vztahu § 32 odst. 3 s § 25 spr. řádu.

oznámení o zahájení řízení oznámí všem podezřelým, přičemž dle § 46 odst. 2 spr. řádu má pro zahájení řízení význam oznámení prvním z nich. V případě příkazního řízení může zahájení řízení splynout s vydáním rozhodnutí ve věci samé, tedy příkazem.²²⁹

Oznámení o zahájení řízení o přestupku má zákonem stanovené náležitosti, zejména pak konkrétní vymezení skutku. Vymezení skutku je významné z hlediska překážek řízení, které jsou obecně upraveny v § 48 spr. řádu a pro řízení o přestupku je v § 77 odst. 1 zakotvena překážka litispendence²³⁰ a v § 77 odst. 2 překážka rei iudicatae (rei aministratae).²³¹ Tyto překážky jsou projevem zásady ne bis in idem a brání tomu, aby došlo ke střetu více řízení a více rozhodnutí o totožném skutku.²³² Přestupkový zákon potom na řadě míst stanoví postup, jak zabránit či odstranit překážky řízení, od předání věci (§ 64 odst. 1 přestupkového zákona) přes odložení věci (§ 76 odst. 1 písm. i) a odst. 2) přestupkového zákona) a zastavení řízení (§ 86 odst. 1 písm. i), písm. j) a odst. 4 přestupkového zákona) po přezkumné řízení (§100 přestupkového zákona).

Od okamžiku zahájení řízení jsou zde i adresáti veřejnosprávního působení, tedy subjekty, vůči nimž je ve správním řízení veřejná správa vykonávána, tedy účastníci řízení. Obecně je okruh účastníků vymezen v § 27 a § 28 spr. řádu, pro řízení o přestupku je v § 68 přestupkového zákona stanoven taxativní výčet účastníků řízení, kteří jsou tzv. hlavní účastníci řízení dle § 27 spr. řádu. Účastníkem řízení o přestupku je obviněný, poškozený, v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a vlastník věci, která může být nebo byla zabráněna, v části řízení, které se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty.²³³

Modifikaci principu zahajování řízení z moci úřední obsahuje úprava zahájení řízení o přestupku se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Tímto

²²⁹ Dle § 150 odst. 1 spr. řádu může být vydání příkazu prvním úkonem v řízení.

²³⁰ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15.6.2011, sp.zn. 15 Ca 12/2009.

²³¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, sp.zn.7 Afs 68/2007.

²³² Srov. KOPECKÝ, M. *Vztahy trestního řízení a řízení o správním deliktu (přestupku) proti právnické osobě*. In: JELÍNEK, J. (ed.) *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob – pět let poté*. Praha: Leges, 2017, s. 212 a násl.

²³³ Podrobně k účastníkům přestupkového řízení srov. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 397-415. Dále KOPECKÝ, M. *K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení*. *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 89 a násl.; PRÁŠKOVÁ, H. *Právo na obhajobu v řízení o správních deliktech*. In: GRIVNA, T. a kol. *Právo na obhajobu. Teorie a praxe 21. století*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 46 a násl.; VETEŠNÍK, P. *Poškozený jako účastník řízení o přestupku*. *Acta Iuridica Olomoucensia*, 2014, Vol 9, Supplementum 5, s. 14i a násl.

je nahrazena konstrukce tzv. návrhových přestupků,²³⁴ u nichž bylo zahájení řízení ovládáno zásadou dispoziční.²³⁵ V zákonem stanovených případech²³⁶ tak správní orgán musí získat souhlas k zahájení nebo pokračování řízení od osoby přímo postižené spácháním přestupku. O právu udělit souhlas musí správní orgán osobu přímo postiženou spácháním přestupku poučit a stanovit jí lhůtu k udělení souhlasu. Lhůtu správní orgán určí formou usnesení dle § 39 spr. řádu a po promeškání stanovené lhůty již nelze souhlas udělit. Vzhledem k tomu, že se jedná o procesní lhůtu, lze požádat o prominutí jejího zmeškání za podmínek uvedených v § 41 spr. řádu.²³⁷

Postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku upravuje § 71 přestupkového zákona, přičemž tato osoba není v postavení účastníka řízení, ale lze ji označit za osobu dotčenou dle § 2 odst. 3 spr. řádu.²³⁸ Postižená osoba disponuje řadou procesních práv, které může využít v průběhu řízení o přestupku, nemá ale možnost proti rozhodnutí o přestupku podat odvolání,²³⁹ čímž je jí zásadním způsobem omezena možnost obrany proti nezákonnému postupu správního orgánu.²⁴⁰ Jak upozorňuje Helena Prášková,²⁴¹ jedná se o opačný trend, kterým se ubírá trestní právo, tedy posílení postavení poškozeného a oběti v trestním řízení.

5.3.2 Doručování písemností

Obecná úprava doručování písemností pro oblast přestupků je upravena ve správním řádu. Předchozí zákon o přestupcích obsahoval pouze jedině ustanovení upravující doručování pro přestupkové řízení v § 80, dle něhož nebylo možno rozhodnutí o přestupku doručit veřejnou vyhláškou, což mělo zabránit tomu, aby při doručování veřejnou vyhláškou, nebyla fakticky ukládána další sankce formou

²³⁴ Srov. § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

²³⁵ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 90

²³⁶ Např. přestupek ublížení na zdraví, narušení občanského soužití, proti majetku spáchaný mezi osobami blízkými dle zák. o některých přestupcích.

²³⁷ Srov. Průvodce zákonem č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, 2. doplněná verze. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2018, s. 59

²³⁸ PRŮCHA, P. In. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 417

²³⁹ To je významný rozdíl od postavení poškozeného jako účastníka řízení, přičemž v některých případech bude osoba poškozeného shodná s osobou přímo postiženou spácháním přestupku, např. u přestupků proti majetku dle zák. o některých přestupcích.

²⁴⁰ Osoba přímo postižená spácháním přestupku zřejmě nebude aktivně procesně legitimována ani k podání žaloby ve správním soudnictví dle § 65 s.ř.s. Srov. JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 485 - 889

²⁴¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 339

veřejné důtky.²⁴² Ještě za účinnosti předchozího zákona o přestupcích zákonem č. 204/2015 Sb., s účinností od 1. 10. 2016 došlo k úpravě doručování veřejnou vyhláškou, tak jak ji zná současný přestupkový zákon. Jednalo se o reakci, byť s desetiletým zpožděním, na úpravu správního řádu, který umožňuje doručit písemnost veřejnou vyhláškou, též způsobem, že se na úřední desce vyvěsí pouze oznámení o možnosti převzít doručovanou písemnost.

Přestupkový zákon zároveň sám stanoví dvě výjimky z tohoto pravidla. První výjimkou je možnost doručit veřejnou vyhláškou vyrozumění osobě, které byla přestupkem poškozena, o jejich právech, jež jí v přestupkovém řízení přísluší.²⁴³ Druhou výjimkou je možnost doručit veřejnou vyhláškou vyrozumění o odložení věci dle § 76 odst. 3 přestupkového zákona.

Dle spr. řádu se typicky doručuje veřejnou vyhláškou osobám, jímž se prokazatelně nedaří doručovat, osobám neznámého pobytu nebo sídla či osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, pokud těmto osobám nebyl ustanoven opatrovník a nedoručuje se jeho prostřednictvím. Ovšem zároveň je třeba upozornit na skutečnost, že obviněnému, tedy osobě, které má být uložena povinnost v řízení o přestupku, je nutné v těchto případech ustanovit opatrovníka ve smyslu § 32 spr. řádu a doručovat písemnosti opatrovníkovi. Vedle doručování opatrovníkovi je ovšem nutno i nadále postupovat dle § 25 spr. řádu a písemnosti doručovat současně i veřejnou vyhláškou, neboť § 32 odst. 3 spr. řádu aplikaci § 25 spr. řádu nevylučuje.²⁴⁴

Při doručování písemností v řízení o přestupku se lze setkat s obstrukčním chováním ze strany obviněných, neboť písemnosti zpravidla pro adresáta nepřinášejí pozitivní sdělení, a je tak věcí lidské přirozenosti a zároveň někdy i procesní taktiky se doručení písemnosti vyhýbat. Způsoby a formy doručování ve správním, ale i soudním řízení tak doznávají poměrně častých legislativních úprav, reagující na

²⁴² Citované ustanovení předchozího zákona o přestupcích ovšem nevylučovalo, aby veřejnou vyhláškou byly doručovány jiné písemnosti než rozhodnutí, jako oznámení o zahájení řízení, výzvy k vyjádření se k podkladům rozhodnutí atd.

²⁴³ § 70 odst. 1 přestupkového zákona.

²⁴⁴ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 100. Shodně Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 28, který v takovéto situaci řeší i problematiku běhu lhůt a uvádí, že s ohledem na dikci § 34 odst. 2 spr. řádu nebude mít doručení veřejnou vyhláškou účinky pro běh lhůt, bude mít pouze pořádkový charakter. Výjimkou z uvedeného pravidla bude doručení oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 spr. řádu a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka, kde přímo ze zákona vyplývá, že tyto písemnosti je nutné doručit přímo účastníkovi řízení (v okamžiku učinění těchto úkonů ještě není zastoupen). Tyto písemnosti budou doručovány veřejnou vyhláškou s účinky oznámení účastníkovi řízení.

praktické zkušenosti a problémy při doručování. Významnou legislativní úpravou zasahující do doručování byla novela správního řádu provedená zákonem č. 7/2009 Sb., kterou bylo reagováno na přijetí zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů a jíž bylo zavedeno prioritní doručování prostřednictvím datových schránek.²⁴⁵

Tím, že se většině právnických osob obligatorně zřizuje datová schránka, jsou fakticky odstraněny problémy při doručování i v řízeních o přestupcích, které dříve pramenily např. z nemožnosti doručit písemnosti do sídla právnické osoby.

U doručování fyzickým osobám je situace složitější, neboť tyto si zřizují datovou schránku dobrovolně, včetně podnikajících fyzických osob. U fyzické osoby nepodnikatele je ze správního řádu poměrně obtížně seznatelná posloupnost, jakou musí volit správní orgán při doručování písemností, neboť je roztržena do několika jeho ustanovení a lze ji shrnout následovně:

1. doručení na místě (při úkonu)
2. datová schránka
3. adresa pro doručování sdělená pro konkrétní řízení dle § 19 odst. 3 spr. řádu
4. adresa pro doručování sdělená pro řízení zahajovaná u téhož správního orgánu v budoucnu dle § 19 odst. 3 spr. řádu
5. adresa pro doručování sdělená dle § 10b zákona o evidenci obyvatel
6. adresa trvalého pobytu

Při samotném doručování písemností se lze setkat s řadou výkladových či praktických problémů, od uplatnění fikce doručení,²⁴⁶ přes počítání lhůt²⁴⁷ až po ryze praktické věci, jako barvu pruhu²⁴⁸ použitelnou na doručovacích obálkách.²⁴⁹

²⁴⁵ BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 100

²⁴⁶ Z hlediska správního trestání je při doručování důležitým institutem fikce doručení, upravená v § 24 odst. 2 spr. řádu. Pokud si tedy adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty. Pro uplatnění fikce doručení není potom rozhodné, zda se adresát při doručování písemnosti na doručovací adrese zdržoval. Samozřejmě při splnění zákonných požadavků na způsob doručování zásilky stanovený v § 19 a násl. spr. řádu, zejména pak výzvy k vyzvednutí zásilky v úložní době vložené do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo s poučením o následcích nevyzvednutí zásilky. Správní orgán se potom nemusí zabývat skutečností, zda byl adresát v době doručování písemnosti na doručovací adrese přítomen. Odrazem poměrně přísných podmínek k uplatnění fikce doručení je možnost adresáta požádat dle § 24 odst. 2 spr. řádu za podmínek daných v § 41 spr. řádu o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Pokud tedy adresát prokáže, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, lze tento pro něho nepříznivý stav zvrátit. Pro přestupky s sebou ovšem zneplatnění doručení nese rizika, neboť dává adresátovi jednoholetý objektivní lhůtu k možnosti napadnout platnost doručení, byť korigovanou 15denní subjektivní lhůtou. Je tak i na správním orgánu, aby k fikci doručení nepřistupoval čistě formalisticky, ale pokud lze ze spisového materiálu dovodit adresu, kde by se mohl adresát fakticky zdržovat, neboť ji např. uvedl

Řada správních orgánů chybí při doručování rozhodnutí obviněnému, který je v řízení právně zastoupen. V této situaci se rozhodnutí ve smyslu § 34 odst. 2 spr. řádu doručuje pouze zástupci. Rozhodnutí o přestupku, byť je v něm ukládána např. pokuta, totiž není případem, kdy má obviněný v řízení něco vykonat dle citovaného ustanovení, neboť uložená pokuta je výsledkem řízení o správním deliktu, na rozdíl např. od předvolání k ústnímu jednání, které se doručuje jak zástupci, tak obviněnému. Zároveň nedoručení písemnosti zástupci, ale pouze zastoupenému je vadou řízení, která zpravidla zapříčiní nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.²⁵⁰ Pokud by správní orgán doručil prvostupňové rozhodnutí zástupci i zastoupenému, nemělo by doručení zastoupenému dle § 34 odst. 2 spr. řádu vliv na běh odvolací lhůty.

V praxi dále může dojít k pochybení správního orgánu při volbě způsobu doručení písemnosti. Např. správní orgán vyhoví žádosti právnické osoby o doručení rozhodnutí poštou namísto do datové schránky či naopak nezjistí, že fyzická osoba má zřízenou datovou schránku, a správní orgán ji doručí písemnost poštou. Zde je si

policejnímu orgánu, měl by se správní orgán pokusit kontaktovat jej i na takovéto adrese. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 102

²⁴⁷ S doručováním písemnosti fikcí doručení nastává otázka, zda se na počítání desetidenní lhůty stanovené v § 24 odst. 1 spr. řádu uplatní pravidla pro počítání času stanovené v § 40 spr. řádu. Je zřejmé, že uplatnění fikce doručení po uplynutí deseti dnů není lhůtou k provedení určitého úkonu vázaného na tuto lhůtu ve smyslu § 40 spr. řádu, ale spíše dobou v právním slova smyslu. Jak ovšem uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 4 Ads 83/2008, správní řád nestanoví žádná jiná pravidla pro počítání času než ta, jež jsou formulována v § 40 spr. řádu. Odmítnutí jejich aplikace by pak vedlo k nežádoucí právní nejistotě o tom, jak se při nedostatku speciální právní úpravy lhůta podle § 24 odst. 1 spr. řádu, od níž se odvíjí fikce doručení, vlastně počítá, tj. zejména kdy tato lhůta nejen končí, ale i počíná. Shodně se k problematice počítání času ve vztahu k uplynutí 10denní lhůty staví i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ve svém prvním závěru č. 1/2005.

²⁴⁸ Ryze praktickou otázkou je volba obálky, kterou je určována příslušná poštovní služba. Dle poštovních podmínek, se správní orgán rozhoduje zpravidla mezi obálkou s modrým pruhem či červeným pruhem. Poštovní podmínky zjednodušeně řečeno obálku s červeným pruhem nechají převzít pouze adresátovi a obálku s modrým pruhem i zmocněnci pro doručování. Obálka s modrým pruhem tak odpovídá ustanovení § 20 odst. 2 spr. řádu, dle něhož písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, lze doručit adresátovi nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem; úřední ověření není třeba, pokud byla plná moc udělena před doručujícím orgánem. V praxi tak mají např. manželé vzájemně udělenou plnou moc k přebírání poštovních zásilek do vlastních rukou podepsanou na poště na formuláři, jež používá Česká pošta. Takovouto plnou moc nemá adresát povinnost oznamovat správnímu orgánu, a tedy v případě, kdy mu je doručováno v obálce s červeným pruhem, je adresátovi v rozporu s § 20 odst. 2 spr. řádu odeprána možnost převzetí písemnosti jeho zmocněncem pro doručování. Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 100

²⁴⁹ Že se nejedná pouze o problémy 21. století, dokazuje např. již publikace K. Čížka *Obrys řízení správního z roku 1888*, kde uvádí: „Průkaz o tom, že úřední rozhodnutí aneb nařízení dotčeným stranám řádně doručeno bylo, považuje se za podstatnou část správního řízení vůbec (náleží správn. soudu ze dne 29. prosince 1879 č. 2437), a proto třeba jest k tomu pilněji přihlížeti, než druhdy se dělo.“

²⁵⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004 sp. zn. 7 A 125/2001.

třeba uvědomit, že doručování je pouhým prostředkem k seznámení se s písemností, když cílem je samotné seznámení se s jejím obsahem. Tedy v situacích, kdy správní orgán pochybí při doručování, ale adresát se s písemností má možnost seznámit, se bude sice jednat o procesní vadu, která ovšem nebude mít vliv např. na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Uvedené odpovídá i zásadě upravené v § 84 odst. 2 spr. řádu, že neúčinnosti doručení se nemůže domáhat ten, kdo se s doručovanou písemností prokazatelně seznámil. Samozřejmě při vadném postupu správního orgánu při doručování písemnosti nelze proti adresátu uplatnit pravidla správního řádu sloužící k eliminaci možnosti vyhybat se doručení písemnosti, zejména fikce doručení.²⁵¹

Ze strany obviněného z přestupku dochází někdy k volbě obstrukční adresy v zahraničí (např. v obtížně dostupných místech zemí Afriky či Dálného východu), jejímž účelem je neúměrně prodloužit či fakticky znemožnit doručování písemností v řízení. Dle § 19 odst. 3 spr. řádu si může adresát zvolit adresu pro doručování, nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, zejména může-li to přispět k urychlení řízení. Volba doručovací adresu na velmi těžko dostupném místě pro doručení jistě odporuje smyslu zákona a jedná se o zjevné zneužití institutu doručovací adresy. Obdobně obstrukčně si obviněný někdy zvolí na těžko dostupném místě zmocněnce.²⁵²

Na tyto trendy reagovala i úprava doručování zmocněnci v § 67 přestupkového zákona, a jestliže se nedaří doručovat zmocněnci účastníka řízení, doručuje správní orgán pouze účastníku řízení. Správní orgán tak v těchto případech nebude doručovat veřejnou vyhláškou a nebude ustanovovat opatrovníka, a s příslušnými právními účinky bude doručovat přímo zastoupenému účastníkovi řízení.

5.3.3 Ústní jednání a dokazování

Ústní jednání v řízení o přestupku je, na rozdíl od předchozí právní úpravy²⁵³, koncipováno jako fakultativní a svým fakultativním pojetím se blíží úpravě ústního

²⁵¹ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 104.

²⁵² Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 104.

²⁵³ Speciální úpravu pro oblast přestupků obsahoval § 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který ústní jednání pojímal jako obligatorní součást řízení o přestupku. U ostatních správních deliktů bylo

jednání ve správním řádu. Správní řízení vzhledem ke své administrativně-technické povaze je zpravidla řízením písemným a neveřejným. V řadě správních řízení se tak účastník řízení a oprávněná úřední osoba nemusí setkat „tváří v tvář“, neboť jen některá správní řízení vyžadují z povahy věci ústní jednání. Podmínky pro konání ústní jednání tak může být pro určité případy stanoveno zvláštním zákonem, jak i činí přestupkový zákon, který v § 80 stanoví, ve kterých případech správní orgán nařídí, popř. může nařídít ústní jednání o přestupku.²⁵⁴ Pokud se tedy v souvislosti se správním řízením hovoří o tzv. právu na slyšení, není tím fakticky myšleno právo na to, aby se účastník řízení mohl vyjádřit na ústním jednání, ale to, aby mohl vyjádřit v řízení své stanovisko, což mu, byť v písemné podobě, zaručuje § 36 odst. 3 spr. řádu.²⁵⁵

Opuštění konstrukce povinného ústního jednání²⁵⁶ ve vazbě na čl. 6 Úmluvy (právo na obhajobu, právo na veřejné projednávání věci) se zabývá i důvodová zpráva k § 80 přestupkového zákona a odkazuje na § 36 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 3 spr. řádu ohledně záruky práva vyslyšet a dát vyslyšet svědky ve svůj prospěch. A je zde upozorněno na skutečnost, že řízení o přestupku v řadě aspektů neodpovídá požadavku čl. 6 Úmluvy, neboť v řízení o přestupku nerozhoduje nezávislý a nestranný soud,²⁵⁷ rozhodnutí zpravidla není vyhlašováno veřejně ani věc není veřejně projednávána. S odkazem na připuštění soudního přezkumu, v rámci něhož bude čl. 6 Úmluvy naplněn, vybrané procesní záruky nemusí být nutně zajištěny ve fázi správního řízení.²⁵⁸

V této souvislosti je třeba se zabírat i čl. 38 odst. 2 Listiny, dle něhož má každý právo, aby jeho věc byla projednávána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho

konání ústního jednání fakultativní (pokud zvláštní zákon nestanovil jinak), neboť se jeho právní úprava řídila § 49 spr. řádu, bylo tedy odvislé na správním uvážení správního orgánu, který by měl k nařízení ústního jednání přistoupit, pokud je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků řízení nezbytné.

²⁵⁴ Srov. PRŮCHA, P. In. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 464

²⁵⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 263

²⁵⁶ Jednoznačně lze uvítat fakultativnost nařízení ústního jednání, která zatím platila jen pro správní delikty podnikatelů. POTMĚŠIL, J. *Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích*. Správní právo, 2014, č. 1-2, s.135.

²⁵⁷ K vymezení soudnictví v materiálním smyslu, které vykonávají pouze nezávislé a nestranné soudy, respektive nezávislí a nestranní soudci srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26.4.2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04

²⁵⁸ Fakultativnost ústního jednání nepovažuje za porušení čl. 6 Úmluvy ani Pavel Vetešník a to vzhledem k řadě procesních práv, které má obviněný bez ohledu na realizaci ústního jednání. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 154

přítomnost a zda se se tato práva vztahují i na řízení o přestupku. Zde se lze ztotožnit s názorem Hynka Baňoucha,²⁵⁹ který uvádí, že ačkoli to není vysloveno, je zjevné, že též druhý odstavec čl. 38 Listiny se vztahuje především na soudní řízení, neboť veřejnost jednání je znakem odlišujícím řízení před orgánem moci soudní od řízení před ostatními orgány veřejné moci, především před orgánem moci výkonné (typicky správní řízení). Rozlišení pomocí znaku (ne)veřejnosti je záležitostí nikoli normativní, ale poučením z fakticity, která vyplynula z mnohasetletého vývoje společnosti a diferenciacie organizovaných oblastí jejího života.²⁶⁰

Též judikatura²⁶¹ v oblasti správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, před přijetím stávajícího přestupkového zákona dovozovala k absenci ústního jednání, že správní orgány nejsou povinny nařizovat ústní jednání dle 49 odst. 1 spr. řádu v řízeních o správních deliktech, není-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků, pokud byl skutkový stav dostatečně zjištěn a nebylo třeba provádět další dokazování. Správní orgán tak může v souladu se zásadou procesní ekonomie v řízení nenařídít ústní jednání a rozhodnout na základě podkladů obsažených ve správním spise. Dále byť za předchozího zákona o přestupcích bylo vedení ústního jednání povinné, neznamenalo to, že jeho nekonání způsobuje automaticky vadu, která musí vždy činit celé řízení nezákonným.²⁶²

Obdobně Lukáš Potěšil²⁶³ dospěl k závěru, že ústní jednání a dokazování k sobě mají poměrně úzký vztah, nicméně nejsou pojmově nerozlučné. Do jisté míry na sobě mohou být nezávislé, resp. vzájemně nepodmíněné. Specificky se vyjádřil i k závěru judikatury ohledně požadavku nařízení a konání ústního jednání v řízení o správním deliktu, aniž by bylo spojeno s dokazováním, který v podstatě může vést k zesílení vnímání nezávislosti ústního jednání a dokazování. Ztotožňuji se s jeho názorem, že povaha trestního obvinění nemá za následek obligatornost ústního jednání, nýbrž má zajistit patřičnou ochranu práv účastníků řízení. Pokud ji lze zajistit i mimo rámec ústního jednání, není třeba, aby k ústnímu jednání došlo. Konalo by se

²⁵⁹ BAŇOUC, H. In. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012, komentář k čl. 38 Listiny.

²⁶⁰ Dále k této problematice srov. např. MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

²⁶¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. 8 As 110/2015 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, sp. zn. 9 As 83/2016

²⁶² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 264

²⁶³ POTĚŠIL, L. *Dokazování a ústní jednání ve správním řízení*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 368 a násl.

ústní jednání pro ústní jednání. V daném ohledu by mělo v podstatě jen formální smysl a účel.

Povinné ústní jednání u přestupků dle předchozí právní úpravy v praxi správních orgánů zároveň činilo potíže, neboť se stávalo předmětem „zdržovací taktiky“ obviněného, který se snažil díky omluvám z něho dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty k projednání přestupku. Možnosti projednat přestupek v nepřítomnosti obviněného existuje poměrně bohatá judikatura, neboť jak již bylo řečeno, vyhýbání se ústnímu jednání patří k časté procesní taktice obviněného.²⁶⁴

Předchozí zákon o přestupcích umožňoval v nepřítomnosti obviněného z přestupku věc projednat pouze ze dvou důvodů. Prvním důvodem bylo odmítnutí obviněného dostavit se k projednání přestupku, ač byl řádně předvolán. Druhým důvodem bylo nedostavení se obviněného k ústnímu jednání bez náležité omluvy²⁶⁵ nebo důležitého důvodu.²⁶⁶

Shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a dokazování je upraveno obecně ve spr. řádu a v řízení o přestupku se bude proces shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí v podstatné části řídit spr. řádem. Spr. řád v § 50 odst. 1 uvádí demonstrativní výčet podkladů pro vydání rozhodnutí, pravidla pro jejich opatřování a

²⁶⁴ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 95

²⁶⁵ Náležitou omluvu či důležitý důvod bylo možno správnímu orgánu doložit i po samotném ústním jednání. To ovšem neznamená, že si obviněný může takovouto omluvu či důležitý důvod „schovávat“ až po ústním jednání. Uplatnění náležité omluvy či důležitého důvodu je totiž nutno interpretovat podle § 59 spr. řádu, z něhož vyplývá povinnost bezodkladného uplatnění omluvy. Může tedy nastat situace, kdy by okolnosti uváděné obviněným splňovaly požadavky na náležitou omluvu či důležitý důvod, ovšem z důvodu jejich opožděného (nikoliv bezodkladného) uplatnění vůči správnímu orgánu, nebudou bránit projednání věci bez přítomnosti obviněného. Nejvyšší správní soud se např. v rozsudku sp. zn. 9 As 43/2011 ztotožnil se stěžovatelem, že následnou omluvu nelze v daném případě považovat za bezodkladnou, tedy náležitou, jelikož již v řízení před stěžovatelem bylo náležitě objasněno, že žalobce měl možnost učinit omluvu předem. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud do určité míry interpretačně korigoval rozsudek sp. zn. 7 As 9/2009 ohledně podmínek následné omluvy, ze kterého v posuzovaném případě Krajský soud v Brně nesprávně dovodil bezodkladnost a náležitost omluvy obviněného. Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 96

²⁶⁶ Posouzení důležitého důvodu či náležitosti omluvy je potom věcí správního uvážení pro konkrétní situaci a vyplývá i z průběhu řízení. Např. omluva z důvodu zajištění osobní záležitosti, která byla vstřícně správním orgánem akceptována při prvním ústním jednání, již nemusí být akceptována v následujících ústních jednáních. Správní orgány zpravidla akceptovaly omluvy obviněného za situace, kdy obviněnému v účasti bránili překážky, které měl naplánované ještě před předvoláním k ústnímu jednání, jako je např. dovolená či pracovní cesta. I když Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 8/2009 mimo jiné uvádí, že omluva na neodkladné služební či soukromé záležitosti stěžímohou mít přednost před záležitostmi úředními. Zároveň je nutno přihlížet i k chování obviněného, neboť pokud mu určitý termín, kdy se má konat ústní jednání, nevyhovuje, měl by se pokusit sjednat se správním orgánem termín jiný, neboť jestliže se o to ani nepokusí, lze považovat pozdější námítky obviněného vůči jeho nepřítomnosti jako účelové. Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 96

hodnocení. Dále dle § 51 spr. řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Spr. řád správním orgánům zároveň ukládá povinnost postupovat v řízení tak, aby jejich rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž musí postupovat v úzké součinnosti s účastníky řízení a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí a uplatnit své návrhy.²⁶⁷

Shromažďování podkladů v přestupkovém řízení potom ovlivňuje zejména zásada materiální pravdy, zásada vyšetřovací, zásada presumpce neviny a zásada volného hodnocení důkazů.²⁶⁸

Na rozdíl od předchozího zákona o přestupcích, který neobsahoval speciální úpravu ohledně dokazování, stávající přestupkový zákon pod zřejmým vlivem úpravy dokazování v trestním řádu obsahuje některá specifika, zejména výslech obviněného.²⁶⁹ Nedostatek výslovné úpravy výslechu obviněného byl dlouhodobě kritizován,²⁷⁰ neboť ani správní řád neobsahuje procesní podmínky pro výslech účastníka řízení²⁷¹ a využití ustanovení ohledně výslechu svědka je zcela nevhodné.

²⁶⁷ Podrobně k získávání podkladů pro vydání rozhodnutí a dokazování srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 268 – 316. Dále STAŠA, J. *Role dokazování při opatřování podkladů pro vydání správního rozhodnutí* Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 409 a násl.

²⁶⁸ Podrobně k projevu těchto zásad v řízení o přestupku srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 352-358.

²⁶⁹ Podrobněji PRŮCHA, P. In. BOHADLO, D. a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 470-476.

²⁷⁰ Např. KOPECKÝ, M.: *K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení*. Správní právo, 2014, č. 1-2, s. 89-96; KOPECKÝ, M. *Zvláštnosti dokazování v řízení o správních deliktech jako v řízení trestním*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 337

²⁷¹ Důležitým důkazním prostředkem v řízení o správním deliktu je výslech účastníka řízení, zejména pak obviněného. Zákon o přestupcích ani správní řád (s výjimkou sporného řízení) ovšem tento procesní institut neznají. Správní orgány potom v praxi chybují zejména u výslechu statutárních orgánů v řízení o správním deliktu právnické osoby. Správní orgán často nesprávně využije institut výslechu svědka, což je v oblasti správního trestání v rozporu s principem sebeobviňování. Nejvyšší správní soud k této praxi ve svém rozhodnutí sp. zn. 1 Afs 58/2009 jednoznačně uvedl, že takovýto „tlak“ na výpověď osoby v postavení statutárního orgánu hraničí též s trestněprávní zásadou zákazu sebeobviňování, vyplývající např. z čl. 6 Úmluvy (k uvedené zásadě viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 451/04, N 68/40 SbNU 677), která se nepochybně užije též v řízení o správních deliktech. V citovaném rozsudku je správně poukázáno na skutečnost, že je zde problém i v oblasti hodnocení důkazů, neboť účastníku řízení na rozdíl od svědka nehrozí žádná sankce za nepravdivou výpověď. Lze tak souhlasit s Nejvyšším správním soudem, že i ve správním řízení vedeném s právníckými osobami je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právníckých osob a při jejich výsleších je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 spr. řádu a § 126 odst. 4, § 126a a 131 o.s.ř., tedy jako při výslechu účastníka řízení. Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 107.

S dokazováním souvisí i problematika důkazního břemene. K tomu Helena Prášková²⁷² uvádí, že řízení o správním deliktu je ovládáno zásadou vyhledávací, podle které odpovědnost za zjištění skutkového stavu má správní orgán. Lze však (podobně jako v trestním právu) hovořit o tom, že obviněný nese „materiální důkazní břemeno“. Obviněný má právo se aktivně bránit, vyjadřovat se ke všem skutečnostem předestřeným správním orgánem, navrhopvat důkazy na podporu svých tvrzení. Obviněný má faktický i právní zájem, aby byly prokázány údaje a skutečnosti, které uvádí a které jej zbavují obvinění nebo vedou ke zmírnění správního trestu. Nevyužití oprávnění, pasivita obviněného může mít pro něj nepříznivý dopad. V některých případech však zákon po obviněném žádá procesní aktivitu k prokázání určitých skutečností.

Principiálně tak platí pro řízení o přestupku § 50 odst. 3 spr. řádu²⁷³, nicméně zákon o přestupcích přenáší např. v § 21 odst. 1²⁷⁴ prokázání vynaložení veškerého úsilí k zabránění přestupku na obviněného – právnickou osobu. Právnická osoba tak nese důkazní břemeno o této skutečnosti v řízení o přestupku.²⁷⁵

Ve fázi ukončování dokazování je nutno účastníkům přestupkového řízení dle § 36 odst. 3 spr. řádu dát možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Prostřednictvím ustanovení § 36 odst. 3 spr. řádu se negarantuje jen možnost uvedení svého stanoviska k provedeným důkazům, ale obecně ke všem skutečnostem, tvrzením a úvahám, které jsou uvedeny správnímu orgánu. Jde o zajištění příležitosti ovlivnit svými argumenty úvahu správního orgánu jak o celém předmětu řízení, tak ohledně hodnocení veškerých dílčích částí takového řízení. Právo na vyjádření je důležitým prvkem racionality rozhodování a překážkou situace, aby účastník dostal první možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí až v opravném prostředku.

²⁷² PRÁŠKOVÁ, H. *Důkazní břemeno v řízení o správních deliktech*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 372 a násl.

²⁷³ Dle kterého musí správní orgán v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Podrobněji srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 268 – 278.

²⁷⁴ Shodná úprava je pro posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek dle § 23 odst. 1 přestupkového zákona.

²⁷⁵ Srov. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 141

V případě konání ústního jednání v řízení o přestupku je zpravidla ukončeno i dokazování,²⁷⁶ s čímž souvisí i otázka, kdy je na místě poučit obviněného, případně další účastníky řízení, o možnosti vyjádřit s k podkladům pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 spr. řádu. Správní orgány z praktických důvodů poučují obviněného dle § 36 odst. 3 spr. řádu již v předvolání k ústnímu jednání, čímž obviněnému sdělují, že s ukončením ústního jednání budou mít nashromážděny podklady pro vydání rozhodnutí.²⁷⁷ Uvedené praxi nelze nic vytknout, neboť obviněnému je zřejmé, kdy bude shromažďování podkladů ukončeno.²⁷⁸

S ukončením dokazování souvisí i otázka koncentrace řízení, která byla jednoznačně vyřešena ustanovením § 97 odst. 1 přestupkového zákona. Před přijetím stávajícího přestupkového zákona se v odborné veřejnosti vedla diskuse o zásadě koncentrace řízení zakotvené v § 82 odst. 4 spr. řádu²⁷⁹ ve vztahu ke správnímu trestání. Bylo zřejmé, že v oblasti správního trestání shodně jako v trestním řízení (srov. § 249 odst. 3 tr. řádu) nemá princip koncentrace řízení tradici ani opodstatnění. Bylo jen otázkou času, kdy bude uvedený názor potvrzen judikaturou; v oblasti přestupků se jím tak stalo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu publikované ve Sb. NSS č. 7/2009 pod číslem 1853.^{280, 281}

²⁷⁶ Ani z předchozího zákona o přestupcích a správního řádu nevyplývalo, že by správní orgán musel vydat rozhodnutí v den či na konci ústního jednání, jak by se mohlo zdát z judikatury Nejvyššího správního soudu (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.10.2007 sp. zn. 4 As 4/2007). Správnímu orgánu sice nic nebrání rozhodnutí v den ústního jednání vydat, pokud ovšem potřebuje sám čas k hodnocení důkazů či dá možnost účastníku řízení se ve lhůtě k nashromážděným podkladům vyjádřit, vydá rozhodnutí s časovou prodlevou po konání ústního jednání, samozřejmě při respektování pořádkové lhůty stanovené v § 71 spr. řádu pro vydání rozhodnutí. Srov. BOHADLO, D. a kol. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 97

²⁷⁷ Srov. BOHADLO, D. a kol. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 96

²⁷⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2003 sp. zn. 7 A 112/2002. Pokud se obviněný dostaví na ústní jednání, lze ovšem doporučit na jeho konci poučení dle § 36 odst. 3 spr. řádu zopakovat. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.3. 2010 sp. zn. 5 As 24/2009

²⁷⁹ Dle tohoto ustanovení odvolací orgán k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

²⁸⁰ Nejvyšší správní soud opřel své rozhodnutí především o § 73 odst. 2 zákona č. 200/ 1990 Sb., o přestupcích, podle něhož má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Závěry z uvedeného rozsudku, zároveň byly přenositelné pro celou oblast správního trestání. Navíc samotný správní řád i bez „pomocné argumentace“ § 73 odst. 2 cit. zákona prostřednictvím svého § 50 odst. 3 umožňuje dospět ke shodnému závěru. Dle citovaného ustanovení totiž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Správní řád tak má sám pro oblast správního trestání vyloučen princip koncentrace řízení, neboť § 50 odst. 3 je pro řízení o správních deliktech v postavení speciality k § 82 odst. 4 SpŘ. Srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 98-99

5.4 Ukončení řízení o přestupku a jeho náklady

Řízení o přestupku nelze ukončit jinak než rozhodnutím, forma rozhodnutí je potom odvislá od procesní situace v jaké se obviněný nachází a zda byla prokázána vina obviněnému z přestupku či nikoliv. Přestupkové řízení může skončit usnesením o zastavení řízení, schválením dohody o narovnání nebo rozhodnutím o přestupku, jímž je obviněný uznán vinným z přestupku.²⁸²

Obecně obsah a formu rozhodnutí, jeho náležitosti, lhůty pro vydání rozhodnutí, oznamování rozhodnutí, právní moc a vykonatelnost, včetně specifik usnesení upravuje správní řád v § 67 a násl.²⁸³ Přestupkový zákon upravuje speciálně vůči správnímu řádu důvody pro zastavení řízení o přestupku, doplňuje náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým se obviněný uznává vinným, rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným jako právní nástupce, rozhodnutí o schválení dohody o narovnání,²⁸⁴ podmínky příkazního řízení a dále např. lhůtu pro vydání rozhodnutí o přestupku.

5.4.1 Zastavení řízení

Obecně jsou důvody pro zastavení řízení upraveny v § 66 spr. řádu a speciální úprava pro řízení o přestupcích je obsažena v § 86 přestupkového zákona a do značné míry navazuje na úpravu v § 76 předchozího zákona o přestupcích. Důvody pro zastavení řízení se částečně překrývají s důvody pro odložení věci, zastavení

²⁸¹ S popřením zásady koncentrace řízení praxe spojovala obavy s možností obstrukčního jednání obviněného, který bude navrhopvat důkazy teprve v odvolacím řízení. Takové právo nelze obviněnému upřít, a to ani prostřednictvím určením lhůty k provedení úkonu ve smyslu § 39 spr.řádu, neboť by tím správní orgán obcházel principy popsané výše. Na druhou stranu zjištění všech důležitých okolností ve správním řízení je povinností správního orgánu a on je také tím, kdo určuje, které důkazy v řízení budou provedeny (§ 50 odst. 1 a 2, § 51 spr.řádu), a tím, kdo provedené důkazy v jejich vzájemné souvislosti hodnotí dle § 50 odst. 3 spr.řádu. Ze správního řádu též neplyne, že by odvolací orgán musel vracet věc k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně, pokud obviněný navrhne provedení nových důkazů. Odvolací orgán může provést nové důkazy sám, vyhodnotit je ve vzájemných souvislostech, a pokud nepřinesly do věci nic nového, potvrdí prvostupňové rozhodnutí. Jak je i uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2008, správní orgán musí mít na paměti i to, že obviněný z přestupku má právo požadovat předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch [čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy], a že takový návrh nelze zavrhnout jen proto, že správní orgán považuje svědky pro jejich přátelský poměr k obviněnému a priori za nevěrohodné (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 847/2006 Sb. NSS). To vše však ještě neznamená, že by správní orgán musel návrhu vyhovět a takový důkaz provést: důkaz provede jen tehdy, pokud by mohl přispět k objasnění věci. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 99

²⁸² Včetně příkazu a příkazu na místě.

²⁸³ Podrobně srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 355 - 425

²⁸⁴ Podrobněji FRUMAROVÁ, K. *Narovnání - nově zavedený institut tzv. odklonu do řízení o přestupku*, *Správní právo*, č. 7-8, 2017, s. 457-471

řízení ovšem připadá v úvahu je pro důvody, které jsou zjištěny či nastanou až po zahájení řízení.

Vzhledem k tomu, že se řízení o přestupku řídí zásadami inkvizičního procesu, kde je správní orgán fakticky v roli veřejného žalobce, obhájce i soudce, na rozdíl od řízení trestního, které se řídí zásadou obžalovací, nevydává správní orgán zprošťující rozhodnutí, ale „pouze“ v případech, kdyby tomu tak v trestním řízení bylo, zastavuje řízení. Tomu odpovídá i charakter některých usnesení o zastavení řízení, která představují překážku věci pravomocně rozhodnuté (rei iudicatae, resp. rei administratae).²⁸⁵ V těchto případech se de facto (byť implicitně) rozhoduje o vině (resp. nevině) a zasahuje do hmotných práv účastníků řízení.

Co do formy rozhodnutí se řízení zastavuje usnesením, a rozlišují se případy, kdy se usnesení o zastavení řízení pouze poznamenává do spisu, a případy, kdy se oznamuje účastníkům řízení, kteří se proti němu mohou odvolat. Vzhledem k tomu, že zjištění některých důvodů pro zastavení řízení vyžaduje alespoň částečně meritorní posouzení věci²⁸⁶, neboť se procesním rozhodnutím zasahuje do materiální právní sféry účastníka řízení, jež fakticky představuje rozhodnutí o hmotném právu,²⁸⁷ vydává se usnesení o zastavení řízení dle § 76 spr. řádu, které se oznamuje účastníkům řízení, kteří se proti němu mohou odvolat. Konkrétně se jedná o zastavení řízení z důvodů uvedených v § 86 odst. 1 písm. a), b), c), g), h) a l) přestupkového zákona. V ostatních případech vyjmenovaných v § 86 odst. 2 přestupkového zákona, se vydává usnesení, které se poznamenává do spisu a účastník řízení se tak do něho dle § 76 odst. 5 spr. řádu nemůže podat odvolání.

5.4.2 Rozhodnutí o přestupku

Rozhodnutí, kterým se obviněný uznává vinným, je meritorním rozhodnutím dle § 67 odst. 1 spr. řádu a náležitosti jeho výrokové části jsou doplněny o náležitosti stanovené v § 93 přestupkového zákona. Rozhodnutí o přestupku jako každé jiné správní rozhodnutí má upraveny své náležitosti, obecně tak musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Rozhodnutí dále musí splňovat formální náležitosti, kam lze podle § 69 spr. řádu zařadit písemnou formu. Dále je třeba na rozhodnutí uvést označení správního orgánu, který je vydal, zejména jeho název a sídlo, označení rozhodnutí. Na

²⁸⁵ § 77 odst. 2 přestupkového zákona.

²⁸⁶ Srov. důvodovou zprávu k § 86 přestupkového zákona.

²⁸⁷ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.3.2011 sp.zn. 5 As 73/2010

rozhodnutí se uvádí číslo jednací²⁸⁸ a vztah k tzv. spisové značce dle § 17 odst. 1 spr. řádu. Na rozhodnutí se uvede datum jeho vyhotovení²⁸⁹ a otisk úředního razítka.²⁹⁰ Mezi formální náležitosti rozhodnutí patří též označení oprávněné úřední osoby²⁹¹ a její podpis.²⁹² Součástí výrokové části rozhodnutí musí být označení hlavních účastníků řízení, a byť to není nezbytné, zpravidla i právní zástupce účastníka. Správní řád počítá s elektronickou formou doručování, čemuž odpovídá i náležitosti rozhodnutí v elektronické podobě.^{293, 294}

Výroková část rozhodnutí obsahuje řešení otázky, která je předmětem řízení, a může obsahovat jeden nebo více výroků. Na výrokovou část rozhodnutí jsou judikaturou kladeny požadavky na její jasnost, přesnost, srozumitelnost a určitost.²⁹⁵ V opačném případě by se mohlo jednat o takovou vadu řízení, která způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, k níž správní soudy přihlížejí *ex offio*²⁹⁶, případně dokonce jeho nicotnost.²⁹⁷

Výroková část rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznáván vinným musí obsahovat popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání. Za skutek se v oblasti trestního řízení se považuje určitá událost ve vnějším světě spočívající v jednání člověka, která může mít znaky jednoho tr. činu, dvou i více tr. činů (v jednočinném souběhu), anebo nemusí vykazovat znaky žádného tr. činu.²⁹⁸ Též v oblasti řízení o přestupku je zásadní vymezení skutku již při jeho zahájení

²⁸⁸ Podrobnosti týkající se čísla jednacího upravuje vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

²⁸⁹ Tedy den jeho podpisu oprávněnou úřední osobou.

²⁹⁰ Dle § 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů, obsahuje úřední razítka malý státní znak. Dále jsou zde upraveny formální náležitosti úředního razítka včetně jeho rozměru a tvaru.

²⁹¹ Jejím jménem, příjmením a funkcí nebo služebním číslem

²⁹² Podpis oprávněné úřední osoby je možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v.r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „za správnost vyhotovení“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí, jak je to mu zvykem u rozsudků soudů.

²⁹³ Vlastnoruční podpis oprávněné úřední osoby se nahrazuje kvalifikovaným elektronickým podpisem dle zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

²⁹⁴ Podrobně srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 385 - 392

²⁹⁵ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp.zn. II.ÚS 583/2003 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2008, sp. zn. 2 As 34/2006, 1546/2008 Sb. NSS.

²⁹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2006, sp. zn. 6 As 23/2005.

²⁹⁷ Podrobně FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014.

²⁹⁸ Srov. PŮRY, F. *Skutek v trestním řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3.vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. Totožnost skutku bude zachována též za předpokladu, jestliže: a) je úplná shoda alespoň v jednání (jednání v tr. právu) při rozdílném následku, b) je úplná shoda alespoň v následku při rozdílném jednání, c) jednání nebo následek (nebo obojí) jsou alespoň částečně shodné; shoda ovšem musí být v podstatných okolnostech, jimiž se rozumějí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu; podstatnými nejsou z tohoto hlediska ty skutkové okolnosti, které charakterizují jen zavinění či jiný znak subjektivní stránky tr. činu.

s ohledem na zásadu *ne bis in idem*,²⁹⁹ byť jako v trestním řízení, jak potvrzuje judikatura správních soudů,³⁰⁰ nemusí mezi vymezením skutku, pro který je zahajováno řízení o přestupku, a popisem tohoto skutku v následném meritorním rozhodnutí existovat naprostá shoda. Pokud ovšem v průběhu řízení zjistí správní orgán určitý aspekt jednání, který dosud obviněnému nebyl vytýkán, vede-li toto nové dílčí skutkové zjištění k rozšíření právní kvalifikace postihovaného jednání, je nutné před vydáním rozhodnutí přistoupit k „rozšíření obvinění“.³⁰¹

Výroková část rozhodnutí dále obsahuje přesnou právní kvalifikaci přestupku, kterého se obviněný dopustil, tedy citaci konkrétního ustanovení zákona, v němž je stanovena skutková podstata přestupku. Problematickou otázkou je, zda při aplikaci odkazující normy je nutné uvést ve výrokové části i odkazovaná ustanovení, anebo zda stačí, aby odkazovaná ustanovení byla uvedena v odůvodnění rozhodnutí. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu³⁰² správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 spr. řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Dále výroková část obsahuje vyslovení viny a u obviněného, který je fyzickou osobou, též formu zavinění (§ 15 přestupkového zákona), výrok o druhu a výměře správního trestu, případně výrok o podmíněném upuštění od správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty, (§ 35 a násl. přestupkového zákona), výrok o nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení (§ 89 přestupkového zákona) a výrok o náhradě nákladů řízení (§ 95 přestupkového zákona). Zvláštní náležitosti jsou pak stanoveny pro výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným jako právní nástupce a pro rozhodnutí o schválení narovnání.

Přestupkový zákon nestanoví zvláštní podmínky pro odůvodnění rozhodnutí, vychází se tak z obecné právní úpravy ve správním řádu s přihlédnutím ke specifikům správního trestání. Odůvodnění rozhodnutí má především poskytnout konzistentní skutkovou a právní oporu každému výroku rozhodnutí. Správní orgán v odůvodnění rozhodnutí musí rozvést hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a

²⁹⁹ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech*. Trestněprávní revue. 2012, č. 3, s. 53-61.

³⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.3.201, sp. zn. 2 Afs 91/2009

³⁰¹ Dále srov. MATES, P., ŠEMÍK, K. *K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním*. Trestněprávní revue, 2013, č. 11-12

³⁰² Unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2017 sp.zn. 4 As 165/2016.

tyto úvahy přesně a logicky uspořádat, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné. Nemělo by se tak jednat o pouhou konstataci podkladů či reprodukci znění právních předpisů. Odůvodnění by mělo být též přesvědčivé a reagovat tak na všechny rozhodné skutečnosti.³⁰³

Vedle výrokové části a odůvodnění musí rozhodnutí obsahovat i třetí základní obsahovou část, tedy poučení účastníků. V poučení musí obsahovat informaci, zda je rozhodnutí konečné, nebo zda lze proti němu podat odvolání. V jaké lhůtě tak lze učinit, včetně údaje, od jakého okamžiku se taková lhůta počítá. Dále který konkrétní správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu lze odvolání podat. Správní řád zároveň řeší situace, kdy je účastníku řízení poskytnuto nesprávné či neúplné poučení nebo mu poučení není poskytnuto vůbec (§ 83 odst. 2 spr. řádu).³⁰⁴

5.4.3 Náklady řízení

Dle § 79 odst. 5 spr. řádu uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti, povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou. V řízení o přestupku je tedy osobou, které se ukládají náklady řízení paušální částkou, pachatel přestupku, přičemž bližší podmínky stanoví správní řád.

V oblasti náhrady nákladů řízení tak přestupkový zákon navazuje na právní úpravu předchozího zákona o přestupcích, tedy hrazení nákladů řízení paušální částkou, která je stanovena v prováděcím právním předpise. Odlišnost spočívá v tom, že zákon č. 200/1990 Sb. měl vlastní prováděcí právní předpis, a to vyhlášku č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, která byla ovšem s účinností přestupkového zákona zrušena (§ 113 bod 78.). Paušální částka nákladů řízení³⁰⁵ a další podmínky při jejím ukládání³⁰⁶ jsou tak stanoveny i

³⁰³ Podrobně KADEČKA, S. In: BOHADLO, D. a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 536-551.

³⁰⁴ Podrobněji k poučovací povinnosti srov. MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015.

³⁰⁵ Podle § 6 odst. 1 vyhl. č. 520/2005 Sb. paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1000 Kč. Dle § 6 odst. 2 vyhl. č. 520/2005 Sb. se paušální částka 1000 Kč ve zvláště složitých případech nebo v případech, kdy byl přibrán znalec z jiného oboru než oboru dopravy nebo zdravotnictví odvětví psychiatrie nebo toxikologie, zvyšuje o 2500 Kč. Pokud byl přibrán znalec z oboru dopravy nebo zdravotnictví odvětví psychiatrie nebo toxikologie, zvyšuje se paušální částka o 5000 Kč. Pokud bylo přibráno více znalců, částky za znalce se sčítají. Paušální částka nákladů řízení po zvýšení může ovšem činit nejvýše 10 000 Kč.

³⁰⁶ Ve vyhlášce ani v přestupkovém zákoně není definováno, co se rozumí zvláště složitým případem, který je důvodem pro navýšení paušální částky nákladů řízení o 2500 Kč. Zvláště složitý případ je dle § 71 odst. 3 písm. a) spr. řádu důvodem pro připočítání doby až 30 dnů pro vydání rozhodnutí. O zvláště

pro řízení o přestupku ve vyhlášce č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, která byla v této souvislosti novelizována vyhláškou č. 112/2017 Sb.

Výrok o náhradě nákladů řízení je součástí výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným. Problematikou opomenutí uložit paušální částku nákladů řízení ve výrokové části rozhodnutí se zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání a uvedl následující: Pokud by byl vydán výrok o nákladech řízení bez stanovení paušální částky podle § 79 odst. 5 spr. řádu (v případě, kdy měla být uložena), bylo by teoreticky možné tento výrok dodatečně změnit v rámci opravných prostředků, protože neuložení paušální částky za porušení právního předpisu je v tomto případě v rozporu se zákonem. Na druhou stranu však mají správní orgány podle § 2 odst. 3 a § 94 odst. 5 spr. řádu šetřit práva nabytá v dobré víře (resp. dobrou víru jako takovou). Účastníci řízení pak mohou být v dobré víře, že vydané rozhodnutí je správné a úplné, a jeho dodatečná změna by proto nebyla (rovněž s ohledem na výše uvedené) nezbytná ani správná.^{307, 308}

Dle § 79 odst. 5 spr. řádu lze v případech hodných zvláštního zřetele výši paušální částky na požádání snížit. Případem hodným zvláštního zřetele může být například obtížná sociální situace pachatele přestupku, když správní orgán přihlíží k jeho osobním a majetkovým poměrům. Předchozí zákon o přestupcích umožňoval od uložení povinnosti nahradit náklady řízení upustit nejen zčásti, ale i zcela. Přestupkový zákon ani správní řád neumožňují upustit zcela od nákladů řízení, a správní orgán je tedy musí uložit vždy, s možností jejich snížení.

Náhradu nákladů řízení nelze uložit osobě přímo postižené spácháním přestupku (§ 71), která dala souhlas se zahájením řízení o přestupku (§ 79), byť by bylo řízení zastaveno z důvodu, že se skutek nestal, nespáchal ho obviněný či nebylo spáchání skutku obviněnému prokázáno (§ 86 odst. 1).³⁰⁹

složité případy se tedy bude jednat zejména v případě, pokud rozhodnutí o přestupku nelze vydat v 60denní lhůtě (§ 94), např. z důvodu nutnosti provést vyšší počet důkazů.

³⁰⁷ Závěr č. 42 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18.9.2006.

³⁰⁸ Poradní sbor ministra vnitra se zabýval též problematikou ukládání nákladů pro případ společného řízení (§ 88), přičemž jeho závěry lze aplikovat i na řízení o přestupku. Závěr č. 44 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 6.11.2006.

³⁰⁹ Osoba přímo postižená spácháním přestupku je totiž v odlišném procesním postavení než tzv. návrhověl dle § 72 písm. d) zák. č. 200/1990 Sb., jemuž byla v těchto případech náhrada nákladů uložena.

Při vydání příkazu (§ 90) či příkazu na místě (§ 91) paušální částku nákladů řízení nelze uložit, pokud je příkaz prvním úkonem v řízení. Náklady příkazního řízení (zejména vydání příkazu na místě) jsou zpravidla totiž minimální. Rovněž se jedná o určitý motivační prostředek k akceptaci příkazu ze strany obviněného.

Náhrada nákladů řízení je vybírána správním orgánem, který je uložil, a postupuje se stejně jako v případě jiných peněžitých plnění, tedy podle daňového řádu (§ 79 odst. 8 spr. řádu).

Tzv. svědečné (hotové výdaje a ušlý výdělek svědka) či tzv. vícenáklady (náklady řízení, které by jinak správnímu orgánu nebyly vznikly) jsou upraveny v § 79 spr. řádu a přestupkový zákon neobsahuje speciální úpravu této problematiky.

Pokud bylo rozhodnutí o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci, zpravidla soudem při postupu dle soudního řádu správního, a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán uhrazené náklady řízení vrátí. Bude se jednat zejména o situace, když správní soud zrušil rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž správní orgán následně již neuzná obviněného vinným z přestupku.

V případě poškozeného je upravena výjimka z pravidla, že účastník řízení si nese své náklady, a poškozenému je tak dána možnost uplatnit náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s úspěšným uplatněním nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení od obviněného. Výrok o náhradě nákladů řízení poškozeného je potom součástí výrokové části rozhodnutí o přestupku [§ 93 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona]. Případně lze vydat i samostatné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení ve smyslu § 79 odst. 2 spr. řádu.

Podmínkou pro přiznání náhrady nákladů poškozenému je alespoň částečně úspěšně uplatněný nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení vůči obviněnému.³¹⁰ Alespoň částečným úspěchem je nutno rozumět pravomocný výrok o náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení dle § 93 odst. 1 písm. h), byť přiznaný jen v části uplatněného nároku (§ 89 odst. 3).

³¹⁰ Aby mohl správní orgán o náhradě v řízení účelně vynaložených nákladů spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení vůči obviněnému rozhodnout, musí tyto náklady poškozený v souladu s § 79 odst. 4 spr. řádu včas uplatnit, jinak nárok na jejich náhradu zaniká.

Za účelně vynaložené náklady³¹¹ spojené s uplatněním nároku na náhradu škody lze považovat veškeré náklady poškozeného, které vynaložil v přímé souvislosti s uplatněním nároku v rámci tzv. adhezního řízení (§ 89), vyjma nákladů, které byly zjevně zbytečné (zbytečné). Mezi účelně vynaložené náklady řízení patří zejména hotové výdaje poškozeného a jeho zástupců (např. zákonného zástupce či opatrovníka), kam patří cestovní výdaje, jízdné, stravné a výdaje na ubytování. Dále též ušlý výdělek poškozeného a jeho zástupce.³¹²

Pokud byl poškozený úspěšný pouze v části svého uplatněného nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, správní orgán mu přizná vůči obviněnému pouze poměrnou část vzniklých nákladů. Pokud tedy např. správní orgán přiznal poškozenému dvě třetiny uplatněného nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, může mu přiznat dvě třetiny účelně vynaložených nákladů spojených s uplatněním tohoto nároku vůči obviněnému.³¹³

5.5 Zvláštní druhy řízení

5.5.1 Společné řízení

Společné řízení o přestupcích je procesním institutem, na který se subsidiárně použije postup dle § 140 spr. řádu. Společné řízení je odrazem základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 8 odst. 1 spr. řádu, dle níž správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Návaznost lze nalézt též na zásadu

³¹¹ Za účelně vynaložené náklady spojené s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení vůči obviněnému lze považovat např. i poštovné, které poškozený vynaložil v souvislosti s uplatněním nároku v řízení. Dále se může jednat např. i o znalecký posudek opatřený poškozeným ohledně výše škody či bezdůvodného obohacení v případech, když k jejímu určení bylo třeba o účelně vynaloženými náklady budou též náklady spojené se zastoupením poškozeného v řízení zmocněncem na základě plné moci (§ 33 spr. řádu). U zmocněnce připadají v úvahu též hotové výdaje a zároveň přiměřená odměna, kterou poškozený zmocněnci zaplatil za zastupování. Pokud bude zmocněncem advokát, vypočítají se náklady na zastoupení dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), konkrétně ze sazby tzv. mimosmluvní odměny (§ 1 odst. 2 advokátního tarifu). Dle § 10 odst. 1 advokátního tarifu při zastupování ve správním řízení, včetně řízení o přestupcích nebo o jiných správních deliktech, činí tarifní hodnota 5000 Kč, tedy dle § 7 advokátního tarifu činí sazba mimosmluvní odměny 1000 Kč za jeden úkon právní služby. Advokátovi dále náleží náhrada hotových výdajů (§ 13 advokátního tarifu) a náhrada za promeškaný čas (§ 14 advokátního tarifu). dborných znalostí, kterými nedisponoval poškozený ani úřední osoby, jež vedly řízení o přestupku.

³¹² Uvedené výdaje se hradí dle vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

³¹³ V případě nesouhlasu poškozeného ohledně výroku o nákladech řízení spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení může poškozený proti tomuto výroku podat odvolání [§ 96 odst. 1 písm. b)].

hospodárnosti řízení upravenou v § 6 spr. řádu - správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.³¹⁴

Vedení společného řízení o přestupcích je na rozdíl od společného řízení ve správním řádu konstruováno jako povinné, byť s možností jednotlivý skutek za stanovených podmínek ze společného řízení vyloučit a vést o něm samostatné řízení. O spojení věcí do společného řízení tak není třeba vydávat usnesení, jak je tomu dle § 140 odst. 1 spr. řádu.³¹⁵

Vedení povinného společného řízení je potom zúženo na situace, kdy se podezřelý dopustil 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. Přebírá se tak právní úprava zavedená do zákona č. 200/1990 Sb. zákonem č. 204/2015 Sb. Důvodem zavedení této právní úpravy byla především skutečnost, že v případě správních orgánů s širokou věcnou příslušností, typicky obecní a krajské úřady či ministerstva, bylo v řadě případů velmi obtížné vést společné řízení ať už proto, že bylo často obtížné vůbec zjistit, že jsou správním orgánem souběžně projednávány přestupky totožné osoby, neboť řízení vedly odlišné věcně zaměřené vnitřní útvary správního orgánu (oddělení, odbory, referáty, sekce). A zároveň přestupky totožné osoby spolu věcně vůbec nemusely souviset, a jejich společné projednání tak znamenalo neúměrné zatížení úředních osob a komplikované organizační zajištění.³¹⁶

Stejnou oblastí veřejné správy se rozumí oblast veřejné správy stanovená jednotlivými zvláštními zákony, jde tedy o přestupky postihující chování, které má negativní dopad na shodný veřejný zájem, neboť spolu věcně souvisejí a je namístě, aby byly sankcionovány společně. Jak je uvedeno i v důvodové zprávě k § 88 přestupkového zákona, veřejný zájem je v tomto kontextu třeba definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků, nikoliv jako obecný objekt přestupku. Tím se i obsah použité obecné formulace zúží

³¹⁴ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1063, JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 672

³¹⁵ Skutečnost, že je věc projednávána ve společném řízení, se podezřelý z přestupku dozví z oznámení o zahájení řízení dle § 78 přestupkového zákona.

³¹⁶ Srov. Důvodovou zprávu k § 88 přestupkového zákona

zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem.³¹⁷ Lze ovšem předpokládat, že výkladová praxe projde ještě vývojem.³¹⁸

Obecným objektem přestupku je typicky řádný výkon veřejné správy. To vyplývá již z povahy přestupků jako jednoho z druhů správních deliktů. Postih správních deliktů slouží především ochraně chodu veřejné správy, plnění veřejnoprávních povinností či plnění úkolů vykonavatelů veřejné správy. Vedle tohoto typického objektu poskytuje přestupkové právo ochranu i dalším společenským vztahům a zájmům - např. osobnosti člověka, majetku fyzických a právnických osob apod. Druhový objekt je objekt společný skupinám přestupků v určité oblasti. Jeho základem jsou společné druhové rysy individuálních objektů přestupků. Rozlišení druhových objektů je základem pro určitou systematiku "zvláštní části" přestupkového práva. Individuální objekt má každá skutková podstata. Je jím konkrétní jednotlivý zájem, k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno.³¹⁹

Příslušností téhož správního orgánu ve vztahu ke společnému řízení rozumíme jeho věcnou a místní příslušnost. Na úrovni obcí a krajů je třeba rozlišovat i funkční příslušnost, tedy, který z orgánů obce či kraje je funkčně příslušný k projednání přestupku (typicky obecní úřad či komise pro projednávání přestupků). O tutéž příslušnost správního orgánu se bude jednat i v případech, pokud by k řízení byly příslušné odlišné vnitřní útvary správního orgánu (oddělení, odbory, referáty, sekce), v takovém případě je správní orgán povinen organizačně zajistit, aby mohlo být vedeno společné řízení, byť se na něm budou podílet odlišné vnitřní útvary.

Vedení společného řízení je důležitou podmínkou pro aplikaci absorpční zásady při ukládání správního trestu, jejíž aplikace má zásadní vliv na uložení správního trestu.³²⁰ Správní orgán může pochybit a nevést povinné společné řízení o více přestupcích podezřelého, kterých se dopustil, byť k tomu byly splněny zákonné důvody. Z hlediska procesního postupu se jedná o procesní pochybení spíše

³¹⁷ Porušením právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy lze vnímat např. přestupky dle zákona o silničním provozu či dle § 4 (přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě), § 5 (přestupky proti veřejnému pořádku, § 7 (přestupky proti občanskému soužití) a § 8 (přestupky proti majetku) zákona o některých přestupcích.

³¹⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s.

³¹⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.

³²⁰ dle § 41 přestupkového zákona se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.

formálního charakteru, které ovšem může mít závažné hmotněprávní důsledky ve vazbě na aplikaci absorpční zásady.³²¹ Zde je si třeba uvědomit, že společné řízení jako procesní institut slouží k průchodu práva hmotného, tedy i absorpční zásady při ukládání správního trestu, a takto musí být i interpretován. K takovému výkladu ostatně tendovala i judikatura k zákonu č. 200/1990 Sb.³²²

Pokud tedy sice nebylo vedeno společné řízení, ale správní orgán přesto aplikoval absorpční zásadu (§ 41 přestupkového zákona), nemuselo by se jednat o vadu řízení, která by mohla mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost ve smyslu § 89 odst. 2 spr. řádu. Správní orgán by tak měl učinit prostřednictvím § 37 písm. b) přestupkového zákona, dle něhož 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. Pokud tedy nebylo vedeno povinné společné řízení, musí správní orgán přesto dle § 37 písm. b) přestupkového zákona při ukládání správního trestu za více přestupků aplikovat absorpční zásadu.

Vedle obligatorního společného řízení u jednoho podezřelého z přestupku dle 88 odst. 1 přestupkového zákona, je upraveno obligatorní společné řízení rovněž pro přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí. Shodnou podmínkou pro vedení společného řízení je skutečnost, že skutkové podstaty přestupků těchto podezřelých se týkají porušení povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán.

Typickým důvodem pro vedení společného řízení je spolupachatelství (§ 11 přestupkového zákona), tedy byl-li přestupek nebo jeho pokus spáchán úmyslným společným jednáním dvou nebo více fyzických osob, přičemž odpovídá každá z nich, jako by přestupek spáchala sama. Taktéž účastenství (organizátor, návodce, pomocník) na přestupku (§ 13 odst. 4) je typickým důvodem pro vedení společného

³²¹ Případně též zásady asperační, neboť dle § 41 odst. 2 přestupkového zákona, jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávány přestupky.

³²² Nejvyšší správní soud dovedl, že při trestání správních deliktů tímž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu ... Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, čj. 1 As 28/2009-62)

řízení. Vedení společného řízení v těchto případech umožňuje správnímu orgánu zejména lépe zhodnotit míru zavinění u jednotlivých podezřelých a zároveň vhodně odstupňovat správní tresty.

Problematiku účastenství ve společném řízení a s tím spojená práva účastníků řízení, zejména pak obviněného, je nutno posuzovat tak, jakoby řízení probíhala samostatně.³²³ Zároveň projednání věci ve společném řízení nemá za následek, že by se protiprávní jednání spolupachatelů považovalo za jediný přestupek, neboť i nadále každý z nich odpovídá za přestupek tak, jako by ho spáchal samostatně.³²⁴

Skutečnost, že je přestupek projednáván ve společném řízení, tak nemá vliv na rozsah odvolacích práv jednotlivých účastníků řízení. Obviněný má sice dle § 96 přestupkového zákona právo podat odvolání, kterým byla vyslovena vina, v plném rozsahu, ale to neznamená, že může podat odvolání i do výroku o vině obviněného, který je s ním projednáván ve společném řízení, neboť tento výrok se netýká jeho viny a společné řízení na tom nemůže nic změnit. Zároveň ovšem § 98 odst. 3 přestupkového zákona upravuje rozhodování ve prospěch všech účastníků řízení, jímž prospívá důvod např. pro zrušení či změnu rozhodnutí ve prospěch jednoho z účastníků, ačkoliv jej uplatnil pouze jeden z nich, tzv. princip *beneficium cohaesionis*.³²⁵

Společné řízení o přestupku vícero podezřelých je zahájeno teprve okamžikem, kdy je oznámení o zahájení řízení doručeno všem podezřelým z přestupku (§ 78 odst. 2 přestupkového zákona). Jedná se tak o speciální úpravu vůči § 46 odst. 2

³²³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2013, čj. 17 A 3/2012-38 „Okolnost, že správní orgán I. stupně vedl společně řízení ve věci přestupku žalobce i ve věci údajného přestupku druhého účastníka dopravní nehody, nečiní z žalobce účastníka (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004) té části řízení, která se jej netýká, a to ani za situace, že je ve věci vydáno jediné rozhodnutí obsahující výroky týkající se účastníků obou. Výrok ohledně druhého účastníka řízení totiž žádným způsobem nemůže zasáhnout právní sféru účastníka prvního a naopak. Odvolací orgán tudíž nepochybil, pokud meritorně přezkoumal rozhodnutí I. stupně v jen v části výroku ohledně spáchání přestupku žalobce, a zamítl jeho odvolání ve vztahu k druhému výroku, pakliže byl žalobce v tomto rozsahu k podání odvolání osobou neoprávněnou.“

³²⁴ Srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2016, čj. 51 A 13/2014-34. „Ačkoliv lze podle § 57 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, vést společné přestupkové řízení vůči všem pachatelům, jejichž přestupky spolu souvisejí, nelze brát protiprávní jednání, jehož se pachatelé společně dopustili, jako jediný přestupek, neboť zákon o přestupcích staví na principu individuální odpovědnosti pachatele, jak lze dovodit z § 12 odst. 1 téhož zákona.. Podle § 7 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, lze pachateli uložit jen sankci zakotvenou v rozhodném znění zákona. Jelikož zákon o přestupcích staví na principu individuální odpovědnosti pachatele, je uložení společného trestu více pachatelům nezákonné.“

³²⁵ Pokud tedy nebudou výroky ve vztahu k ostatním obviněným pravomocné, rozhodne odvolací správní orgán ve prospěch i ostatních obviněných v rámci projednávání odvolání. Pokud již výroky ve vztahu k ostatním obviněným nabyly právní moci, rozhodne správní orgán ve prospěch ostatních obviněných v přezkumném řízení.

spr. řádu, dle něhož má pro zahájení řízení význam oznámení o zahájení řízení prvním z tzv. hlavních účastníků řízení dle § 27 odst. 1 spr. řádu.

Zároveň v § 88 odst. 3 přestupkového zákona je stanoven důležitý okamžik, který odděluje přestupky, které je správní orgán povinen projednat ve společném řízení. Tímto je jednoznačně vyřešena nejednotná rozhodovací a výkladová praxe provádějící zákon č. 200/1990 Sb. ohledně otázky, které přestupky je nutno do společného řízení zahrnout či již nezahrnout. Zda přestupky spáchané týměž pachatelem ještě do zahájení řízení o jeho jiném přestupku, nebo i přestupky spáchané týměž pachatelem do vydání rozhodnutí o jeho jiném přestupku.³²⁶

Správní orgán tedy ve společném řízení neprojednává a neukládá úhrnný správní trest za přestupky spáchané až po zahájení přestupkového řízení. Tím je zároveň bráněno tomu, aby obviněný z přestupku soustavnou recidivou fakticky zabránil projednání jeho přestupků. Podstatou ustanovení § 88 odst. 3 přestupkového zákona je tedy, aby správní orgán ve společném řízení neprojednával přestupky spáchané až po zahájení řízení. Zahájení řízení o přestupku je "tlustou čarou" a přestupky spáchané před zahájením řízení je nutno projednat ve společném řízení. Zároveň může nastat situace, kdy správní orgán včas nezjistil některý z přestupků, o nichž měl vést společné řízení nebo o nich opomněl zahájit řízení. Pokud správní orgán z tohoto důvodu nevedl povinné společné řízení, ale přesto aplikoval absorpční zásadu, jednalo se o procesní vadu, která ovšem neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé - § 89 odst. 2 spr. řádu. Společné řízení je procesním institutem, který má významné důsledky pro aplikaci absorpční zásady, ale není její nevyhnutnou podmínkou, viz § 88 odst. 5, § 37 písm. b) či § 43 odst. 1 přestupkového zákona.

V této souvislosti může nastat komplikovaná situace, kdy správní orgán zahájí řízení o dalších přestupcích, které byly spáchány až po zahájení řízení, přičemž správní orgán mezitím zahájí řízení o "opomenutém přestupku", který buď vyšel najevo později, nebo správní orgán o něm chybně nezahájil řízení. Zahájení řízení o

³²⁶ Úprava zákona o přestupcích ve vztahu k trestání jejich souběhu je však na rozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Zejména pak neřeší moment, do kdy je přestupky možno považovat za sbíhající se (podle § 35 odst. 2 trestního zákona je pro trestné činy tímto mezníkem vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu prvního stupně), jakož ani důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení (kupř. tak neumožňuje uložení souhrnného trestu ve smyslu § 35 odst. 2 trestního zákona). (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, čj. 1 As 28/2009-62), dále též JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 292 s. či ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, V. *Přestupkové právo*. Komentář k zákonu o přestupcích. Praha: Linde Praha, 2011

takto "opomenutém přestupku" potom nemůže být považováno za zahájení řízení o "jiném přestupku", a netvoří tak překážku pro vedení společného řízení pro tyto další přestupky, neboť by tím správní orgán kumuloval svou chybu a upřel obviněnému výhodu aplikace absorpční zásady plynoucí ze společného řízení.

Společné řízení o přestupku lze vést i v případě mladistvých podezřelých, přičemž je nutno brát v potaz specifické postavení mladistvých podezřelých (§ 55 přestupkového zákona) v přestupkovém řízení. Odlišují se dvě situace, společné řízení, v němž jsou projednávány přestupky pouze mladistvých³²⁷, a společné řízení, v němž je vedle mladistvého podezřelého projednáván i jiný podezřelý³²⁸.

Správní orgán může dle § 88 odst. 5 přestupkového zákona k urychlení řízení³²⁹ nebo z jiného důležitého důvodu jednotlivý skutek ze společného řízení vyloučit a vést o něm samostatné řízení. Jedná se fakticky o totožné ustanovení, které upravuje možnost vyloučit věc ze společného řízení dle § 140 odst. 3 spr. řádu. Z tohoto pohledu se vzhledem k subsidiárnímu užití správního řádu na řízení o přestupcích jedná o nadbytečné ustanovení, jehož účelem je zřejmě postavit najisto, že správní orgán může vyloučit jednotlivý skutek ze společného řízení i v případě povinného společného řízení o přestupku, neboť při aplikaci zákona č. 200/1990 Sb. se objevovaly i opačné výklady.

Zároveň je třeba si uvědomit, jak je i uvedeno výše, že vedení společného řízení má zásadní vliv na ukládání správních trestů, neboť dle § 41 přestupkového zákona se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednávaných ve

³²⁷ Pro případ projednávání přestupků pouze mladistvých podezřelých ve společném řízení musí být splněny obecné podmínky pro společné řízení. Vedle těchto obecných podmínek musí být splněna podmínka vhodnosti z hlediska zjištění stavu věci, hospodárnosti a rychlosti řízení, a to s přihlédnutím k osobám mladistvých podezřelých. Smyslem je tedy, aby řízení o přestupku proběhlo ekonomicky a účelně, a jestliže spolu přestupky více mladistvých souvisejí, může správní orgán též ve společném řízení lépe zhodnotit míru zavinění a zároveň vhodně odstupňovat správní tresty ukládané mladistvým. Přihlédnutí k osobě mladistvého má význam především z hlediska účelu přestupkového řízení ve věcech mladistvých, kterým není pouze potrestání mladistvého, ale samotné projednání přestupku by mělo přispět k tomu, aby se nadále páčání přestupků zdržel a jeho další vývoj podle jeho sil a schopností byl co nejméně ohrožen.

³²⁸ Výjimečně lze projednávat ve společném řízení přestupky mladistvého a jiného podezřelého, tedy zejména dospělého, tedy osoby starší 18 let. Pro takové společné řízení musí být splněny obecné podmínky. Dále musí být splněna podmínka nezbytnosti vést takové řízení z hlediska zjištění stavu věci, tedy nutnost vést společné řízení, aby bylo dosaženo všestranného a objektivního objasnění věci. Může se například jednat o situaci, kdy pro usvědčení mladistvého je zásadní jeho konfrontace s dospělým obviněným v rámci společného ústního jednání. Společné řízení vedené proti mladistvému a dospělému ovšem nesmí být na újmu mladistvého podezřelého, takovou újmu je nutno zkoumat zejména z hlediska jeho dalšího mravního a rozumového vývoje. Z tohoto důvodu bude zpravidla vyloučeno vedení společného řízení proti mladistvému a jeho rodičům.

³²⁹ Důvodem pro vyloučení skutku ze společného řízení může být např. komplikované řízení o náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení (§ 89 přestupkového zákona) vážící se k jednomu ze skutků projednávaných ve společném řízení.

společném řízení uloží tzv. úhrnný trest dle absorpční, případně asperační zásady. Pokud tedy dojde k vyloučení jednoho či více skutků ze společného řízení, musí tuto skutečnost správní orgán zohlednit při správní úvaze ohledně ukládání správního trestu. Nelze připustit, aby pouhý procesní postup v řízení, tedy vedení či nevedení společného řízení, měl vliv na uložení správního trestu, tedy závažné hmotněprávní důsledky. Správní orgán tak při určení druhu a výměry správního trestu musí při postupu dle § 37 písm. b) přestupkového zákona plně aplikovat principy zakotvené v § 41 přestupkového zákona, tedy absorpční, případně asperační zásadu.

I ve společném řízení platí, že poškozený je účastníkem jen v té části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení (§ 68 přestupkového zákona) a vedení společného řízení na tuto skutečnost nemá žádný vliv. Shodné platí pro účastníka řízení, kterým je vlastník věci, jež může být nebo byla zabrána.

Ve společném řízení se principálně vydává pouze jedno rozhodnutí, přičemž takové rozhodnutí bude ve své výrokové části (§ 68 odst. 2 spr. řádu) obsahovat vícero výroků, a to v závislosti na tom, kolik přestupků je ve společném řízení projednáváno. Pouze v případě, kdy by byly k přezkoumání výroků společného rozhodnutí v odvolacím řízení příslušné různé odvolací správní orgány, vydává se více rozhodnutí tak, aby každé rozhodnutí zahrnovalo ty výroky, k jejichž přezkoumání je příslušný jediný odvolací správní orgán.

V společném řízení může připadat v úvahu nabytí právní moci pouze části rozhodnutí v případech, kdy je podáno odvolání pouze proti některým výrokům (§ 93 přestupkového zákona) rozhodnutí o přestupku. Ovšem ve smyslu § 82 odst. 3 spr. řádu, pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci. Nedílný celek potom zcela jistě tvoří výrok o vině s výrokem o správním trestu, nákladech řízení či nároku na náhradu škody, a v takovém případě tedy tyto výroky nemohou nabýt samostatně právní moci. Povaha věci (aplikace absorpční zásady) zároveň vylučuje nabytí právní moci výroku o správním trestu do té doby, než nabydou právní moci výroky o vině u přestupků projednávaných ve společném řízení. Částečné právní moci by ale mohl nabýt např. výrok o zastavení řízení o skutku, který se nestal nebo není přestupkem [§ 86 odst. 1 písm. a)] a proti němuž nesměřovalo odvolání.

V případě, že se u některých skutků projednávaných ve společném řízení zastavuje řízení a u některých se obviněný uznává vinným z přestupku, potom správní orgán vydá rozhodnutí, v němž rozhodne o vině obviněného za spáchání přestupku a ve zbytku pak rozhodne usnesením dle § 86 přestupkového zákona o zastavení řízení.³³⁰ Ve správní praxi jsem se ovšem setkal i s výkladem opírajícím se o procesní ekonomii, přičemž bylo vydáno v takovémto případě jedno společné rozhodnutí, které obsahovalo výroky o zastavení řízení i uznání obviněného vinný z přestupku, při užití "vyšší" formy rozhodnutí.

Při ukládání nákladů řízení (§ 95 přestupkového zákona) ve společném řízení bude správní orgán ukládat náhradu nákladů též paušální částkou podle § 6 vyhl. č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, přičemž každému z obviněných, který byl projednáván ve společném řízení, budou uloženy náklady řízení samostatně.³³¹

5.5.2 Řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení

Správní orgán je v přestupkovém řízení oprávněn projednat i občanskoprávní nárok na náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení³³². Děje se tak prostřednictvím tzv. adhezního řízení. Adhezním řízením se obecně označuje takové řízení, které by bylo sice možno vést samostatně, ovšem protože je souběžně

³³⁰ Srov. Závěr č. 47 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 6.11.2006 - Forma rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve správním řízení

³³¹ Srov. Závěr č. 44 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 6.11.2006 – Uložení náhrady nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu při více účastnících řízení

³³² Bezdůvodné obohacení je institutem soukromého práva a je jedním z projevů zásady neminem laedere (nikomu neškodit) a jeho účelem je poskytnutí ochrany majetkovým právům. Bezdůvodné obohacení vzniká, když se někdo neoprávněně obohatí na úkor druhého. Bezdůvodné obohacení je mimosmluvní závazkový vztah, přičemž účastníky tohoto vztahu zákon pojmenovává jako obohaceného, v řízení o přestupku je jím obviněný, a ochuzeného, kterým je v řízení o přestupku poškozený. U bezdůvodného obohacení jde především o určitý prospěch, např. užívání cizí věci, které obohacený v rozporu se zákonem získá na úkor ochuzeného a tím rozšíří svou majetkovou sféru, typicky přestupek dle § 8 odst. 1 písm. b) zák. o některých přestupcích (neoprávněné užívání cizího majetku). Dle § 2991 obč. zák. potom platí, že kdo se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohátí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil. Bezdůvodně se obohatí zvláště ten, kdo získá majetkový prospěch plněním bez právního důvodu, plněním z právního důvodu, který odpadl, protiprávním užitím cizí hodnoty nebo tím, že za něho bylo plněno, co měl po právu plnit sám. Podrobnosti ohledně práv a povinností mezi poškozeným (ochuzeným) a obviněným (obohaceným) jsou upraveny v § 2991 a násl. obč. zák.

vedeno jiné (hlavní) řízení (přestupkové řízení), lze věc (nárok na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení) projednat s nižšími procesními náklady v jeho rámci. Od adhezního řízení je třeba odlišit spojení několika věcí (přestupků) ke společnému projednání v rámci společného řízení (§ 88 přestupkového zákona), v těchto případech chybí mezi řízeními vztah subordinace, a je tedy zásadně možné, aby po rozhodnutí o jedné dílčí věci pokračovalo řízení o ostatních věcech. U adhezního řízení to možné není, neboť je vždy závislé na řízení hlavním (řízení o přestupku) a jeho skončením se končí i adhezní řízení. Nebyl-li potom nárok uspokojen v adhezním řízení, je třeba uplatnit ho novým návrhem v jiném řízení, typicky občanskoprávním.

Adhezní řízení je svou povahou řízením sporným (§ 141 spr. řádu), neboť se v rámci něho řeší spor vyplývající ze soukromoprávních vztahů³³³, o kterých jinak rozhodují soudy dle občanského soudního řádu.

Uplatnění nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení v přestupkovém řízení je pro poškozeného výhodné³³⁴, neboť správní orgán v průběhu dokazování souběžně objasňuje i skutečnosti týkající se jím uplatněného nároku a zároveň může dosáhnout pravomocného rozhodnutí o jeho nároku, které je následně i exekučním titulem, pokud obviněný neuhradí škodu či nevydá bezdůvodné obohacení dobrovolně. Pro poškozeného je tento postup rychlejší a zároveň méně nákladný způsob, jak se může domoci uplatnění nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, neboť nemusí vyčkávat na ukončení přestupkového řízení a teprve následně se domáhat svých nároků v občanskoprávním řízení. Pro poškozeného je také významná skutečnost, že v občanskoprávním řízení musí nést tzv. důkazní břemeno ohledně svých tvrzení týkajících se uplatněného nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, kdežto v přestupkovém řízení zjišťuje skutečný stav věci správní orgán z

³³³ Vztah poškozeného a pachatele přestupku je vztahem soukromoprávním. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 30 Cdo 2715/2013 ze dne 22.1.2014

³³⁴ Zároveň účelem přestupkového řízení není zajištění podkladů pro uplatňování nároku na náhradu škody proti domnělému škůdci. Nemůže tedy ve vztahu k osobě přestupkem potencionálně poškozené dojít k nesprávnému úřednímu postupu, jestliže viník přestupku nebude v přestupkovém řízení zjištěn, neboť náhrada škody přestupkem způsobené není primárním účelem přestupkového řízení, přičemž poškozený má nezávisle na výsledku správního řízení možnost domáhat se náhrady škody v řízení před soudem podle občanského soudního řádu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.1.2014, sp. zn. 30 Cdo 2715/2013)

úřední povinnosti, byť poškozený musí prokázat vznik nároku na náhradu škody a jeho výši (§ 141 spr. řádu).

Adhezní řízení netvoří samostatnou, formálně, časově či jinak oddělenou část přestupkového řízení, tedy aby poškozený dosáhl svého práva na zaplacení peněžního ekvivalentu způsobené škody či vydání bezdůvodného obohacení, musí absolvovat celé přestupkové řízení až do vydání pravomocného rozhodnutí, přičemž nemá jistotu, zda jej správní orgán jeho uplatněným nárokem neodkáže na občanskoprávní či jiné řízení.

Zároveň, jak uvádí Helena Prášková,³³⁵ účast poškozeného v řízení o deliktu je prvkem koncepce tzv. restorativního přístupu, který usiluje o obnovení vztahů narušených daným činem, zapojuje všechny, kterých se čin dotkl, identifikuje způsobené újmy i z toho vzniklé potřeby a z toho plynoucí povinnosti. Účast poškozeného dále doplňuje preventivní a výchovné působení řízení i uložené sankce, je spojena též s kompenzační funkcí trestu.

Správní orgán uloží obviněnému povinnost nahradit škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení za následujících podmínek:

1. Správní orgán uznal obviněného vinným ze spáchání přestupku. Obviněný může být též v postavení spolupachatele (§ 11 přestupkového zákona), nepřímého pachatele (§ 13 odst. 2 a 3 přestupkového zákona), organizátora, návodce či pomocníka (§ 13 odst. 4 přestupkového zákona).

2. Poškozený nárok uplatnil včas, tedy nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání, případně uplatnil-li poškozený nárok v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku (§ 70 přestupkového zákona).³³⁶

3. Poškozený nevzal uplatněný nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení zpět. Uvedené je projevem tzv. dispoziční zásady, neboť skutečnost, zda se bude v rámci řízení o přestupku projednávat nárok poškozeného, je plně v jeho dispozici. Zároveň okamžikem, kdy vezme poškozený svůj celý uplatněný nárok zpět, ztrácí procesní postavení poškozeného.

³³⁵ PRÁŠKOVÁ, H. In. POMAHAČ, R. (ed.) *Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 156

³³⁶ Lhůta pro uplatnění nároku poškozeného je lhůtou hmotněprávní Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 392 s. a její upozornění na nesprávné prezentování charakteru této lhůty v literatuře např. FUCHS, Jiří. *Adhezní řízení ve vládním návrhu nového zákona o přestupcích*. Právní rozhledy. 2016, č. 3, s. 104-108)

4. Škoda nebyla obviněným dobrovolně nahrazena či nebylo dobrovolně vydáno bezdůvodné obohacení. Pokud byla dobrovolně uhrazena pouze část škody či vydána pouze část bezdůvodného obohacení, správní orgán může rozhodnout o jejím uplatněném zbytku.

5. Škoda byla způsobena nebo bezdůvodné obohacení bylo získáno v příčinné souvislosti s přestupkem, z něhož byl obviněný uznán vinným. Jedná se tedy o škodu či bezdůvodné obohacení, které bylo následkem (účinkem) přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, a to bez ohledu na to, zda či jak se způsobená škoda (bezdůvodné obohacení) projevilo v právní kvalifikaci přestupku.

6. Uplatněný nárok má podklad v hmotněprávních předpisech upravujících náhradu škody³³⁷ (§ 2894 a násl. obč. zák.) či vydání bezdůvodného obohacení (§ 2991 a násl. obč. zák.).

7. Výše škody či bezdůvodného obohacení byla spolehlivě zjištěna. Pokud by zjišťování škody či bezdůvodného obohacení vedlo ke značným průtahům v řízení, správní orgán odkáže poškozeného s jeho nárokem na soud, neboť je třeba si stále uvědomovat, že v rámci přestupkového řízení je stěžejní rozhodování o vině a trestu, jemuž se musí adhezní řízení jako takové přizpůsobit, což se projevuje i v omezené možnosti provádět dokazování za účelem prokázání takového nároku zejména z časového hlediska či složitosti dokazování.

Vznik škody zároveň nepatří mezi obligatorní znaky přestupku³³⁸, neboť přestupkem je škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin (§ 5 přestupkového zákona).³³⁹

Je třeba rozlišovat mezi škodou³⁴⁰ jako majetkovou újmou a újmou nemajetkovou³⁴¹ (§ 2894 obč. zák.). Škodu lze vymezit jako újmu, která se projevuje

³³⁷ Podrobnější výklad k problematice odčinění újmy z pohledu občanského práva viz BEZOUŠKA, Petr. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1496

³³⁸ Byť s ohledem na objektivní stránku přestupku se v některých případech se způsobení majetkové škody předpokládá. Srov. VETEŠNÍK, P. Poškozený jako účastník řízení o přestupku. *Acta Iuridica Olomoucensia*, 2014, Vol 9, Supplementum 5, s. 144

³³⁹ Například u přestupku urážky na cti není vznik škody podmínkou pro naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku, naopak způsobení škody na cizím majetku je obligatorním znakem přestupků proti majetku.

³⁴⁰ K vymezení pojmu majetková škoda dle § 70 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 92 a 93.

³⁴¹ Nárok na odčinění nemajetkové újmy nelze v rámci přestupkového řízení projednávat, tedy ani ji nahradit (odčinit). Nemajetková újma vzniká zejména tam, kde je narušena osobnost člověka (právo

v majetkové sféře poškozeného, je objektivně vyjádřitelná v penězích, a lze ji tedy napravit poskytnutím majetkového plnění, typicky v penězích, přičemž přichází v úvahu i forma naturální restituace.³⁴²

Smyslem náhrady škody je potom vyrovnání rozdílu mezi stavem, který nastal v důsledku spáchání přestupku, a stavem, který by tu byl, pokud by nedošlo ke spáchání přestupku.³⁴³ Podmínkou pro působení správního orgánu na obviněného, aby dobrovolně nahradil škodu způsobenou spácháním přestupku nebo vydal bezdůvodné obohacení získané na úkor poškozeného, je uplatnění takového nároku v řízení o přestupku nebo v předcházejícím trestním řízení. O možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení je povinen správní orgán poškozeného bezodkladně vyrozumět. Nárok lze potom uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, kterou správní orgán určí (§ 70 přestupkového zákona).

Pokud uplatnil poškozený nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení v předchozím trestním řízení o totožném skutku, nemusí jej již opětovně uplatňovat v řízení o přestupku a zároveň se do procesního postavení poškozeného dostává již okamžikem zahájení přestupkového řízení (§ 70 odst. 2 přestupkového zákona). V trestním řízení má poškozený možnost navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit v penězích škodu nebo nemajetkovou újmu, jež byla poškozenému trestným činem způsobena, nebo vydat bezdůvodné obohacení, které obžalovaný na jeho úkor trestným činem

na zdraví, svobodu, soukromí, důstojnost, čest), typicky právo na bolestné a náhrada za ztížení společenského uplatnění. Odlišně je tomu v trestním řízení, kde může poškozený navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit v penězích i nemajetkovou újmu (§ 43 tr. řádu). Srov. VARVAŘOVSKÝ, P. a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Přestupky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 44. K procesnímu postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemateriální újma, srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma*. Správní právo, 2016, roč. XLIX, č. 4, s. 141 – 151.

³⁴² Byť P. Mates považuje jen za otázku času než soudy, s odkazem na práva poškozeného v trestním řízení, přiznají oprávnění uplatnit nemateriální újmu i v řízení o přestupcích. Srov. MATES, P. *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy, 2017, č. 3 s. 77.

³⁴³ K tomu Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 795/16 uvedl: Právní názor obecných soudů, podle něhož se vedle nákladů na provedení opravy poškozeného vozidla nelze domáhat náhrady škody odpovídající rozdílu mezi jeho tržní hodnotu před poškozením a po opravě, nerespektuje již dříve Ústavním soudem formulované principy práva na náhradu škody, a zejména se zcela mýjí s ekonomickou realitou, přičemž by mělo platit, že právo, jeho výklad a používání by ekonomickou realitu mělo respektovat, protože v opačném případě se stane kontraproduktivní, případně až virtuální. Jsou-li totiž nahrazeny toliko náklady na opravu věci, a nikoliv již rozdíl v její tržní hodnotě, nepřináší již věc svému vlastníku stejný užitek, a škoda způsobená protiprávním jednáním mu tak není nahrazena v plném rozsahu.

získal. Návrh je třeba učinit nejpozději u hlavního líčení před zahájením dokazování (§ 43 tr. řádu).³⁴⁴

Správní orgán o uplatněném nároku může rozhodnout dvěma způsoby. Buď přizná (zcela či částečně) nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení při splnění výše uvedených podmínek, přičemž výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení bude součástí výrokové části rozhodnutí o přestupku (pokud přizná nárok jen částečně, ve zbytku odkáže poškozeného na soud nebo jiný orgán veřejné moci). Nebo správní orgán poškozenému celý nárok na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení nepřizná a odkáže poškozeného s jeho nárokem na soud nebo jiný orgán veřejné moci. Správní orgán ovšem nesmí zamítnout uplatněný návrh na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, neboť např. zjistil, že škoda nevznikla nebo si ji poškozený způsobil sám, i v těchto případech je správní orgán povinen odkázat poškozeného s jeho nárokem na soud či jiný orgán. Zároveň pokud poškozený uplatnil nárok na náhradu škody opožděně, správní orgán jej odkáže usnesením na soud nebo jiný orgán veřejné moci (§ 89 odst. 5 přestupkového zákona).

Správní orgán je při rozhodování v adhezním řízení vázán návrhem poškozeného co do jeho výše. Nemůže tedy přiznat poškozenému více, než uplatnil v řízení o přestupku nebo předcházejícím trestním řízení, byť by správní orgán dospěl k závěru, že lze poškozenému přiznat vyšší náhradu škody, než uplatňoval. Správní orgán je uplatněným nárokem vázán též ve vazbě na osobu obviněného, vůči níž byl nárok uplatněn. Toto může být významné zejména při spolupachatelství, pokud by poškozený uplatnil nárok jen vůči některému spoluobviněnému.

Pokud byl poškozený ve věci nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení úspěšný a prokázal jejich vznik a výši, správní orgán mu přizná na jeho návrh náhradu v řízení účelně vynaložených nákladů spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání

³⁴⁴ Podrobnější výklad k problematice adhezního řízení v rámci trestního řízení viz např. v publikacích PÚRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel, GRIVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PÚRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 2827 a násl., M., Púry, F., Zezulová, J. *Poškozený a adhezní řízení v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2007; Látal, J. *Poškozený v trestním řízení a rozhodování o náhradě škody v adhezním řízení*. Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky, svazek 54, Praha 1994; Jelínek, J. *Poškozený v českém trestním řízení*. Praha: Karolinum, nakladatelství Univerzity Karlovy, 1998; Švestka, J., Spáčil, J., Škárková, M., Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář. § 1 až 459*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1185 a násl.; Vojtek, P. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody*. Praha: ASPI, 2006; Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. 1. svazek. § 1 až 487. Praha: Linde Praha, 2008, s. 790 a násl.

bezdůvodného obohacení vůči obviněnému. Pokud byl poškozený úspěšný alespoň v části svého nároku, správní orgán mu vůči obviněnému přizná náhradu poměrné části těchto nákladů (§ 95 přestupkového zákona).

Na rozdíl od trestního řízení (§ 45 odst. 3 tr. řádu) není pro řízení o přestupku upravena problematika právního nástupnictví. V praxi může nastat situace, že nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení přechází na právní nástupce. V případě fyzické osoby se tak může stát v souvislosti s jejím úmrtím, přičemž nárok přejde na jednoho či více dědiců. U právnické osoby typicky přecházejí nároky na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení v souvislosti s fúzí (sloučení, splynutí) či jinými přeměnami společností. Pokud má právní nástupnictví správní orgán za spolehlivě prokázané, není důvodu, aby nepřipustil právního nástupce jako poškozeného v řízení o přestupku. I zde samozřejmě platí, že pokud by zjišťování škody (kam patří i dokazování ohledně osoby poškozeného, tedy včetně právního nástupnictví) vedlo ke značným průtahům řízení, odkáže správní orgán poškozeného s jeho nárokem na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

Správní orgán může přiznat pouze část³⁴⁵ uplatněného nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.³⁴⁶ Správní orgán je vázán co do výše uplatněného nároku na náhradu škody či bezdůvodného obohacení, a nemůže tedy přiznat více, než poškozený požaduje (uplatnil). Naopak ale může přiznat část (méně) z uplatněného nároku. V adhezním řízení tedy nehraje roli, zda byla

³⁴⁵ K uplatnění a přiznání pouze části škody dle předchozí právní úpravy srov. BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 94

³⁴⁶ Ke shodnému závěru dospěla i judikatura k zákonu č. 200/1990 Sb.: „Přestože zákon č. 200/1990 Sb. neřeší a výslovně neupravuje možnost správního orgánu rozhodnout o části uplatňovaného nároku na náhradu škody, tak jako je tomu v § 229 odst. 2 tr. řádu, nelze přisvědčit názoru městského soudu, že by díky § 70 odst. 2 přestupkového zákona takovému postupu bránila za situace, kdy poškozený uplatňuje náhradu škody tvořenou několika dílčími samostatnými nároky. Ve správní praxi je běžné, že náhradu škody tvoří několik samostatných nároků (např. škoda na majetku, škoda na zdraví, ztráta na výdělku atd.), přičemž ke každému z těchto nároků dokládá poškozený příslušné důkazní prostředky. Ani gramatickým výkladem § 70 odst. 2 přestupkového zákona, kdy zákon nehovoří o "celém" uplatněném nároku na náhradu škody, případně o "celkové" majetkové škodě vzniklé přestupkem, nelze vyvodit závěr, jenž učinil žalovaný v rozhodnutí o odvolání, a to že o části náhrady škody nemůže správní orgán rozhodnout a musí poškozeného odkázat na řízení občanskoprávní. Tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí. Pokud některý ze samostatných dílčích nároků splňuje požadavky § 70 odst. 2 a jeho výše je spolehlivě v přestupkovém řízení zjištěna, resp. její výši poškozený řádně a způsobitelnými důkazními prostředky doloží a současně tato škoda vznikla v příčinné souvislosti se spáchaným přestupkem, dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že správní orgán je povinen o náhradě škody rozhodnout, byť nutně nerozhodne o celém uplatňovaném nároku na náhradu škody poškozeného. S ostatními samostatnými dílčími nároky, jejichž výši poškozený řádně neprokázal, pak správní orgán odkáže poškozeného na soud či jiný příslušný orgán“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 16/2011 ze dne 23.6.2011).

prokázána výše celé škody nebo bezdůvodného obohacení, ale postačí, že byla spolehlivě zjištěna pouze část uplatněného nároku na náhradu škody, který by měl být poškozenému přiznán.³⁴⁷

Od částečného přiznání uplatněného nároku škody je nutno odlišovat situaci, když poškozený rovnou uplatňuje pouze část jemu způsobené škody. Jedná se například o situaci, kdy obviněný poškozenému dobrovolně uhradil část způsobené škody, nebo poškozenému část škody uhradila pojišťovna. V takovém případě poškozenému nic nebrání v tom, aby zbytek škody, která mu byla způsobena obviněným, uplatnil v řízení o přestupku. Správní orgán poté (pokud jsou splněny ostatní podmínky pro přiznání nároku na náhradu škody) uloží obviněnému povinnost nahradit škodu v té části (ve zbytku), v jaké nebyla poškozenému uhrazena.

Je logické, že pokud byla škoda obviněným nahrazena, správní orgán o ní nebude rozhodovat, ale pouze vyrozumí poškozeného o nemožnosti rozhodovat o jím uplatněném nároku. Správní orgán vyrozumí poškozeného o této skutečnosti formou sdělení dle § 154 a násl. spr. řádu.

Též dle § 70 odst. 3 přestupkového zákona, pokud osoba uplatní nárok na náhradu škody způsobené spácháním přestupku nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení, kterým se obviněný spácháním přestupku obohatil na její úkor, a o takovém nároku již bylo rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení nebo pokud takové řízení probíhá, správní orgán ji vyrozumí o nemožnosti rozhodovat o náhradě této škody nebo o vydání takového bezdůvodného obohacení; pokud občanskoprávní nebo jiné řízení o náhradě škody způsobené přestupkem nebo o vydání bezdůvodného obohacení probíhá, vyrozumí osobu také o výsledku řízení o přestupku. O tom, že byla škoda obviněnému nahrazena, se správní orgán dozví zejména od obviněného či poškozeného, případně při zjišťování skutečného stavu věci.

Nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení může poškozený uplatnit u správního orgánu nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání, nebylo-li již o tomto nároku rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, nebo pokud takové

³⁴⁷ Správní orgán tak přistoupí k přiznání pouze části uplatněného nároku např. v případě přestupku spočívajícího v poškození cizí věci, přičemž poškozený uplatnil nárok na náhradu škody u dvou poškozených věcí. Správní orgán v řízení spolehlivě zjistil výši škody u jedné věci, ale u druhé věci by bylo nutné zpracovávat znalecký posudek ohledně rozsahu způsobené škody a došlo by tak ke značným průtahům v řízení. U druhé věci by tak správní orgán náhradu škody nepřiznal a odkázal by poškozeného na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

řízení neprobíhá. Jestliže osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatnila nárok na náhradu této škody nebo nárok na vydání takového bezdůvodného obohacení v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, nemusí již opětovně tento nárok vznášet v řízení o přestupku a stává se automaticky poškozeným v okamžiku zahájení řízení o přestupku (§ 70 přestupkového zákona).

Pokud poškozený uplatní nárok opožděně, tedy po prvním ústním jednání nebo po lhůtě určené správním orgánem, a nárok neuplatnil ani v případném předchozím trestním řízení, správní orgán jej usnesením odkáže na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

Zároveň po ukončení řízení o přestupku správní orgán vyrozumí poškozeného o výsledku řízení o přestupku. Správní orgán tak učiní prostřednictvím sdělení (§ 154 a násl. spr. řádu), ve kterém informuje poškozeného, zda byl obviněný uznán vinný z přestupku, bylo zastaveno řízení, věc byla postoupena či nastala jiná skutečnost.

Poškozenému zákon přiznává právo podat odvolání proti výroku a nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech řízení spojených s uplatněním těchto nároků. Poškozený nemůže podat odvolání do rozhodnutí o vyslovení viny či druhu a výměry trestu a rozsah přezkumu, je tak omezen pouze na otázky přímo související s náhradou škody, tedy zda správní orgán správně posoudil zejména kauzalitu mezi jednáním pachatele přestupku a vzniklou újmou poškozeného, zavinění pachatele přestupku a výši škody.³⁴⁸

5.5.3 Příkaz

Příkazní řízení je zjednodušenou formou správního řízení a navazuje na § 150 spr. řádu, přičemž vydání příkazu přestupkový zákon označuje za zvláštní druh řízení o přestupcích.

Příkaz³⁴⁹ je zvláštním typem rozhodnutí ve věci samé, který musí splňovat veškeré obsahové náležitosti rozhodnutí podle § 67 a násl. spr. řádu s modifikacemi uvedenými v § 150 spr. řádu. Příkaz musí obsahovat odůvodnění pouze v případě, pokud je vydáván jako první úkon v řízení (§ 150 odst. 1 spr. řádu), a to zejména z důvodu možnosti obviněného dozvědět se o všech okolnostech jeho přestupku.

³⁴⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2012, sp.zn. 7As 66/2012

³⁴⁹ V řízení o přestupku lze příkazem uložit pouze správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Příkazem tedy nelze uložit správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Podkladem pro jeho vydání tak budou např. poznatky z předchozí kontrolní činnosti či výsledky šetření orgánu policie (§ 74 přestupkového zákona).

V ostatních případech, tedy po zahájení řízení o přestupku, již není správní orgán povinen příkaz odůvodňovat³⁵⁰, což je odrazem zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Zpravidla se bude jednat o situace, kdy byl s obviněným přestupek projednán, skutková zjištění jsou dostatečná pro vydání příkazu, obviněný je s vydáním příkazu srozuměn, a nelze tak očekávat ani podání odporu. Na rozdíl od příkazu na místě (§ 91) nemusí mít správní orgán k jeho vydání souhlas obviněného.

Dle § 150 odst. 1 spr. řádu může správní orgán příkaz vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Dochází tak k zúžení rozsahu zjišťování podkladů pro rozhodnutí vyplývající pro správní orgán zejm. z § 3, § 50 a § 52 spr. řádu. Takto omezené zjišťování podkladů pro vydání rozhodnutí do značné míry závisí na subjektivním přesvědčení oprávněné úřední osoby o tom, že skutkové zjištění, na jehož základě má být příkaz vydán, je dostatečné. V praxi se jedná zejména o situace, je-li skutkový stav natolik zřejmý, že ho účastníci řízení nijak nezpochybují.³⁵¹

Příkazem lze uložit správní tresty napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Podle § 83 odst. 3 přestupkového zákona lze příkazem též uložit záruku za splnění povinnosti. Příkaz lze tak využít šířeji, než umožňoval zákon 200/1990 Sb.

Zásadní změnou oproti předchozí právní úpravě je potom zrušení horní hranice sazby pokuty ukládané v příkazním řízení. Přesto k projednání velmi společensky nebezpečných přestupků, u nichž hrozí vysoké sankce, by vzhledem k charakteru příkazního řízení měl správní orgán přistupovat pouze velmi výjimečně a uvážlivě.³⁵²

Na rozdíl od úpravy v trestním řádu (§ 64 odst. 5 písm. a) tr. řádu), nevylučuje přestupkový zákon ani správní řád oznámení příkazu náhradním doručením dle § 24

³⁵⁰ Případný přezkum příkazu, který neobsahuje odůvodnění, bude muset být prováděn s ohledem na obsah spisu, pokud by spis neobsahoval dostatečné podklady pro vydání příkazu, bylo by to důvodem pro jeho zrušení.

³⁵¹ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Polygon, 2012, s. 1167; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 722

³⁵² Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s.397

spr. řádu, byť se o vyloučení možnosti oznámit příkaz náhradním doručením uvažovalo a změnový zákon (183/2017 Sb.) takovouto úpravu původně obsahoval.³⁵³

Obviněný může proti příkazu podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu, přičemž nelze vyloučit postup dle § 41 spr. řádu, tedy možnost prominout zmeškání podat odpor ve lhůtě. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Proti příkazu vydanému formou příkazového bloku nelze odpor podat. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu, tedy nikoliv od okamžiku oznámení příkazu.

Byl-li podán nepřijatelný (osobou, která nemůže odpor podat) nebo opožděný odpor, příkaz se neruší a správní orgán pouze vyrozumí podatele o podání nepřijatelného nebo opožděného odporu.

Zpětvzetí odporu není přípustné³⁵⁴, neboť jeho podáním se příkaz ze zákona ruší bez dalších úkonů či rozhodnutí správního orgánu. Zvláštnost odporu spočívá v tom, že o něm správní orgán nerozhoduje, a nemá tedy tzv. devolutivní účinek jako odvolání, a není tedy správním orgánem věcně přezkoumáván, nýbrž bez ohledu na jeho obsah se příkaz ze zákona ruší a správní orgán pokračuje v řízení.

O možnosti podat odpor³⁵⁵ musí být obviněný poučen. Příkaz tedy musí obsahovat poučení, v němž správní orgán uvede, že je možné proti příkazu podat odpor, v jaké lhůtě je možno tak učinit (8 dnů od oznámení příkazu), od kterého dne se tato lhůta počítá (§ 40 spr. řádu) a u kterého správního orgánu se odpor podává (u správního orgánu, který příkaz vydal). Odpor lze podat všemi formami, které připouští správní řád v § 37 odst. 4. Odpor nemusí být zároveň na rozdíl od odvolání (§ 82 odst. 2 spr. řádu) odůvodněn a postačí v něm pouze uvést obecné formální náležitosti dle § 37 odst. 2 spr. řádu.

V případě podání odporu pouze proti části příkazu bude správní orgán postupovat analogicky k § 82 odst. 3 spr. řádu, přičemž zpravidla povaha věci neumožní částečné nabytí příkazu právní moci a příkaz bude zrušen jako celek.

Povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou se v příkazu uloží pouze v případě, pokud vydání příkazu nebylo prvním úkonem v řízení. Jestliže byl tedy

³⁵³ V teorii správního práva se stále jedná o diskutovanou otázku, k tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s.399

³⁵⁴ Srov. VETEŠNÍK, P. *Specifické druhy řízení o přestupku*, In. Správní trestání. Praha: Metropolitní univerzita, 2010, s. 35

³⁵⁵ Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (§ 150 odst. 2 spr. řádu). Podání odporu se lze po oznámení příkazu vzdát, přičemž následně jej již nelze podat (analogicky k § 81 odst. 2 spr. řádu).

příkaz prvním úkonem v řízení, správní orgán neukládá náklady řízení, což je zároveň i určitý motivační prostředek k akceptaci příkazu ze strany obviněného.

Pokud jsou splněny podmínky pro společné řízení dle § 88 přestupkového zákona, vydává správní orgán na místo společného rozhodnutí (§ 140 odst. 7 spr. řádu) analogicky společný příkaz, přičemž musí dodržet pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků (§ 41 přestupkového zákona).

Pokud bylo řízení zahájeno nebo je již v zahájeném řízení pokračováno se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku (§ 71 přestupkového zákona), nelze v řízení rozhodnout příkazem. Toto vyplývá ze specifčnosti řízení zahajovaného na základě souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku, neboť vydáním příkazu by bylo fakticky zamezeno výkonu práv, které této osobě v řízení náležejí dle § 71 přestupkového zákona. Pokud osoba přímo postižená spácháním přestupku nedala souhlas k zahájení řízení ve lhůtě stanovené správním orgánem (§ 79 odst. 2), nemůže správní orgán v takové věci vydat ani příkaz.

Příkazem nelze rozhodnout o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, neboť by to odporovalo charakteru adhezního řízení (§ 89 přestupkového zákona). To ovšem neznamená, že nelze příkazem rozhodnout o přestupcích, jimiž byla způsobena poškozenému škoda či bezdůvodné obohacení. Správní orgán rozhoduje o nároku na náhradu škody a o nároku na vydání bezdůvodného obohacení pouze v případě, jestliže poškozený svůj nárok uplatnil včas (§ 70 přestupkového zákona), přičemž správní orgán je zároveň povinen poučit poškozeného o možnosti tento nárok uplatnit. Pokud tedy správní orgán poučí poškozeného a určí mu lhůtu k uplatnění nároku na náhradu škody či na vydání bezdůvodného obohacení a poškozený nárok ve stanovené lhůtě neuplatní, nic správnímu orgánu nebrání v tom, aby vydal příkaz. Shodně může správní orgán rozhodnout příkazem, pokud poškozený neuplatní nárok při prvním ústním jednání. Naopak pokud poškozený uplatnil nárok již v předcházejícím trestním řízení (§ 70 odst. 2 přestupkového zákona), je možnost rozhodnout v řízení o přestupku příkazem vyloučena.

Příkazem nelze rozhodnout ani ve věci přestupku mladistvého, neboť právě v řízení o přestupku mají být zjištěny veškeré okolnosti, ke kterým správní orgán přihlíží při ukládání trestu mladistvému (§ 56 přestupkového zákona), čemuž odpovídá i v případě mladistvého povinnost konat ústní jednání (§ 80 odst. 1

přestupkového zákona). Výjimkou je možnost uložit správní trest pokuty příkazem na místě.

Příkaz nelze vydat též v případě obviněného s omezenou svéprávností. Omezení svéprávnosti není bez dalšího důvodem pro zánik odpovědnosti obviněného za přestupek pro jeho nepřičetnost v době spáchání přestupku (§ 19 přestupkového zákona). Omezení svéprávnosti obviněného je ovšem důvodem pro pečlivé zkoumání okolností přestupku z hlediska jeho přičetnosti, čemuž neodpovídá charakter příkazního řízení.

U příkazu se uplatní zákaz reformationis in peius, neboť příkazem uložený správní trest je v případě podání odporu překážkou pro uložení přísnějšího trestu či uložení jiného druhu správního trestu s výjimkou napomenutí. Jestliže tedy správní orgán v řízení o přestupku po podaném odporu zjistí okolnosti, které by měly vliv na určení přísnějšího druhu či vyšší výměry trestu (§ 37 přestupkového zákona), zejména přitěžující okolnosti (§ 40), nemohou mít tato zjištění již vliv na vyšší výměru či druh správního trestu.

Zákaz reformationis in peius může být prolomen pouze v případě, pokud správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku, což budou spíše výjimečné případy. V řízení o přestupku je tak upraven zákaz reformationis in peius zásadně šířeji ve prospěch obviněného, než je tomu v trestním řízení, kde trestním příkazem uložený trest není v případě podání odporu proti němu překážkou pro uložení přísnějšího trestu v následném trestním řízení. Podle § 314g odst. 2 tr. řádu, byl-li podán proti trestnímu příkazu oprávněnou osobou ve lhůtě odpor, trestní příkaz se tím ruší a samosoudce nařídí ve věci hlavní líčení; při projednání věci v hlavním líčení není samosoudce vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu. Zásada zákazu reformationis in peius u trestního příkazu tedy obecně neplatí.³⁵⁶

5.5.4 Ukládání napomenutí a pokuty příkazem na místě

Pro uložení napomenutí nebo pokuty příkazem na místě je typická jednoduchost a rychlost vyřízení věci za přítomnosti obviněného. Příkaz na místě nahrazuje dosavadní blokové řízení (§ 112 odst. 6 přestupkového zákona). Charakteristickým

³⁵⁶ Obdobnou úpravu zákazu reformationis in peius obsahoval též zákon 200/1990 Sb., neboť obviněnému z přestupku nebylo po podání odporu možno uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. Naopak dle § 3 odst. 3 Vládního nařízení č. 137/1944 Sb., o trestním příkazu ve správním trestním řízení, nebyl správní orgán vázán výrokem obsaženým v trestním příkazu.

rysem příkazu na místě je minimální administrativní zatížení na straně správního orgánu³⁵⁷ i obviněného. Zároveň má příkaz na místě významný výchovný účinek, neboť pokuta přichází zpravidla bezprostředně či v krátké době po spáchání přestupku, za přítomnosti obviněného, který souhlasí s jeho uložením, neboť souhlasí se zjištěními ohledně jeho protiprávního jednání.³⁵⁸

Podmínky pro uložení napomenutí nebo pokuty příkazem na místě jsou následující:

1. Obviněný je přítomen na místě ukládání příkazu. Za správní orgán je tedy přítomna oprávněná úřední osoba (§ 15 odst. 2 spr. řádu) a obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právnickou (§ 30 spr. řádu) nebo podnikající fyzickou osobou. Podmínkou ovšem není přistižení pachatele přestupku při páčání přestupku či projednání na místě spáchání přestupku.

2. Obviněný souhlasí se zjištěným stavem věci. Jedná se totiž o situace, kdy správní orgán neprovádí dokazování dle § 51 a násl. spr. řádu a souhlas obviněného, který je jako pachatel přestupku se stavem věci zcela obeznámen, tak nahrazuje formalizované postupy při zjišťování skutečného stavu věci, kterých se obviněný svým souhlasem zároveň vzdává.

3. Obviněný souhlasí s právní kvalifikací skutku. Právní kvalifikaci určí oprávněná úřední osoba, včetně formy zavinění a ustanovení právního předpisu, na jehož základě je povinnost ukládána.

4. Obviněný souhlasí s uložením pokuty a její výší. Výše pokuty bývá zpravidla zásadním faktorem, který ovlivňuje souhlas či nesouhlas obviněného s uložením příkazu na místě. Při určení výše pokuty se správní orgán řídí kritérii uvedenými v § 37 a násl. přestupkového zákona a není zde žádný prostor pro licitaci mezi oprávněnou úřední osobou a obviněným o její výši. Fakticky je tak ze strany oprávněné úřední osoby vyslovena jí určená výše pokuty a v případě její neakceptace ze strany obviněného nelze přistoupit k vydání příkazu na místě.

5. Obviněný souhlasí s vydáním příkazového bloku (§ 92 přestupkového zákona) a podpisem příkazového bloku se potom příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

³⁵⁷ Historicky se tzv. bloky vyznačovaly nízkou administrativní náročností, např. i při oznamování, neboť mohl být vydán i v nepřítomnosti osoby, jež přestupek spáchala a připevněn na věc, kterou byl přestupek spáchán (např. motorové vozidlo). Srov. POŠVÁR, J. Nástin správního práva trestního II, O administrativních trestech a správním trestním řízení, Brno: Právnický, 1946. s. 79

³⁵⁸ Obdobně bylo chápán smysl a účel blokového řízení dle zákona 200/1990 Sb. Srov. ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., Tauber, M., Přestupkové právo, Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. vyd. Praha: Linde Praha, 2011, s. 170

Příkaz na místě lze vydat jako první úkon v řízení³⁵⁹, což bude v praxi obvyklé, ale i po zahájení řízení o přestupku, čímž bude řízení ukončeno méně formálním způsobem než vydáním rozhodnutí o přestupku (§ 93 přestupkového zákona). Pokud správní orgán vydá příkaz na místě až po zahájení řízení, není třeba zastavovat řízení o přestupku, neboť příkaz na místě je rozhodnutí ve věci samé.

Příkazem na místě lze uložit pokutu nejvýše 10 000 Kč (pokud nestanoví zvláštní zákon jinou hranici) a míří tak na typově méně závažné přestupky, u nichž zpravidla není složité zjišťování stavu věci, typicky přestupky v dopravě. Příkazem na místě lze uložit pokutu i mladistvému³⁶⁰ obviněnému, o jehož přestupku jinak nelze příkazem rozhodnout (§ 90 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona).

Zároveň čistě gramatickým výkladem § 90 odst. 2 písm. c) by bylo možno dojít k závěru, že mladistvému nelze uložit napomenutí příkazem na místě, neboť dle cit. ustanovení v případě mladistvého nelze rozhodnout příkazem, vyjma uložení správního trestu pokuty ukládaného příkazem na místě, a contrario se tak nepřipouští uložení napomenutí mladistvému. Takto by však nelogicky docházelo ke znevýhodňování mladistvých pachatelů, neboť v případě spáchání přestupku zletilým pachatelem by správní orgán mohl uložit příkazem na místě napomenutí (jako nejmírnější správní trest), přičemž v případě spáchání přestupku mladistvým by správní orgán musel uložit pokutu, i když by vzhledem k povaze a závažnosti přestupku stačilo uložit napomenutí. Lze tak pomocí argumentu a maiori ad minus dospět k závěru, že pokud přestupkový zákon stojí na mírnějším postihu mladistvého pachatele nežli pachatele zletilého (§ 55 a násl.), tak můžeme-li tedy zletilému pachateli uložit příkazem na místě napomenutí, tím spíše ho můžeme uložit mladistvému. Tento výklad umožňuje i povaha správního trestu napomenutí (§ 45), který lze uložit i bez výslovného zákonného zmocnění.³⁶¹

Jestliže se obviněný dopustil 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 (§ 88 přestupkového zákona), je nutno i na příkaz na místě aplikovat pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků (§ 41 přestupkového zákona), zejména tzv. absorpční zásadu. Správní

³⁵⁹ Shodně jako u příkazu, který se nevydává na místě, správní orgán neuloží náklady řízení paušální částkou, jestliže vydání příkazu na místě bude prvním úkonem v řízení.

³⁶⁰ Výše pokuty je u mladistvého obviněného snížena na maximálně 2500 Kč, což neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou.

³⁶¹ Srov. Závěr č. 162 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 20.4.2018 - Možnost správního orgánu uložit mladistvému napomenutí příkazem na místě

orgán tedy v takovém případě nevydává za každý přestupek příkaz na místě, ale vydává pouze jeden příkaz na místě podle uvedených zásad.

Příkaz na místě nelze vydat bez souhlasu obviněného. Jedná se tak o přísnější podmínky než v § 150 odst. 5 spr. řádu, kde pro vydání příkazu na místě stačí, když účastník plně uzná důvody vydání příkazu. V případě nesouhlasu obviněného může správní orgán přistoupit podle konkrétní situace k vydání příkazu dle § 90 přestupkového zákona či zahájit řízení o přestupku, pokud je příslušný.

Při vydání příkazu na místě má účastník řízení právo na tlumočníka, pokud prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede řízení. Tlumočník nemusí být k takovému řízení přizván, pokud účastník, který neovládá jazyk, ve kterém se řízení vede, rozumí postupu správního orgánu včetně jeho právních následků.³⁶²

Příkazem na místě lze uložit vedle pokuty i napomenutí. Napomenutí je svým charakterem jedním z druhů nepeněžité povinnosti, tedy povinnosti napomenutí strpět. V případě napomenutí se tak nevydává příkazový blok a vydá se příkaz na místě podle § 150 odst. 5 spr. řádu, přičemž musí být splněny podmínky pro vydání příkazu na místě, s výjimkou souhlasu s vydáním příkazového bloku. Příkaz na místě, kterým se ukládá napomenutí, musí splňovat náležitosti rozhodnutí s tím, že odůvodnění lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením obviněného, že s uložením správního trestu napomenutí souhlasí. Příkaz na místě tak může být vydán ve zjednodušené písemné formě a bude obsahovat pouze výrokovou část rozhodnutí, ve které bude vedle formálních náležitostí rozhodnutí zejména popsán skutek a jeho právní kvalifikace.

Přezkumné řízení lze zahájit do 6 měsíců od právní moci příkazu na místě (§ 101 přestupkového zákona). Po uplynutí této lhůty vyřizuje podnět k přezkumnému řízení správní orgán, který vydal příkaz na místě, sdělením, že přezkumné řízení nelze zahájit, pokud podatel podnětu o vyrozumění požádal.

Vzhledem k tomu, že příkaz na místě je nástupcem blokového řízení (§ 112 odst. 6 přestupkového zákona), lze tak na něj vztáhnout i judikaturu týkající se blokového řízení, včetně problematiky obnovy řízení³⁶³ a přezkoumatelnosti rozhodnutí v blokovém řízení soudem.³⁶⁴

³⁶² Srov. Závěr č. 56 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 14.5.2007 – Právo na tlumočníka ve zkráceném řízení

³⁶³ Obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jen v případě, že žadatel neudělal souhlas s uložením pokuty v

V případě omylu v osobě přestupce lze požadovat též prohlášení nicotnosti příkazu na místě (§ 77 spr. řádu), na které není ovšem právní nárok, a proto je obnova řízení efektivnější možností obrany pro takovou situaci.

Kompetenční ustanovení zakotvené v § 91 odst. 2 přestupkového zákona, zakládá věcnou příslušnost dalším správním orgánům (vedle příslušného správního orgánu) k uložení napomenutí nebo pokuty příkazem na místě. Zůstává tak zachována stejně jako za předchozí právní úpravy pravomoc zejména orgánu Policie České republiky a strážníkům obecní policie ukládat pokuty nebo napomenutí za vybrané přestupky formou příkazu na místě. Mezi další orgány s pravomocí ukládat pokutu nebo napomenutí příkazem na místě patří orgán Vojenské policie, orgán státní báňské správy a orgán inspekce práce, přičemž zvláštní zákony mohou stanovit i další orgány a jejich kompetence pro vydání příkazu na místě. Uvedené orgány tak mohou nezávisle na správním orgánu příslušnému k vedení řízení o přestupku vydat příkaz na místě, a to u taxativně vymezených přestupků.

V případě ukládání příkazem na místě pokuty nebo peněžitě záruky za splnění povinnosti³⁶⁵ se tak činí prostřednictvím příkazového bloku. Příkazového bloku lze z povahy věci využít pouze v případě peněžitě plnění, naopak v případě nepeněžitě plnění, např. při zabrání věci nebo nepeněžitě záruky za splnění povinnosti, bude při ukládání příkazu na místě postupováno dle § 150 odst. 5 spr. řádu.

Příkazový blok je v podstatě formulářovým písemným vyhotovením příkazu na místě, který je vydáván Ministerstvem financí a podléhá evidenci. Shodně jako v předchozím blokovém řízení jsou vydávány příkazové bloky na povinnost na místě zaplacenou a na povinnost na místě nezaplacenou. Příkazový blok na peněžitou

blokovém řízení. Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS)

³⁶⁴ Pokud soudní řád správní označuje za nepřípustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a *minori ad maius*) musí být nepřípustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zák. č. 200/1990 Sb.), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, č. 505/2005 Sb. NSS)

³⁶⁵ Podmínky pro uložení záruky za splnění povinnosti obviněnému stanoví § 83 přestupkového zákona. Správní orgán přistupuje k uložení záruky za splnění povinnosti, pokud má důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku, výkon správního trestu nebo náhradu škody anebo vydání bezdůvodného obohacení poškozenému. Záruku za splnění povinnosti lze uložit osobě podezřelé ze spáchání přestupku i před zahájením řízení o přestupku.

povinnost na místě nezaplacenou obsahuje též poučení o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení.

Pro příkazový blok jako formulářové písemné vyhotovení příkazu na místě jsou stanoveny jeho obsahové náležitosti. Náležitosti příkazového bloku³⁶⁶ stanoví zákon obdobně jako náležitosti předchozího pokutového bloku, přičemž příkazové bloky bude i nadále vydávat Ministerstvo financí.

Podle § 104 písm. a) spr. řádu či § 40 odst. 1 písm. e) zák. č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), je příkaz na místě vydaný prostřednictvím příkazového bloku na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou exekučním titulem. Je tak důležité, aby obsahoval veškeré zákonem požadované náležitosti.³⁶⁷

5.6 Řízení o odvolání

Odvolání je dle správního řádu obecným řádným opravným prostředkem³⁶⁸, který může účastník řízení uplatnit proti rozhodnutí správního orgánu (§ 81 spr. řádu). Přestupkový zákon upravuje speciálně vůči § 81 spr. řádu rozsah odvolacích práv jednotlivých účastníků řízení o přestupku. Obsahové náležitosti odvolání jsou stanoveny v § 82 spr. řádu, přičemž odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 spr. řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady

³⁶⁶ § 92 odst. 2 přestupkového zákona

³⁶⁷ K tomu srov. judikaturu k zákonu č. 200/1990 Sb. Rozhodnutí vydané v blokovém řízení (pokuta uložená v blokovém řízení) musí, aby se jednalo o vykonatelné správní rozhodnutí (rozhodnutí orgánu státní správy nebo samosprávy), obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v § 85 odst. 4 větě druhé zák. č. 200/1990 Sb., a další údaje, jak vyplývají z použití bloku k ukládání pokut, vydaného podle § 85 odst. 1 cit. zákona. Nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, musí rozhodnutí v blokovém řízení (blok na pokutu na místě nezaplacenou) obsahovat též poučení o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty - § 85 odst. 3 cit. zákona (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000)

³⁶⁸ Srov. MIKULE, V. *Čtyři poznámky k významu nového správního řádu pro místní samosprávu* In: KADEČKA, S. (ed.) *Nový správní řád a místní samospráva II*, Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s 22

účastníka. Obviněný může zároveň v odvolání uvádět nové skutečnosti nebo důkazy (§ 97 přestupkového zákona).

Rozsah odvolacích práv jednotlivých účastníků řízení o přestupku přestupkovým zákonem upraven pouze ve vztahu k rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina (§ 93 přestupkového zákona), a nikoliv pro jiná rozhodnutí, např. proti usnesení o zastavení řízení (§ 86 přestupkového zákona).

V plném rozsahu, tedy do všech výroků uvedených ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným z přestupku, se může odvolat pouze obviněný, což odpovídá jeho procesnímu postavení, neboť obviněný je středobodem řízení o přestupku.

V případě, že je vedeno tzv. adhezní řízení (§ 89 přestupkového zákona), tedy řízení o náhradě škody nebo o vydání bezdůvodného obohacení, může podat poškozený odvolání³⁶⁹ 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. Poškozený se tak nemůže odvolat např. proti výroku o vině nebo druhu a výměře správního trestu. Pokud by přesto odvolání proti takovým výrokům podal, bude jeho odvolání považováno v této části za nepřípustné dle § 92 spr. řádu a odvolací správní orgán ho bez dalšího zamítne.

Samostatná odvolací práva náleží zákonnému zástupci a opatrovníkovi mladistvého obviněného a orgánu sociálně-právní ochrany dětí, byť tito nejsou účastníky řízení.³⁷⁰ Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí ovšem nemohou podat odvolání do všech výroků rozhodnutí uvedených ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým byl mladistvý obviněný uznán vinným, ale pouze proti výroku o vině, o správním trestu, o ochranném opatření a o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání

³⁶⁹ To vyplývá z procesního postavení poškozeného (§ 70 přestupkového zákona), který je účastníkem řízení pouze ve věci náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení (§ 68 písm. b) přestupkového zákona), a může se tedy odvolat pouze proti výrokům rozhodnutí, které se ho přímo týkají.

³⁷⁰ Uvedené osoby mají ve prospěch mladistvého obviněného vedle možnosti podat odvolání zajištěna poměrně široká procesní práva, kam patří právo na vyznění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení práv a oprávněných zájmů mladistvého obviněného, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomen při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, právo na oznámení rozhodnutí, právo podat žádost o obnovu řízení nebo o vydání nového rozhodnutí. Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného má právo zvolit mladistvému obviněnému zmocněnce (§ 72 přestupkového zákona).

bezdůvodného obohacení. Pokud by se tyto osoby odvolaly např. proti výroku o nákladech řízení, bude jejich odvolání považováno v této části za nepřipustné dle § 92 spr. řádu a odvolací správní orgán ho bez dalšího zamítne.

Osoba přímo postižená spácháním přestupku disponuje sice poměrně širokými procesními právy (§ 71 přestupkového zákona), ale proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina obviněného, se nemůže odvolat.

Účastník řízení (stejně jako zákonný zástupce či opatrovník) se může v řízení nechat zastoupit zmocněncem (§ 33 spr. řádu), přičemž takový zmocněnec je oprávněn podat odvolání pouze v rozsahu, jaký náleží osobě, kterou v řízení zastupuje.

Vlastník věci, která může být nebo byla zabráná³⁷¹, je účastníkem pouze v části řízení, které se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty [§ 68 písm. c)]. Takovému procesnímu postavení odpovídá i rozsah odvolacích práv, a vlastník věci se tedy může odvolat pouze proti výroku o zabrání věci nebo náhradní hodnoty.

Přestupkový zákon výslovně vylučuje³⁷² aplikaci zásady koncentrace řízení³⁷³ vůči obviněnému, která obecně platí ve správním řízení podle § 82 odst. 4 spr. řádu a vychází z toho, že dokazování se má zásadně odehrávat na prvním stupni. Koncentrační zásada zamezuje účastníkům řízení v rámci odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo návrhy na provedení nových důkazů. Ve prospěch práva na obhajobu obviněného z přestupku je tak rozšířeno odvolací právo

³⁷¹ Zabrání věci je jedním z druhů ochranných opatření a ukládá se za podmínek stanovených v § 53 přestupkového zákona. Účelem zabrání věci je nejenom zamezení možnosti dalšího páchaní přestupku s konkrétní věcí, ale i odejmutí prospěchu ze spáchaného přestupku, bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem.

³⁷² Ostatně výkladová praxe i judikatura již v době účinnosti zákona č. 200/1990 Sb. vylučovala aplikaci koncentrační zásady na řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS) a i šířeji pro všechna řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost s odkazem na § 50 odst. 3 spr. řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výslovné vyloučení koncentrační zásady pro řízení o přestupku v § 97 odst. 1 přestupkového zákona tak nepřináší v zásadě nic nového, ale navazuje se na předchozí právní úpravu.

³⁷³ K problematice předkládání novot v odvolacím řízení Karel Čížek, ředitel kanceláře obce Karlínské v publikaci *Obrys řízení správního*, uvádí: Jest ovšem pravda, že v v odvolání nemají se uváděti nové skutky, jakož pravda je, že úřady nižší mohou u doprovázení rekursů dle potřeby se vyslovovati, i že úřady vyšší, pokud v rekursu uvedeny byly nové skutky, mohou nová šetření nařizovati a zaváděti a t. d., čímž uvaruje se nehodě, aby úřad vyšší obsahem rekursu nebyl donucen k jinému rozhodnutí, než zakládalo by se ve spisech jednacích. Avšak nebezpečností přece stává a konečně nelze upřít, že strana, v jejíž prospěch svědčí nějaké rozhodnutí, oprávněna je seznati prostředky, jimiž odpůrce u vyššího úřadu vymáhá zrušení příznivého rozhodnutí prvnějšího, jakož oprávněna jest také před vyšším úřadem práva svá proti rekursu hájiti. Kdyby zároveň slyšán byl odpůrce se svou odpovědí, předešly by se dojistá mnohé nesprávné změny rekurovaných nálezů. Dle nyní běžné praxe podává se ale spis odvolací jen v jednom exempláři a tu druhá strana ani nedozví se, že rekurs byl podán, tím méně, co v něm obsaženo. Často má to velké škody v zápětí. Srov. ČÍŽEK, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindř. Mery-ho sklad v Praze, 1888 s. 292

obviněného (vyloučena koncentrační zásada), který může i v odvolání nebo i v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy.

Nicméně lze obecně doporučit, aby obviněný uplatnil své návrhy na dokazování již v prvním stupni řízení o přestupku, jinak se totiž připraví o posouzení jím navržených důkazů v obou instancích řízení o přestupku. Navíc se může obrana vystavěná na důkazech uváděných teprve v druhé instanci, a nikoliv v prvním stupni, kde je obviněnému dán široký prostor ke své obhajobě, jevit dle kontextu věci i jako účelová, správní orgán totiž hodnotí důkazy jednotlivě a zároveň ve vzájemných souvislostech (§ 50 odst. 4 spr. řádu).

Ve vztahu k ostatním účastníkům řízení, orgánu sociálně-právní ochrany dětí a zákonnému zástupci a opatrovníkovi mladistvého obviněného a osobě přímo postižené spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, zůstává koncentrační zásada sice zachována, ale s možností reagovat na novoty,³⁷⁴ které uvedl obviněný v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.

Ostatní účastníci, orgán sociálně-právní ochrany dětí a zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, tak mohou reagovat na novoty uváděné obviněným již ve svých vyjádřeních k odvolání dle § 86 odst. 2 spr. řádu a následně v průběhu odvolacího řízení³⁷⁵.

Dle § 85 odst. 1 spr. řádu, nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí. Dle § 85 odst. 2 spr. řádu může ovšem za podmínek tam uvedených správní orgán odkladný účinek odvolání vyloučit.

Vzhledem k charakteru řízení o přestupku nelze vyloučit odkladný účinek odvolání (§ 97 odst. 2 přestupkového zákona), a včasné a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku má tedy vždy odkladný účinek. Negativní důsledky

³⁷⁴ Pokud by tato možnost reagovat na novoty uvedené obviněným nebyla umožněna, jednalo by se o nedůvodné procesní zvýhodnění obviněného, které by bylo navíc lehkou zneužitelné, pokud by si obviněný důležité důkazy ponechal až pro odvolací řízení.

³⁷⁵ Zároveň pokud by ostatní účastníci, orgán sociálně-právní ochrany dětí a zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, přesto uvedli nové skutečnosti nebo důkazy, které sice nereagují na novoty uváděné obviněným, musí být přesto posuzovány ve smyslu § 50 odst. 3 spr. řádu. Zde ukotvená zásada vyšetřovací totiž ukládá správnímu orgánu zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného.

rozhodnutí tak nemohou na obviněného z přestupku dopadnout dříve, než nastane právní moc rozhodnutí o přestupku.

Dle § 89 odst. 2 spr. řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Ve správním řádu se tak uplatňuje v odvolacím řízení tzv. omezený revizní princip. Byť i ten je zejména u řízení zahajovaných z moci úřední korigován základními zásadami správního řízení (§ 2 až 8 spr. řádu) a zejména povinností správního orgánu zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být v řízení uložena povinnost (§ 50 odst. 3 přestupkového zákona).

V řízení o přestupku se na základě ustanovení § 98 odst. 1 přestupkového zákona uplatňuje úplný revizní princip, neboť odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu³⁷⁶, tedy přezkoumává nejen zákonnost rozhodnutí, ale i jeho správnost, bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání. Správností rozhodnutí se rozumí zejména vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů prostřednictvím správního uvážení, např. určení výše pokuty v rámci zákonných limitů.

Přezkum napadeného rozhodnutí v plném rozsahu zároveň nerozšiřuje okruh výroků³⁷⁷ přezkoumávaného rozhodnutí, které mohou účastníci s ohledem na jejich procesní postavení napadat [§ 96 odst. 1 písm. b), c) a odst. 2 přestupkového zákona]. Ale i u nich (vzhledem ke speciální úpravě vůči § 89 odst. 2 spr. řádu) výroky, do nichž jsou tito oprávněni podat odvolání, budou přezkoumávány v plném rozsahu, tedy bez ohledu na podané námítky.

³⁷⁶ Plný rozsah přezkumu potom neznamená, že by pro řízení o přestupku neplatila věta třetí § 89 odst. 2 spr. řádu. Tedy byť odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu, k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. I v řízení o přestupku tak odvolací správní orgán neruší z důvodu formálních vad řízení přezkoumávané rozhodnutí, neboť přísné bazírování na naprosté procesní bezvadnosti by v konečném důsledku vedlo k oslabení efektivního působení práva hmotného a zároveň nabourávalo důvěru v samotný smysl řízení o přestupku, tedy zákonné a spravedlivé posouzení toho, zda došlo ke spáchání přestupku obviněným.

³⁷⁷ Tímto není dotčeno ustanovení § 82 odst. 3 spr. řádu, podle něhož pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí, který netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci. Pokud se tedy např. odvolá pouze poškozený do výroku o nároku na náhradu škody a obviněný odvolání nepodá, nabývá zbytek výrokové části právní moci a správní orgán jej nemůže v odvolacím řízení přezkoumávat. Mohou ovšem nastat důvody pro aplikaci tzv. beneficium cohaesionis dle § 98 odst. 3 přestupkového zákona.

Plný rozsah přezkumu ovšem neznámá, že správní orgán v případech, kdy odvolání neobsahuje náležitosti dle § 82 odst. 2 spr. řádu (typicky tzv. blanketní odvolání), nemusí již odvolatele vyzývat podle § 37 odst. 3 spr. řádu k odstranění nedostatků odvolání a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.³⁷⁸

5.6.1 Zásada zákazu reformationis in peius

Pro řízení o přestupku platí zásada zákazu reformationis in peius, odvolací správní orgán tedy nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.³⁷⁹ Přestupkový zákon tak obsahuje speciální úpravu vůči § 90 odst. 3 spr. řádu, dle něhož 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.³⁸⁰

Je otázkou, zda zákaz reformationis in peius platí pouze pro odvolací řízení, a je tedy pouze garantem dvojinstančního přezkumu výroku o správním trestu a náhradě škody pro případ zhoršení postavení obviněného nebo platí obecně i pro další fáze řízení, a je tak garancí pro obviněného, že pokud podá odvolání, nemůže se již nikdy jeho postavení zhoršit. S touto problematikou se potýkala výkladová praxe i za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb.³⁸¹

V trestním řízení (§ 264 odst. 2 tr. řádu) se zákaz reformationis in peius³⁸² vztahuje na celé další řízení následující po zrušení napadeného rozsudku, tedy nejen na další rozhodnutí soudu prvního stupně po vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí, ale i na případné další odvolací řízení, a to pokud byl napadený rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného. V judikatuře trestních soudů³⁸³ a odborné literatuře³⁸⁴ je uplatňování této zásady chápáno jako

³⁷⁸ Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 2. 2008, čj. 54 Ca 1/2008-30, 1578/2008 Sb. NSS

³⁷⁹ Obdobně upravoval zásadu zákazu reformationis in peius § 82 zák. 200/1990 Sb.

³⁸⁰ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 779; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 506; KOPECKÝ, M. *Revizní a obdobné postupy podle správního řádu* In: RAJCHL, J. (ed.) *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 168 a násl.

³⁸¹ BOHADLO, D. a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 83

³⁸² Podrobnější výklad In Šámal, P. a kol. *Trestní řád, komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1808 a násl., JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2013 s. 864 a násl.

³⁸³ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 5 Tdo 741/2013.

garance svobody odvolacího práva. Zákaz reformationis in peius se neuplatní pouze v případě, pokud je opravný prostředek podán i v neprospěch určité osoby, zejména odvolání státního zástupce v neprospěch obžalovaného.

V řízení o přestupku ovšem chybí osoba státního zástupce, který je v rámci trestního řízení mimo jiné garantem ochrany veřejného zájmu na zákonné a spravedlivé potrestání pachatele, který se může v zájmu ochrany těchto práv odvolat i v neprospěch obviněného, a v takovém případě může dojít k prolomení zásady reformationis in peius. V řízení o přestupku do určité míry roli státního zástupce přebírá správní orgán, a neuplatňuje se tak zásada obžalovací a řízení o přestupku má inkviziční povahu.

Odborná literatura ke správnímu trestání nezastává jednotné stanovisko. Pavel Mates³⁸⁵ považuje zákaz změny k horšímu za reálnou garanci odvolacího práva, která musí platit pro řízení jako celek³⁸⁶, přičemž zdůrazňuje nutnost restriktivního výkladu zákonem dovoleného prolomení tohoto zákazu z důvodu veřejného zájmu, neboť jinak by mohl tento zákaz ztratit na reálné uplatnitelnosti.³⁸⁷

Martin Kopecký³⁸⁸ uvádí, že má-li mít zákaz reformace in peius reálný význam, musí mít dosah i do případných dalších stádií řízení, následujících po zrušení původního rozhodnutí rozhodnutím odvolacího orgánu, u kterého zákaz reformace in peius platil.

Helena Prášková³⁸⁹ připouští, že je v odvolacím řízení výjimečně možné, aby odvolací správní orgán změnil rozhodnutí o přestupku v neprospěch obviněného tehdy, pokud bylo evidentně (zcela zřejmě) rozhodnuto v rozporu s právními předpisy, anebo byl pominut či naprosto nedostatečně vzat v úvahu (nezadatelný a nikoli extenzivně pojatý) veřejný zájem. Svůj názor opírá mimo jiné o odbornou literaturu, patřící ke klasické vědě správního práva, kde byla vždy uznávána možnost

³⁸⁴Pavel Šámal k tomu uvádí, že zákaz reformationis in peius nutno důsledně chápat jako garanci svobody odvolacího práva. Proto je třeba jej pojímat co možná nejširěji, jinak by se právo na podání opravného prostředku stalo do značné míry formálním, když sice určité osoby by měly právo podávat opravné prostředky, ale z obavy že toto právo by se mohlo obrátit proti nim, by ho raději nevykonávaly. (srov. Šámal, P. K úpravě trestního procesu. In: Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989. Praha: Karolinum, 2004, s. 328).

³⁸⁵Obdobně též ŠČERBOVÁ, M. Zákaz reformace in peius v české právní úpravě řízení o správních deliktech. In: MASLEN, M. (ed.) Právo na spravedlivý proces a správně trestanie. Krakov: Spolok Slovákov v Polsku, 2015, s. 181 a násl.

³⁸⁶MATES, P., PIPEK, J. *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním řízení trestním*. Právní rozhledy. 1995, č. 11, s. 437.

³⁸⁷MATES, P. *Reformatio in peius ve správním řádu*. Právní rozhledy. 2006, č. 18, s. 671.

³⁸⁸KOPECKÝ, M. *K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním*. In: O veřejné správě. AUC-I, 2010, č. 1 s. 203 a násl.

³⁸⁹PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 414

změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele v případě, kdy prvoinstančním rozhodnutím nebyl dostatečně chráněn (nezadatelný) veřejný zájem.³⁹⁰

Josef Vedral³⁹¹ uvádí, že vzhledem k zásadě vázanosti orgánu prvního stupně právním názorem odvolacího orgánu při novém projednání věci by měla zásada zákazu reformace i *peius* platit i pro toto nové projednání, jinak by ji bylo možné obcházet. Analogicky by se proto i v přestupkovém řízení mělo uplatnit pravidlo v § 264 odst. 2 tr. řádu.³⁹²

Též judikatura vyvíjející se zejména v oblasti jiných správních deliktů není jednotná a lze nalézt určité rozpory mezi judikaturou Ústavního soudu³⁹³ a Nejvyššího správního soudu³⁹⁴, byť se Ústavní soud vyjadřoval ke správnímu řádu č. 71/1967 Sb. Ústavní soud uvádí, že pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele a takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud ale konstatuje, že zákaz změny k horšímu představuje zásadu, kterou je třeba aplikovat v souladu s jejím smyslem a také jednotně napříč celým právním řádem, což znamená povinnost neodchylovat se ve správním trestání bezdůvodně od jejího ustáleného trestněprávního pojetí, a varuje tak před obsahovým vyprázdněním zásady zákazu reformationis in *peius* ve správním trestání při možnosti jejího prolomení. Byť je nutno podotknout, že Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy odvolací správní orgán potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku o vině a zrušil pouze výrok o uložené pokutě, čímž zásadně zúžil možnost prvostupňového správního orgánu při doplňování skutkových zjištění.

Zásadní rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (které se vypořádává i s oběma výše cit. rozhodnutími NSS a ÚS) k vyjasnění aplikace zásady zákazu

³⁹⁰ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. II. díl. Rakouské právo správní*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905, s. 128; HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 331

³⁹¹ VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přestupcích*. Správní právo, 2017, roč. L, č. 7-8, s. 438.

³⁹² Naopak Radek Ondruš uvádí, že zákaz reformace in *peius* se nevztahuje na případ, kdy odvolací úřad napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí nalézacímu úřadu k novému řízení a tento zaváže v odůvodnění zrušovacího rozhodnutí právním názorem, kterým se vyjádří nejen k rozsahu dokazování, ale i k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí. Po odstranění vad rozhodnutí, popř. řízení, kterému předcházelo, pak může nalézací úřad ve věci znovu rozhodnout a případně s ohledem na aktuální rozsah dokazování a podkladů platných v době rozhodování uznat obviněného přísněji sankcionovaným přestupkem nebo mu uložit přísnější trest, popř. nařídí obviněnému náhradu vyšší škody či vydání vyššího obohacení, než rozhodl ve zrušeném rozhodnutí. In: Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, s. 683

³⁹³ usnesení Ústavního soudu ze dne 28.1.2009, sp. zn. III. ÚS 880/08

³⁹⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.1.2014, sp. zn. 2 Afs 67/2013

reformationis in peius, je publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 3551/2017 a dovozuje možnost správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci, neboť konstatuje, 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.³⁹⁵

Přikláním se k názoru Pavla Matese a Josefa Vedrala³⁹⁶, neboť omezit tento zákaz pouze na odvolací řízení, se mi jeví jako problematické, a to i ve vztahu k úpravě zákazu reformationis in peius v případě podání odporu proti příkazu (§ 90 odst. 3 přestupkového zákona), kde platí pro celé další řízení o přestupku, byť s možnostmi výjimky v případě korekce právní kvalifikace. Obviněný by se totiž ocital z pohledu zákazu reformationis in peius ve zcela odlišné situaci, pokud by správní orgán využil možnosti vydat příkaz (ať už jako první úkon v řízení, či v další fázi řízení) či rozhodl "klasickým" rozhodnutím ve věci samé, přičemž vydání příkazu je zcela na správním uvážení správního orgánu a příkaz je využitelný ve většině řízení o přestupku (s výjimkou § 90 odst. 2 přestupkového zákona).

Pokud se jedná o výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení může být v odvolání napaden jak ze strany poškozeného, tak ze strany obviněného [§ 96 odst. 1 písm. a) a b) přestupkového zákona]. V odvolacím řízení potom nelze tento výrok změnit v neprospěch obviněného, ale za podmínek § 90 odst. 3 spr. řádu jej lze změnit v neprospěch poškozeného, tedy snížit přiznanou výši náhrady škody či jej odkázat s tímto nárokem na soud.

Správní řád zásadu reformationis in peius upravuje v § 90 odst. 3 spr. řádu s určitými omezeními, když 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. Za podmínek § 90 odst. 3 spr. řádu se tak bude posuzovat např.

³⁹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.3.2017, čj. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS

³⁹⁶ K pochybnostem o možnosti prolomit zásadu reformace in peius při novém projednání věci srov. BOHADLO, D. a kol. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 83-86.

odvolání obviněného proti uložení omezujícího opatření či výroku o náhradě nákladů řízení.³⁹⁷

Též v případě odvolání vlastníka věci proti výroku o zabrání věci nebo náhradní hodnoty bude odvolání z hlediska zásady reformationis in peius posuzováno dle § 90 odst. 3 spr. řádu.

V případě podání odporu proti příkazu, jak již bylo uvedeno, je zásada reformationis in peius upravena speciálně v § 90 odst. 3 přestupkového zákona a platí pro celé navazující řízení o přestupku po podaném odporu.

5.7 Zvláštní postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku

5.7.1 Nové rozhodnutí

Institut nového rozhodnutí (§ 101 spr. řádu) umožňuje v zákonem stanovených případech prolomit zásadu ne bis in idem), která je projevem materiální právní moci rozhodnutí. Nové rozhodnutí není svou podstatou opravným prostředkem, neboť v rámci něho nedochází k nápravě vad vydaného rozhodnutí, ale slouží k novému posouzení již pravomocně rozhodnuté věci, a to zpravidla za změněných okolností. Dle § 101 písm. e) spr. řádu lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci³⁹⁸ i tehdy, jestliže tak stanoví zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je i přestupkový zákon a jeho § 99, kde jsou upraveny tři důvody pro vydání nového rozhodnutí.

Pro podání žádosti k zahájení nového řízení ani pro zahájení nového řízení z moci úřední nestanoví správní řád žádnou mezní lhůtu, stejně tak jako pro vydání rozhodnutí (na rozdíl od přezkumného řízení či obnovy řízení). Mezní lhůty ale vyplývají z podstaty věci, tedy nelze žádat o upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti po uplynutí celé doby zákazu činnosti či správní orgán novým rozhodnutím nemůže již zrušit výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uložit pachateli správní trest, jestliže pachatel ve lhůtě stanovené správním

³⁹⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 506-507.

³⁹⁸ K novému řízení je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni, tedy správní orgán, který vedl řízení o přestupku v prvním stupni (§ 102 odst. 1 spr. řádu). Účastenství se v novém řízení posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době nového řízení. Účastníkem tak bude pachatel přestupku a u právnické osoby případně i její právní nástupce, pokud původní účastník řízení (právnická osoba) již zanikla.

orgánem uhradil škodu způsobenou přestupkem nebo vydal bezdůvodné obohacení získané přestupkem.³⁹⁹

V novém řízení se postupuje podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni a správní orgán může využít podkladů původního rozhodnutí, včetně podkladů rozhodnutí o odvolání.

Proti novému rozhodnutí lze uplatnit řádné i mimořádné opravné prostředky, tedy podat proti němu odvolání, a lze jej přezkoumat v přezkumném řízení a není vyloučena ani obnova řízení či i další nové rozhodnutí.

Prvním důvodem pro vydání nového rozhodnutí, je upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti, jehož hmotněprávní podmínky jsou upraveny v § 47 přestupkového zákona.⁴⁰⁰

Pokud žádost (návrh) pachatele neodůvodňuje zahájení nového řízení, přesněji vydání nového rozhodnutí, neboť řízení je zahájeno okamžikem podání žádosti, rozhodne správní orgán usnesením (§ 76 spr. řádu) o zastavení řízení (§ 102 odst. 4 spr. řádu).⁴⁰¹ Důvody, které vedou správní orgán k zastavení řízení, musí uvést v odůvodnění usnesení. Usnesení o zastavení nového řízení se oznámí pachateli, případně jeho zákonnému zástupci, opatrovníku nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí (§ 72 přestupkového zákona). Proti usnesení lze podat odvolání, přičemž odvolání nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5 spr. řádu).

V případě vyhovění žádosti správní orgán vydá nové rozhodnutí, kterým upustí od zbytku správního trestu zákazu činnosti. Správní orgán nemusí před vydáním nového rozhodnutí dát možnost žadateli vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, pokud jeho žádosti v plném rozsahu vyhoví (§ 36 odst. 3 spr. řádu). Zároveň není třeba odůvodnění rozhodnutí, jestliže správní orgán prvního stupně vyhoví žadateli v

³⁹⁹ I v novém řízení samozřejmě platí lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 71 spr. řádu, včetně možnosti ochrany proti nečinnosti (§ 80 spr. řádu).

⁴⁰⁰ O upuštění od zbytku správního trestu zákazu činnosti může správní orgán, který zákaz činnosti uložil, rozhodnout po uplynutí poloviny jeho doby, tedy kdykoli po uplynutí poloviny jeho doby až do jejího celého uplynutí, a to pouze na návrh oprávněné osoby. Oprávněnou osobou je pachatel, jeho zákonný zástupce, opatrovník nebo orgán sociálně-právní ochrany dětí. Přičemž od zbytku zákazu činnosti lze upustit pouze v případě, jestliže pachatel prokáže způsobem svého života nebo provedením účinných opatření, že jeho výkon není potřebný. Je-li pachateli spolu se zákazem činnosti uložena též pokuta, musí pachatel prokázat, že pokutu nebo její zbylou část uhradil, anebo předložit rozhodnutí správního orgánu, který pokutu uložil, o rozložení platby pokuty do jednotlivých splátek nebo rozhodnutí o odložení splatnosti pokuty, jinak nelze od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti upustit. Tímto je pachatel silně motivován k uhrazení pokuty.

⁴⁰¹ Přestupkový zákon na rozdíl od § 92 odst. 2 zák. č. 200/1990 Sb. již nevyklučuje možnost podávat návrh na upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti opakovaně. V případě, že tedy správní orgán, který zákaz činnosti uložil, nevyhoví návrhu pachatele, může jej tento podat opakovaně po právní moci usnesení o zastavení řízení o jeho předchozí žádosti.

plném rozsahu (§ 68 odst. 4 přestupkového zákona). Zejména v souladu se zásadou legitimního očekávání (§ 4 odst. 2 spr. řádu) by ovšem správní orgán měl odůvodnit své rozhodnutí v případě, pokud by rozhodoval jiným způsobem než u předchozích obdobných žádostí.

Novým rozhodnutím ve věci se původní rozhodnutí neruší, ale nové rozhodnutí o upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti brání vykonatelnosti původního rozhodnutí (§ 102 odst. 9 spr. řádu).

Druhým důvodem pro vydání nového rozhodnutí, je zavedení institutu podmíněného upuštění od uložení správního trestu, který vychází z předpokladu, že stačí-li k naplnění účelu přestupkového práva po projednání věci v přestupkovém řízení jen vyslovení viny, není nutno pachateli ukládat správní trest. Uložení správního trestu by za splnění stanovených podmínek nebylo v souladu s principem subsidiarity správně-trestní represe, když k zajištění ochrany zájmů společnosti není nutná správně-trestní sankce v podobě uložení správního trestu. V případě podmíněného upuštění od uložení správního trestu se rozhoduje o přestupku, kterým byla způsobena škoda nebo jímž vzniklo bezdůvodné obohacení. Vzhledem k tomu, že pachatelem byla přestupkem způsobena škoda nebo bezdůvodné obohacení, je z hlediska zásad spravedlnosti a práv poškozeného vhodné, aby bylo od uložení správního trestu upuštěno pouze za podmínky, že pachatel tuto škodu nahradí nebo vydá bezdůvodné obohacení. Pokud tak pachatel ve stanovené lhůtě neučiní nebo tak neučiní stanoveným způsobem, správní trest se mu uloží.

Jestliže ovšem pachatel ve lhůtě stanovené správním orgánem neuhradí škodu způsobenou přestupkem nebo nevydá bezdůvodné obohacení získané přestupkem, správní orgán z moci úřední zahájí řízení a novým rozhodnutím zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uloží pachateli správní trest, neboť pachatel porušil podmínky podmíněného upuštění od uložení správního trestu.

Třetí důvod pro vydání rozhodnutí navazuje na pravomoc prezidenta republiky udělovat amnestii ve věcech přestupků.⁴⁰²

Vyhlášená amnestie může dopadat do řízení, tedy nelze jej zahájit nebo zahájené řízení musí být zastaveno, do vydaných rozhodnutí, tedy uložené správní tresty nebo jejich zbytky mohou být odpuštěny nebo sníženy jejich výměry, a také do

⁴⁰²Amnestie má sloužit ke korekci rozhodování o přestupcích, například v případě mimořádných událostí nebo v případech, kdy podle názoru prezidenta správní orgány nedostatečně zohlednily specifické okolnosti určité skupiny případů nebo postavení určité skupiny lidí.

evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, zde dochází k nařízení vyřazení přestupku z evidence přestupků.

Amnestie je potom důvodem pro vydání nového rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodne o účasti pachatele na amnestii, přičemž konkrétní právní důsledky budou vycházet právě z vyhlášené amnestie. Tyto právní důsledky pak správní orgán zapíše do evidence přestupků, proto je podkladem pro zápis do evidence přestupků nejen rozhodnutí o přestupku, ale také rozhodnutí o účasti na amnestii.

V případě amnestie spočívající v odpuštění správního trestu (amnestie má formu agraciace) správní orgán rozhodne novým rozhodnutím o zrušení uloženého správního trestu nebo jeho nevykonané části. Novým rozhodnutím ve věci se původní rozhodnutí neruší, ale nové rozhodnutí brání vykonatelnosti původního rozhodnutí (§ 102 odst. 9 spr. řádu).

V případě amnestie spočívající ve zmírnění uloženého správního trestu správní orgán novým rozhodnutím uloží správní trest znovu, ale v nižší výměře, která bude odpovídat znění vyhlášené amnestie. Pachateli se zároveň vrátí část uhrazené pokuty, která přesahuje nově uloženou výměru správního trestu.

V případě amnestie spočívající ve vyřazení přestupku z evidence přestupků (amnestie má formu rehabilitace) správní orgán nařídí v novém rozhodnutí vyřazení přestupku z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

5.7.2 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení je svou povahou dozorčím prostředkem sloužícím k nápravě nezákonných rozhodnutí instančně nadřizenými správními orgány, které je upraveno v § 94 a násl. spr. řádu. V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.⁴⁰³

Účastník řízení není aktivně legitimován k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení, jedná se totiž o řízení zahajované výlučně z moci úřední.

⁴⁰³ Obecně lze v přezkumném řízení rozhodnout následujícími způsoby. Usnesením přezkumné řízení zastavit, neboť správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistil, že právní předpis porušen nebyl. Nebo rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Vzhledem k charakteru důvodů pro přezkumné řízení dle § 100 bude správní orgán zpravidla postupovat v rámci tzv. zkráceného přezkumného řízení dle § 98 spr. řádu. Podmínky pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení totiž budou zpravidla zjevné ze spisového materiálu a nebude třeba dokazování. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je potom vydání rozhodnutí, tedy zrušení rozhodnutí o přestupku.

Účastník řízení může podat podnět k provedení přezkumného řízení, přičemž tento podnět není návrhem na zahájení řízení, a jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Podnět k přezkumnému řízení jakožto dozorčímu prostředku může podat vedle účastníka řízení dle § 42 spr. řádu kdokoliv, např. orgán činný v trestním řízení. Při sdělení důvodů, proč správní orgán nezahájil přezkumné řízení, bude správní orgán postupovat dle části čtvrté spr. řádu. Pokud správní orgán nesdělí důvody v zákonem stanovené lhůtě, lze proti němu užít opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. řádu.⁴⁰⁴

Obecně lze přezkumné řízení zahájit v dvouměsíční subjektivní lhůtě a jednoroční objektivní lhůtě (§ 96 odst. 1 spr. řádu). Nicméně v § 100 a § 101 přestupkového zákona jsou uvedeny speciální lhůty pro zahájení přezkumného řízení a obecná úprava ze správního řádu se na tyto případy nepoužije. S ohledem na speciální úpravu v přestupkovém zákoně se nepoužije lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, která činí dle § 97 odst. 2 spr. řádu 15 měsíců ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. V případě zkráceného přezkumného řízení platí speciální lhůty nikoliv pro okamžik zahájení řízení (neboť ve zkráceném přezkumném řízení je prvním úkonem v řízení vydání rozhodnutí), ale jako lhůty pro vydání rozhodnutí.⁴⁰⁵

V § 100 přestupkového zákona jsou tak řešeny situace, kdy rozhodnutí o přestupku⁴⁰⁶ brání vedení trestního stíhání o totožném skutku, tedy pravidlo, že nikdo nesmí být trestně stíhán opětovně pro týž skutek.⁴⁰⁷ Jedná se o překážku věci

⁴⁰⁴ Příslušným k provedení přezkumného řízení je principiálně správní orgán nadřízený (§ 178 spr. řádu) správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Pouze v případě, když je podnět k zahájení přezkumného řízení podán účastníkem řízení, je umožněna určitá forma autoremedury a přezkumné řízení může provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, za podmínky, že bude plně vyhověno návrhu účastníka (§ 95 odst. 2 spr. řádu). Okruh účastníků v přezkumném řízení vychází z okruhu účastníků původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právních nástupců. Účastníkem přezkumného řízení tak bude vždy pachatel přestupku a případně další účastníci dle § 68.

⁴⁰⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.12.2014 sp.zn.2 As 74/2013

⁴⁰⁶ Rozhodnutím o přestupku, které tvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté, je rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným (§ 93), včetně příkazu (§ 90 přestupkového zákona) a příkazu na místě (§ 92 přestupkového zákona), rozhodnutí o schválení dohody o narovnání (§ 87 přestupkového zákona) a dále usnesení o zastavení řízení, jestliže skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem (§ 86 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, skutek nespáchal obviněný (§ 86 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona) nebo spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno (§ 86 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona).

⁴⁰⁷ Srov. ONDRAČKOVÁ, V. *Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky*. Správní právo, 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 11

pravomocně rozhodnuté (překážka rei iudicatae)⁴⁰⁸, která navazuje na zásadu ne bis in idem (ne dvakrát o tomtéž), která vychází z čl. 40 odst. 5 Listiny.⁴⁰⁹ Je tak upřednostněn vyšší zájem na respektování zákazu dvojího trestání nad zájmem na dosažení dřívějšího materiálně nezměnitelného rozhodnutí.

Konkrétně jsou řešeny tři situace, jak zabránit překážce věci pravomocně rozhodnuté.

a) Orgány činné v trestním řízení mají v úmyslu zahájit trestní řízení o skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku. V takovém případě fakticky ještě nedošlo k porušení zásady ne bis in idem, neboť trestní stíhání o totožném skutku dosud nebylo zahájeno.

b) Orgány činné v trestním řízení zahájily trestní stíhání o totožném skutku, tedy již došlo k porušení zásady ne bis in idem.

c) Orgány činné v trestním řízení již v trestním řízení rozhodly o totožném skutku, tedy již došlo k porušení zásady ne bis in idem.

Ve druhém a třetím případě se tak jedná o nežádoucí stav, který by měl být v přezkumném řízení co nejdříve odstraněn, přičemž je respektována zásada subsidiarity přestupkového řízení vůči řízení trestnímu (§ 5 přestupkového zákona). Pokud nastane situace ad a), tedy vyjdou najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, zruší příslušný správní orgán rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení.

⁴⁰⁸ Překážka řízení je odstraněna prostřednictvím přezkumného řízení, neboť se jedná o problematiku zákonnosti rozhodnutí (§ 94 odst. 1 spr. řádu), a nikoliv problematiku skutkového stavu věci, kde by připadala v úvahu obnova řízení (§ 100 spr. řádu).

⁴⁰⁹ Odborná literatura z oblasti trestního práva k tomu uvádí následující. Z důvodu překážky věci rozhodnuté (ne bis in idem) bylo v praxi rozhodnuto o zastavení trestního stíhání téhož skutku, který byl předtím postižen ve správním řízení jako přestupek kriminální povahy (NS 10/2004-T 736.), a to s odkazem na § 11 odst. 1 písm. j) tr. řádu a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, která stanoví zákaz opakovaného odsouzení pro týž čin, a na čl. 10 Ústavy, podle něhož mají vyhlášené a ratifikované mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána, přednost před zákonem. Totéž platí i tehdy, jestliže dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy spáchaném obžalovaným meritorně skončilo rozhodnutím příslušného správního orgánu o přestupku v blokovém řízení podle § 84 a násl. zák. č. 200/1990 Sb. V takovém případě nemůže vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu ne bis in idem ani skutečnost, že příčinou prvního projednání skutku (činu) v blokovém přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoliv naplňoval znaky trestného činu. Právně bezvýznamné je též to, proč došlo k novému řízení a rozhodnutí v dané věci, aniž bylo zrušeno předcházející rozhodnutí o totožném skutku (činu). Překážka věci pravomocně rozsouzené (exceptio rei iudicatae) předpokládá zjištění, že se v novém řízení jedná o totožný skutek. Přestože se v blokovém řízení nevydává písemné rozhodnutí příslušného orgánu, z kterého by byl zřejmý přesný popis skutku, je z dokladu o skončení blokového řízení (pokutového bloku) zásadně zjištělné, pro jaký druh přestupku bylo blokové řízení vedeno - § 85 odst. 4 věta druhá zák. č. 200/1990 Sb. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.s. 2769

Důvodem porušení zásady *ne bis in idem* ad b) a ad c) mohou být různé procesní situace, které nastávají v trestním řízení a mají za následek vznik překážky *rei iudicatae*. Jedná se o situace, kdy rozhodnutí o přestupku bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, 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.

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně (*ex tunc*) od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí nebo od právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení (*ex nunc*). V rozhodnutí, kterým správní orgán ruší přezkoumávané rozhodnutí, potom určí, odkdy nastávají jeho účinky. Vzhledem k tomu, že bude rušeno rozhodnutí o přestupku, tedy rozhodnutí, jímž je ukládána ve smyslu § 99 odst. 2 spr. řádu povinnost (správní trest), určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí o přestupku (*ex tunc*), pokud okolnosti případu neodůvodňují jiné řešení.

Samotné zjištění existence této překážky řízení nemá dosud systémové řešení, neboť neexistuje komplexní evidence přestupků a její zjištění tak bude odvislé od spolupráce správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení, případně oznámení této skutečnosti obviněným.

Pokud správní orgán zjistí před vydáním rozhodnutí o přestupku, že existuje některá z překážek řízení (§ 77 přestupkového zákona), je to důvodem k zastavení řízení (§ 86 přestupkového zákona), případně pokud takové skutečnosti zjistí ještě před zahájením řízení, je to důvodem k odložení věci (§ 76 přestupkového zákona). V § 100 odst. 2 přestupkového zákona je upravena speciální subjektivní a objektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 přestupkového zákona.⁴¹⁰

Dle judikatury se za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, považuje den, kdy správní orgán získal poznatky, informace nebo důkazní prostředky, z nichž usoudil, že rozhodnutí mohlo být vydáno v rozporu

⁴¹⁰ Dle § 96 odst. 1 spr. řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení. Vůči správnímu řádu je tedy subjektivní lhůta prodloužena o jeden měsíc a činí tři měsíce ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení.

s právními předpisy.⁴¹¹ V praxi se správní orgán dozví o důvodech pro zahájení přezkumného řízení zpravidla z podnětu účastníka řízení nebo orgánu činného v trestním řízení.

Ve správním řádu je zároveň stanovena jednoroční objektivní lhůta (§ 96 odst. 1 spr. řádu) k zahájení přezkumného řízení. V §100 odst. 2 přestupkového zákona je ovšem tato objektivní lhůta prodloužena na tři roky, přičemž míří na situace, kdy přezkumné řízení nepředchází zahájení trestního stíhání, tedy reaguje již na porušení zásady ne bis in idem. Tříletá lhůta k zahájení přezkumného řízení koresponduje s nejkratší dobou promlčení trestného činu (§ 34 tr. zákoníku).

Přezkumné řízení lze tedy zahájit nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání nebo ode dne nabytí právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení o tom, že se skutek nestal, skutek nespáchal obviněný, že spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, 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.⁴¹²

Obě lhůty (subjektivní i objektivní) pro zahájení přezkumného řízení jsou lhůtami prekluzivními (propadné). Nelze je tedy prodloužit a správní orgán k nim přihlíží z úřední povinnosti.

V § 100 odst. 3 přestupkového zákona se potom stanoví obecná objektivní lhůta, která počíná běžet od právní moci rozhodnutí o přestupku (míněno totožného skutku včetně právní kvalifikace). Tato lhůta se na rozdíl od lhůt uvedených v § 100 odst. 2 přestupkového zákona odvíjí od řízení o přestupku, konkrétně od právní moci rozhodnutí o přestupku, které tvoří překážku věci rozhodnuté.⁴¹³ Zároveň se jedná o speciální lhůtu pro zahájení přezkumného řízení vůči 6měsíční lhůtě uvedené v § 101 odst. 1 přestupkového zákona, pokud se bude jednat o situace upravené v § 100 odst. 1 přestupkového zákona.

⁴¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2015, čj. 9 As 183/2014-37; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2010, čj. 2 Afs 125/2009-104, č. 2207/2010 Sb. NSS

⁴¹² Uvedené lhůty platí i pro případ, že správní orgán bude postupovat ve zkráceném přezkumném řízení (§ 98). Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení tak musí být vydáno v tříměsíční subjektivní a tříleté objektivní lhůtě.

⁴¹³ Přičemž tato tříletá lhůta platí pro všechny důvody pro zahájení přezkumného řízení dle § 100. Jedná se o lhůtu prekluzivní, a nelze ji tedy prodloužit a správní orgán k ní přihlíží z úřední povinnosti.

5.7.3 Přezkum příkazu na místě

Charakteristickým rysem příkazu na místě je minimální administrativní zatížení na straně správního orgánu i obviněného. Zároveň má příkaz na místě významný výchovný účinek, neboť pokuta přichází zpravidla bezprostředně či v krátké době po spáchání přestupku, za přítomnosti obviněného, který souhlasí s jeho uložením, neboť souhlasí se zjištěními ohledně jeho protiprávního jednání.⁴¹⁴

V § 101 přestupkového zákona je speciálně vůči § 96 odst. 1 spr. řádu zkrácena na polovinu objektivní lhůta, v níž lze zahájit přezkumné řízení od právní moci rozhodnutí. Přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, lze tedy zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto příkazu.⁴¹⁵

Subjektivní dvouměsíční lhůta, která začíná běžet ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, platí i pro přezkum příkazu na místě. Zkrácená šestiměsíční lhůta platí i pro případ, že správní orgán bude postupovat ve zkráceném přezkumném řízení (§ 98 spr. řádu). Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení tak musí být vydáno v dvouměsíční subjektivní a šestiměsíční objektivní lhůtě.⁴¹⁶

Vzhledem k tomu, že příkaz na místě je nástupcem blokového řízení (§ 112 odst. 6 přestupkového zákona), lze tak na něj vztáhnout i judikaturu týkající se blokového řízení, včetně problematiky obnovy řízení⁴¹⁷ a přezkoumatelnosti rozhodnutí v blokovém řízení soudem.⁴¹⁸

⁴¹⁴ Typicky se příkazem na místě ukládá pokuta, přičemž obviněný obdrží příkazový blok. Podpisem příkazového bloku se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Obsahové náležitosti příkazového bloku jsou stanoveny v § 92 odst. 2 přestupkového zákona. Příkaz na místě se po podpisu příkazového bloku stává pravomocným rozhodnutím, a od tohoto okamžiku tak obviněný může podat podnět k provedení přezkumného řízení.

⁴¹⁵ Jak je uvedeno v důvodové zprávě k § 101 přestupkového zákona, ze strany obviněných z přestupků, páchaných zejména v dopravě, dochází k nadužívání podnětů k provedení přezkumného řízení v souvislosti s tzv. vybodováním. Zákonodárce na tuto skutečnost reagoval zkrácením lhůty pro zahájení přezkumného řízení již zákonem č. 204/2015 Sb., přičemž přestupkový zákon uvedenou úpravu přebírá.

⁴¹⁶ Obě lhůty (subjektivní i objektivní) pro zahájení přezkumného řízení jsou lhůtami prekluzivními (propadné). Nelze je tedy prodloužit a správní orgán k nim přihlíží z úřední povinnosti.

⁴¹⁷ Obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jen v případě, že žadatel neudělal souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení. Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS)

⁴¹⁸ Pokud soudní řád správní označuje za nepřípustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a *minor ad maius*) musí být nepřípustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zák. č. 200/1990 Sb.), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož

V případě podání včasného podnětu k provedení přezkumného řízení příkazu na místě se postupuje v režimu § 94 spr. řádu. V případě opožděného podnětu k provedení přezkumného řízení⁴¹⁹, tedy podaného po uplynutí 6měsíční lhůty od právní moci příkazu na místě, vyřizuje jej již správní orgán, který vydal příkaz na místě, a nikoliv nadřízený správní orgán. Skutečnost, že přezkumné řízení nelze zahájit, sdělí správní orgán účastníkovi řízení jen v případě, že o vyrozumění požádal, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel. V případě opožděného příkazu se tak postupuje fakticky v režimu § 42 spr. řádu a nikoliv v režimu § 94 spr. řádu.⁴²⁰

5.7.4 Přejedání úhrady pokuty na právního nástupce

U právnické osoby připadá v úvahu i její zánik a přestupkový zákon na tuto skutečnost reaguje především v § 84 zvláštním zajišťovacím prostředkem, který umožňuje zakázat obviněné právnické osobě zrušení, zánik nebo přeměnu. Jedná se tak o významný zásah do právního postavení obviněné právnické osoby. Zákaz má zajistit především naplnění principu legality, tedy že každý odhalený přestupek má být v souladu se zákonem "stíhán" a potrestán.⁴²¹

V případě, že správní orgán nepostupoval dle § 84, může nastat situace, že po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, kterým byla uložena pokuta, došlo k zániku právnické osoby před uplynutím lhůty pro nařízení exekuce, aniž byla pokuta uhrazena. Dle § 185 obč. zák. právnická osoba zapsaná do veřejného rejstříku zaniká dnem výmazu z veřejného rejstříku. Právnická osoba, která nepodléhá zápisu do veřejného rejstříku, zaniká skončením likvidace (§ 186 obč. zák.).⁴²²

Správní řád neobsahuje pravidlo, jak postupovat v případě, že je právnické osobě uložena povinnost a dojde k zániku právnické osoby s právním nástupcem. Proto přestupkový zákon v § 102 konstruuje přechod úhrady pokuty na právního

předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, č. 505/2005 Sb. NSS)

⁴¹⁹ Speciální úprava přestupkového zákona vůči spr. řádu

⁴²⁰ Ve vyrozumění (pokud o něj účastník požádal) se pak správní orgán omezí pouze na konstatování, že podnět k přezkumu příkazu byl podán opožděně, neboť z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty se již nemůže zabývat souladností příkazu na místě s právními předpisy.

⁴²¹ Dle § 84 odst. 3 přestupkového zákona správní orgán zruší rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby, pokud byly splněny veškeré povinnosti uložené právnické osobě jako pachatel přestupku. Uloženou povinností je i uložení pokuty, a tedy v případě postupu dle § 84 správní orgán nezruší rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby do doby, než právnická osoba uhradí pokutu, a postup dle komentovaného ustanovení tak nepřipadá v úvahu.

⁴²² Jestliže právnická osoba zanikne bez právního nástupce, již není po kom požadovat uhrazení pokuty, a tedy ani nařídít exekuci.

nástupce zaniklé právnické osoby.⁴²³ K zániku právnické osoby s jedním právním nástupcem dochází především sloučením nebo splynutím, tedy fúzí (§ 174 a § 178 obč. zák.). Exekuce je pak nařízena vůči právnímu nástupci.⁴²⁴

Přestupkový zákon zároveň neumožňuje přechod pokuty na právního nástupce (dědice) pachatele, který je fyzickou osobou, neboť správní trest je neoddělitelně spojen s osobou přestupce.

⁴²³ Má-li právnická osoba jako pachatel přestupku více právních nástupců, za uhrazení pokuty odpovídají všichni právní nástupci, a to společně a nerozdílně. K zániku právnické osoby s více právními nástupci dochází rozdělením (§ 174 a § 179 obč. zák.). Dle § 1872 obč. zák., je-li několik dlužníků (právních nástupců) zavázáno plnit společně a nerozdílně, jsou povinni plnit jeden za všechny a všichni za jednoho. Věřitel (správní orgán) může požadovat celé plnění nebo jeho libovolnou část na všech spoludlužnících, jen na některých, nebo na kterémkoli ze spoludlužníků.

⁴²⁴ V případě výkonu rozhodnutí je pak postupováno proti právnímu nástupci či právním nástupcům dle § 106 spr. řádu.

6 Závěr

Reforma správního trestání, která si za svůj cíl mimo jiné vytkla zjednodušení a zkvalitnění aplikační praxe nejen pro adresáty veřejné správy, ale též pro správní orgány, v řadě ohledů splnila svůj účel. Byla zavedena řada nových hmotněprávních a procesních institutů a u dalších došlo i pod vlivem judikatury a doktríny k jejich upřesnění ve prospěch ochrany práv obviněného v rámci spravedlivého procesu. Za pozitivní lze označit působení judikatury ESLP a tzv. soft – law Rady Evropy a lze tak hovořit o tzv. europeizaci našeho správního trestání. Úprava správního řízení ve správním řádu se tak po více než deseti letech dočkala moderní speciální procesní úpravy v přestupkovém zákoně.

O zjednodušení aplikační praxe ovšem vyjadřují pochybnosti, a to zejména z důvodu zřetelného příklonu k využívání institutů z trestního práva hmotného i procesního, a tedy sblížování a příklon správního trestání k formalizovanějšímu a procesně komplikovanějšímu trestání soudnímu. Přestupkové řízení tím do určité míry ztrácí na své efektivnosti, pružnosti a rychlosti.

Neztrácí však své jednoznačné ukotvení v právu správním, ani nedochází k návratu před rok 1961, kdy v souvislosti se přijetím zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, je přestupkové řízení označováno jednoznačně jako zvláštní druh správního řízení. V této souvislosti tak nepovažuji za vhodné vydat se de lege ferenda německou cestou, kde se na řízení o přestupku vztahuje subsidiárně trestní řád, přezkum je svěřen obecným trestním soudům a přestupkové řízení tam má charakter trestního řízení, neboť již dlouhodobě v naší doktríně panuje shoda, že soudní a správní trestání jsou odlišné subsystemy trestání.

Skutečnost, že určitý institut má svůj odraz v právu trestním, ještě neznámá, že v podmínkách inkvizičního procesu musí být aplikován shodně, jako v podmínkách trestního procesu, ovládaného zásadou obžalovací. Tím jsem nechtěl samozřejmě utvářet konstrukci, že vždy postačí veškerá práva na spravedlivý proces zajistit až v řízení před soudem, nicméně z pohledu čl. 6 Úmluvy je třeba na řízení o přestupku nahlížet jako na celek, od jeho zahájení až po případný soudní přezkum. Tomu odpovídá např. i jeden z dílčích závěrů, že konání ústního jednání v řízení o přestupku není za splnění popsaných podmínek jeho povinnou součástí, což odpovídá povaze správního řízení, které je zpravidla řízením písemným a

neveřejným a v řadě případů se obviněný se správním orgánem nepotká tzv. tváří v tvář, aniž by to bylo na újmu zákonnosti rozhodnutí. Obdobně pro správní trestání typický rychlý přechod od výkonu kontroly k vydání rozhodnutí o přestupku u téhož správního orgánu, neboť protokol o kontrole může být jediným podkladem pro vydání rozhodnutí, je těžko představitelný v trestním řízení, které má jednoznačně oddělné fáze řízení před orgány činnými v trestním řízení a těžiště dokazování je ve stadiu řízení před soudem a principy dokazování v trestním procesu, tak nelze pouze mechanicky přenášet do správního trestního procesu.

Dalším příkladem může být zásada zákazu reformace in peius, která platí též v trestním řízení a na jejíž aplikaci v řízení o přestupku nejsou dosud v doktríně ustálené názory. Ve své práci jsem učinil závěr, že omezit tento zákaz pouze na odvolací řízení a nikoliv na další fáze řízení považuji za nepřípustné, a to zejména ve vztahu k úpravě zákazu reformace in peius v případě podání odporu proti příkazu. Pro správní praxi ovšem bude zásadní, do jaké míry bude v těchto i dalších případech judikatura správních soudů reflektovat odlišnou povahu řízení o přestupku od trestního řízení.

Správní orgány se budou muset přizpůsobit poměrně komplikované a podrobné úpravě přestupkového řízení. Cestou tak bude prohlubující se specializace oprávněných úředních osob přímo a pouze na problematiku správního trestání a často tak jejich odtržení od řešení věcné agendy, přičemž tomuto trendu značnou měrou přispěje i povinnost absolvovat zkoušku odborné způsobilosti dle § 111 přestupkového zákona. Vzhledem ke stupňujícím se nárokům na kvalifikaci oprávněných úředních osob se dlouhodobě neudržitelnou jeví příslušnost obecních úřadů základního typu k řízení o přestupku. O tom svědčí i počet uzavíraných koordinačních veřejnoprávních smluv na úseku přestupků.

Vzhledem k nedávnému přijetí přestupkového zákona, který v různých fázích legislativního procesu strávil více než deset let, ovšem nelze očekávat v nejbližších letech zásadní změny v oblasti správního trestání, to však nevylučuje úvahy de lege ferenda. Při komparaci s rakouskou právní úpravou, lze uvažovat o převedení rozhodování o oprávněném prostředku do kompetence soudů či nezávislých tribunálů. Takovéto řešení považuji v našich podmínkách ovšem za obtížně proveditelné zejména z organizačních důvodů, neboť jen při představě vyřizování odvolací agendy v oblasti dopravních přestupků soudy by došlo ke kolapsu. Zároveň na úrovni odvolacích orgánů působí zkušení odborníci, kteří nejen vydávají rozhodnutí, ale

poskytují odbornou a metodickou pomoc nejen podřízeným správním orgánům, ale i uvnitř jejich úřadů, často s přesahem na tvorbu nové legislativy. Odchodem většiny těchto odborníků do justice, neboť jinak si nelze takovouto systémovou změnu ani představit, by znamenal zásadní zásah nejen do kvality rozhodování na úrovni veřejné správy, ale zároveň zásadní ztrátu ve věcných agendách a přípravě nové legislativy, zejména na úrovni ústředních správních úřadů.

Při převodu jenom některých, zejména nejzávažnějších přestupků do kompetence soudů, lze očekávat nesouhlas ze strany justice z důvodu přetíženosti a zároveň potřeby věcné odbornosti, lze poukázat např. na řízení o přestupcích vedená vysoce specializovanými správními orgány, např. Státním ústavem pro kontrolu léčiv. Navíc již v současné době tvoří nadpoloviční většinu agendy ve správním soudnictví přezkum sankčních rozhodnutí.

Uvažovat je možno dále o úpravě přezkumu řízení o správním deliktu ve správním soudnictví. Lze si představit řešení, kdy správní soud rozhoduje ve věci samé, obdobně jako je tomu v řízeních dle části páté o.s.ř., čímž by se rychleji došlo ke konečnému pravomocnému rozhodnutí o přestupku a odpadla by možnost, často negativně vnímaná zejména ze strany správních orgánů, rušit rozhodnutí správního orgánu a vracení mu k novému projednání z důvodu porušení procesních pravidel. Soud by tak mohl zcela nezávisle na správním orgánu zjišťovat skutkový stav věci. Na druhou stranu by takové řešení znamenalo faktické atractionání vrchnostenské pravomoci svěřené veřejné správě ve prospěch soudnictví a došlo by tak k narušení principů dělby státní moci, neboť veřejná správa by se tak v této oblasti dostala do bezprostředního závislého postavení. Setřela by se funkce správního soudnictví, které by principiálně mělo odstraňovat excesivní jednání veřejné správy, a nikoliv primárně rozhodovat ve věci samé či nahrazovat správní uvážení správního orgánu. Zároveň by do značné míry oslabil možnost usměrňovat činnost podřízených správních orgánů závaznými pokyny, metodikami a rozhodnutími nadřízených správních orgánů, neboť těmito nemůže být soud vázán.

Za nejvhodnější řešení, navíc „uvnitř“ správního práva trestního, které jsem i při projednávání nového zákona o přestupcích, jako člen komise pro správní právo Legislativní rady vlády prosazoval, by byla kategorizace přestupků dle jejich závažnosti a u méně závažných přestupků jít cestou zjednodušeného a méně formálního procesu ve prospěch jeho efektivnosti, pružnosti a rychlosti. Tento koncept ztroskotl zejména na faktické nemožnosti zkoordinovat horní hranice

přestupků, od níž by se tato kategorizace logicky odvíjela. Zde si neodpustím poznámku na rezortní legislativce, kteří často lpí na neúměrně vysoké hranici sazeb pokuty za přešupek či při každé vhodné příležitosti navrhují jejich zvýšení, přičemž na dotaz, jakou nejvyšší pokutu reálně jejich resort uložil, často zní odpověď, že tomu nebylo ani v polovině možné sazby pokuty, kterou navrhují zvyšovat.

Byl bych velmi rád, kdyby má disertační práce přispěla k odborné diskuzi v oblasti nastolených témat a podpořila změny přestupkového zákona ve prospěch efektivního, pružného a rychlého řízení o přestupku.

7 Literatura a použité zdroje

Monografie, komentáře, učebnice, sborníky:

BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, 206 s.

BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s.

ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., Tauber, M., *Přestupkové právo, Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. vyd. Praha: Linde Praha, 2011

ČÍŽEK, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindř. Mery-ho sklad v Praze, 1888, 537s.

ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. 1. svazek. § 1 až 487. Praha: Linde Praha, 2008

Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Škurek, M. et al.: *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 304 s.

FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014

FRUMAROVÁ, K. a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 396 s.

HÁCHA, E. *Disciplinární právo. Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Praha: Eurolex Bohemia, 2000

HAUER, W., LEUKAUF, O. *Handbuch des osterreichischen Verwaltungsverfahrens*, Wien: LINDE VERLAG WIEN, 2003, 2320 s.

HAVELKA, F. *Služební právo státních úředníků a zřízenců*. Praha: Státní tiskárna, 1937

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha, C.H.Beck, 1998, 471 s.

HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právní slovník*. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009

HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934

HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVA, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakouska, Polska, Slovenska a Maďarska*, Praha: Linde 2011

HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014

IPSEN, J. *Algemeines Verwaltungsrecht*. 10. Aufgabe, Verlag Franz Vahlen, 2017, 385 s.

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s.

JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162s.

JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013, 312 s.

JELÍNEK, J. *Poškozený v českém trestním řízení*. Praha: Karolinum, nakladatelství Univerzity Karlovy, 1998

JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2013

KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: nakl. Linhart, 1937

LUKEŠ, Z. *Československé socialistické správní právo: obecná část : (vybrané texty)*. 1. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1970

MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2007

MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015

MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5., vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, 226 s.

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

MITSCH, W. *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 5., neu bearbeitete Auflage. München: C.H.Beck, 2018, 2081 s.

MERKL, A. *Obecné právo správní*. Díl druhý. Praha-Brno: Orbis, 1932

MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012

ONDRUŠOVÁ, M., ONDRUŠ, R., VYTOPIIL, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. Praha: Leges, 2017, 776 s.

- POMAHAČ, R. (ed.) *Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002
- POŠVÁR, J. *Nástin správního práva trestního II, O administrativních trestech a správním trestním řízení*, Brno: Právník, 1946
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. II. díl. Rakouské právo správní*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 427 s.
- PRŮCHA, P. *Správněprávní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. Brno: UJEP, 1988
- PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: VŠAP, 2014
- PRŮCHA, P. *Základy správního práva*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl 1, Právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, Praha, 1898
- RAJCHL, J. (ed.) *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016
- REPÍK, B., *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002
- RŮŽIČKA, M., PÚRY, F., ZEZULOVÁ, J. *Poškozený a adhezní řízení v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2007
- SCHELLE, Karel. *Vývoj trestního řízení*. Ostrava: Key Publishing, 2012
- SENGE, L. *Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 4., neu bearb. Aufl. München: C. H. Beck, 2001 s.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016
- STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018
- STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha: Vydavatelství Policejní akademie ČR, 1996

- ŠÁMAL, P., GŘIVNA, T., NOVOTNÁ, J., PÚRY, F., RŮŽIČKA, M., ŘÍHA, J., ŠÁMALOVÁ, M., ŠKVAIN, P. *Trestní řád I, II, III*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013
- ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář. § 1 až 459*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1185 a násl
- VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního. Díl II. Veřejné právo našeho státu*. Praha: Všehrad, 1927
- VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V., *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008
- Vojtek, P. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody*. Praha: ASPI, 2006
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1063
- VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2014 Sb. Praha: ASPI, 2005, 556 s.*
- WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012
- WEYR, F. *Soustava československého práva státního*, Praha. 1924
- WEYR, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb.z.a.n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930

Články v odborných časopisech a příspěvky ve sbornících:

- BAUMGARTNER, Ch. *Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku*. In. RAJCHL, J. (ed.) *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 263 a násl.
- BOHADLO, D. *Veřejnoprávní smlouvy v praxi krajského úřadu Pardubického kraje* In. KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.) *Nový správní řád a místní samospráva II*. Masarykova univerzita, 2007, s. 194-197
- DRDACKÝ, K. *Jak stanovit skutkové podstaty přestupků v nové zákonné úpravě*. In *Správní právo*, 1974, ročník VII, č. 3, s. 167-179
- FUCHS, Jiří. *Adhezní řízení ve vládním návrhu nového zákona o přestupcích*. *Právní rozhledy*. 2016, č. 3, s. 104-108
- FRUMAROVÁ, K. *Narovnání - nově zavedený institut tzv. odklonu do řízení o přestupku*, *Správní právo*, č. 7-8, 2017, s. 457-471
- GRYGAR, T. *Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě*. *Právní rozhledy*. 2017, č. 12, s. 426-432

HAVELKA, F. *O vývojových tendencích práva státního úřednictva a postavení státního úřednictva ve státě*. Veřejná správa, 1932, č. 5-6

KOPECKÝ, M. *K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním*. In. O veřejné správě. AUC-I, 2010, č. 1 s. 203 a násl.

KOPECKÝ, M. *Vztahy trestního řízení a řízení o správním deliktu (přestupku) proti právnické osobě*. In. JELÍNEK, J. (ed.) *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob – pět let poté*. Praha: Leges, 2017, s. 212 a násl.

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

KOPECKÝ, M. *Zvláštnosti dokazování v řízení o správních deliktech jako v řízení trestním*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 335 a násl.

KOPECKÝ, M. *Revizní a obdobné postupy podle správního řádu* In. RAJCHL, J. (ed.) *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 168 a násl.

LÁTAL, J. *Poškozený v trestním řízení a rozhodování o náhradě škody v adhezním řízení*. Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky, svazek 54, Praha 1994

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

MACH, L. *Nové trestní úpravy a jejich vztah k řízení o přestupcích*. In *Správní právo*, 1970, ročník III, č. 2, s. 67-78

MATES, P. *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy, 2017, č. 3 s. 77

MATES, P., PIPEK, J. *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním řízení trestním*. Právní rozhledy. 1995, č. 11, s. 437 a násl.

MATES, P. *K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšených správních deliktů*. Správní právo, 2010, č. 4s. 193 a násl.

MATES, P. *Reformatio in peius ve správním řádu*. Právní rozhledy. 2006, č. 18, s. 671 a násl.

MATES, P. *K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšené správní delikty*. Správní právo, Správní právo, Praha, 2011, č. 4, s. 193 a násl.

- MATES, P. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*. Správní právo, Praha, 2011, č. 6
- MATES, P., ŠEMÍK, K. *K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním*. Testněprávní revue, 2013, č. 11-12
- MIKULE, V. *Poznámky k českému trestnímu právu správnímu*. In: MUSIL, J., MIKULE, V. *Čtyři poznámky k významu nového správního řádu pro místní samosprávu* In: KADEČKA, S. (ed.) *Nový správní řád a místní samospráva II*, Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s 22
- MOLEK, P., HRŮŠOVÁ, K. *Správní trestání v aplikační praxi soudů*. Soudní rozhledy, 2009, č. 12
- ONDRAČKOVÁ, V., *Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky)* In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2014 Sb.* Praha: ASPI, 2005, s. 232 a násl.
- ONDRAČKOVÁ, V. *Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky*. Správní právo, 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 11
- POMAHAČ, R. *Správní či soudní projednávání správních deliktů?* Správní právo, 2002 č. 1
- POMAHAČ, Richard. *Proměna přestupkového práva*. Právní rozhledy. 2017, č. 15-16, s. 530-538.
- POTĚŠIL, L. *Dokazování a ústní jednání ve správním řízení*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 215, s. 368 a násl.
- POTMĚŠIL, J., MORÁVKOVÁ, J. *Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nálezů Ústavního soudu*. Právní rádce. 4/2011
- POTMĚŠIL, J. *Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích*. Správní právo, 2014, č. 1-2
- PRŮCHA, P. *K režimu právní úpravy správního trestání*. Časopis pro správní vědu a praxi, 1998, č. II
- PRŮCHA, P. *K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání*, Správní právo, 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 16-27
- PRŮCHA, P. *Správní trestání v České republice: pojmová a teoretická východiska*, in LENHART, M., HAPČOVÁ, I., HAMULAK, J. (eds.) *Vplyv európskeho práva na*

kreovanie princípov a zásad správneho trestania. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 164–172

POŠVAR, J. *Několik poznámek k zákonu č. 60/1961 Sb.* In: *Správní právo*, 1970, ročník III, č. 1, s. 31-34

PRÁŠKOVÁ, H. *Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech.* *Trestněprávní revue*. 2012, č. 3, s. 53-61.

PRÁŠKOVÁ, H. *Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma.* *Správní právo*, 2016, roč. XLIX, č. 4, s. 141 – 151

PRÁŠKOVÁ, H. *Nový správní řád a řízení o správních deliktech.* In: *Nový správní řád*. Praha : ASPI, a.s.,2005, s. 280 a násl.

PRÁŠKOVÁ, H. *Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby.* *Trestněprávní revue*, 2012, č. 6, s. 131 a násl.

PRÁŠKOVÁ, H. *Právo na obhajobu v řízení o správních deliktech.* In: GŘIVNA, T. a kol. *Právo na obhajobu. Teorie a praxe 21. století.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 46 a násl.

PRÁŠKOVÁ, H. *Ústavní aspekty správního trestání.* In: KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Verejná správa, základné práva a slobody.* Krakow : Spolok Slovákov v Polsku, 2015, s. 74 a násl.

PRÁŠKOVÁ, H. *Důkazní břemeno v řízení o správních deliktech.* Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015

RADECKY, W. *Recenzja książki Davida Bohadlo, Lukaša Potěšila, Jana Potměšila, Správní trestání z hlediska praxe a judikatury (Karanie administracyjne z punktu widzenia praktyki i orzecznictwa), Wydawnictwo C.H.Beck, seria „Právní praxe“, Praha 2013, s. 206.* In: *Prokuratura i Pravo*, nr.11/listopad 2015, Warszawa, Prokuratura Generalna, 2015, s. 136-151.

SLÁDEČEK, V. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., VALDHANS, J., (eds.) *Ke koncepci nové úpravy správního trestání (několik poznámek).* *Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy.* Dny práva 2017. Brno: Masarykova univerzita, 2018

STAŠA, J. *Role dokazování při opatřování podkladů pro vydání správního rozhodnutí* Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2015, s. 409 a násl.

STAŠA, J. *K pozapomenutým padesátinám jedného zákona.* *Správní právo*, 2018, roč. LI, č.1-2, s. 86-99

STRAKOŠ, J. *Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy*. Správní právo, Praha, 2016, č. 1

Šámal, P. *K úpravě trestního procesu*. In: Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989. Praha: Karolinum, 2004

ŠČERBOVÁ, M. *Zákaz reformace in peius v české právní úpravě řízení o správních deliktech*. In: MASLEN, M. (ed.) *Právo na spravedlivý proces a správně trestanie*. Krakov: Spolok Slovákov v Polsku, 2015, s. 181 a násl.

SCHELLE, K., PRŮCHA, P. *K vývoji právní úpravy přestupků*. Právní obzor, Bratislava, 1981, roč. 64, č. 10

VARVAŘOVSKÝ, P. a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Přestupky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012

VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přestupcích*. Správní právo, 2017, roč. L, č. 7-8, s. 438 a násl.

VETEŠNÍK, P. *Specifické druhy řízení o přestupku*, In: *Správní trestání*. Praha: Metropolitní univerzita, 2010

VETEŠNÍK, P. *Poškozený jako účastník řízení o přestupku*. Acta Iuridica Olomouciensia, 2014, Vol 9, Supplementum 5, s. 144 a násl.

ZÁŘECKÝ, P. *K problematice správního trestání*. Správní právo, 2004, č.1-2

Průvodce zákonem č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, 2. doplněná verze. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2018

Judikatura:

Nejvyšší správní soud

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2003, sp. zn. 7 A 112/2002

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 125/2001

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp.zn. 6 A 126/2002

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, sp.zn. 6 As 49/2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.10.2007, sp. zn. 4 As 4/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, sp.zn.7 Afs 68/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, sp.zn. 1 As 96/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2009, sp.zn. 9 As 57/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, sp.zn. 1 As 28/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.3. 2010, sp. zn. 5 As 24/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2010, sp.zn. 2 Afs 125/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2010, sp. zn. 1 As 34/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, sp.zn. 5 As 7/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2012, sp.zn. 7As 66/2012
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2013, sp.zn. 1 As 21/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.1.2014, sp. zn. 2 Afs 67/2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.12.2014, sp.zn.2 As 74/2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.6.2015, sp. zn. As 16/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2015, sp.zn. 9 As 183/2014
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.3.2015, sp.zn. 8 As 152/2014
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.2.2015, sp.zn.. 3 As 155/2014
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. 8 As 110/2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, sp. zn. 9 As 83/2016
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, sp.zn. 10 As 24/2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2017, sp. zn. 6 Ads 44/2017
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.3.2017, sp.zn. 6 Afs 169/2016-42

Nejvyšší soud

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 6 Tdo 152/2011
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 5 Tdo 741/2013
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.1.2014, sp.zn. 30 Cdo 2715/2013

Ústavní soud

nález Ústavního soudu ze dne 23.11.1999, sp.zn. Pl.ÚS 28/98
nález Ústavního soudu ze dne 13.6.2002, sp.zn. III. ÚS 611/01
nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp.zn. II.ÚS 583/2003
nález Ústavního soudu ze dne 26. 4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04
nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 451/04
nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2008, sp. zn. I. ÚS 1587/07
usnesení Ústavního soudu ze dne 28.1.2009, sp. zn. III. ÚS 880/08

nález Ústavního soudu ze dne 12.1.2016, sp.zn. II.ÚS 2732/15

ESLP

rozsudek ESLP ze dne 8.6.1976 ve věci Engel a další proti Nizozemsku (stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72)

rozsudek ESLP ze dne 2.9.1998 ve věci Lauko proti Slovensku (stížnost č. 26138/95)

rozsudek ESLP ze dne 2.9.1998 ve věci Kadubec proti Slovensku (stížnost č. 27061/95)

dále In. BOHADLO, D. a kol. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s.

Právní předpisy:

nařízení č. 52/1851 ř. z., jímž se dovoluje upuštění od řádného trestního řízení pro důchodkové přestupky

nařízení č. 96/1854 ř. z., jímž se vydává předpis, jak mají politické a policejní úřady vykonávat nařízení a nálezy jimi vydané

nařízení č. 61/1855 ř. z., jímž se podle nejvyšších rozhodnutí ze dne 14. září 1852, 10. ledna a 29. července 1853 a 4. února 1855 ustanovují úřady, kterým ode dne účinnosti trestního soudního řádu ze dne 29. července 1853 přísluší vyšetřovat a trestat přestupky, jež nejsou v trestním zákoně ze dne 27. května 1852 prohlášeny za trestné činy, a kterým se zároveň stanoví řízení, jehož jest při tom nutno dbát

nařízení č. 34/1858 ř. z., jímž se vydávají předpisy o řízení ve věcech přestupků náležejících do působnosti politických úřadů

nařízení č. 129/1858 ř. z., jímž se podle nejvyššího rozhodnutí ze dne 19. srpna 1858 vydávají ustanovení o způsobilosti k výkonu soudcovského úřadu ve věcech vyšetřování a trestání přestupků přikázaných politickým a policejním úřadům a jímž se zrušuje nařízení č. 321/1854 ř. z.

nařízení č. 52/1859 ř. z., jímž se prohlašuje, že pokuty peněžité a jiné pokuty na majetku přecházejí na dědice odsouzeného, zemře-li odsouzený po tom, kdy trestní nález již nabyl právní moci

nařízení č. 31/1860 ř. z., jímž se vydávají předpisy o odvolání a o mimořádném právu zmírňovat a promíjet tresty ve věcech přestupků náležejících do působnosti politických úřadů a nepojatých do trestního zákona

nařízení č. 124/1868 ř. z., o vyřizování stížností ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů,
zák. čl. XXVII/1892, o výkonu trestu uzamčení a vězení a o použití částek plynoucích z peněžitých trestů
zákon č. 101/1896 ř. z., jímž se doplňují nebo pozměňují ustanovení o postupu při podávání opravných prostředků proti rozhodnutím a opatřením politických úřadů
zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu (tzv. recepční zákon)
zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy
nařízení vlády č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)
zákon č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (Trestní řád správní)
nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízeních ve věcech správních (správní řád)
zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku
vyhláška ministerstva financí č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků
zákon č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku
zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech
zákon č. 86/1972 Sb., o plemenitbě hospodářských zvířat
zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
zákon č. 68/1979 Sb., o silniční dopravě a vnitrostátním zasilatelství
zákon č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě
zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
zákon č. 65/1986 Sb., kterým se doplňuje
zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
zákonem č. 87/1987 Sb., o veterinární péči
zákonem č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat
zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení
zákon 200/1990 Sb., o přestupcích
usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
zákon č. 14/1961 Sb., trestní řád
zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon
Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)
ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a
zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce

8 Abstrakt

Disertační práce se zabývá souvislostmi správního řízení a správního trestání. Správní trestání představuje významnou oblast veřejné správy, v níž se plně projevuje její mocenský, vrchnostenský a jednostranný charakter, ruku v ruce s její řídicí a organizátorskou funkcí. Správní trestání je nicméně významné i v jiném ohledu. Označuje totiž oprávnění veřejné správy trestat, přičemž účelem správního trestání je v první řadě zajistit bezproblémový a bezporuchový výkon veřejné správy. Správní řád je v procesní rovině spojujícím prvkem mezi přestupkovým zákonem a zvláštními zákony upravujícími skutkové podstaty přestupků, neboť přestupkové řízení je i po rekodifikaci pod silným subsidiárním vlivem správního řádu.

Klíčová slova

Správní trestání, správní řízení, přestupek, řízení o přestupku, obviněný, správní orgán, spravedlivý proces.

The dissertation focuses on the interrelation of administrative proceedings and administrative punishment proceedings. Administrative punishment represents a significant area of public administration, in which its governmental, magisterial, one-sided character and organizational characters are fully manifested. Administrative punishment is nevertheless important in another aspect as well. It designates the authority of the public administration to punish, the purpose of administrative punishment being primarily to ensure the smooth and trouble-free performance of public administration. The Code of Administrative Procedure is the linking element between the Administrative Offenses Law (Procedural Code) and special laws governing the actus reus of the offenses. This manifests even after the recodification, since the administrative punishment proceedings are still under a strong subsidiary influence of the Code of Administrative Procedure.

Keywords

Administrative punishment, administrative proceedings, administrative offense, administrative punishment proceedings, accused (defendant), administrative agency, fair trial.