

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Dominika Storzerová

**Přezkum rozhodnutí o přestupku se zaměřením
na odvolání**

Rigorózní práce

Olomouc 2018

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Přezkum rozhodnutí o přestupku se zaměřením na odvolání“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Ostravě dne 19. 11. 2018

Mgr. Dominika Storzzerová

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	6
Úvod.....	7
1. Právo na přezkum rozhodnutí o přestupku.....	10
1.1. Rozlišení přezkumu rozhodnutí o přestupku.....	10
1.1.1. Přezkum na základě opravných prostředků dle správního řádu.....	10
1.1.2. Soudní přezkum.....	11
1.2. Právní zakotvení práva na přezkum.....	12
1.2.1. Zákonný rámec.....	12
1.2.2. Ústavní rámec.....	14
1.2.3. Mezinárodní rámec.....	15
2. Rozhodnutí o přestupku.....	18
2.1. Náležitosti rozhodnutí o přestupku.....	18
2.1.1. Kompetenční náležitosti.....	18
2.1.2. Obsahové náležitosti.....	19
2.1.3. Formální náležitosti.....	21
2.1.4. Procedurální náležitosti.....	22
2.2. Rozhodnutí o přestupku v kontextu základních zásad činnosti správních orgánů.....	23
2.2.1. Zásada legality.....	24
2.2.2. Zásada zákazu zneužití pravomoci a správní uvážení.....	25
2.2.3. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, zásada proporcionality.....	25
2.2.4. Zásada ochrany veřejného zájmu, nestrannosti a legitimního očekávání.....	26
2.2.5. Zásada materiální pravdy.....	27
2.2.6. Zásada součinnosti s dotčenými osobami.....	29
2.2.7. Zásada rychlosti.....	29
2.2.8. Zásada rovnosti a zákazu diskriminace.....	30

2.2.9. Ostatní zásady vztahující se k postupům veřejné správy	30
3. Odvolání	33
3.1. Právo na odvolání	33
3.1.1. Osoby oprávněné podat odvolání	33
3.2. Předmět odvolání	34
3.3. Náležitosti odvolání	35
3.3.1. Absence odvolacích námitek	35
3.3.2. Podpis na odvolání	37
3.3.3. Koncentrace řízení	39
3.4. Odvolací lhůta	39
3.5. Účinek odvolání	41
4. Odvolací přezkum	43
4.1. Postup prvostupňového správního orgánu	43
4.1.1. Autoremedura	43
4.1.2. Zaslání odvolání k vyjádření	45
4.1.3. Zastavení řízení prvostupňovým správním orgánem	45
4.1.4. Předání věci odvolacímu správnímu orgánu	46
4.2. Devolutivní účinek	47
4.3. Rozsah odvolacího přezkumu	47
4.4. Přezkum zákonnosti rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení	49
4.4.1. Časová působnost přestupkového zákona	49
4.4.2. Územní a osobní působnost přestupkového zákona	52
4.4.3. Věcná příslušnost a funkční příslušnost	53
4.4.4. Místní příslušnost	55
4.4.5. Oprávněná úřední osoba	56
4.4.6. Doručování	60
4.4.7. Zahájení řízení	61

4.4.8. Ústní jednání	64
4.4.9. Dokazování	69
4.4.10. Vydání rozhodnutí	73
4.5. Věcná správnost rozhodnutí o přestupku.....	76
4.5.1. Skutkový stav	77
4.5.2. Právní kvalifikace	79
4.5.3. Uznání viny	80
4.5.4. Druh a výměra správního trestu	81
4.5.5. Náhrada škody	83
4.5.6. Náklady řízení	85
4.5.7. Shrnutí.....	86
5. Další druhy přezkumu	91
5.1. Přezkumné řízení.....	91
5.2. Obnova řízení a nové rozhodnutí.....	94
5.3. Soudní přezkum rozhodnutí o přestupku	95
Závěr	98
Seznam použitých zdrojů	101
Shrnutí.....	107
Summary.....	108
Klíčová slova	109
Keywords.....	109

Seznam použitých zkratk

- **Ústava:** Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- **LZPS:** Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- **Evropská úmluva:** Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- **přestupkový zákon:** Zákon č. 250/2016 S., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- **zákon o přestupcích:** Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017
- **zákon o některých přestupcích:** Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- **správní řád:** Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- **soudní řád správní:** Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- **trestní zákoník:** Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- **občanský zákoník:** Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- **zákon o svobodném přístupu k informacím:** Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- **ÚS:** Ústavní soud
- **NSS:** Nejvyšší správní soud
- **NS:** Nejvyšší soud
- **VS:** Vrchní soud
- **KS:** krajský soud

Úvod

Jako téma své rigorózní práce jsem zvolila *Přezkum rozhodnutí o přestupku se zaměřením na odvolání*. Volba nebyla obtížná vzhledem k mému zaměstnání. Již šest let působím na pozici druhoinstančního orgánu v rámci přenesené působnosti na úseku přestupků. Domnívám se, že po této době jsem již získala určitý přehled o tom, na jakých principech jsou založeny přezkumné procesy. Rovněž se domnívám, že již mohu dosáhnout určitých závěrů, které bych ráda prostřednictvím této práce nastínila.

Rozhodnutí o přestupku je meritorním právním aktem, který se zavedením evidence přestupků nabývá na významu. Mám za to, že před zavedením centrální evidence přestupků byla tato agenda vnímána mnohdy trochu jako podružná. Ukládané tresty za přestupky nejsou natolik „přísné“ jako za trestné činy. Co se týká nákladů řízení, tyto jsou rovněž ukládány velmi nízké, byť doba, po kterou se přestupek mnohdy projednává, je poměrně dlouhá. Meritorní rozhodnutí o vině nebylo nikde evidováno, zaznamenáváno a tedy ani ukládáno, snad jen v předmětném spise, do něhož mohl nahlédnout pouze účastník řízení nebo osoba, jež prokázala právní zájem. Specifickou možností, jak se v limitované podobě tzv. dostat do správního spisu, je také žádost učiněná v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím. Se zavedením evidence přestupků došlo ke zvýšení zájmu osob o to, zda rozhodnutí, kterým byli uznáni vinnými, a které je zavedeno v centrálním rejstříku, bylo vydáno správně a v souladu s právními předpisy.

Postupem času také registruji neojedinělost advokátního zastoupení i v přestupkových věcech, kdy oproti dřívějším dobám není advokátní zastoupení v přestupkovém řízení tak raritní.

Vzhledem k výše uvedenému se osobně domnívám, že rozhodnutí o přestupku budou více podrobována přezkumu, a to jak na základě odvolání, tak na základě podnětů k provedení přezkumného řízení.

V rámci této práce bych chtěla podrobit komplexnímu zkoumání proces přezkumu rozhodnutí o přestupku, kdy se zaměřím zejména na odvolací proces. Proces zkoumání jsem rozdělila do pěti základních kapitol, v rámci nich si pak podkládám následující stěžejní otázky.

1) Jakými způsoby se lze bránit proti rozhodnutí o přestupku?

V rámci této úvodní kapitoly nastíním, proč dochází k přezkumu rozhodnutí o přestupku, jakými druhy přezkumu je možné podrobit rozhodnutí o přestupku, přičemž objasním právní zakotvení jednotlivých přezkumů a stěžejní rozdíly mezi nimi.

Po zpracování této kapitoly bych pak ráda zodpověděla otázku, zda je zaručeno právo na přezkum rozhodnutí.

2) Jaké právní kvality má dosahovat rozhodnutí o přestupku?

V této části mého zkoumání přehledně popíšu, jak by mělo vypadat rozhodnutí o přestupku, kdy se zaměřím na mnou zjištěné poznatky z praxe. V rámci této kapitoly se pokusím poukázat na to, co je v případě rozhodnutí o přestupku naprosto nezbytné, a proč. Zařazení této kapitoly do mé práce považuji za důležité, neboť zhodnocení přezkumné činnosti presumuje popis požadovaného stavu věci, tedy, aby bylo možné přezkoumávat, musí být definován ideální výchozí stav.

3) Jaká zákonná kritéria je nutné splnit při podání odvolání?

V této části popíšu proces podání odvolání, kdy vymezím jeho náležitosti, lhůtu a zmíním problémy, které mohou v souvislosti s tímto podáním vyvstat.

V návaznosti na „nový“ přestupkový zákon vyhodnotím, jak se v řízení o přestupku uplatňuje koncentrační zásada.

4) Plní odvolací řízení dostatečnou přezkumnou funkci?

V rámci této kapitoly, která tvoří stěžejní část mé práce, se pokusím zejména objasnit, jakým způsobem probíhá odvolací proces po procesní stránce, co se rozumí přezkumem dle § 98 odst. 1 přestupkového zákona, a jak ovlivnil odvolací přezkum „nový“ přestupkový zákon. Vysvětlím také, proč je nezbytné nepodcenit postup před samotným věcným přezkumem. Domnívám se, že po takovémto rozboru budu schopná na danou otázku odpovědět.

V rámci této kapitoly se budu také zabývat podobou, resp. rozsahem odvolacího přezkumu, kdy posoudím rozdíly mezi přezkumem zákonnosti a správnosti rozhodnutí o přestupku.

Rovněž bych se pak chtěla vyjádřit k nejčastějším vadám řízení a vyhodnotit, jaký by měl být postup odvolacího správního orgánu v těchto případech.

5) K čemu slouží ostatní druhy přezkumu?

Nejen odvolání slouží jako účinný prostředek, jak napravit chyby vzniknuvší v souvislosti s vydáním meritorního rozhodnutí o přestupku. V rámci své práce tedy popíšu i další možnosti správního i soudního přezkumu, kdy se pokusím vyhodnotit, k čemu mají sloužit, a jak jsou v praxi využívány. Zákonná úprava, zejména po významné novelizaci přestupkového práva účinné od 1. 7. 2017, je poměrně komplexní, nicméně i tak v praxi vznikají aplikační otázky, na které zákon jasnou odpověď nedává. Přínosným vodítkem v tomto směru bývá judikatura, která vzniká na základě soudního přezkumu pravomocných rozhodnutí o přestupku.

Ve vztahu k přezkumnému řízení bych se ráda zamyslela nad tím, zda se proti rozhodnutí o odvolání skutečně nelze „odvolat“.

Ačkoliv jsem vymezila několik otázek a podotázek, má práce nebude stát jen na nich. V rámci celé práce budu rozebírat dle mého názoru klíčové aspekty, a ve vztahu ke každému rozebíranému tématu se budu vyjadřovat k právním názorům, ať už právních odborníků či soudů.

V rámci této práce bych se chtěla vyjádřit k situacím, se kterými se při své práci setkávám, a tím, že se s nimi musím vypořádat, dostává se mi možnosti posouvat se postupně k tomu, co dělá z „pouhé“ aplikace zákona plnohodnotné právní posouzení. Mou snahou je mimo jiné také ukázat praktickou stránku přezkumných procesů.

Při tvorbě dané práce budu vycházet primárně z komentované literatury a judikatury, přičemž neopomenu ani odborné publikace významných předních právních teoretiků. Co se týká použitých metod, budu využívat popisu, výkladu, analýzy i komparace.

Práce je zpracovávána k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2018.

1. Právo na přezkum rozhodnutí o přestupku

Účelem přezkoumávání rozhodnutí o přestupku je zjednání nápravy vydaných rozhodnutí pro případ, že trpí vadami, pro které je nutné je změnit nebo zrušit.¹

V případě, že zde je pochybnost účastníků řízení, jichž se dané rozhodnutí o přestupku týká, o tom, zda bylo vydáno v souladu se zákonem, mají tito právo, aby rozhodnutí bylo podrobena přezkumu. Tato možnost je projevem zásady zákonnosti.

Zákonností se rozumí všeobecná vázanost zákony, resp. všeobecná vázanost právem.² Zásada zákonnosti se tak pojí s poskytnutím právních záruk. Právními zárukami, jež se pojí k rozhodnutí o přestupku, jsou změna nebo zrušení a vydání nového individuálního právního aktu. Mezi právní záruky veřejné správy pak také patří soudní kontrola.³

1.1. Rozlišení přezkumu rozhodnutí o přestupku

Přezkum rozhodnutí o přestupku může být různého charakteru, kdy konkrétní přezkumný prostředek splňuje určitou funkci. Pokud bychom tedy chtěli vymezit jednotlivé druhy přezkumu, musíme tak činit zejména s ohledem na jejich účel.

Právní řád České republiky umožňuje provádět přezkum rozhodnutí o přestupku v rovině správní dle správního řádu, ale také v rovině soudní dle soudního řádu správního. Takto tedy rozlišujeme přezkum rozhodnutí o přestupku z hlediska subjektu, který jej bude vykonávat. Na možnosti přezkumu rozhodnutí o přestupku je však možné pohlížet také z pozice toho, kdo přezkum iniciuje. Pak můžeme rozeznávat přezkum na základě podnětu účastníka řízení a přezkum prováděný z moci úřední.

1.1.1. Přezkum na základě opravných prostředků dle správního řádu

Správní řád a přestupkový zákon dávají účastníkům řízení možnost bránit se proti rozhodnutí o přestupku prostřednictvím odvolání, podnětu k provedení přezkumného řízení, podnětu k provedení obnovy řízení a rozkladu. Přestupkové řízení, popř. projednání přestupku bez zahájení řízení může být ukončeno vydáním příkazu, který je také považován za rozhodnutí. Proti příkazu je možné se bránit podáním odporu, který lze považovat za opravný prostředek, avšak specifického charakteru, neboť podáním odporu nedochází k žádnému přezkoumání, nýbrž

¹ SKULOVÁ, Soňa, a kolektiv. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, s. 263.

² HARVÁNEK, Jaromír, a kolektiv. *Teorie práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 248

³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 321-377.

vydaný příkaz se automaticky ruší. Na odpor lze tak spíše pohlížet jako na způsob obrany, která není následována posouzením, zda byl příkaz vydán v souladu se zákonem či je věcně správný. V rámci této práce se tak nebudu odporem více zabývat.

Významným kritériem pro rozlišení opravných prostředků upravených ve správním řádu je nabytí právní moci. Proti nepravomocnému rozhodnutí o přestupku je možné se bránit podáním řádných opravných prostředků, kterými jsou odvolání a rozklad. Proti pravomocnému rozhodnutí je pak možné podat mimořádný opravný prostředek, kterým je podnět k provedení přezkumného řízení a obnovy řízení. Přestupkový zákon pak zakotvuje speciální podmínky pro vydání nového rozhodnutí a vedení přezkumného řízení. Přestupkovým zákonem je pak upraven postup pro přezkum příkazu na místě.

Opravné prostředky upravené správním řádem a přestupkovým zákonem lze pak rozlišovat dle toho, kdo je, resp. může být jejich iniciátorem. V případě opravných prostředků řádných, tyto vyžadují aktivitu účastníka řízení. Kupříkladu odvolací řízení tak nelze vést, aniž by ten, kdo má aktivní legitimaci k podání odvolání, jej podal. Oproti tomu mimořádných opravných prostředků může být užito také z moci úřední, tedy i bez aktivní účasti účastníka řízení.

1.1.2. Soudní přezkum

Právo na přezkum rozhodnutí o přestupku má ústavně právní základ, konkrétně se jedná o čl. 36 odst. 2 LZPS. Tento článek stanovuje: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*

Právo na soudní ochranu prostřednictvím přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy je jedním z projevů systému vzájemných brzd a vyvažování. V něm jsou specifické výsledky činnosti moci výkonné – rozhodnutí veřejné správy – podrobovány kontrole ze strany nezávislé moci soudní.⁴

⁴ Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, čj. 5 Afs 94/2016-34.

Soudní řád správní dává primárně právní možnost bránit se proti rozhodnutí o přestupku prostřednictvím žaloby. Tuto může podat každý, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech, přičemž má právo domáhat se zrušení takového rozhodnutí.

V souvislosti s tímto bych ráda zmínila problematiku opravného rozhodnutí, kdy i toto bylo judikaturou shledáno jakožto rozhodnutí, proti němuž je možné podat žalobu dle § 65 soudního řádu správního. Z rozsudku NSS ze dne 25. 2. 2009 čj. 1 As 112/2008-56 vyplývá, že: *„Opravné rozhodnutí vydané podle § 70 správního řádu z roku 2004, kterým se opravují zřejmé nesprávnosti ve výroku rozhodnutí, má hmotněprávní účinky. Takovéto rozhodnutí je proto rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., žaloba proti němu však bude přípustná jen za podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků.“* V návaznosti na toto NSS dodává, že *„Vydání opravného rozhodnutí dle § 70 správního řádu nemá za následek, že by dnem doručení opravného usnesení začala běžet nová lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí, k němuž se vztahuje opravné rozhodnutí.“* Opravné rozhodnutí slouží k tomu, aby byly z výroku rozhodnutí odstraněny zřejmé nesprávnosti. Opravným rozhodnutím není možné zhojit vady, jež se týkají merita věci. K tomuto slouží řízení vedené na základě opravných prostředků. Vydáním opravného rozhodnutí tak nedochází k založení, změně či zrušení práv nebo povinností. Osobně se tak nemohu vyhnout zamyšlení, jakým způsobem může být účastník řízení vydáním opravného rozhodnutí zkrácen na svých právech, pokud nedojde ke zjevně nesprávné aplikaci § 70 správního řádu, nadto když obecně platí, že opravné rozhodnutí může působit pouze ve spojení s rozhodnutím, jež je opravováno. Osobně si tak myslím, že opravné rozhodnutí může být žalovatelné, ale pouze spolu s rozhodnutím, jež bylo opraveno, nikoliv samostatně. Pokud by totiž byla vada opravného rozhodnutí tak závažná, že by zasáhla do práv osoby, jež se týká, je otázkou, zda by nemělo být přezkoumáno také rozhodnutí, jež bylo opravováno.

1.2. Právní zakotvení práva na přezkum

Níže vysvětlím, ze kterých právních předpisů plyne právo podrobit rozhodnutí o přestupku jeho přezkumu.

1.2.1. Zákonný rámec

Odpovědnost za přestupek a přestupkové řízení upravuje primárně přestupkový zákon a správní řád. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků a za ně

hrozící správní tresty jsou pak zakotveny ve zvláštních zákonech, jež upravují možné deliktní jednání osob v konkrétní oblasti veřejné správy.

Nástroje přezkumu rozhodnutí o přestupku jsou pak rovněž upraveny primárně ve správním řádu a přestupkovém zákoně. Klíčem pro rozpoznání, které právní úpravy užít, je pochopení zásad speciality a subsidiarity. Přestupkový zákon je ve vztahu ke správnímu řádu speciálním právním předpisem. Pokud tedy určitou problematiku upravuje přestupkový zákon, nebude se na tuto aplikovat správní řád. Správního řádu se pak užije tehdy, není-li daná problematika v rámci přestupkového zákona, jakožto *lex specialis*, upravena, čímž dochází k promítnutí zásady subsidiarity.

Co se týká úpravy ve správním řádu, v rámci § 81-93 je upraveno odvolací řízení. Správní řád zakotvuje náležitosti právního titulu odvolacího řízení, tedy odvolání, včetně délky lhůty pro jeho podání a účinků. Dále je stanoven postup prvostupňového správního orgánu, tedy toho, který vydal rozhodnutí o přestupku. Následuje právní úprava postupu orgánu odvolacího, a to včetně způsobu rozhodnutí o odvolání. Správní řád také stanovuje postup v případech, kdy je podáno odvolání nepřijatelné nebo opožděné.

V následujících ustanoveních, tedy § 94-99 je upraveno přezkumné řízení. Správní řád vymezuje, co je možné přezkoumávat v rámci tohoto, a kdo může být jeho iniciátorem. Správní řád nezapomíná ani na právní účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení.

V § 100-102 je zakotvena úprava obnovy řízení a s tím spojené vydání nového rozhodnutí. Nelze zapomenout ani na rozklad. Tento však chronologicky nenavazuje na výčet možných přezkumných prostředků, nýbrž je upraven až v § 152.

V přestupkovém zákoně jsou pak upraveny odlišnosti od obecné úpravy ve správním řádu, resp. přestupkový zákon stanovuje nad rámec správního řádu specifika, jež se vážou pouze k rozhodnutí o přestupku.

Ustanovení § 96-98 vymezují rozsah odvolacího práva, účinky podaného odvolání a zásady, jež se vážou k odvolacímu řízení, v rámci něhož je přezkoumáváno rozhodnutí o přestupku.

V rámci § 100 je pak upraveno přezkumné řízení, které stanovuje speciální lhůty pro podání podnětu k provedení přezkumného řízení. V § 101 je pak upraven postup pro případný přezkum příkazu na místě.

Přestupkový zákon také myslí na situace, které mohou nastat až tehdy, když je rozhodnutím o přestupku uložen správní trest, popř. správní trest má být uložen, jelikož pachatel přestupku nesplnil jemu uloženou podmínku. Přestupkový zákon v § 99 stanovuje podmínky, za kterých lze vydat nové rozhodnutí.

Ve vztahu k soudnímu přezkumu nelze zapomenout na soudní řád správní. V § 65-78 jsou upraveny možnosti přezkumu rozhodnutí o přestupku soudem. Soudní řád správní stanovuje žalobní legitimaci, náležitosti žaloby, lhůtu pro její podání a její účinky. Dále jsou vymezeni účastníci řízení, samotný proces řízení až po vydání rozsudku.

1.2.2. Ústavní rámec

Jak jsem již zmiňovala, právo na přezkum rozhodnutí o přestupku je výslovně zakotveno také v předpise nejvyšší právní síly, a to v LZPS, konkrétně v čl. 36 odst. 2. Uvedené ustanovení zavádí tzv. generální (přezkumnou) klauzuli. Ta je blíže specifikována a prováděna především příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu a soudního řádu správního.⁵

Z článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy vyplývá, že ÚS rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

K zamyšlení se pak nabízí otázka, zda rozhodnutí o přestupku, které bylo přezkoumáno KS a NSS, může být jako součást soudního spisového materiálu podrobeno také ústavnímu přezkumu prostřednictvím ústavní stížnosti. V dané záležitosti nelze nezmínit nálezy ÚS ze dne 2. 6. 1994 sp. zn. IV. ÚS 23/93, z něhož vyplývá, že: *„Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat celkovou zákonnost rozhodnutí, proti kterému byla ústavní stížnost podána, ale jeho úkolem je zjistit, zda napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele, tedy do práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Ústavní soud tedy není třetí instancí v systému všeobecného soudnictví ani náhradní instancí v případě, kdy procesní*

⁵ POTĚŠIL, Lukáš. Správní trestání a soudní přezkum. *Právní rozhledy*, 2012, č. 11, s. 381.

předpisy nepřipouštějí dovolání.“ Ústavní judikatura je až na výjimky v zásadě konstantní. Z této vyplývá, že ústavní přezkum připadá v úvahu pouze tehdy, pokud by postupem orgánů veřejné moci došlo k zásahu do ústavně zaručených práv.

1.2.3. Mezinárodní rámec

Právo na přezkum rozhodnutí o přestupku vyplývá nejen z vnitrostátních předpisů, ale má i mezinárodní přesah.

V rámci trestání obecně nelze opomíjet předpis, kterým je Evropská úmluva. Tato je respektována jednotlivými evropskými státy. Evropská úmluva dnes slouží jako jakýsi prostředek nadnárodní kontroly práva trestat⁶, přičemž je notně doplňována soudními rozhodnutími ESLP. Jeho rozsudky jsou pro státy závazné, nicméně jedná se o závaznost v dané věci. Uplatňuje se tak princip relativního účinku právní moci soudního rozhodnutí, dle něhož jsou soudní rozhodnutí závazná jen pro strany daného sporu.⁷

Právo na spravedlivý proces je vtěleno do čl. 6 Evropské úmluvy.⁸ Tento zakotvuje soubor procesních práv osob v řízeních, ve kterých se rozhoduje mimo jiné o trestních obviněních proti nim. Jeho podstata tkví v tom, že pokud orgán veřejné moci rozhoduje o trestních obviněních, pak musí obviněným osobám zaručit komplex procesních práv, který v souhrnu vytváří právo na spravedlivý proces.⁹ V rámci čl. 6 Evropské úmluvy se pojednává o trestním obvinění.¹⁰

Ačkoliv čl. 6 Evropské úmluvy hovoří o trestním obvinění, které bylo dříve předmětem diskuzí o tom, co se daným souslovím vlastně rozumí¹¹, je možné jej vztáhnout i na jiné delikty než jsou trestné činy, tedy i na přestupky. Toto bylo

⁶ REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Nakladatelství ORAC, s.r.o., 2002, s. 5.

⁷ Tamtéž, s. 23.

⁸ Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

⁹ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde a.s., 2007, s. 103.

¹⁰ CAMERON, Iain, ERIKSSON, Maja Kirilova. *An introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus Förlag, 1993, s. 60.

¹¹ Tamtéž.

judikováno ESLP, který uvedl, že čl. 6 Evropské úmluvy je možné aplikovat také na řízení o deliktech, které jsou ve vnitrostátním právním řádu označeny nikoli jako trestné činy, ale jako disciplinární delikty. V této souvislosti je nezbytné zjistit, zda ustanovení definující delikt, z něhož je dotyčný obviněn, řadí právní řád žalovaného státu do trestního práva, disciplinárního práva nebo obou současně.¹²

ESLP v rámci rozsudku Engel aj. c. Holandsko ze dne 8. 6. 1976 vymezil tři kritéria, na základě kterých by mělo být dosaženo závěru, zda jednání je možné podřadit pod „trestný čin“ ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy. Jsou jimi kvalifikace jednání jakožto deliktu dle práva konkrétního státu, povaha deliktu a druh a závažnost trestu. První kritérium je splněno automaticky, pokud vnitrostátní právní úprava jednání definuje jako trestný čin. Pokud tomu tak není, je možné použít zbylá dvě kritéria, díky nimž by měla být rozklíčována aplikovatelnost čl. 6 Evropské úmluvy v konkrétní věci.¹³ Na základě těchto kritérií byla postupně rozšiřována působnost čl. 6 i na další delikty, ačkoliv tyto nejsou vnitrostátním právem považovány za trestné činy.¹⁴ Příkladem lze uvést rozsudek Öztürk c. Německo, z něhož vyplývá, že čl. 6 lze vztáhnout i na „správní přestupky“, a to pro svou povahu.¹⁵ Obdobného bylo dosaženo i v rozsudcích Lauko c. Slovensko ze dne 2. 9. 1998 či Kadubec c. Slovensko ze dne 2. 9. 1998. Z rozsudku König c. Německo pak plyne, že pokud správní orgán rozhoduje o subjektivních právech a povinnostech jednotlivce, které vyplývají z vnitrostátních předpisů, má účastník v tomto řízení práva příslušející mu z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.¹⁶

Článek 6 Evropské úmluvy sám o sobě nezaručuje právo na opravný prostředek. Tato mezera byla vyplněna článkem 2 odst. 1 Protokolu č. 7.¹⁷ V rámci řízení o opravném prostředku se pak uplatní práva definovaná v čl. 6 Evropské úmluvy. Tento článek se uplatní v případě, že by rozhodnutí o přestupku již bylo přezkoumáno soudem, a zaručuje tak, že proti tomuto soudnímu rozhodnutí je možné podat „odvolání“, resp. opravný prostředek. Opravný prostředek ve smyslu čl.

¹² Rozsudek ESLP ve věci Engel aj. c. Holandsko ze dne 8. 6. 1976, A č. 22.

¹³ HARRIS, David, O'BOYLE, Michael, BATES, Ed, BUCKLEY, Carla. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 205.

¹⁴ Tamtéž, s. 207.

¹⁵ Rozsudek ESLP ve věci Öztürk c. Německo ze dne 21. 2. 1984, A č. 73.

¹⁶ Rozsudek ESLP ve věci König c. Německo ze dne 28. 6. 1978, A č. 27.

¹⁷ Z čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7: „Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. Výkon tohoto práva, včetně důvodů, pro něž může být vykonáno, stanoví zákon.“

2 odst. 1 Protokolu č. 7 je tak možné uplatnit tehdy, pokud rozhodnutí o přestupku již přezkoumal soud, a proti tomuto rozsudku je možné se „odvolat“ ve smyslu Evropské úmluvy.¹⁸

Nadnárodní ochranu poskytuje také Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, v rámci něhož jsou rovněž upravená práva náležející jednotlivcům a odrážející právo na spravedlivý proces. Dalšími významnými dokumenty mezinárodního charakteru, jež se váží ke správnímu řízení a pojednávají o pravidlech, jež by měla být v rámci těchto zachována, jsou rezoluce a doporučení Rady Evropy, zejména tedy rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům č. 31 z roku 1977, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 1 o správních sankcích z roku 1991 a č. 2 z roku 1980 týkající se výkonu správního uvážení. Tyto akty Rady Evropy mají pouze doporučující charakter.¹⁹

Z výše uvedeného plyne, že ten, kdo se cítí být rozhodnutím o přestupku dotčen na svých právech, má několik možností, jak se bránit. Právo na soudní přezkoumání rozhodnutí o přestupku vyplývá z předpisů zákonných, ústavních i mezinárodních, a to jako součást práva na spravedlivý proces. Právo bránit se konkrétními prostředky správního práva pak vyplývá ze správního řádu a přestupkového zákona.

¹⁸ HARRIS, David, O'BOYLE, Michael, BATES, Edward, BUCKLEY, Carla. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 749.

¹⁹ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v české republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde a.s., 2007, s. 105-107.

2. Rozhodnutí o přestupku

Rozhodnutí o přestupku je individuálním správním aktem, kterým řízení o přestupku vrcholí. Rozhodnutí o přestupku lze považovat za jednostranný správní úkon, kterým správní orgán v konkrétním případě řeší právní poměry určitých adresátů. Vzhledem k tomu, že adresáti těchto správních aktů, kterými mohou být fyzické i právnické osoby, stojí mimo organizační strukturu veřejné správy, a s přihlédnutím k právním důsledkům, lze na rozhodnutí o přestupku pohlížet jako na vrchnostenský (mocenský) akt.²⁰

Co se týká právních účinků, rozhodnutí o přestupku je správním aktem smíšené povahy, neboť vykazuje jak konstituci, tak deklaraci.²¹ Rozhodnutím o přestupku je deklarována vina. Vina neboli odpovědnost za přestupek je stavem, který tady byl již před meritorním rozhodnutím, a tento stav je v době rozhodování již deklarován. Součástí rozhodnutí o přestupku v případě uznání viny je také uložení správního trestu. Výrokem o uložení správního trestu dochází k založení právního vztahu, neboť předtím tento stav neexistoval, účinky které tak nastávají, jsou konstitutivního charakteru.

V následujících podkapitolách popíšu, čím musí být rozhodnutí o přestupku nadáno, a co všechno musí správní orgán, který jej vydává, zohlednit.

2.1. Náležitosti rozhodnutí o přestupku

Právo jako takové klade na správní akty určité požadavky, které musí být splněny, aby bylo možné považovat tyto za legitimní. Náležitosti správních aktů lze rozdělit do čtyř skupin. Tímto dělením rozlišujeme náležitosti kompetenční, obsahové, formální a procedurální.²²

2.1.1. Kompetenční náležitosti

Kompetenční náležitosti vyjadřují z hlediska hmotněprávního působnost a pravomoc správních orgánů a z hlediska procesního jejich příslušnost k vydání správního aktu.²³

Obecně lze konstatovat, že do pravomoci správních orgánů náleží rozhodovat v právních věcech, které vyplývají ze vztahů správního práva, pokud zákon

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2000, s. 107-108.

²¹ Tamtéž, s. 110.

²² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 204.

²³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 112.

nesvěřuje rozhodování v těchto věcech jiným orgánům veřejné moci, jakož i rozhodovat v právních věcech vyplývajících ze vztahů soukromého práva, pokud tak zákon výslovně stanoví. Po obsahové stránce znamená pravomoc zákonné oprávnění činit autoritativní opatření, jimiž se subjektivní oprávnění nebo povinnost závazně vytvoří, změní či zanikne, anebo zákonné oprávnění vrchnostensky subjektivní oprávnění nebo povinnosti nalézat.²⁴ Co se rozumí pravomocí, velmi trefně vysvětluje náleží ÚS ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/2001: „*Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samostatnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.*“

Působnost ve vztahu k přestupkům je upravena přímo přestupkovým zákonem, který rozlišuje působnost zákona s ohledem na čas spáchání přestupku, území, kde ke spáchání mělo dojít, a osoby, které se měly přestupku dopustit. Výkon působnosti je pak svěřen orgánům obce a kraje, které ji vykonávají přeneseně.²⁵ Celá oblast správního trestání je tak působností státu, která je vykonávána prostřednictvím územních samosprávných celků, tedy obcí a krajů.²⁶

Příslušnost jakožto nezbytný aspekt zákonně provedeného řízení o přestupku je upravena přestupkovým zákonem. Přestupkový zákon, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, určuje příslušnost věcnou, místní, a také funkční, neboť stanovuje oprávnění starosty zřídit zvláštní orgán obce, kterým je komise pro projednání přestupků.

Lze tedy shrnout, že nezbytným předpokladem zákonnosti rozhodnutí o přestupku je jeho vydání správním orgánem, který má k tomu pravomoc, je věcně i místně příslušný, a rozhoduje v souladu s vymezením působnosti přestupkového zákona.

2.1.2. Obsahové náležitosti

Obsahem správního aktu je v souladu se zákonem projevená vůle rozhodujícího správního orgánu, a to v individuální věci vůči konkrétnímu adresátu.

²⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205.

²⁵ § 103 přestupkového zákona.

²⁶ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 597.

Obsahem rozhodnutí o přestupku je tedy zákonné posouzení skutku konkrétního pachatele.²⁷

Správní řád v § 68 odst. 1 stanovuje, co musí obsahovat správní rozhodnutí, aby bylo možné toto prohlásit za zákonně vydané. V rozhodnutí o přestupku nesmí chybět výroková část, odůvodnění a zákonné poučení. Přestupkový zákon pak v § 93 specifikuje náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým bylo rozhodnuto o vině.

Výroková část tvoří základ, jádro celého rozhodnutí, neboť je to právě výrok, který je právně závazný a tedy právně působí. Obecně musí být v rámci výrokové části specifikována řešená otázka, právní ustanovení, na základě nichž bylo o této rozhodováno a nepochybně musí být vymezeni účastníci vedeného řízení. Za předpokladu, že je výrokem ukládána povinnost, měl by tento stanovovat také lhůtu k jejímu splnění, popř. jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění.²⁸ V rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným z přestupku, musí být popsán skutek, a to s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, a jeho právní kvalifikace. Další nezbytnou náležitostí je deklarace viny. V návaznosti na ni musí být určen druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty. V případě nutnosti uložení ochranného opatření musí výroková část obsahovat určení tohoto. Pokud součástí řízení o přestupku bylo také adhézní řízení o náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení, je nutné také o tomto uplatněném nároku v rámci výrokové části rozhodnout. Konečně musí být v rámci výrokové části upravena také otázka náhrady nákladů řízení.²⁹ Přestupkový zákon pak v § 93 odst. 2 upravuje náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným jakožto právní nástupce, v odst. 3 téhož ustanovení pak náležitosti rozhodnutí, kterým je schválena dohoda o narovnání mezi obviněným a poškozeným.

Jak již bylo uvedeno, výroková část tvoří nezbytný základ rozhodnutí o přestupku. Aby však bylo možné pochopit výrok, je nutné, aby byl odůvodněn. Odůvodnění je ta část rozhodnutí, která poskytuje vysvětlení, proč správní orgán

²⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 107-113.

²⁸ § 68 odst. 2 správního řádu.

²⁹ § 93 odst. 1 přestupkového zákona.

rozhodl konkrétním způsobem. Nestačí však, aby správní orgán vymezil důvody bez dalšího, nýbrž na odůvodnění lze pohlížet jako na určitou analýzu právního myšlení rozhodující osoby. V rámci odůvodnění musí být vymezeny podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž nesmí chybět objasnění úvah, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení. Stejně důležitý je popis úvah, kterých správní orgán dosáhnul při výkladu právních předpisů. V odůvodnění rozhodnutí nesmí chybět informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením realizovaným dle § 36 odst. 3 správního řádu. Zvláštní podmínky správní řád stanovuje ve vztahu k podkladům řízení, na něž se vztahuje ochrana ve smyslu § 17 odst. 3 správního řádu. Na tyto se pak v rámci odůvodnění pouze odkáže, popř. se v rámci odůvodnění uvedou pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.³⁰

Neméně podstatnou náležitostí rozhodnutí o přestupku je poučení. Toto zpravidla zakončuje textovou stránku rozhodnutí o přestupku. Jeho obsahem je informace o možnosti podat odvolání, v jaké lhůtě tak lze učinit, kdy se uvádí, od kterého dne se lhůta počítá. Rovněž je nezbytné informovat o tom, který správní orgán o podaném odvolání rozhoduje, a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Za předpokladu, že by odvolání nemělo mít odkladný účinek, je potřeba i o této skutečnosti účastníka řízení poučit.³¹ S ohledem na § 152 odst. 5 správního řádu bude poučovací povinnost aplikovatelná i pro podání rozkladu.

2.1.3. Formální náležitosti

Forma rozhodnutí o přestupku, tedy jeho vnější projev, je upraven správním řádem, a to v § 67 odst. 2 a 3. Konkretizace obsahu v rámci písemné formy je pak upravena v § 69 správního řádu.

Rozhodnutí o přestupku se vydává v písemné formě, když přestupkový zákon nestanovuje, že se nemá vyhotovit touto formou.³² Správní řád stanovuje, co se v rámci písemného vyhotovení uvádí. Toto musí obsahovat označení správního aktu a správního orgánu, který jej vydal, dále číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. V písemném vyhotovení je také rovněž potřeba dbát na to, aby byla

³⁰ § 68 odst. 3 správního řádu.

³¹ § 68 odst. 5 a 6 správního řádu.

³² § 67 odst. 2 správního řádu.

uvedena jména a příjmení všech účastníků řízení. Pokud by bylo rozhodnutí o přestupku doručováno elektronicky, je zapotřebí vyhotovit také jeho elektronickou verzi. Tímto je povinna úřední osoba, která za písemné vyhotovení odpovídá.³³

Za předpokladu výslovného určení zákonem, písemná forma být dodržena nemusí. V takovém případě se výroková část, podstatné části odůvodnění a poučení o opravném prostředku pouze vyhlásí, a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Při ústním vyhlášení rozhodnutí o přestupku se účastníkům toto písemně potvrdí, pokud o to požádají.³⁴

2.1.4. Procedurální náležitosti

Rozhodnutí o přestupku je správním aktem, jenž je vždy vydáván ve správním řízení. Aby mohlo být rozhodnutí o přestupku shledáno zákonným, je zapotřebí, aby byly dodrženy také normy, které upravují řízení samotné, tedy proces.³⁵ Obecným právním předpisem je i pro oblast přestupků správní řád, avšak přestupkový zákon stanovuje specifika, a to i pro samotné řízení.

Přestupkový zákon stanovuje specifika v rámci doručování, kdy jsou stanoveny dvě odchylky od správního řádu, a to pokud se doručuje veřejnou vyhláškou³⁶ a při doručování zmocněnci.³⁷ Speciálně jsou pak pro přestupkové řízení upraveni účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení. Přestupkový zákon těmto přiznává práva nad rámec správního řádu. Speciálně je upraven také postup před zahájením řízení, kdy je stanoven postup pro oznamování přestupků, zakotvena je také povinnost součinnosti v zákonem stanovených případech. Přestupkový zákon také nad rámec správního řádu upravuje situace, kdy je možné věc odložit, a v rámci již zahájeného řízení, kdy k zahájení řízení dochází rovněž za existence určitých odchylek od obecné úpravy, toto přerušit či zastavit. Co se týká průběhu řízení o přestupku, přestupkový zákon upravuje samostatně pravidla pro konání ústního jednání a proces dokazování, kdy jsou zohledněna zejména specifika řízení o přestupku s ohledem na postavení osoby obviněné. Speciálně je také upravena

³³ § 69 odst. 1, 2 a 3 správního řádu.

³⁴ § 67 odst. 2 a 3 správního řádu.

³⁵ SKULOVÁ, Soňa, a kolektiv. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, s. 53-54.

³⁶ Odchylka od § 25 odst. 2 správního řádu.

³⁷ Odchylka od § 33 odst. 4 správního řádu.

záruka za splnění povinnosti. Zcela nad rámec správního řádu pak přestupkový zákon upravuje postup v případě možného zrušení, zániku či přeměny právnické osoby, institut narovnání a přechod úhrady pokuty na právního nástupce. S jistými specifiky jsou pak upravena zvláštní řízení, a to společné řízení, řízení o náhradě škody a příkaz. Specificky přestupkový zákon upravuje také náhradu nákladů řízení a řízení o určitých opravných prostředcích.³⁸

2.2. Rozhodnutí o přestupku v kontextu základních zásad činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou ne zcela náhodou zakotveny v úvodních ustanoveních správního řádu. Tyto zásady je možné považovat za pomyslnou vstupní bránu činností veřejné správy jako celku.

Vzhledem k tomu, že požadavky na kvalitu a efektivitu služeb poskytovaných veřejnou správou se spolu s postupujícím časem zvyšují, je primárním účelem zakotvení základních zásad vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Některé ze základních zásad jsou přímo zásadami ústavními, resp. slouží k zajištění ústavně chráněných práv a svobod jednotlivců. Hodnotným a principiálním základem zásad se staly také mezinárodní, resp. evropské smlouvy a dokumenty.³⁹

Jak již bylo uvedeno výše, působnost základních zásad je univerzální, dopadají tedy na všechny formy činnosti veřejné správy, nejen na „klasické“ správní řízení. Dá se však říci, že jejich uplatnění ve správním řízení bude nejčastější. Není tomu jinak ani v řízení o přestupku, v rámci něhož je pak vydáno samotné rozhodnutí. Ač by se mohlo na první pohled zdát, že základní zásady jsou aplikovatelné zejména ve vztahu k procedurálním postupům, není tomu tak, neboť některé z nich mají hmotněprávní přesah. Ačkoliv ne všechny zásady se mohou projevit přímo a bezprostředně na vydaném rozhodnutí o přestupku, jejich porušení může mít vliv na správnost a zákonnost postupu správního orgánu, jež rozhodnutí o přestupku vydává. Vazba základních zásad na předmět mého zkoumání je na základě výše uvedeného tedy zřejmá, a prezumný proces rozhodnutí o přestupku musí rovněž tyto zásady respektovat.

³⁸ Vedení řízení o přestupku je upraveno v části třetí přestupkového zákona.

³⁹ SKULOVÁ, Soňa, a kolektiv. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, s. 49-50.

2.2.1. Zásada legality

*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*⁴⁰

Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se zákonem. Požadavek zákonnosti má svou složku hmotněprávní a procesní. Vedle porušení ustanovení o řízení se nabízí otázka posuzování zákonnosti, a to ve vztahu k určení okamžiku vázanosti právními předpisy, tj. jakou právní úpravu je třeba zohlednit a aplikovat. Toto lze konkrétně demonstrovat na rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2010 čj. 4 As 17/2009-62. Podle něj „*Vychází-li správní akt z právního předpisu sice neúčinného, ale platného, nejedná se o nedostatek právního podkladu takového charakteru, který by vyvolával nicotnost správního aktu, působí však jeho nezákonnost.*“⁴¹

V oblasti správního trestání se tato zásada projevuje zásadním způsobem rovněž v principech *nulum crimen sine lege a nulla poena sine lege*, tedy že není možné založit skutkovou podstatu nového deliktu nebo sankci za něj jiným aktem než zákonem.⁴² V návaznosti na toto nelze nezmínit, že trestnost se posuzuje podle předpisů platných a účinných v době spáchání správního deliktu s tím, že k pozdější právní úpravě se přihlédne jen tehdy, pokud je to pro pachatele příznivější (tzv. přípustnost retroaktivity ve prospěch pachatele).⁴³

Lze tedy shrnout, že zásadu zákonnosti lze v procesu vedení správního řízení, na něhož navazuje vydání rozhodnutí o přestupku, považovat za stěžejní, tvořící určitý pilíř řízení samého. Porušení této zásady vytváří právní nárok osoby dotčené (obviněného) na zákonný přezkum tohoto správního aktu. Nedodržení právní normy, ať už procesní či hmotněprávní, může mít vliv na posouzení, zda rozhodnutí o přestupku bylo vydáno nezákonně či nikoliv. Mám za to, že zásadu zákonnosti lze považovat ve vztahu k ostatním zásadám za jakousi „nadzásadu“, neboť

⁴⁰ § 2 odst. 1 správního řádu.

⁴¹ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 34-35.

⁴² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 24.

⁴³ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 36.

nedodržení ostatních zásad dochází k porušení zákona, čemuž má právě zásada legality zabráňovat.

2.2.2. Zásada zákazu zneužití pravomoci a správní uvážení

*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*⁴⁴

Rozhodnutí o přestupku může být považováno za souladné se zákonem pouze tehdy, pokud ten, kdo o něm rozhoduje, nepřekročí svou pravomoc, své zákonné oprávnění o věci rozhodovat, a zároveň nepřekročí meze svého zákonem svěřeného správního uvážení. Rozhodnutí o přestupku není možné „stvořit“ bez správní úvahy. Dá se říci, že je to právě správní uvážení, co tvoří duši celého meritorního závěru. V případě jeho zneužití lze rozhodnutí o přestupku podrobit soudnímu přezkumu. Tento závěr rovněž potvrzuje rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010 čj. 4 Ads 123/2009-99: *„Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení anebo – v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání – zda správní orgán volné uvážení nezneužil.“*

2.2.3. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, zásada proporcionality

*Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*⁴⁵

Ačkoliv z dikce výše uvedeného znění § 2 odst. 3 správního řádu vyplývá, že se chrání práva, popř. oprávněné zájmy nabyté v dobré víře, lze mít za to, že je chráněna dobrá víra samotná. Ve vztahu k rozhodnutí o přestupku je zvláštní význam dobré víře přisuzován např. při posouzení, zda zastavit přezkumné řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu.⁴⁶

Dodržení této zásady představuje zachování právní jistoty osob, ve vztahu k nimž je aplikována. Z nálezu ÚS ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01 pak také vyplývá: *„Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního*

⁴⁴ § 2 odst. 2 správního řádu.

⁴⁵ § 2 odst. 3 správního řádu.

⁴⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 25.

práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.“

Přiměřenost zásahů do práv nabytých v dobře víře správní řád ohraničuje požadavkem zákonnosti a nezbytnosti. „Přiměřenost“ je v obecné rovině relativním ukazatelem, který může být objektivně definován konkrétním posouzením. V souvislosti s tímto nelze nezmínit náleznost pléna ÚS ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01, z něhož lze mimo jiné vyčíst: *„Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.“*

Právní jistota subjektů, vůči nimž právo působí, je dle mého názoru klíčovým atributem charakteristiky právního státu. Právní jistoty nelze dosáhnout bez poskytnutí záruky objektivního rozhodování, jež je v souladu se zákonem.

2.2.4. Zásada ochrany veřejného zájmu, nestrannosti a legitimního očekávání

Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.⁴⁷

V obecné rovině lze za veřejný zájem v rovině správního trestání považovat ochranu společnosti před deliktním jednáním. Konkrétní veřejný zájem je pak definován ve zvláštních zákonech, které stanovují, co je předmětem jejich úpravy, a zároveň také vymezují, co je potřeba v této oblasti veřejné správy chránit.

Zásada nestrannosti je odrazem rovnosti v přístupu, v právech i v povinnostech. Za konkrétní projev zachování této zásady může být považován institut námítky podjatosti dle § 14 správního řádu. Dosažením závěru o podjatosti oprávněné úřední osoby má být zabráněno tomu, aby přestupková věc nebyla projednávána někým, kdo z objektivních důvodů nemůže být objektivním hodnotitelem věci samé. Za nástroj kontroly je dle mého názoru možné považovat právo vznést námitku podjatosti účastníkem řízení.

Zásada legitimního očekávání velmi úzce souvisí s principem právní jistoty. Je garantem toho, že ve skutkově obdobných případech by mělo být postupováno

⁴⁷ § 2 odst. 4 správního řádu.

orgány veřejné správy bez důvodných rozdílů. V souvislosti s tímto mě zaujal rozsudek KS v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 19. 2. 2003 čj. 59 A 15/2012-40, který mimo jiné říká: „*Princip právní jistoty a zásada předvídatelnosti a legitimního očekávání správních rozhodnutí v sobě nezahrnují jako atribut právo účastníka řízení, aby nebyl za své protiprávní jednání rozhodnutím správního orgánu postížen, zůstalo-li v minulosti jeho jednání či jednání jiného subjektu (dle tvrzení účastníka řízení shodné či obdobné) nepostíženo. Účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem, může se domáhat jen toho, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.*“ Mám za to, že uchopení zásady legitimního očekávání na úseku rozhodování o přestupku není zcela jednoduché, resp. může být předmětem diskuze. Důkazem tohoto je právě argumentace účastníka řízení, jehož se daný rozsudek týká, a který tuto zásadu aplikoval pouze ve vztahu k výsledku řízení. Závěr zmíněného KS však je takový, že zásadu nelze aplikovat způsobem, kterým tak učinil daný účastník řízení. Kdyby tomu tak bylo, mám za to, že by mohlo dojít k „paušalizaci“ správního uvážení, když by závěr o konkrétním přestupku byl formován předchozím rozhodnutím.

2.2.5. Zásada materiální pravdy

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.⁴⁸

Z logiky věci je zřejmé, že správní orgán, který vede řízení o přestupku, nemůže nikdy zjistit, jak přesně se věc udála, jelikož v daný čas na daném místě nebyl. Znamená to tedy, že nelze zjistit „skutečnou“ pravdu o tom, jak mělo ke spáchání přestupku dojít. Vzhledem k tomuto je zapotřebí, aby existoval atribut, který určí, jak má být pravda zjištěna. Z § 3 správního řádu vyplývá, že skutkový stav má být zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Za nástroj k naplnění tohoto kritéria lze považovat proces dokazování. Na zásadu materiální pravdy pak navazuje § 50 odst. 3 správního řádu a § 51 odst. 1 správního řádu. Rovněž nelze

⁴⁸ § 3 správního řádu.

zapomenout na § 82 přestupkového zákona, v rámci něhož jsou obecná kritéria procesu dokazování konkretizována pro přestupkové řízení.

Otázkou zůstává, jak velká musí být míra pravděpodobnosti, které je potřeba dosáhnout, aby mohlo být dosaženo závěru o (ne)prokázání spáchání konkrétního přestupku konkrétním pachatelem. Odpověď zpravidla poskytne správní orgán, který bude danou věc přezkoumávat. V souvislosti s tímto zmíním rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2007 čj. 8 As 10/2006-48, který judikoval: *„Pokud je odpovědnost za přestupkové jednání dovozována z nepřímých důkazů, musí tyto důkazy tvořit ucelený logicky provázaný důkazní řetězec, v němž žádný důkaz nezpochybňuje pravost, věrohodnost a přesvědčivost důkazů ostatních. Logická a ničím nenarušovaná soustava vzájemně se doplňujících nepřímých důkazů musí spolehlivě prokazovat všechny okolnosti spáchaného skutku, majícího znaky skutkové podstaty přestupku, nad vší rozumnou pochybnost stavět najisto, že se jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen, a současně vylučovat možnost jiného závěru.“*. Ačkoliv chápu význam tohoto závěru, a souhlasím s ním, neboť nelze opomenout zásadu presumpci nevinny a s tím spojenou zásadu *in dubio pro reo*, domnívám se, že uvedený výrok lze považovat za lehce rozporný, resp. požadavek v něm kladený na proces hodnocení důkazů za neuskutečnitelný. Mám za to, že v případě existence pouze nepřímých důkazů nelze prakticky nikdy dospět k závěru, který by byl v souladu s tímto judikátem. Je totiž otázkou jak mohou nepřímé důkazy spolehlivě prokázat všechny okolnosti spáchaného skutku, majícího znaky konkrétního přestupku a nad vší rozumnou pochybnost stavět najisto, že se jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen, a současně vylučovat možnost jiného závěru. Podle mého názoru mají tuto schopnost jen důkazy přímé. Také si myslím, že na tento rozsudek lze pohlížet tak, že žádá více než zásada materiální pravdy. Ta totiž požaduje zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, bez ohledu na to, zda jsou k dispozici důkazy přímé či nepřímé. Daný rozsudek dle mého stanovuje laťku pro míru pravděpodobnosti výše, neboť žádá *nad vší rozumnou pochybnost stavět najisto, že se jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen, a současně vylučovat možnost jiného závěru*. Myslím si, že vyloučení možnosti jiného závěru dělá ze zásady materiální pravdy pravdu absolutní.

2.2.6. Zásada součinnosti s dotčenými osobami

Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.⁴⁹

Ve vztahu k rozhodnutí o přestupku považuji za stěžejní dodržení procesních postupů, jež vyžaduje zejm. odst. 2, 3, a 4 § 4 správního řádu. Tyto zásady tvoří procesní záruky účastníka řízení.

Poučovací povinnost může být vyžadována požadavkem kladeným na veřejnou správu jakožto službu veřejnosti, může ji však stanovovat zákon sám. Přestupkový zákon stanovuje poučovací povinnost správními orgány hned v několika ustanoveních, přičemž konkretizuje, jak má poučení vypadat.

Požadavky správního řádu uvědomit osobu s dostatečným předstihem o provedení úkonu, je-li to nutné k hájení jejich práv, úzce souvisí s požadavkem umožnit osobě uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy. Pokud by správní orgán nedal osobě vědět, že bude činit určitý úkon, mohl by této upřít výkon práv s tímto úkonem souvisejícím.

2.2.7. Zásada rychlosti

Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).⁵⁰

Způsobení průtahů v přestupkovém řízení může mít neblahé důsledky, zejména s ohledem na dosažení jeho účelu. Primárním účelem přestupkového řízení je potrestání pachatele s cílem odradit ho od deliktního jednání. Tímto je zabezpečena ochrana veřejnosti. V případě, že správní orgán nedodržuje zákonné

⁴⁹ § 4 správního řádu.

⁵⁰ § 6 odst. 1 správního řádu.

lhůty, může dojít k prekluzi. Nečinnost může spočívat také v tom, že správní orgán nevede proti určitému pachateli přestupku řízení vůbec, ač by měl.

2.2.8. Zásada rovnosti a zákazu diskriminace

Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.⁵¹

Pokud bychom hledali ve správním řádu konkrétní projev dané zásady, mám za to, že lze za tento projev považovat zhodnocení hrozící podjatosti, přičemž nezáleží, zda je tak učiněno na základě námitky či z moci úřední. Posouzení podjatosti má eliminovat možné riziko, jež by bylo způsobilé narušit zákonem požadovanou rovnost.

Mezi jednotlivými účastníky řízení je pak napomáháno zachování rovnosti zejména prostřednictvím práva na tlumočnicka, prostředníka či opatrovníka.

2.2.9. Ostatní zásady vztahující se k postupům veřejné správy

Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.⁵²

Faktickým projevem této zásady je uplatnění institutu smíru a jeho uzavření. Konkrétním projevem je možnost uzavřít smír ve věcech, kde se vede tzv. sporné (kontradiktorní) řízení.⁵³ V zákoně o některých přestupcích je stanovena povinnost správního orgánu pokusit se usmířit obviněného z přestupku urážky na cti a osobu přímo postiženou spácháním přestupku, jejíž souhlas se vyžaduje k zahájení řízení o tomto. Vzhledem k tomu, že se jedná o přešůpek proti občanskému soužití, je kladen důraz na pokus o usmíření, neboť prioritně je zde veřejný zájem na poklidném občanském soužití.

Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje

⁵¹ § 7 odst. správního řádu.

⁵² § 5 správního řádu.

⁵³ POTÉŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 57.

*jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.*⁵⁴

Podstatou zásady hospodárnosti je, že by měly být použity takové postupy a prostředky, které jsou jednoduché, účinné, zbytečně nezatěžují a neobtěžují, nezvyšují náklady správního orgánu a dotčených osob. Současně s odkazem na zásadu materiální pravdy musejí být zvoleny takové postupy, které vedou ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností, s využitím korektivu procesní ekonomie. Bude se tedy jednat o to, že se provedou důkazy jen nezbytně nutné, přičemž by neměly být opatřovány takové důkazy, které jsou zcela zjevně neúčelné a zbytečné.⁵⁵ Za projev této zásady se v obecné rovině v procesu dokazování považuje institut dožádání. Ačkoliv i v rámci řízení o přestupku je možné využít např. dožádání svědecké výpovědi, nemělo by k tomu docházet jindy než v naprosto výjimečných případech, a to s ohledem na práva obviněného, která vykazují určitou „exkluzivitu“ oproti „klasickému“ účastníkovi řízení. Za účelem projednání přestupku se nařizuje ústní jednání, v rámci něhož by měla být dodržována zásada bezprostřednosti. Ostatně i přímo přestupkový zákon stanovuje, že obviněný má právo klást otázky vyslychanému svědkovi. V případě, že bude svědecká výpověď dožádána, obviněný dané právo ztrácí a nemůže se bezprostředně vyjádřit k podané svědecké výpovědi.

Konkrétní projev této zásady je možné rovněž nalézt v korektivu změn místní příslušnosti, kdy k těmto má dojít za splnění zákonných podmínek a v neposlední řadě tak, aby k nim docházelo pouze v odůvodněných případech, a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám nedošlo.⁵⁶

Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných

⁵⁴ § 6 odst. 2 správního řádu.

⁵⁵ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 61-62.

⁵⁶ § 131 odst. 6 správního řádu.

orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit. Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.⁵⁷

V ustanovení § 8 správního řádu jsou upraveny zásady, jež navozují „pravidla“, jakým způsobem by měly správní orgány vykonávat svou činnost, aby zároveň docházelo k efektivnímu propojení veřejné správy, a bylo tak možné na ní nahlížet jako na službu veřejnosti. Za projev této zásady je možné považovat již zmiňovaný institut dožadání.

⁵⁷ § 8 správního řádu.

3. Odvolání

Odvolací řízení je zahajováno na základě odvolání, které je řádným opravným prostředkem.

Řádné opravné prostředky dávají účastníkům řízení možnost iniciovat přezkum vydaného rozhodnutí, a to nejen z hlediska zákonnosti, ale i věcné správnosti, a to v době, kdy předmětné rozhodnutí ještě není v právní moci. Platí, že opravné prostředky řádné jsou přípustné, pokud jejich uplatnění zákon nezakazuje.⁵⁸

Aby vůbec mohlo dojít k odvolacímu přezkumu, je nutné, aby jeho iniciace byla bezvadná a v souladu se zákonem. V rámci této kapitoly se tak pokusím popsat, co je nezbytné dodržet v případě, kdy se osoba chce bránit prostřednictvím odvolání.

3.1. Právo na odvolání

Právo na podání odvolání je pro účastníka řízení zakotveno v § 81 správního řádu. V tomto se stanovuje, komu nepřísluší, a limituje jej, pokud došlo k jeho zpětvzetí. Právo podat odvolání je subjektivním právem účastníka řízení, a je vyjádřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno zahájení odvolacího řízení. Je tedy plně na úvaze účastníka řízení, zda odvolání podá, či nikoli. Projevem dispoziční zásady je pak i možnost vzít podané odvolání zpět či se práva na odvolání vzdát. Vzdání se práva na odvolání, stejně jako zpětvzetí odvolání, zbavuje účastníka řízení možnosti podat odvolání, byť by ještě neuplynula odvolací lhůta. Práva na odvolání se může účastník vzdát nejdříve po oznámení rozhodnutí, přičemž jej lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu.⁵⁹

3.1.1. Osoby oprávněné podat odvolání

Přestupkový zákon v § 96 vymezuje, kdo je oprávněn, a v jakém rozsahu podat odvolání proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina. Plné odvolací právo má pouze obviněný.

V případě, že by odvolání bylo podáno osobou, která k tomu není dle zákona oprávněna, k odvolacímu přezkumu prakticky nedojde, resp. k němu ani dojít nemůže. Odvolací účinek v daném případě nenastává a meritorní rozhodnutí nabývá právní moci. S tímto úzce souvisí § 82 odst. 3 správního řádu, v rámci něhož je

⁵⁸ ŠKROBÁK, Jan. *Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2014, s. 17-19.

⁵⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 461-462.

upraven rozsah odvolacího přezkumu, pokud odvoláním nebylo napadeno rozhodnutí jako celek. Tímto ustanovením je dán odvolacímu správnímu orgánu limit v tom, co může přezkoumávat, resp. říká, jaké účinky bude mít odvolání, pokud nebude napadat celé rozhodnutí.

3.2. Předmět odvolání

Z § 82 odst. 1 správního řádu vyplývá, že odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí o přestupku, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení, přičemž odvolání proti odůvodnění rozhodnutí o přestupku není přípustné. Účastník řízení má tedy právo napadnout odvoláním pouze výrokovou část nikoliv samostatné odůvodnění, byť velmi častým nedostatkem je právě nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jež má základ v odůvodnění. I přesto však, nedostatek, jež je vykazován v rámci odůvodnění, se projevuje určitým způsobem ve vztahu k výrokové části, a to tak, že výrok je shledán nesprávným nebo nezákonným.

Výroková část je ta část rozhodnutí, která má z hlediska všech právních důsledků největšího významu. Tento závěr potvrzuje i aktuální judikatura. Nelze neuvést rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2017 čj. 4 As 165/2016-46. Předmětem posouzení byla zjednodušeně „důležitost výrokové části“. Čtvrtý rozšířený senát shledal, že Nejvyšší správní soud přistupuje k této otázce, resp. k otázce toho, co musí být bezpodmínečně obsaženo ve výrokové části, různě. Z rozsudku NSS ze dne 4. 2. 2016 čj. 7 As 304/2015-40 vyplývá, že: *„Neuvedení paragrafové specifikace porušení ustanovení zvláštního předpisu, na které odkazuje ve výroku citované ustanovení, není vadou. K zákonem předpokládané identifikaci porušeného ustanovení právní povinnosti podle sedmého senátu plně postačí, je-li toto porušení blíže specifikováno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Opačný výklad by totiž byl přepjatým formalismem.“* Naproti tomu rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016 čj. 9 As 263/2015-34 odráží poněkud odlišný názor. Uvádí se, že: *„Výrok rozhodnutí slouží ústavní hodnotě právní jistoty. Je klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. Výroková část rozhodnutí je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci.“* Rozšířený senát NSS tak přistoupil k řešení této rozhodovací diferenciaci a přiklonil se k závěrům učiněným rozsudkem čj. 9 As 263/2015-34. Dané problematice se věnuje také novější rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2017 čj. 2 As 194/2017-37, který se mimo jiné zabývá důležitostí správního

vymezení skutku ve výrokové části a vyplývá z něj, že: *„Je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byly uloženy, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“*. Osobně se s tímto ztotožňuji a mám za to, že ve vztahu k výrokové části, pokud neobsahuje vše, co by měla obsahovat, aby rozhodnutí jako celek bylo plně přezkoumatelné, nemůže být přistupováno snahou „vyhnout se přílišnému formalismu“, neboť je to právě výroková část, která zakládá, ruší a mění práva a povinnosti. Lze se domnívat, že i zákonodárce si tuto skutečnost uvědomuje, když přijal přestupkový zákon, jenž sjednotil správně-deliktvní jednání. Výše uvedené judikáty se totiž týkaly správních deliktů, pro které „neplatila“ právní úprava v zákoně o přestupcích, byť judikaturou byly určité mezery této „dvojkoncepcí“ správního trestání do jisté míry eliminovány. Aktuálně je však i pro „bývalé správní delikty“ přestupkovým zákonem stanoveno, co musí být obsahem výrokové části rozhodnutí o uznání viny, a to konkrétně v § 93.

3.3. Náležitosti odvolání

Správní řád v § 82 odst. 2 stanovuje, jaké náležitosti musí odvolání mít, přičemž také odkazuje na svůj § 37 odst. 2, v rámci něhož je obecně upraveno podání, tedy úkon směřující vůči správnímu orgánu.

V rámci této podkapitoly se zaměřím na dle mého názoru specifika či zajímavosti, jež se týkají náležitostí odvolání, a s nimiž jsem se během své praxe setkala. Dodržení náležitostí odvolání je pro přezkum odvoláním napadeného rozhodnutí důležité, neboť v případě, že odvolání nebude splňovat požadavky zákona na něj kladené, nelze dané meritorní rozhodnutí přezkoumávat.

3.3.1. Absence odvolacích námitek

Z § 82 odst. 2 správního řádu vyplývá, že v rámci odvolání musí být mimo jiné uvedeno, v čem odvolatel spatřuje nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí či řízení, jež mu předcházelo. Ve vztahu k vymezení rozsahu odvolání dané ustanovení

stanovuje povinnost přezkoumat celé rozhodnutí, pokud odvolání rozsah nevymezuje.

Z § 98 odst. 1 přestupkového zákona vyplývá, že odvolací správní orgán přezkoumává rozhodnutí o přestupku v plném rozsahu. Toto ustanovení je průlomové, neboť zakotvuje něco, co předcházející právní úprava v této podobě neobsahovala. Před účinností přestupkového zákona se pro přezkum rozhodnutí na základě odvolání využíval § 89 odst. 2 správního řádu, který stanovuje, že: *„Odvolací správní orgán přezkoumává vždy 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.“* Vzhledem k povaze přestupkového řízení bylo judikaturou dovozeno, že nelze setrvat na tom, aby správnost rozhodnutí o přestupku byla přezkoumávána „pouze“ v rozsahu námitek v odvolání definovaných, nýbrž s ohledem na veřejný zájem má být rozhodnutí o přestupku přezkoumáno v plném rozsahu. Zákonodárci tento aspekt zakotvením § 98 odst. 1 přestupkového zákona zohlednili.

Skutečnost, že rozhodnutí o přestupku je přezkoumáváno v plném rozsahu, však nemůže „zneplatnit“ § 82 odst. 2 správního řádu v tom ohledu, že by podatel odvolání nemusel uvádět odvolací námítka, popř. mohl podat blanketní odvolání. Zmiňuji to, neboť jsem se s tímto názorem setkala, a v začátcích mého působení na krajském úřadě jsem jej nepovažovala za zcela nesprávný. Nabízí se totiž otázka, proč je nutné trvat na povinnosti doplnit odvolací námítka, když odvolací správní orgán přezkoumává rozhodnutí o přestupku v plném rozsahu. Může být nějakým způsobem odvolatel zkrácen na svých právech, když není v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzván k odstranění této vady? Také by se dalo argumentovat tím, že účastník řízení je v rámci rozhodnutí o věci samé poučen o možnosti podat odvolání, přičemž je také poučen o náležitostech odvolání. Pokud se tímto odvolatel neřídil, nemůže být tento nedostatek přičítán správnímu orgánu, když ho na nerespektování řádného poučení neupozornil. Z rozsudku NSS ze dne 6. 3. 2009 čj. 1 As 4/2009-53 plyne: *„Nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“* Z daného rozsudku

vyplývá, že nelze tuto povinnost správního orgánu nesplnit, přičemž není rozhodující, zda ve výsledku dochází ke zkrácení na právech dané osoby. Pokud tedy správní orgán nevyzve odvolatele k doplnění odvolání, dopouští se nezákonného postupu.

3.3.2. Podpis na odvolání

Z § 37 odst. 2 věty páté správního řádu vyplývá, že podání musí obsahovat podpis osoby, která je činí. Dá se tedy říci, že podpis je podstatnou náležitostí odvolání.

V souvislosti s tímto bych ráda rozebrala rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017 čj. 2 As 80/2017-34, v němž se uvádí, že: *„I blanketní odvolání, na kterém chybí podpis podatele či jeho zmocněnce, za určitých okolností zahajuje správní řízení.“*. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku také rozvádí navazující postup správního orgánu, jenž je předpokládán § 37 odst. 3 správního řádu, spočívající v povinnosti správního orgánu pomoci podateli odstranit nedostatky nebo jej vyzvat k jejich odstranění. Judikuje se, že *„I v případě, kdy by žalovaný k odstranění vad odvolání řádně vyzval, a vady by přesto nebyly ve lhůtě odstraněny, nemohl by žalovaný na podané odvolání nahlížet, jako by nebylo učiněno, tj. nezabývat se jím. Jak bylo rozebráno výše, i nepodepsané odvolání zásadně zahajuje řízení o odvolání v přestupkové věci (ledaže by z jeho obsahu vůbec neplynulo, kdo je má činit), a to je třeba skončit některým ze zákonem předvídaných způsobů. Vada spočívající v chybějícím podpisu by bránila projednání takového odvolání teprve tehdy, vystaly-li by pochybnosti, že podání učinil vskutku ten, kdo se v něm jako podatel deklaruje. Podpis, není-li úředně ověřen, totiž za běžných okolností není nic víc než omezeně spolehlivý autentifikační prostředek – jeho přítomnost na podání obvykle zvyšuje pravděpodobnost, že je učinil vskutku ten, kdo v něm je za podatele označen, ale málokdy o tom dává jistotu.“*

Osobně se k danému závěru NSS přikláním, avšak s určitou výhradou. Mám za to, že v odvolacím řízení není zapotřebí dodržovat tak „přísný“ přístup vyžadující podpis na odvolání bezvýjimečně. V případě, že je vydáno rozhodnutí o přestupku, a toto se oznamuje účastníkovi řízení⁶⁰, je otázkou, jak je velká pravděpodobnost, že by se proti němu bránil někdo jiný, než ten, komu je adresováno. Pokud se

⁶⁰ Nabytím účinnosti přestupkového zákona se rozhodnutí o přestupku oznamuje také osobě přímo postižené spácháním přestupku, která dala souhlas k zahájení/pokračování řízení, avšak tato není účastníkem řízení, a nemá odvolací právo.

rozhodnutí adresuje určité osobě, která je v postavení účastníka řízení, je to právě ona, kdo má zájem na tom, jakým způsobem bylo rozhodnuto. V případě, že tedy bylo rozhodnuto k její nespokojenosti, dá se předpokládat, že podá odvolání. Může být otázkou, jaká je pravděpodobnost, že by odvolání podával někdo, koho se rozhodnutí o přestupku netýká.

Správní řízení je principiálně postaveno na zásadě písemnosti. V případě, že účastník řízení jedná písemnou cestou, mělo by takové podání obsahovat prvek, jenž by garantoval projev vůle dané osoby. Podpis slouží v písemném styku ke stvrzení, tedy že osoba s obsahem písemnosti vyjadřuje souhlas, a tedy, že daná písemnost je projevem volního právního jednání. Nabízí se tedy otázka, jak jinak, než prostřednictvím podpisu by mohl správní orgán nabýt jistoty, že odvolání proti rozhodnutí o přestupku skutečně podal ten, kdo je oprávněn jej podat. Zamýšlím se nad tím, že v případě nespokojenosti s pravomocným výsledkem řízení o přestupku, by mohlo být základem obhajoby obviněného v rámci řízení o žalobě proti pravomocnému rozhodnutí tvrzení, že to nebyl on, kdo podal odvolání, a pak je otázkou, jak by reálně správní orgán mohl argumentačně ustát takovou situaci, když zákon požaduje, aby odvolání bylo opatřeno podpisem. Není pochyb o tom, že by správní orgán I. stupně mohl uvést, že v době, kdy bylo odvolání podáno, neměl pochybnosti o tom, kdo je podal. Nicméně je otázkou, jak by mohlo takové tvrzení obstát, když nebyl dodržen zákonný předpoklad a žalobce bude tvrdit, že daný úkon nebyl projevem jeho vůle.

Jak jsem již uváděla výše, přikláním se k názoru NSS, jelikož mám za to, že nezabývat se odvoláním jen proto, že na něm absentuje podpis, by mohlo být považováno za postup příliš formální a odporující navazujícím ustanovením správního řádu. Totiž v případě nepřípustného či opožděného odvolání, je správní orgán povinen posoudit, zda neexistují důvody pro zahájení přezkumného řízení. Je tedy zřejmé, že primárním účelem je posoudit věc materiálně, nikoliv se jí nezabývat z „formálních důvodů“. Nehledě na to, že nerozhodnutím o odvolání, když k němu nebude přihlíženo, ztrácí účastník řízení možnost bránit se soudními prostředky. Situace, kdy by bylo možné aplikovat výše uvedený rozsudek NSS, je dle mého ta, když účastník řízení podá odvolání osobně, a úřední osoba, která jej přebírala, má znalost, o koho se jedná. Domnívám se tak, že primárně v tomto případě by rozsudek NSS byl plně aplikovatelný.

3.3.3. Koncentrace řízení

Ze správního řádu, konkrétně § 82 odst. 4 plyne, že k novým skutečnostem nebo návrhům na provedení nových důkazů uvedených v průběhu odvolacího řízení (včetně samotného odvolání) lze přihlížet jen tehdy, nemohly-li být účastníkem řízení uplatněny dříve. V obecné rovině je tak správní řízení koncentrováno. Na koncentraci řízení tak lze pohlížet jako na určitou jeho vlastnost, která však nemůže být uplatňována pro všechny typy správního řízení.

Judikaturou bylo dovozeno, že na řízení, která nejsou zahajována na základě návrhu či žádosti, tedy jedná se o řízení z moci úřední, tato zásada nedopadá, a to s ohledem na § 50 odst. 3 správního řádu. V rámci tohoto je správní orgán povinen v řízení z moci úřední, v rámci něhož může být uložena povinnost, zjistit všechny skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

S účinností přestupkového zákona došlo legislativně k prolomení zásady koncentrace, a to zakotvením § 97 odst. 1, který stanovuje, že odvolací řízení není ve vztahu k obviněnému koncentrováno.

Ačkoliv se zásada koncentrace řízení jeví jako efektivní nástroj, jenž by mohl zabránit průtahům řízení, mám za to, že je zcela správné, že byla ponejprve soudními rozhodnutími, a následně samotným zákonem pro účely přestupkového řízení prohlášena za nepoužitelnou. Domnívám se, že tento závěr vychází primárně ze zásady materiální pravdy, která klade nárok na to, aby skutkový stav věci byl zjištěn bez důvodných pochybností. Nebylo by tedy na místě bránit dodržení této zásady procesními instituty. Argumentaci pro její neuplatnitelnost lze sledovat rovněž v právu na obhajobu, kdy je obviněnému umožněno bránit se různými prostředky, kdy je čistě na něm, jakou strategii své obhajoby zvolí.

3.4. Odvolací lhůta

V rámci posouzení odvolání není zohledňována jen jeho řádnost, tedy, zda odvolání bylo podáno osobou oprávněnou a má náležitosti předpokládané zákonem, nýbrž také jeho včasnost. V případě, že by odvolání nebylo podáno v zákonem stanovené lhůtě, nebylo by možné rozhodnutí věcně přezkoumávat v odvolacím řízení.

Správní řád stanovuje odvolací lhůtu pro případ, že zvláštní zákon ji neupravuje jinak. Tato lhůta činí 15 dní od chvíle, kdy je rozhodnutí oznámeno. Pamatováno je také na situaci, kdy je odvolání podáno ještě před vydáním rozhodnutí. V takovém případě platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.⁶¹

Běh odvolací lhůty podléhá pravidlům upraveným v § 40 správního řádu. Odvolací lhůta je zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno odvolání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje odvolání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě.⁶² Problém nastává v případě, který není zcela neběžným, že je odvolání podáno rovnou u odvolacího správního orgánu, z hlediska zákona tedy u věcně nepřislušného správního orgánu. Pokud k takové situaci dojde, je tento povinen věc postoupit v souladu s § 12 správního řádu, nicméně na pozadí stále běží odvolací lhůta. Z judikatury⁶³ plyne, že v takovém případě je lhůta pro podání odvolání zachována, pokud tento nepřislušný správní orgán ve lhůtě pro podání odvolání toto odvolání zašle příslušnému správnímu orgánu⁶⁴. Zasláním se pak rozumí předání k poštovní přepravě, popř. zaslání datovou zprávou. Osobně se domnívám, že nezachování lhůty v případě podání odvolání přímo u odvolacího správního orgánu, pokud tento nestihne v odvolací lhůtě věc postoupit prvostupňovému správnímu orgánu, je příliš tvrdým důsledkem. Mám však namysli pouze situaci, kdy je odvolání podáno u místně příslušného odvolacího správního orgánu. Jsem si vědoma toho, že správní orgán I. stupně má před předáním odvolání, spisové dokumentace a svého stanoviska ještě určité povinnosti, i přesto si však myslím, že lhůta by měla být zachována, resp. stále jsem nenašla důvod, proč by zachována být neměla.

Jak jsem již výše naznačila, § 83 odst. 2 správního řádu je účastníkům dána možnost podat odvolání v prodloužených lhůtách. Důvodem jsou vady poučení spočívající v nedodržení § 68 odst. 5 správního řádu. Pokud by tedy účastník řízení

⁶¹ § 83 odst. 1 správního řádu.

⁶² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 478.

⁶³ např. rozsudků NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 5 As 26/2009-67 či KS v Ústí nad Labem ze dne 4. 6. 2013, čj. 60 A 2/2013-39.

⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 5 As 26/2009-67.

byl poučen nesprávně o tom, co však není v rozporu s tímto ustanovením, nebylo by na místě aplikovat § 83 odst. 2 správního řádu.

Ve vztahu k odvolací lhůtě správní řád pamatuje také na situaci, kdy rozhodnutí vůbec není oznámeno. V rámci § 84 odst. 1 správního řádu je řešeno, jakým způsobem bude v takovém případě postupováno, a od kdy se počítá odvolací lhůta, která je v daném případě stanovena subjektivně v délce 30 dní a objektivně v délce 1 roku.

3.5. Účinek odvolání

Zásadně platí, že odvolání, které bylo přípustné, a bylo podáno včas, má odkladný účinek. V jeho důsledku nenastává právní moc napadeného rozhodnutí. Dochází také k odkladu vykonatelnosti. V důsledku odkladného účinku odvolání může nastat právní moc napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně s nabytím právní moci rozhodnutí o odvolání, kterým se odvoláním napadené rozhodnutí potvrzuje nebo dnem následujícím po zastavení odvolacího řízení, což vyplývá z § 91 odst. 3 správního řádu. Podáním včasného a přípustného odvolání dochází také k odkladu vykonatelnosti. Má-li odvolání odkladný účinek, je vykonatelnost rozhodnutí závislá na nabytí právní moci a nastává současně s nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je ve výrokové části uveden, v případě rozhodnutí ukládajícího povinnost k plnění nastává vykonatelnost, je-li v právní moci, a jestliže uplynula lhůta ke splnění povinnosti.⁶⁵

Petr Kopecký dále rozvádí § 85 odst. 1 správního řádu, když uvádí: „*Pokud již zákonodárce viděl potřebu definovat důsledky odkladného účinku odvolání (viz i výše citovaný § 85 odst. 1 spr. ř.), což snad nebylo nezbytné, měl se lépe věnovat důsledkům opačné situace, kdy odvolání odkladný účinek nemá. Osoba neznalá teorie procesního práva by se totiž z porovnání ust. § 85 odst. 1 spr. ř. o tom, že v důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, mohla domnívat, že v případech, kdy odvolání odkladný účinek nemá, tento důsledek nenastává a právní moc se neodkládá. Takový absurdní závěr by skutečně mohl vyplynout z porovnání ust. § 85 odst. 1 spr. ř. a těch ustanovení správního řádu, která vymezují, že odvolání proti některým rozhodnutím nemají odkladný účinek, případně že správní orgán může odkladný účinek vyloučit. Nepředpokládáme-li, že nový správní řád chtěl popřít*

⁶⁵ KOPECKÝ, Petr. Odkladný účinek odvolání podle správního řádu. *Bulletin advokacie*. 2007, č. 7-8, s. 56.

charakter odvolání coby řádného opravného prostředku, je třeba takový závěr odmítnout. Samozřejmě i v případě, že včas podané a přípustné odvolání nemá odkladný účinek, odkládá se jeho podáním právní moc napadeného rozhodnutí, vyloučení odkladného účinku je relevantní jen ve vztahu k vykonatelnosti.“⁶⁶ Musím přiznat, že takto jsem se nikdy nad formulací daného ustanovení nezamýšlela, byť daná dedukce je naprosto logická a správná, neboť právě toto dle mého vyplývá z § 74 správního řádu, který stanovuje podmínky vykonatelnosti, včetně předběžné vykonatelnosti.

V případě přestupků stanovuje přestupkový zákon, že vyloučení odkladného účinku není možné v případě podání včasného a přípustného odvolání.⁶⁷ Odklad vykonatelnosti rozhodnutí o přestupku je tak zaručen.

⁶⁶ KOPECKÝ, Petr. Odkladný účinek odvolání podle správního řádu. *Bulletin advokacie*. 2007, č. 7-8, s. 56.

⁶⁷ § 97 odst. 2 přestupkového zákona.

4. Odvolací přezkum

V rámci této kapitoly popíšu, jakým způsobem probíhá přezkum na základě odvolání i to, co mu předchází, přičemž se zaměřím na aspekty, které jsou významné pro tento proces. S ohledem na možné široké uchopení daného tématu jsem se rozhodla popsat rozsah a účel přezkumu ve vztahu k jednotlivým ustanovením správního řádu a přestupkového zákona, které stanovují, co je nezbytné dodržovat v rámci vedeného odvolacího řízení.

Odvolací přezkum správního rozhodnutí je obecně upraven ve správním řádu, konkrétně v § 89, v rámci něhož se uvádí, kdo jej provádí, a v jakém rozsahu. V následujících ustanoveních jsou stanoveny konkrétní postupy odvolacího správního orgánu. Přestupková právní úprava stanovuje svá specifika, konkrétně ve vztahu k rozsahu přezkumu, rozhodovací pravomoci v případě změny rozhodnutí o přestupku, přičemž přestupkový zákon nově také upravuje zásadu známou z trestního práva, a to dobrodiní záležející v souvislostech.

4.1. Postup prvostupňového správního orgánu

Jak jsem již uváděla výše, odvolání se zásadně podává u správního orgánu, který vydal předmětné rozhodnutí. Správní řád stanovuje prvostupňovému správnímu orgánu určité povinnosti. Dává mu však také možnost své rozhodnutí za určitých podmínek změnit či zrušit.

4.1.1. Autoremedura

Daný institut dává možnost správnímu orgánu, aby odvoláním napadené rozhodnutí změnil či zrušil, pokud tím plně vyhoví odvolání, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.⁶⁸ Autoremedura je zákonnou výjimkou ze zásady dvojinstančnosti odvolacího řízení, neboť přezkum provádí ten správní orgán, který vydal rozhodnutí o přestupku, nicméně jsou zde zákonné limity.

Zaznamenala jsem spekulativní názory týkající se toho, jakým způsobem vykládat § 87 správního řádu, resp. jakým způsobem vykládat to, že prvostupňový správní orgán *může* své rozhodnutí změnit či zrušit. Jde o to, že tato formulace může znamenat, že v případě, kdy nastanou podmínky pro autoremeduru, je správní orgán oprávněn přistoupit ke změně či zrušení svého rozhodnutí, přičemž na základě

⁶⁸ § 87 správního řádu.

tohoto oprávnění tak má bez dalšího udělat. Opozitní názor je takový, že slovo *může* znamená, že za splnění zákonných podmínek je na posouzení správního orgánu, zda přistoupí k nápravě svého rozhodnutí. Osobně se kloním k tomuto pojetí autoremedury. Vycházím primárně z jazykového výkladu, a mám za to, že kdyby zde neměla být možnost, ale povinnost provést autoremeduru, formuloval by zákonodárce dané ustanovení jiným způsobem, a to tak, že správní orgán autoremeduru *provede*. Podporu pro toto tvrzení shledávám v článku Pavla Matese, z něhož vyplývá, že i v případě, že by zde byla povinnost prvostupňového správního orgánu autoremeduru provést, a tento by takto neučinil, je otázkou, jakými procesními prostředky by mohl nadřízený správní orgán vrátit věc první instanci k provedení autoremedury.⁶⁹

Osobně se zamýšlím nad zákonnou možností podat proti rozhodnutí vydanému v autoremeduře odvolání, o to více s ohledem na skutečnost, že není vyloučeno, aby toto odvolání podal i účastník, na základě jehož odvolání bylo toto autoremedurní rozhodnutí vydáno. Pokud je podmínkou provedení autoremedury plné vyhovění tomu, kdo se odvolal, pak mám za to, že by mu neměla být dáována možnost se proti takovému rozhodnutí bránit, neboť dle mého názoru tento postup není logický. Pokud jde o ostatní účastníky, těmto *ex lege* nemůže být provedením autoremedury způsobena újma, neboť vyslovili s tímto postupem souhlas. Rovněž i v tomto případě se domnívám, že možnost bránit se odvoláním je nadbytečná. Mohlo by být namítáno, že nemožností se odvolat je upírána možnost bránit se proti rozhodnutí soudní žalobou.⁷⁰ S tímto argumentem nesouhlasím, protože, byť je autoremedura určitou výjimkou z klasického dvojinstančního řízení, nelze tvrdit, že nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, neboť autoremedurnímu postupu předcházelo podání odvolání. Obecně platí, že autoremeduru je možné považovat za výjimku z dvojinstančnosti odvolacího řízení, na druhou stranu však ze správního řádu, když je dána možnost odvolat se proti autoremedurnímu rozhodnutí, plyne, že rozhodnutí vydané v autoremeduře je vlastně prvostupňovým rozhodnutím.

K zamyšlení se pak nabízí otázka, proč zákon umožňuje možnost autoremedury, a jaký je její účel. Jistě je možné shledávat v tomto postupu určité

⁶⁹ MATES, Pavel. Autoremedura ve správním řízení. *Právní rozhledy*. 2015, č. 9, s. 314.

⁷⁰ Tamtéž.

zrychlení či hospodárnost. Mám za to, že k využití tohoto institutu bude docházet v případě spíše formálních vad meritorního rozhodnutí, jež však nelze považovat za zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu. Má zkušenost je taková, že prvostupňové správní orgány nevyužívají autoremeduru ke změně své správní úvahy, a tento procesní postup tak není příliš využíván.

4.1.2. Zaslání odvolání k vyjádření

Pokud správní orgán nepřistoupí k autoremeduře, má povinnost zaslat odvolání ostatním účastníkům řízení k vyjádření a určit jim k tomu lhůtu. Tento postup nebude uplatněn v případě nepřípustného nebo opožděného odvolání. Na základě tohoto vyjádření je možné řízení ještě doplnit.⁷¹ Osobně jsem se ještě nesetkala s tím, že by prvostupňový správní orgán na základě tohoto vyjádření doplňoval řízení.

Vyjádření ostatních účastníků a dalších osob s určitými právy v řízení k odvolání podanému obviněným je limitováno koncentrační zásadou, kdy tito mohou uvádět nové skutečnosti nebo důkazy ve svých vyjádřeních vztahujících se k novým skutečnostem nebo důkazům, které obviněný uvede v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.⁷²

4.1.3. Zastavení řízení prvostupňovým správním orgánem

Přestupkový zákon ukládá prvostupňovému správnímu orgánu zrušit jim vydané rozhodnutí a řízení zastavit, pokud před předáním věci zjistí, že obviněný v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok svého věku, odpovědnost za přestupek zanikla, o totožném přestupku dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán, o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2, obviněný zemřel nebo zanikl, správní orgán v průběhu řízení zjistí, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku a tento souhlas nebyl dán, osoba přímo postižená spácháním přestupku vzala zpět souhlas se zahájením řízení nebo pokračováním v řízení, nejedná-li se o přestupek, který lze projednat i bez takového souhlasu, a pokud rozhodnutí o odvolání nemůže mít význam pro náhradu škody nebo vydání

⁷¹ § 86 odst. 2 správního řádu.

⁷² § 97 odst. 1, věta druhá přestupkového zákona.

bezodůvodného obohacení.⁷³ Mám za to, že zákonné stanovení tohoto postupu je bezesporu pozitivní, neboť věc je vyřízena rychleji.

4.1.4. Předání věci odvolacímu správnímu orgánu

Pokud nedošlo po podání odvolání k autoremeduře, měl by prvostupňový správní orgán předat věc ve lhůtě třiceti dnů odvolacímu správnímu orgánu, a to spolu se svým stanoviskem. Pokud by bylo podáno nepřipustné nebo opožděné odvolání, zkracuje se lhůta pro předání na deset dnů.⁷⁴

Osobně příliš nerozumím tomu, proč prvostupňový správní orgán předává věc spolu se svým stanoviskem. Dle mého názoru nemá toto stanovisko prakticky žádného významu, neboť případné vady učiněné v prvostupňovém řízení či rozhodnutí nelze zhojit prostřednictvím vysvětlení v tomto stanovisku. Při své práci beru toto stanovisko na zřetel, nicméně nemůže změnit ničeho na výsledku odvolacího přezkumu. V tomto názoru mě utvrzuje i ustálená praxe, kdy není potřeba, aby odvolací správní orgán seznamoval účastníky řízení před vydáním rozhodnutí o odvolání s tímto stanoviskem, když jim toto známo není, ačkoliv je součástí spisu.

V případě nepřipustného a opožděného odvolání je lhůta pro předání zkrácená. Důvodem je zřejmě to, že nedochází k vyzývání ostatních účastníků řízení, aby se vyjádřili k podanému odvolání. Tento postup by přicházel v úvahu tehdy, pokud by odvolací správní orgán dospěl k závěru, že odvolání není nepřipustné či opožděné, a věc by vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k provedení zákonem předpokládaných úkonů.

V souvislosti s tímto bych ráda poukázala na rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016 čj. 9 As 244/2015-47, z něhož vyplývá, že v případě nepředání věci v zákonem stanovené lhůtě odvolacímu správnímu orgánu, je možné takovýto postup napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Tento rozsudek mimo jiné odkazuje na jiné soudní rozhodnutí, a to rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010 čj. 7 Aps 3/2008-98, který mimo jiné judikuje, že na postupy správních orgánů, které nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudní řádu správního, je možné hledět jako na *zásahy*, jsou-li tyto způsobilé zasáhnout sféru práv a povinností, a které nejsou pouhými procesními úkony

⁷³ § 97 odst. 3 přestupkového zákona.

⁷⁴ § 88 odst. 1 správního řádu.

technicky zajišťujícími průběh řízení. Z povahy věci není možné se bránit žalobou na nečinnost, neboť činit opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu je možné pouze ve vztahu k vydání rozhodnutí nebo zahájení řízení.⁷⁵

4.2. Devolutivní účinek

Jak jsem již naznačovala výše, odvolací řízení je zásadně dvojinstanční, s výjimkou autoremedury. Právní zakotvení je v § 89 odst. 1 správního řádu, z něhož plyne, že nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Základním účelem této právní úpravy je zajistit, aby věc byla podruhé posouzena subjektem, který nebyl nijak zainteresován v prvním projednání věci. Tento postup není zajištěn jen prostřednictvím devolutivního účinku, ale také možností vyloučit z řízení pro podjatost osobu, která se na něm podílela v jiném stupni.⁷⁶

4.3. Rozsah odvolacího přezkumu

Rozsah odvolacího přezkumu je obecně stanoven v § 89 odst. 2 správního řádu, v rámci něhož se stanovuje, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. 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; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Z textu zákona je evidentní, že je na účastníkovi řízení, aby v odvolání specifikoval, s čím nesouhlasí a co považuje za nesprávné. Do jeho dispozice je tak svěřeno, v jakém rozsahu, a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno.⁷⁷ Co se týká zákonnosti rozhodnutí a postupů, jež předcházelo jeho vydání, ta je zkoumána bez ohledu na vymezené námítky.

Uvedené znění § 89 odst. 2 správního řádu by mohlo vést k závěru, že nesprávnost musí být odůvodněna, kdežto nezákonnost nikoliv. Pokud bychom se zabývali tím, proč zákonodárce přijal takovou právní úpravu, mohli bychom dospět

⁷⁵ Proti nezahájení řízení se nelze bránit žalobou, viz rozsudek Rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164.

⁷⁶ ŠKROBÁK, Jan. *Preskúmanie právotných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2014, s. 138.

⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71.

k závěru, že nesprávnost, tedy špatný úsudek, je účastník řízení schopen popsat, neboť věcně definuje, v čem se prvostupňový správní orgán mohl mylit, kdežto posoudit zákonnost již jako laik nedokáže. Nicméně i přes možné vysvětlení se domnívám, že hranici mezi správností a zákonností nelze přesně vymezit. Dle mého názoru nelze říct, že např. nelogický úsudek správního orgánu, byť je odůvodněn, je v souladu se zákonem, je tedy zákonný. K tomuto závěru mě vede skutečnost, že i tento „pouze“ nesprávný závěr zasahuje do práv a povinností toho, o němž je rozhodováno. Pokud k takovému zásahu dochází na základě nesprávného úsudku, nelze jej označit za souladný se zákonem. Pokud bych měla najít právní oporu pro tuto domněnku, mám za to, že mohu argumentovat aplikací základních zásad činnosti správních orgánů. V mých úvahách mě utvrdilo také usnesení NSS ze dne 16. 11. 2010 čj. 1 Ao 2/2010-116, z něhož plyne: *Jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinální otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (a vice versa).*“.

Pro účely přestupkového řízení, resp. pro řízení, v rámci něhož je ukládána povinnost, bylo v průběhu času dosaženo závěru, že ani v případě blanketního odvolání, samozřejmě za dodržení zákonného postupu, jež předpokládá § 37 odst. 3 správního řádu, nelze se tímto nezabývat, a je zde zájem na tom, aby i takové odvolání bylo hodnoceno. Oporu pro tento závěr lze minimálně spatřovat v základní zásadě činnosti správních orgánů definované v § 4 odst. 1 správního řádu, která říká, že veřejná správa je službou veřejnosti. Stejně tak lze argumentovat i zásadou materiální pravdy, která není závazná pouze pro prvostupňový správní orgán. Věc musí být zjištěna bez důvodných pochybností. Ve chvíli, kdy tomu tak není, a závěr správního orgánu I. stupně tak není učiněn „správně“, pak by to měl být odvolací správní orgán, který se bude tímto aspektem zabývat, bez ohledu na to, zda je daný nedostatek namítán. Odpovědnost za zjištění stavu věci nesou správní orgány.

Všechny výše uvedené dovozované a odvozované závěry byly „překlenuty“ přijetím přestupkového zákona, z něhož vyplývá, že odvoláním napadené rozhodnutí má být přezkoumáváno v plném rozsahu.⁷⁸ Přezkoumávána tedy má být zákonnost vydaného rozhodnutí o přestupku i věcná správnost, přičemž není podstatné, zda je tato prostřednictvím odvolacích námitek rozporována.

⁷⁸ § 98 odst. 1 přestupkového zákona.

V rámci kapitoly 2.1. jsem se zabývala tím, jaké náležitosti má mít správní akt, aby bylo možné jej označit za zákonný. V rámci následujících kapitol se pokusím nastínit, jaké musí rozhodnutí o přestupku konkrétně být, aby bylo možné jej označit za zákonné. Popíšu, jakou působnost má přestupkový zákon, a jakým způsobem se určuje příslušnost správních orgánů. Dále objasním, jaké procedurální postupy je nutné dodržet, aby rozhodnutí o přestupku mohlo být považováno za legitimní. Rovněž vysvětlím, co musí obsahovat rozhodnutí o přestupku, a jakou formální úpravu musí splňovat. Všechny tyto aspekty popíšu z hlediska odvolacího přezkumu, přičemž se budu zabývat tím, jaké důsledky má jejich nedodržení.

Jakmile v rámci přezkoumávání rozhodnutí o přestupku na základě odvolání posoudím, zda bylo vydáno v souladu se zákonem, přistupuji k hodnocení, zda úvaha, ke které správní orgán prvního stupně dospěl, je správná. V navazujících kapitolách tedy také popíšu, jaká kritéria správnosti musí dle mého názoru rozhodnutí o přestupku splňovat, aby bylo možné dospět k závěru, že správní orgán prvního stupně věc posoudil také věcně správně.

4.4. Přezkum zákonnosti rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení

4.4.1. Časová působnost přestupkového zákona

Přestupkový zákon stanovuje, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.⁷⁹ Odpovědnost za přestupek přichází v úvahu tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správně-právními předpisy. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci. Základem této odpovědnosti je tedy protiprávní jednání, za které je možné uložit správní trest.⁸⁰

V rámci odvolacího přezkumu je zkoumáno, zda prvostupňový správní orgán užil právní úpravy účinné v době spáchání přestupku. Zde je zkoumáno, kdy byl přesně přestupek spáchán, tedy je velmi důležité určit správný moment dokonání deliktního jednání. V souvislosti s tímto přestupkový zákon stanovuje, že přestupek je spáchán v době, kdy pachatel konal nebo v případě opomenutí byl povinen konat.

⁷⁹ § 2 odst. 1 přestupkového zákona.

⁸⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 387.

Není rozhodující, kdy následek nastane nebo kdy měl nastat.⁸¹ Rovněž stanovuje, a to v § 2 odst. 4, v jakém momentu dojde k dokonání jednání v případě pokračujícího, hromadného a trvajících přestupku. Přestupkový zákon pak také pamatuje na situace, kdy může dojít k více změnám právní úpravy během páchaní přestupku.

Určení správné právní úpravy je nesmírně důležité. Pokud by jednání bylo posuzováno dle jiné než účinné úpravy v době jeho spáchání, pak takovéto rozhodnutí nemůže obstát, a je nutné jej zrušit pro nezákonnost, a věc vrátit k novému projednání. V rámci tohoto by pak prvostupňový správní orgán měl účastníky řízení uvědomit o změně právní kvalifikace a pokračovat v řízení.

V návaznosti na časovou působnost nelze také nezmínit přechodné ustanovení, které s ní souvisí, a je valného významu nyní, kdy došlo ke změně zákona, avšak některé přestupky jsou stále ještě projednávány dle zákona o přestupcích. Ve vztahu k těmto je postupováno tak, že odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.⁸² Toto ustanovení nestanovuje nic jiného než to, že k posouzení jednání jakožto přestupku má docházet na základě zákona účinného v době, kdy byl přestupek spáchán.

Při určování toho, které právní úpravy se na dané jednání užije, je stanovena výjimka, kdy lze použít jinou právní úpravu, resp. pozdější právní úpravu, a to za podmínky, že je tato právní úprava pro pachatele příznivější. Tato právní výjimka vyplývá primárně z LZPS, konkrétně čl. 40 odst. 6, jež se váže k trestní odpovědnosti. Co se rozumí onou příznivostí, není zákonem definováno. Z logiky věci se bude jednat zejména o správní trest, tedy zda dle pozdější právní úpravy se za totožné jednání může uložit z hlediska druhu, např. pouze napomenutí, z hlediska výměry pak nižší či menší správní trest. Správní trest však není jediným kritériem, na základě něhož by tato komparace byla možná. Významným aspektem může být např. i možnost upustit od potrestání či existence liberačních důvodů, což bylo

⁸¹ § 2 odst. 2 přestupkové zákona.

⁸² § 112 odst. 1 přestupkového zákona.

judikováno i Nejvyšším správním soudem.⁸³ Rozhodnutí o přestupku by tak mělo vždy obsahovat tuto možnost, resp. zdůvodnění použitelnosti či nepoužitelnosti. Pokud prvostupňový správní orgán užije příznivější pozdější právní úpravy, musí odůvodnit, v čem tato příznivost spočívá. V případě, že této možnosti nebude využito, mělo by odůvodnění rozhodnutí obsahovat posouzení, proč pozdější právní úprava není pro pachatele příznivější, přičemž nutno zdůraznit, že tato „analýza“ musí být součástí odůvodnění. Tento závěr vyplývá také z nálezu ÚS ze dne 21. 3. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05, který zmiňuje, že tímto neposouzením dochází k zásahu do práva na spravedlivý proces. Ze své aktuální praxe vím, že při změně právních úprav, ke kterým došlo přijetím přestupkového zákona, dochází v tomto směru k poměrně velké chybovosti, kdy prvostupňové správní orgány neumí výše uvedená pravidla správně aplikovat, resp. nerozlišují mezi hmotněprávními a procesně-právními ustanoveními, kdy je chybně vnímáno jako správné užití dvou právních úprav, když k řízení dochází již v době účinnosti pozdějšího (nového) zákona.

Pro úplnost k výše uvedenému dodávám, že použití pozdější právní úpravy je průlomem do zásady zákazu retroaktivity, což vyplývá mimo jiné i z rozsudku NSS ze dne 4. 12. 2018 čj. 9 As 7/2008-55, který judikuje: *„Použití pozdějšího zákona, jestliže je pro pachatele příznivější (retroaktivita in mitius či retroaktivita in bonam partem), představuje zásadní výjimku z obecného principu zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity), jakožto jednoho ze základních prvků právního státu pramenícího z požadavku právní jistoty.“*

Součástí hmotněprávní úpravy je také určení druhu a výměry správního trestu. Správní trest by rovněž měl být určován dle právní úpravy účinné v době, kdy došlo k přestupku (není-li pozdější právní úprava pro pachatele příznivější). Výjimku pak stanovuje § 2 odst. 6 přestupkového zákona, z něhož plyne, že pachateli lze uložit vždy jen takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu uvádí toliko: *“Důvodem takovéto právní úpravy je to, aby nevznikaly problémy s výkonem správního trestu, který by již účinný zákon neobsahoval.“* Tento důvod se jeví logický, nicméně v přestupkové úpravě dle mého názoru „nehrozí“, že by zákon

⁸³ Rozsudek NSS, ze dne 26. 11. 2014, čj. 8 Afs 42/2013-94.

umožňoval uložit trest, jehož výkon by mohl být komplikován tím, že pozdější právní úprava jeho uložení již neumožňuje.

Jak jsem již výše uváděla, určení správné právní úpravy při posuzování přestupkové odpovědnosti je zcela zásadního charakteru. Nesprávným postupem dochází k zásahu do legitimacy a k narušení zásad ústavní úrovně. Důsledkem takto vadně vydaného rozhodnutí bude zpravidla jeho zrušení a vrácení věci prvostupňovému správnímu orgánu.

4.4.2. Územní a osobní působnost přestupkového zákona

Stejně jako tomu bylo v zákoně o přestupcích, i v přestupkovém zákoně je územní působnost budována na principu teritoriality. Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za přestupek, který byl spáchán na území České republiky, bez ohledu na to, kým byl spáchán, bez ohledu na státní občanství, sídlo, trvalý pobyt a eventuálně další okolnosti určující vztah pachatele přestupku k České republice. Princip teritoriality je pak doplněn principem personaly. Přestupkový zákon v § 3 odst. 3 upravuje podmínky, za kterých se uplatní správně-právní odpovědnost podle právního řádu České republiky též vůči pachatelům některých přestupků spáchaných mimo území České republiky. Zákonodárce také myslel na distanční přestupky, když prostřednictvím § 3 odst. 2 stanovil právní fikci, dle které se přestupek spáchaný zcela nebo zčásti na území České republiky, i když porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo nastat zcela nebo zčásti v cizině, nebo přestupek spáchaný v cizině, pokud porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo nastat zcela nebo zčásti na území České republiky, považuje za spáchaný na území České republiky.⁸⁴

V rámci projednání přestupku je územní působnost propojena s určením místní příslušnosti. V případě, že by tato byla určena chybně, není to bez dalšího důvod pro zrušení rozhodnutí o přestupku. Tento postup lze bezesporu označit za chybný, nicméně nemusí dojít k prohlášení takového rozhodnutí za nezákonné. Tento závěr vyplývá z rozsudku NSS ze dne 4. 6. 2009 čj. 9 As 72/2008-69.

Co se týká osobní působnosti, přestupkový zákon navazuje na úpravu v zákoně o přestupcích, když osobní působnost vymezuje negativně, tedy stanovuje, na které fyzické osoby se přestupkový zákon nebude vztahovat, a ve vztahu ke komu

⁸⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 20-24.

tak ani nemůže být založena odpovědnost za přešupek. Nově byl stanoven postup v případě příslušníka bezpečnostního sboru a osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci. Dle důvodové zprávy má tato nová úprava reagovat na situace, kdy docházelo k prohlášení nicotnosti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o přešupku osoby v tomto postavení. Vyslovení nicotnosti v takové situaci také bylo NSS potvrzeno např. v rozsudku ze dne 19. 5. 2010 čj. 1 As 36/2010-44. Ustanovením § 4 odst. 6 přešupkového zákona je tak stanovena působnost správního orgánu i pro projednávání jednání, které má znaky přešupku, kterého se dopustili příslušníci bezpečnostních sborů nebo osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, v případech, kdy prvostupňovému správnímu orgánu nebude do vydání rozhodnutí o přešupku známa skutečnost, že obviněný z přešupku je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci.⁸⁵ „Nová“ právní úprava tak „přenáší“ kus odpovědnosti za vedení řízení na osoby, jichž se týká, když důsledkem jejich oznamovací nečinnosti je projednání přešupku v „klasickém“ přešupkovém řízení. Nutno podotknout, že daná oznamovací povinnost pro osoby ve výše uvedeném postavení je dána zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů⁸⁶ a zákonem o vojácích z povolání⁸⁷.

Dle mého názoru nedodržení ustanovení, jež se týká osobní působnosti přešupkového zákona, bude mít téměř vždy za následek vyslovení nicotnosti, neboť rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, resp. přešupkové řízení nemělo být vůbec vedeno. Nicotnost má být dle judikatury vyslovována tehdy, pokud rozhodnutí trpí takovými vadami, pro které je ani nelze považovat za rozhodnutí.⁸⁸ Mám za to, že vedení přešupkového řízení vůči někomu, na koho nedopadá působnost zákona, je natolik intenzivní vadou, pro kterou by bylo možné výsledek tohoto řízení, tedy rozhodnutí o přešupku, prohlásit za nicotný.

4.4.3. Věcná příslušnost a funkční příslušnost

Věcná příslušnost při projednávání přešupků je dána primárně zvláštním zákonem, v rámci něhož je konkrétní skutková podstata upravena. Pokud tomu tak není, přešupkový zákon stanovuje, že správním orgánem příslušným k řízení

⁸⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, Zákon o některých přešupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 36-37.

⁸⁶ § 45 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁸⁷ § 48 odst. 1 písm. j) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

⁸⁸ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96.

o přestupku je obecní úřad obce s rozšířenou působností.⁸⁹ Přestupkový zákon rovněž stanovuje, které přestupky může projednat obecní úřad.⁹⁰ Namísto obecního úřadu může přestupky, popř. některé z nich projednávat komise pro projednávání přestupků, jež je zvláštním orgánem zřízeným starostou obce.⁹¹

Jak jsem již naznačovala výše, správně určená věcná příslušnost je jedním z kritérií zákonného rozhodnutí. Věcnou příslušnost musí správní orgán zkoumat v průběhu celého řízení. Byť platí, že řízení je procesně vedeno dle předpisu, který byl účinný v době jeho zahájení, věcnou příslušnost, která je určována v rámci procesních ustanovení přestupkového zákona, je nutné zkoumat v průběhu celého řízení. V případě, že by došlo ke změně právního předpisu, na základě kterého je řízení vedeno, spočívající ve změně věcné příslušnosti, bylo by nutné tento aspekt respektovat a věc předat aktuálně věcně příslušnému správnímu orgánu.

Pokud by v rámci odvolacího přezkumu došlo ke zjištění, že odvoláním napadené rozhodnutí bylo vydáno věcně nepřislušným správním orgánem, nelze bez dalšího říci, zda by takové rozhodnutí mělo být zrušeno pro nezákonnost nebo by mělo dojít k prohlášení jeho nicotnosti. Nedostatek věcné příslušnosti je zcela zásadní vadou, kterou nelze zhojit. Jediným prostředkem nápravy, pokud by bylo rozhodnutí zrušeno, je předání věcně příslušnému správnímu orgánu.⁹²

Z § 77 odst. 1 správního řádu plyne, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán *vůbec* příslušný. Nabízí se tedy otázka, jakým způsobem rozlišit, kdy je nutné rozhodnutí vydané věcně nepřislušným správním orgánem považovat za nezákonné a zrušit jej, nebo jej prohlásit za nicotné. Z rozsudku NSS ze dne 27. 1. 2005 čj. 1 Afs 1/2004-58 plyne, že nicotnost rozhodnutí v případě věcné nepřislušnosti je možné prohlásit tehdy, pokud se jedná o tzv. absolutní nicotnost, tedy nemožnost rozhodovat o věcech jistého druhu. Chápu to tak, že, aby došlo k prohlášení nicotnosti rozhodnutí o přestupku, muselo by dojít např. k tomu, že tento projednával např. soud namísto správního orgánu, kdežto v případě zrušení pro nezákonnost by mohlo dojít tehdy, pokud by konkrétní přestupek na místo obecního úřadu obce s rozšířenou působností projednával „pouze“ obecní úřad.

⁸⁹ § 60 odst. 1 přestupkového zákona.

⁹⁰ § 60 odst. 2 přestupkového zákona.

⁹¹ § 61 odst. 1 přestupkového zákona.

⁹² ONDRUŠ. Radek. *Správní řád, Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde a.s., 2005, s. 52.

V souvislosti s nicotností z důvodu věcné nepříslušnosti je třeba odlišovat věcnou a funkční příslušnost. O funkční příslušnosti hovoříme u obcí a krajů, neboť v rámci obce a kraje existuje několik správních orgánů ve smyslu § 1 odst. 1, a je třeba určit, který z nich bude v konkrétní věci vést řízení. Například v rámci obce může vést správní řízení obecní úřad, rada obce, či zvláštní orgán obce. Potom v případě, kdy přestupkové řízení vedla komise k projednávání přestupků zřízená jako zvláštní orgán obce, ačkoli byl k řízení podle zákona příslušný obecní úřad, nelze hovořit o věcné, ale o funkční nepříslušnosti komise k projednávání přestupků. Rozhodnutí vydané komisí tedy nebude nicotné, ale „pouze“ vydané v rozporu s právními předpisy.⁹³

4.4.4. Místní příslušnost

Přestupkový zákon stanovuje, že určení místní příslušnosti správního orgánu, který má věc projednat, se primárně určuje dle místa spáchání přestupku.⁹⁴ V případě, že toto kritérium užít nelze, popř. byl přestupek spáchán mimo území ČR, určí se místí příslušnost dle jiných kritérií, a to dle místa posledního trvalého pobytu, v případě fyzických osob⁹⁵, nebo dle místa sídla, místa výkonu činnosti či místa nemovitého majetku, v případě podnikajících fyzických osob a právnických osob.⁹⁶ V případě distančních deliktů či nemožnosti určit místně příslušný správní orgán dle zmíněných kritérií, bude místní příslušnost určena dle místa, kde vyšel přestupek najevo.⁹⁷ Místem, kde vyšel přestupek najevo, se dle mého názoru rozumí místo, kde se projeví negativní následky jednání, v němž je přestupek spatřován. Setkala jsem se s názorem, že tímto místem je místo, kde byl přestupek oznámen. Mám za to, že tomu tak být může, když osoba dotčená přestupkem zajde např. určité jednání ohlásit, a tam je následně zjištěno, že toto jednání vykazuje znaky přestupky, nicméně ne vždy tomu tak musí být.

Z § 64 odst. 2 přestupkového zákona jednoznačně vyplývá, že i v případě zjištění místní nepříslušnosti má být věc bezodkladně předána místně příslušnému správnímu orgánu. V případě, že by o přestupku rozhodoval místně nepříslušný správní orgán, je otázkou, zda tato vada by měla mít za následek zrušení rozhodnutí

⁹³ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 427.

⁹⁴ § 62 odst. 1 přestupkového zákona.

⁹⁵ § 62 odst. 2 přestupkového zákona.

⁹⁶ § 62 odst. 3 přestupkového zákona.

⁹⁷ § 62 odst. 4 přestupkového zákona.

pro nezákonnost či snad vylovení nicotnosti. V rozsudku KS v Českých Budějovicích ze dne 27. 6. 2008 čj. 10 Ca 93/2008-33 se judikuje: *„Rozhodnutí vydané místně nepříslušným orgánem způsobuje, že rozhodnutí je vadné a je dán důvod k jeho zrušení. Porušení kritéria místní příslušnosti představuje vadu řízení, která zakládá nezákonnost rozhodnutí, nikoliv však nicotnost. K této vadě musí soud přihlídnout z úřední povinnosti.“*. Domnívám se, že tento závěr je zcela na místě a mám za to, že pokud zákon stanovuje, dle kterých kritérií má být určen místně příslušný správní orgán, pak nedodržení tohoto ustanovení způsobuje vadu, která skutečně zakládá nezákonnost. Poměrně zajímavým se pak jeví rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2009 čj. 9 As 72/2008-69, z něhož plyne, že: *„Jestliže v předmětném správním řízení rozhodoval místně nepříslušný správní orgán, není pochyb o tom, že se jedná o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Na druhou stranu však nelze konstatovat, že každé procesní pochybení správního orgánu, resp. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, má bez dalšího za následek závěr o nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé, a tedy i o důvodnosti podané žaloby. Vždy je třeba zkoumat, zda to které porušení vede rovněž ke zkrácení subjektivních veřejných práv žalobce, k němuž může dojít nejenom porušením procesních práv účastníka řízení, ale též nesprávnou aplikací hmotněprávních předpisů.“*. Ačkoliv tento judikát působí veskrze rozumně, myslím si, že prakticky „říká“, že procesní pochybení není důvodem pro nezákonnost postupu, pokud nedojde ke zkrácení subjektivních veřejných práv. Mám za to, že daný rozsudek je svým způsobem výjimečný. Ze své zkušenosti vím, že pokud je rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalováno u soudu, pak se tento primárně zabývá procesním postupem, a pokud tento není bezvadný, pak ani nepřistupuje k meritornímu hodnocení.

Pokud bych tedy měla shrnout problematiku místní nepříslušnosti, myslím si, že takovýto nedostatek zakládá nezákonnost rozhodnutí o přestupku. Pokud odvolací správní orgán na tuto vadu narazí, měl by dané rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, v rámci něhož by měla být věc předána v souladu s § 64 odst. 2 přestupkového zákona.

4.4.5. Oprávněná úřední osoba

Ze správního řádu plyne, že úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu dle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené

vedoucím správního orgánu.⁹⁸ Záznam o tomto určení musí být součástí spisové dokumentace. Pouze tato osoba, resp. může jich být i více, by měla činit úkony v rámci řízení, pro které je jakožto oprávněná úřední osoba určena. V případě kolektivního orgánu, kterým je u přestupku nezřídka komise pro projednávání přestupku, musí být jakožto oprávněná úřední osoba jmenován každý z členů. Z praxe vím, že právě u komisí pro projednávání přestupků bývá na toto velmi často zapomínáno a součástí spisu bývá pouze jmenovací dekret pro předsedu a jednotlivé členy, nicméně tito nejsou pro konkrétní věc určení jakožto oprávněné úřední osoby. V takovém případě je to dle mého názoru jednoznačně nedostatek při vedení spisové dokumentace.

Záznam o určení oprávněné úřední osoby by měl být součástí spisové dokumentace, aby tento údaj byl zjistitelný při nahlížení do spisu. Účastníci řízení by měli vědět, kdo je oprávněnou úřední osobou, primárně proto, aby se mohli případně bránit proti její možné podjatosti.⁹⁹ Zjištění této skutečnosti mohou účastníci řízení využít nejen nahlížením do spisu, ale také požádáním o tuto informaci, což umožňuje § 15 odst. 4 správního řádu.

S oprávněnou úřední osobou velmi úzce souvisí její možná podjatost. Ustanovení o důvodech a způsobech řešení podjatosti souvisí primárně se zásadou rovnosti dotčených osob, resp. zásadou nestranného přístupu, vyjádřenou v § 7 správního řádu.¹⁰⁰ Správní řád rozlišuje podjatost zjištěnou z moci úřední a podjatost, kterou vznese účastník řízení prostřednictvím námítky. Co se týká důvodů podjatosti, tyto vymezuje § 14 odst. 1 správního řádu.

V případě, že podjatost zjistí sama úřední osoba, která se podílí na vedení daného řízení, měla by tuto skutečnost oznámit svému představenému, jehož povinností je ji posoudit.¹⁰¹ V případě pozitivního zjištění, je tato úřední osoba vyloučena, a následně dochází k určení jiné úřední osoby, a to usnesením, které se pouze poznamenává do spisu. V případě, že nelze určit nikoho jiného, měla by být věc předána nadřízenému právnímu orgánu.¹⁰²

⁹⁸ § 15 odst. 2 správního řádu.

⁹⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges s.r.o., 2012, s. 61.

¹⁰⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 176.

¹⁰¹ § 14 odst. 4 správního řádu.

¹⁰² § 14 odst. 5 správního řádu.

S podjatostí zjištěnou z moci úřední souvisí „nová“ úprava v přestupkovém zákoně, konkrétně v § 63, kde je presumována možná podjatost celého správního orgánu, prvostupňového i odvolacího, nikoliv jen úředních osob. Tato úprava je speciální k § 14 správního řádu. Před přijetím této právní úpravy judikatura dovodila, že rozhoduje-li orgán územního samosprávního celku ve správním řízení ve věci, která se týká jeho zájmu, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k dané veřejnoprávní korporaci tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.¹⁰³ Rozdílnost daných úprav je takový, že v případě použití § 14 správního řádu by měla být podjatost zkoumána individuálně, tedy měla by být posuzována, kdežto v případě užití § 63 přestupkového zákona zde není vůbec prostor pro úvahu, tedy aplikuje se bez dalšího a musí dojít k delegaci na jiný správní orgán. Dle mého názoru v případě neuplatnění § 63 přestupkového zákona je zde důvod vždy pro zrušení rozhodnutí o přestupku, jež bylo vydáno.

V případě, že § 14 odst. 1 správního řádu nebude aplikován, bude záležet na tom, zda bude nakonec podjatost vyhodnocena kladně či nikoliv. V tomto názoru mě utvrzuje i usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2014 čj. 9 As 121/2014-33, z něhož plyne: *„Rušit zákonné a věcně správné rozhodnutí vydané nepodjatou osobou jen proto, že o věci ní směřující námitce podjatosti nebylo před vydáním rozhodnutí ve věci samé pravomocně rozhodnuto a odvolání proti tomuto usnesení nemá odkladný účinek, by bylo formalismem. Naopak zjevnou a nepochybnou vadou řízení s vlivem na zákonnost, by bylo vydání meritorního rozhodnutí podjatou úřední osobou, bez ohledu na to, jak se správní orgán s namítanou podjatostí vypořádal. Otázku podjatosti je třeba posuzovat nikoliv čistě formálně, ale materiálně.“*

Co se týká podjatosti, kterou vnímá účastník řízení, tato může být namítána tehdy, jakmile se o ní daný účastník dozví, přičemž uplatněna musí být bezodkladně.¹⁰⁴ V případě, že nebude námitka podjatosti vznesena včas, vystavuje se účastník řízení riziku, že bude považována za opožděnou. Jak se s takovou námitkou pak vypořádat, vysvětluje např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2013 čj. 5 As 77/2011-58: *„Na druhou stranu je třeba vzít v potaz, že formulaci „k námitce se*

¹⁰³ Rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119. Nyní je tento problém řešen § 14 odst. 2 správního řádu.

¹⁰⁴ § 14 odst. 3 správního řádu.

nepřihlédne“ nutno vykládat tak, že v případě, kdy není námitka podána bez zbytečného odkladu, neznamena to, že nebude posuzována vůbec (tedy že by správní orgány neměly k případné existenci důvodů zakládajících podjatost úřední osoby vůbec přihlížet), ale pouze to, že o ní nebude rozhodnuto samostatným usnesením. To se týká i „opožděné“ námitky vznesené až v odvolání, kterou odvolací správní orgán posoudí ve svém rozhodnutí ve věci samé.“. V takovém případě by tedy bylo namístě, aby správní orgán posoudil námitku podjatosti jakožto podnět, na základě něhož bude podjatost zkoumána z moci úřední.¹⁰⁵ Mám za to, že takový postup je zcela správný. V případě, že by k námitce podjatosti, resp. její podstatě nebylo vůbec přihlíženo, vystavoval by se správní orgán tomu, že o věci v meritu rozhodoval někdo, kdo fakticky podjatý byl, což by zcela jistě byl důvod pro závěr o vadnosti takového rozhodnutí.

V rámci odvolacího přezkumu se poměrně často setkávám s argumentací účastníka řízení, který není spokojen s vyřízením námitky podjatosti, že prvostupňový správní orgán pokračoval v řízení, aniž by vyčkal na právní moc usnesení o námitce podjatosti, přičemž velmi často je nespokojenost důsledkem nesprávně vznesené námitky podjatosti, neboť důvody tvrzené podjatosti nekorespondují s § 14 odst. 1 správního řádu. Tato úvaha v případě, že podjatost vyslovena není, zcela jistě není správná a nemá oporu v zákoně, neboť usnesení, kterým je rozhodováno o námitce podjatosti, nemá v souladu s § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek. Na tento průběh tak není možné nahlížet ani jako na nezákonný. Toto potvrzuje i judikatura: *„Správní orgán I. stupně proto mohl pokračovat v řízení proti stěžovateli již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti ze dne 28. 6. 2010, byť samozřejmě nesl riziko, že odvolací orgán bude mít na námitku podjatosti jiný názor. Vyřízení námitky podjatosti, byť nepravomocné, tedy předcházelo vydání rozhodnutí ve věci samé a byly splněny zákonné požadavky pro vydání rozhodnutí.“.*¹⁰⁶ Usnesení o námitce podjatosti, kdy podjatost není shledána, je tak nutné oznámit v souladu s § 72 správního řádu a poté může být pokračováno v řízení o věci samé.

Ze své zkušenosti vím, že problémové bývá vznesení námitky podjatosti bez uvedení důvodu, kdy na ni není žádným způsobem reagováno. Tento postup není dle mého názoru správný, neboť účastník řízení učinil podání dle § 37 správního

¹⁰⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 183.

¹⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2012, čj. 1 As 55/2012-32.

řádu, které obsahovalo vady, a správní orgán jej nevyzval k nápravě. V případě, že je tato skutečnost zjištěna až v rámci odvolacího řízení vedeného na základě odvolání proti rozhodnutí o přestupku, pak je zde důvod prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit k došetření.

4.4.6. Doručování

Vzhledem k tomu, že správní řízení je založeno na zásadě písemnosti, úkony, výstupy těchto úkonů správního orgánu jsou většinou adresátům oznamovány doručením. Správní řád stanovuje poměrně obsáhle pravidla pro proces doručování, přičemž je rozlišováno, zda se doručuje fyzické osobě či právnické osobě. Správní řád pamatuje také na doručování do ciziny, a dále stanovuje, jak má být postupováno v případě, že se při doručování vyskytnou jisté překážky. Přestupkový zákon stanovuje specifika týkající se doručování veřejnou vyhláškou a doručování zmocněnci.

Obecně platí, že písemnost doručuje správní orgán, který ji vydal. Rovněž ten pak nese odpovědnost za doručení, resp. za účinky, které (ne)doručením (ne)nastávají. Nedodržením zákonného postupu se prvostupňový správní orgán vystavuje možnosti, že jeho rozhodnutí o přestupku bude z tohoto důvodu zrušeno.

Ze správního řádu¹⁰⁷ vyplývá pořadí způsobů jak má správní orgán doručovat, a míst, kam má doručovat. Primárně může správní orgán doručovat tzv. na místě, pokud adresát je přítomen při provádění úkonu a poskytne správnímu orgánu součinnost pro doručení písemnosti, která je mu fyzicky předána. Tato skutečnost by měla být zaznamenána. Pokud takto doručovat nelze, připadá v úvahu doručování do datové schránky. Dále správní řád stanovuje možnost doručovat na adresátem určenou elektronickou adresu.¹⁰⁸ Správní orgán doručuje také prostřednictvím poštovního doručovatele, a to na adresu adresátem zvolenou nebo adresu, jež se určuje dle pravidel pro doručování, kdy se z logiky věci rozlišuje, zda se jedná o fyzickou, právnickou nebo podnikající fyzickou osobu.

Absolutní přednost při doručování má dodání do datové schránky, a to i před doručováním na zvolenou adresu.¹⁰⁹ V případě, že adresát má zřízenou datovou schránku a není mu do ní doručováno, jedná se o nesprávný postup. Důsledkem pak

¹⁰⁷ § 19 odst. 1-4.

¹⁰⁸ Z § 19 odst. 9 správního řádu však vyplývá, že písemnost je doručena, jakmile adresát potvrdí převzetí doručované písemnosti datovou zprávou podepsanou adresátem.

¹⁰⁹ např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2017, čj. 1 As 90/2010-95.

je skutečnost, že nemohou nastat právní účinky doručované písemnosti, ledaže by se s ní adresát skutečně seznámil. V případě, že by písemnost adresátovi nebyla fyzicky doručena, nemůže správní orgán uplatnit fikci doručení, neboť nepostupoval v souladu se zákonem.¹¹⁰ Pokud by takovéto pochybení bylo zjištěno v rámci odvolacího řízení, záleželo by, jaká písemnost byla takto doručována, resp. bylo by otázkou, zda se účastník řízení vůbec dozvěděl o tom, že je proti němu nějaké řízení vedeno. V případě, že by věc byla až u odvolacího správního orgánu na základě odvolání, pak tato vada může být shledána s největší pravděpodobností u jiného účastníka řízení, než toho, který podal odvolání, a který byl tedy seznámen s jím napadeným rozhodnutím. Z praxe je mi takováto skutečnost známa, kdy takto bylo nesprávně doručováno obviněnému, bylo i rozhodnuto o jeho vině za přestupek, přičemž odvolání podal poškozený. V této věci obviněný ani nevěděl, že vůči němu bylo zahájeno řízení o přestupku, kdy se s písemnostmi ani nemohl seznámit, když na adrese trvalého bydliště se nezdržoval a měl zřízenou datovou schránku.

Institut doručování je založen na materiálním pojetí a jeho smyslem je, aby se doručovaná písemnost dostala do sféry vlivu adresáta a ten měl faktickou možnost se s ní seznámit. Případná formální pochybení při volbě způsobu doručování budou v zásadě vždy zhojena, dostane-li se doručovaná písemnost, byť nesprávným kanálem, do rukou adresáta. V takovém případě není třeba písemnost znovu doručovat.¹¹¹

4.4.7. Zahájení řízení

Správní orgán má povinnost zahájit řízení o každém přestupku, který zjistí.¹¹² Přijetím přestupkového zákona došlo ke změně spočívající v tom, že řízení o přestupku je vždy řízením vedeným z moci úřední. Dosavadní právní úprava umožňovala, aby řízení bylo zahájeno na základě iniciativy „účastníka řízení“¹¹³, a to podáním návrhu na projednání přestupku.¹¹⁴ Na skutečnosti, že řízení o přestupku je vždy řízením *ex offo*, nic nemění nutnost vyžádat si u některých skutkových podstat souhlas se zahájením řízení o konkrétním přestupku spáchaným konkrétním podezřelým.

¹¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, čj. 4 As 6/2013-28.

¹¹¹ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 118-119.

¹¹² § 78 odst. 1 přestupkového zákona.

¹¹³ Účastníkem řízení se stal až jeho zahájením. Možno pouze u vybraných skutkových podstat.

¹¹⁴ § 68 zákona o přestupcích.

Řízení je zahájeno, jakmile je podezřelému sděleno konkrétní obvinění. Dle aktuální úpravy tak lze učinit dvojím způsobem. Oznámení o zahájení řízení je možné podezřelému doručit nebo ústně vyhlásit. Na požádání správní orgán vydá o tomto písemné potvrzení.¹¹⁵ Domnívám se, že k tomuto ústnímu vyhlášení bude nejčastěji docházet po podání vysvětlení, kdy se podezřelý dostaví ke správnímu orgánu osobně. V případě vedení společného řízení je toto zahájeno, jakmile se oznámení dostane ve známost všem podezřelým z přestupku.

Oznámení o zahájení řízení je velmi významným úkonem správního orgánu. Sdělením obvinění se z podezřelého stává obviněný.¹¹⁶ Za velmi důležité považuji při zahajování řízení, resp. oznamování obvinění, vymezení skutku, o kterém má být rozhodnuto. Skutek by měl být precizován co nejpřesněji, neboť jen o tomto pak může být meritorně rozhodováno. Skutkem se rozumí určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která může mít znaky jednoho či více deliktů, popř. nemusí vykazovat znaky žádného deliktu.¹¹⁷ Stejně jako trestní právo je i právo přestupkové „zatíženo“ procesní zásadou totožnosti skutku. Totožnost skutku mezi oznámením o zahájení řízení a rozhodnutím je dána při zachování totožnosti jednání a následku, avšak i v případě, je-li zachována jen totožnost jednání nebo jen totožnost následku anebo při částečné totožnosti jednání nebo následku. Z uvedeného tedy vyplývá, že totožnost skutku neznamena, že mezi popisem skutku v oznámení o zahájení řízení a popisem skutku ve výrokové části rozhodnutí o přestupku musí být úplná shoda. Na zachování totožnosti skutku nemají vliv změny v okolnostech, které pouze individualizují skutek z hlediska času, místa, způsobu spáchání přestupku, formy zavinění, rozsahu následku, pakliže shoda v jednání či následku dotčena není.¹¹⁸ Na podstatě skutku tak nic nezmění např. upřesnění data spáchání přestupku oproti oznámení o zahájení řízení¹¹⁹. Totéž platí např. pro zpřesnění způsobu provedení přestupku. Totožnost skutku bude zachována

¹¹⁵ § 78 odst. 2 přestupkového zákona.

¹¹⁶ Vyplývá z § 69 odst. 1 přestupkového zákona, když oznámení o zahájení řízení je prvním úkonem správního orgánu vůči podezřelému.

¹¹⁷ JELÍNEK, Jiří, a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges s.r.o., 2009, s. 326-327.

¹¹⁸ BEDNÁŘ, Miroslav. *Problematika totožnosti skutku* [online]. epravo.cz, 30. 6. 2014 [citováno dne 1. 8. 2018]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/problematika_totoznosti_skutku_94535.html>.

¹¹⁹ Pakliže tato skutečnost nemá podstatný vliv na skutek samotný.

i v případě upřesnění množství poškozených věcí, vyčíslení škody.¹²⁰ Vymezení skutku je významné z hlediska možného založení překážek *litispence a rei iudicatae*. Tyto překážky jsou odrazem zásady *ne bis in idem*. Na rozhodnutí o přestupku, které by vzešlo z řízení zatíženého překážkou věci zahájené, by bylo nutné hledět jako na nezákonné rozhodnutí, které by musel odvolací správní orgán zrušit a řízení zastavit, přičemž by se ani nezabýval odvolacími námitkami a vlastním procesem řízení.¹²¹ Překážka věci pravomocně rozhodnuté není považována za tak zásadní vadu, aby bylo nutné rozhodnutí vydané v řízení zatížené touto překážkou, prohlásit za nicotné, nýbrž toto by mělo být zrušeno pro nezákonnost.¹²²

Jak již bylo uvedeno výše, na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.¹²³ V opačném případě by bylo nutné shledat rozhodnutí o přestupku, kdy obvinění za dané jednání nebylo sděleno v souladu se zákonem, jakožto nezákonné. Skutek by měl být vymezen tak, aby nebylo možné je zaměnit s jiným.¹²⁴

V případě, že by správní orgán rozšiřoval předmět řízení o další skutek, popř. skutky, což dle přestupkového zákona¹²⁵ výslovně učinit může, bylo by nutné postupovat stejným způsobem jako u oznámení zahájení řízení prvotního skutku, neboť ve vztahu k těmto dalším skutkům správní orgán zahajuje řízení.

Přestupkový zákon stanovuje, že v oznámení o zahájení řízení má být daný skutek i předběžně právně kvalifikován.¹²⁶ Je samozřejmé, že správní orgán nemůže mít od počátku správního řízení všechny podklady a informace, které by mohl zohlednit v oznámení o zahájení řízení. Teprve v průběhu řízení opatřuje všechny

¹²⁰ BEDNÁŘ, Miroslav. *Problematika totožnosti skutku* [online]. epravo.cz, 30. 6. 2014 [citováno dne 1. 8. 2018]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/problematika_totoznosti_skutku_94535.html>.

¹²¹ Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2011, čj. 15 Ca 12/2009-50.

¹²² Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 Afs 68/2007-82.

¹²³ Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541.

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2017, čj. 2 As 194/2017-37.

¹²⁵ § 78 odst. 4 přestupkového zákona, věta první.

¹²⁶ § 78 odst. 3 přestupkového zákona.

nezbytné podklady a provádí důkazy, které mohou v závěru sloužit pro konečné rozhodnutí ve věci. Nelze proto předpokládat, že správní orgán bude vždy schopen precizně formulovat právní kvalifikaci v oznámení o zahájení správního řízení, respektive v počátečních fázích správního řízení, kdy si teprve vytváří obraz o projednávané věci.¹²⁷ Pokud by v průběhu řízení dospěl k závěru, že právní kvalifikace má být jiná, je nutné, aby o tom obviněného informoval. Opomenutí tohoto postupu není samo o sobě dle mého názoru důvodem pro zrušení rozhodnutí o přestupku, pokud by bylo napadeno odvoláním. Nicméně tímto opomenutím může správní orgán zkrátit obviněného na jeho právu na spravedlivý proces, pokud má praktický význam pro obhajobu.¹²⁸ Pokud tedy neupozornění obviněného na změnu právní kvalifikace může mít reálný negativní vliv na možnost uplatnění jeho obhajoby, může se správní orgán dopustit vážného procesního pochybení, které by mohlo způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí, což by implikovalo zrušení takového rozhodnutí o přestupku.¹²⁹

Předpokladem zákonného procesního postupu je mimo jiné také zahájení řízení včas, tedy v souladu se lhůtami stanovenými zákonem. Přestupkový zákon nestanovuje na rozdíl od zákona o přestupcích¹³⁰ lhůtu, do kdy má správní orgán zahájit řízení o přestupku. Dle mého názoru by se mělo vycházet ze správního řádu, z něhož vyplývá možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti ve chvíli, kdy prvostupňový správní orgán nezahájí řízení o přestupku do 30 dní ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.¹³¹ Nedodržení této lhůty však není důvodem pro zrušení rozhodnutí o přestupku pro nezákonnost procesního postupu.

4.4.8. Ústní jednání

S přijetím přestupkového zákona jsem zaznamenala jistou euforii kolem toho, že již není povinností správního orgánu nařizovat jednání. Osobně mám za to, že tento povyk je lichý. Z přestupkového zákona vyplývá, že správní orgán může nařídít ústní jednání.¹³² Rozumím tomu, že z dikce zákona vyplývá fakultativnost. Nicméně

¹²⁷ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 675.

¹²⁸ Usnesení ÚS ze dne 14. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 826/07.

¹²⁹ Usnesení ÚS ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. I. ÚS 1303/12.

¹³⁰ § 67 odst. 3 zákona o přestupcích.

¹³¹ § 80 odst. 2 správního řádu.

¹³² § 80 odst. 1 přestupkového zákona.

přestupkový zákon také stanovuje, kdy je nutné nařídit ústní jednání. Je tomu v případě, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci, obviněným je mladistvý, nebo pokud o to požádá obviněný, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv.¹³³ Správní orgán musí obviněného o možnosti požadovat ústní jednání poučit.¹³⁴ Je otázkou, jak naložit se zjištěním, že správní orgán o této možnosti obviněného nepoučil. Jak již bylo uvedeno, nařízení ústního jednání na základě žádosti obviněného předchází posouzení správního orgánu, zda je to nezbytné k uplatnění jeho práv. V případě, že by v odvolacím řízení bylo posuzováno, zda opomenutí tohoto poučení může mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, odvolací správní orgán by činil spekulativní úvahu, neboť nemůže vědět, k uplatnění jakých práv by obviněný žádal konání ústního jednání. Tento postup není dle mého názoru správný a myslím si, že je zde důvod pro zrušení rozhodnutí o přestupku vydaného v řízení, kde došlo k tomuto procesnímu pochybení.

Mám za to, že skutkový stav by měl být vždy zjišťován na ústním jednání, neboť takto to vyplývá z přestupkového zákona. Osobně se kloním k postupu takovému, že pokud má správní orgán zjištěn skutkový stav v souladu se zásadou materiální pravdy, měl by vydat „klasický“ příkaz nebo jeho variantu příkaz na místě. Pokud skutkový stav není zjištěn v souladu se zásadou materiální pravdy, pak by mělo být řízení zahájeno, a s tím by mělo být automaticky nařízeno ústní jednání. Slýchávám názor, že je možné zahájit řízení, ústní jednání neprovádět a dát pouze obviněnému a dalším účastníkům řízení možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům založeným ve spise, popř. navrhnout doplnění dokazování. Tomuto postupu příliš nerozumím, dokonce se domnívám, že není správný, neboť pokud správní orgán zahájí řízení a vlastně v něm nic faktického neprovede, pak zatěžuje obviněného náklady takto vedeného řízení.

Jsem si vědoma existence judikatury NSS¹³⁵, z níž plyne, že správní orgán, který v prvním stupni v řízení o přestupku rozhodl, aniž by nařídil ústní jednání, se dopustil vady řízení, tato vada však nemusí mít bez dalšího vliv na zákonnost. Musím však přiznat, že s tímto rozsudkem, který byl vydán v době účinnosti zákona o přestupcích¹³⁶, nesouhlasím, neboť se domnívám, že nenařízení ústního jednání

¹³³ § 80 odst. 2 přestupkového zákona, věta třetí.

¹³⁴ § 80 odst. 2 přestupkového zákona, věta druhá.

¹³⁵ Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2005, čj. 3 As 46/2004-60.

¹³⁶ § 74 odst. 1 zákona o přestupcích - o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání.

ve věci přestupku, tedy v řízení, kde je sděleno obvinění z protiprávního jednání, je zásadní vadou, pro které by mělo zrušeno. Za současné právní úpravy by takový postup znamenal to, že správní orgán neměl dostatečně zjištěn skutkový stav, a měl tak nařídit ústní jednání, přesto tak neučinil. Tato skutečnost je dle mého názoru dostatečným důvodem pro vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o přestupku vydaného v takto provedeném řízení, když došlo k narušení práva obviněného bezprostředně se k věci v rámci ústního jednání vyjádřit.

Pokud správní orgán nařídí ústní jednání, měl by účastníky k tomuto řádně předvolat.¹³⁷ Písemné předvolání se doručuje do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci, a z jakého důvodu se má dostavit, a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo, nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.¹³⁸ V případě obviněného z přestupku je jeho účast podle zákona nezbytná. Přestupkový zákon totiž stanoví, že ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu. Tím má být zaručeno právo obviněného na jeho řádnou obhajobu.

Zmíněný souhlas s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti by musel být učiněn explicitně a prokazatelným způsobem. Jestliže by byl učiněn ústně například po telefonu, bylo by nezbytné učinit o této skutečnosti úřední záznam do spisu. Pokud jde o zmíněnou omluvu, nepostačuje „jakákoliv“ omluva, ale musí být náležitá a důvodná.¹³⁹ Ze správního řádu ani přestupkového zákona nevyplývá, jakou podobu či formu má omluva mít. Omluva tak může být dle mého názoru učiněna prakticky jakoukoliv formou. Co se týká jejího obsahu, mělo by být zřejmé, k jakému ústnímu jednání se váže, kdo se omlouvá a proč. Dostatečným důvodem zakládajícím překážku, pro kterou by správní orgán nemohl projednat přestupkovou věc v nepřítomnosti obviněného, by nebylo s ohledem na soudní judikaturu například pracovní přetížení advokáta nebo běžná lékařská zpráva, zdravotní záznam

¹³⁷ § 80 odst. 4 správního řádu.

¹³⁸ § 59 správního řádu.

¹³⁹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 695.

o průběžném zdravotním stavu účastníka řízení, které nejsou spojeny s jeho dočasnou pracovní neschopností, atd.¹⁴⁰ Z omluvy musí být patrné, proč se předvolaný nemůže dostavit k ústnímu jednání. Velmi často se setkávám s omluvami z ústního jednání z důvodu pracovní neschopnosti. V takovém případě by měl správní orgán zkoumat, zda důvod pracovní neschopnosti je i důvodem, proč se předvolaný nemůže dostavit k ústnímu jednání, neboť pracovní neschopnost automaticky neznámá nemožnost dostavit se k ústnímu jednání. Důvody, na něž odkazuje účastník řízení, již neplatí v případě zástupce účastníka řízení, kterým je advokát, protože ten se může v rámci svého pověření dát zastoupit jiným advokátem.¹⁴¹

Správní orgán, k jehož ústnímu jednání se daná omluva váže, by měl posoudit důvodnost takové omluvy a učinit o tomto závěr, na základě kterého buď ústní jednání provede či jej odročí. Vyhodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, by měl správní orgán provádět i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný pro jeho další přeložení.¹⁴²

Co se týká včasnosti omluvy, z judikatury vyplývá, že je nutné trvat na bezodkladnosti omluvy, tedy aby byla sdělena ihned poté, co vznikne překážka bránící v účasti na jednání.¹⁴³ Pokud účastníkovi řízení určitý termín, kdy by se mělo konat ústní jednání, nevyhovuje, měl by se pokusit domluvit u správního orgánu termín jiný. Pokud se o to ani nepokusil, je na pozdější námitky účastníka řízení vůči jeho nepřítomnosti možné pohlížet jako na účelové.¹⁴⁴

Pokud by ze spisového materiálu nevyplývalo, jak správní orgán s takovou omluvou naložil a provedl by ústní jednání v nepřítomnosti obviněného, jednalo by se o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku, a to pro porušení práva obviněného na obhajobu. Osobně se kloním spíše k tomu, aby ve vztahu k obviněným, resp. k jejich omluvám bylo přistupováno s opatrností, a to zejména při hodnocení, zda je omluva řádná.

¹⁴⁰ Tamtéž.

¹⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, čj. 7 As 28/2009-99.

¹⁴² Rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2007, čj. 7 As 34/2007-56.

¹⁴³ Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, čj. 3 As 140/2015-24.

¹⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2004, čj. 6 As 50/2003-41.

Ze správního řádu vyplývá, že v případě, kdy se předvolaný nedostaví k ústnímu jednání, ač byl předvolán řádně a včas, může být uloženo pořádkové opatření. Je potřeba mít na paměti, že ve vztahu k obviněným z přestupku tato aplikace není prakticky možná, neboť obviněný nemá povinnost se dostavit k ústnímu jednání. Je čistě na něm, jakou procesí strategii zvolí. Jediným „postihem“ obviněného za nedostavení se k ústnímu jednání, pokud se z něj řádně a včas neomluvil, ač byl řádně a včas předvolán, může být konání tohoto ústního jednání v jeho nepřítomnosti.¹⁴⁵ S přijetím přestupkového zákona došlo k drobné změně zákonného ustanovení, jež se týká konání ústního jednání v nepřítomnosti obviněného. V zákoně o přestupcích bylo stanoveno, že o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání, v nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.¹⁴⁶ Judikaturou bylo dovozeno, že „projednat věc“ znamená i rozhodnout ji¹⁴⁷, tudíž v nepřítomnosti může být i rozhodnuto, a není tedy nutné dávat obviněnému možnost dle § 36 odst. 3 správního řádu. Přestupkový zákon však stanovuje, že v nepřítomnosti lze „pouze“ konat ústní jednání. Domnívám se tedy, že pokud by správní orgán měl v plánu po takovém ústním jednání ihned rozhodnout, měl by na to pamatovat v poučení učiněném v rámci předvolání k ústnímu jednání, kde by měl obviněného upozornit na to, že na *tomto konkrétním ústním jednání* mu bude dána také možnost vyjádřit se, popř. doplnit spis v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Dle mého názoru je důležité, aby obviněný z přestupku byl obeznámen s tím, že správní orgán ukončuje dokazování, a má v plánu o věci rozhodnout. V případě, že se obviněný ústního jednání účastní, může jej o tom správní orgán zpravit.

Pokud by vyvstaly pochybnosti o řádném předvolání obviněného z přestupku, platí, že řádně předvolán nebyl. V oblasti správního trestání platí princip presumpce nevinny a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného.¹⁴⁸

Závěrem musím uvést to, s čím jsem se během své praxe setkala, a co považuji za zcela nesprávné. Správní orgán uložil obviněnému náklady řízení dle §

¹⁴⁵ § 80 odst. 4 přestupkového zákona.

¹⁴⁶ § 74 odst. 1 zákona o přestupcích.

¹⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2007, čj. 4 As 4/2007-46.

¹⁴⁸ Nález ÚS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.

79 odst. 6 správního řádu, přičemž tyto odůvodnil vynaloženými prostředky na „předvolánky“, které byly zaslány zbytečně, když se obviněný k ústnímu jednání nedostavil a to tak nebylo možné konat. Tento postup je jednoznačně nezákonný, neboť obviněný má právo nedostavit se k ústnímu jednání.

4.4.9. Dokazování

Proces dokazování je velmi významnou částí přestupkového řízení, neboť v rámci něj primárně dochází ke zjišťování skutkového stavu věci. V této kapitole se zaměřím zejména na procesní postupy při navrhování a provádění důkazů, které je nutné dodržet.

Dokazování je zákonem upravený postup, který musí v souladu se zákonem také proběhnout, aby bylo zajištěno především právo na spravedlivý proces.¹⁴⁹ Důkazem je každý důkazní prostředek, který správní orgán za důkaz uzná a použije v přestupkovém řízení ke zjištění stavu věci.¹⁵⁰ Důkazy jsou nejběžnějšími podklady pro rozhodnutí o přestupku. Důkazem je potvrzována nebo vyvracována skutečnost rozhodná pro posouzení věci.¹⁵¹ K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy, přičemž jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.¹⁵² Přestupkový zákon pak upravuje výslech obviněného, kdy důkazem v takovém případě bude jeho výpověď.

V přestupkovém řízení za proces dokazování, a tedy i jeho výsledek, nese odpovědnost správní orgán, který řízení vede. Ze správního řádu vyplývá, že účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.¹⁵³ V přestupkovém řízení povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení nemá obviněný, který nemá povinnost prokazovat svou nevinu, resp. vina mu musí být prokázána správním orgánem, tedy není povinen navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení.¹⁵⁴ Setkala jsem se s postojem správního orgánu, který své rozhodnutí o přestupku postavil na tom, že se obviněný nebránil a neměl alibi. Takový závěr je jednoznačně

¹⁴⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 520.

¹⁵⁰ ONDRUŠ. Radek. *Správní řád nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde a.s., 2005, s. 184.

¹⁵¹ ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení, Příručka pro praxi přestupkových orgánů, obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde a.s., 2011, s. 115.

¹⁵² § 51 odst. 1 správního řádu.

¹⁵³ § 52 správního řádu, věta první.

¹⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68.

v rozporu se zákonem a takové rozhodnutí o přestupku musí být v odvolacím řízení zrušeno.

Správní orgán není návrhy účastníků řízení vázán¹⁵⁵, nemusí tedy provádět důkaz navržený účastníkem řízení. To jej však nezavazuje povinnosti odůvodnit, proč se tímto návrhem nebude řídit. Toto zdůvodnění by mělo být obsahem odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Pokud by tak správní orgán neučinil, zatížil by své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.¹⁵⁶

Důkazy by měly být prováděny na ústním jednání, mohou ale být prováděny i mimo něj. O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.¹⁵⁷ V přestupkovém řízení je dle mého názoru provádění důkazů mimo ústní jednání prakticky vyloučeno, neboť skutkový stav má být zjišťován na ústním jednání, kdy skutkový stav se primárně zjišťuje prostřednictvím důkazů. Víím, že judikatura v tomto směru je různá, tedy kvitující možnost i nemožnost provádění důkazů mimo ústní jednání, já osobně se však přikláním k té, která zdůrazňuje, že důkazy by měly být prováděny na ústním jednání.¹⁵⁸

Aby bylo možné označit dokazování za zákonné, musí být i důkazy získány a provedeny v souladu se zákonem. V souvislosti s tímto nelze nezmínit problematiku kamerových záznamů pořízených soukromou osobou bez souhlasu osoby, která je nahrávána, jež bývají často v přestupkovém řízení navrhovány k provedení, a to osobou přestupkem dotčenou. Judikatura je v tomto směru také poměrně rozporná, kdy existují i soudní rozsudky, které tuto možnost vylučují.¹⁵⁹ Mám za to, že s přijetím občanského zákoníku lze najít legitimní podklad pro jejich

¹⁵⁵ § 52 správního řádu, věta druhá.

¹⁵⁶ Obdobně rovněž náleží ÚS ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000: „Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl.“ Jestliže tak správní orgán neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 LPS. K takové skutečnosti musí soud přezkoumávající napadené správní rozhodnutí přihlídnout a rozhodnutí zrušit.“

¹⁵⁷ § 51 odst. 2 správního řádu, věta první.

¹⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2004, čj. 6 As 50/2003-41.

¹⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68 versus rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119.

použitelnost. Z tohoto vyplývá, že svolení není třeba, pokud se podobizna nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použije k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů jiných osob.¹⁶⁰ V tomto duchu se již dříve také vyjádřil Veřejný ochránce práv, z jehož stanoviska vyplývá možná použitelnost kamerového záznamu k ochraně práv a chráněných zájmů, avšak s ohledem na ochranu osobních údajů.¹⁶¹ Mám za to, že v případě, že bude zřejmé, že záznam byl opravdu pořízen čistě za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů, pak jej lze použít pro závěr o skutkovém stavu věci. V tomto názoru mě utvrzuje i rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2011 čj. 2 As 45/2010-68.¹⁶² Co se týká provedení tohoto důkazu, tento by měl být účastníkům řízení přehrán, aby byli tito seznámeni s jeho obsahem a mohli se k němu vyjádřit. Následně by měl být také založen do spisu tak, aby např. v případě odvolacího řízení, bylo možné kamerový záznam přehrát.

Co se týká výsledku obviněného, tento může být proveden, pokud je to nezbytné k uplatnění jeho práv, přičemž nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek.¹⁶³ Nesmí být tedy vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn¹⁶⁴, a tehdy, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn¹⁶⁵. Odepřít výpověď pak může tehdy, když by touto způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.¹⁶⁶ Právem obviněného je nevypovídat, o čemž musí být správním orgánem poučen. Tato právo obviněného pak doplňuje zákaz stanovený pro správní orgán, kdy tento nesmí

¹⁶⁰ § 88 odst. 1 občanského zákoníku.

¹⁶¹ Veřejný ochránce práv. *Sborníky Stanoviska* [online]. Ochrance.cz, květen 2012 [citováno 15. 10. 2018]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf>, sekce přestupky, s. 51.

¹⁶² „I za situace, kdy kamerový záznam pořízený soukromou osobou, který zasahuje do sféry osobnostních práv zaznamenané osoby, nebyl pořízen s jejím souhlasem či v souladu se zákonnými výjimkami, není jeho použitelnost pro potřeby dokazování ve správním řízení zcela vyloučena. V těchto případech je vždy nutno poměřit legitimitu cíle, kterého mělo být pořízením záznamu dosaženo, na straně jedné a přiměřenost užitého postupu na straně druhé. Je tak vždy nutno uvážit, zda v konkrétním případě může nad ochranou osobnostních práv dotčeného subjektu převážit zájem společnosti na objasnění a potrestání deliktů jednáni a především pak ochrana ústavně zaručených práv pořizovatele takového záznamu.“

¹⁶³ § 82 odst. 1 přestupkového zákona.

¹⁶⁴ § 55 odst. 2 správního řádu.

¹⁶⁵ § 55 odst. 3 správního řádu.

¹⁶⁶ § 55 odst. 4 správního řádu.

obviněného nutit k výpovědi či dokonce doznání viny.¹⁶⁷ Přestupkový zákon odráží zásadu zákazu sebeobviňování, jež plyne z LZPS i Evropské úmluvy. ÚS ve svém nálezu ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 dal této zásadě ještě větší rozměr, když judikoval, že: *„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.“*. Osobně s tímto závěrem zcela nesouhlasím, neboť mám za to, že právo obviněného nebo podezřelého na nedostavení se ke správnímu orgánu vyplývá z práva na obhajobu, resp. toto právo mu umožňuje rozhodnout se, jakou strategii při své obhajobě zvolí, přičemž projevem může být právě i to, že nebude se správním orgánem spolupracovat. Výstižně objasněnou zásadu zákazu sebeobviňování shledávám v nálezu ÚS ze dne 22. 2. 2006 sp. zn. I. ÚS 671/05, z něhož plyne: *„Nad rámec zákazu donucování jiného k sebeobvinění vlastní výpovědí je proto třeba zmíněné ústavní právo chápat v širším rozsahu tak, že nikdo není povinen proti sobě poskytovat ani jiné důkazy. V tomto rozsahu je předmětné ústavní právo garantováno článkem 40 odst. 2 LPS, zakotvujícím presumpci nevinu.“*. V rozhodnutích o přestupku se nezdá setkávat s argumentací svědčící pro uznání viny, která plyne z doznání obviněného ke spáchání skutku. Ačkoliv může tento projev přispět ke zjištění skutkového stavu, neměl by správní orgán spoléhat pouze na něj, neboť právem obviněného je nevypovídat pravdu. V takovém případě by závěr o vině měl být podpořen i jinými důkazy či podklady.

Přestupkový zákon výslovně také zakotvuje právo klást otázky, kdy účastníci řízení mají právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům.¹⁶⁸ Toto právo mají i další osoby na řízení zúčastněné¹⁶⁹, které mohou klást otázky účastníkům řízení, svědkům a znalcům.¹⁷⁰ Osoba, které byla otázka položena, má právo odmítnout odpovědět za stejných podmínek jakožto svědek.¹⁷¹ V případě obviněného vyplývá právo klást otázky z čl. 6 odst. 3 písm. d) Evropské úmluvy, který uvádí, že

¹⁶⁷ § 82 odst. 2 přestupkového zákona.

¹⁶⁸ § 82 odst. 3, věta první přestupkového zákona.

¹⁶⁹ Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého, osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, orgán sociálně-právní ochrany dětí.

¹⁷⁰ § 82 odst. 3, věta druhá přestupkového zákona.

¹⁷¹ § 82 odst. 3, věta třetí přestupkového zákona.

má právo vyslychat nebo dát vyslychat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výsledků svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako v případě svědků proti sobě. Pokládání otázek by měly být relevantní k projednávanému případu. Dále by měly být, stejně jako v trestním řízení, zakázány otázky sugestivní a kapciózní, jejichž užití je v rozporu se zásadami zakotvenými v § 2 a 7 odst. 1 správního řádu. To by měla garantovat oprávněná úřední osoba provádějící daný procesní úkon, která rovněž určuje pořadí osob při kladení otázek.¹⁷²

Posouzení vad spočívajících v nedodržení zákonem stanovených postupů v procesu dokazování může rozhodnutí o přestupku zatížit vadou, pro kterou může být následně zrušeno, a to zejména pro porušení zásad, od nichž při projednávání přestupků nelze upustit, když tyto mají veskrze ústavní či mezinárodně-právní přesah.

4.4.10. Vydání rozhodnutí

Projevem zákonného postupu je i vydání rozhodnutí o přestupku v zákonné lhůtě. Lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet od dne zahájení řízení, a její délka je 60 dní.¹⁷³ Tato lhůta se prodlužuje o 30 dní v případě, že je nařízeno ústní jednání nebo místní šetření, je-li potřeba někoho předvolat nebo předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, kterým se nedaří doručovat, popřípadě tehdy, pokud jde o zvláště složitý případ.¹⁷⁴ Lhůtu pro vydání rozhodnutí je možné také prodloužit o lhůtu potřebnou k provedení dožádání nebo ke zpracování znaleckého posudku či v případě doručování do ciziny.¹⁷⁵ V případě, že správní orgán v těchto lhůtách rozhodnutí nevydává, stává se z hlediska správního řádu nečinným. Ze své zkušenosti vím, že se správní orgány domnívají, že pokud činí úkony v řízení, nemůže se v jejich případě jednat o nečinnost. Jedná se však o mýlku, neboť nečinnost je založena tehdy, pokud správní orgán nevydá v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí, bez ohledu na to, zda tímto důvodem je zjišťování skutkového stavu věci. Této zákonem definované nečinnosti se může správní orgán vyvarovat, pokud požádá nadřízený správní orgán o prodloužení této lhůty, a je mu vyhověno.

¹⁷²JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 714-715.

¹⁷³ § 94 přestupkového zákona.

¹⁷⁴ § 71 odst. 3 odst. a) správního řádu.

¹⁷⁵ § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu.

Ačkoliv nevydáním rozhodnutí v zákonné lhůtě správní orgán porušuje zákon, není to důvod pro zrušení rozhodnutí o přestupku, neboť lhůty pro vydání rozhodnutí jsou pořádkové povahy, a jejich zmeškáním se správní orgán vystavuje možnosti uložení opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu.¹⁷⁶

Ve vztahu ke lhůtám vázaným na projednání přestupku nelze nezmínit otázku prekluze, tedy zániku odpovědnosti za přestupek. Přestupkový zákon stanovuje, v jakých promlčecích lhůtách je nutné přestupek projednat.¹⁷⁷ Promlčecí doba se přerušuje oznámením o zahájení řízení, vydáním rozhodnutí, jimž je obviněný uznán vinným a vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.¹⁷⁸ V případě tohoto přerušování odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději tři roky od jeho spáchání, nebo nejpozději pět let od jeho spáchání, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice činí alespoň 100.000 Kč.¹⁷⁹ K promlčecí době musí správní orgány přihlížet z moci úřední. V případě, kdy nastane její uplynutí, nelze věc dále projednávat, neboť odpovědnost za přestupek zanikla.¹⁸⁰

V souvislosti s tímto nelze nezmínit rozpor, který dle mého názoru nastal v přechodných ustanoveních přestupkového zákona. Z § 112 odst. 2 vyplývá, že *„Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Toto ustanovení lze tedy vyložit tak, že se vybere ta delší z promlčecích lhůt, a ta se bude aplikovat. Pokud bude promlčecí lhůta aplikována přímo dle přestupkového zákona, a nikoliv dle zvláštního zákona, kde může být stanovena odchylně, namísto dle zákona o přestupcích, bude delší. Mám za to, že dané ustanovení je v rozporu s § 112 odst. 1 přestupkového zákona, v rámci něhož se uvádí, že nové právní úpravy – přestupkového zákona ve vztahu k odpovědnosti za přestupek se užije, je-li to pro pachatele příznivější. Mám za to, že zánik

¹⁷⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, čj. 9 A 128/2010-33.

¹⁷⁷ § 30 přestupkového zákona: *„Promlčecí doba činí 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.“*

¹⁷⁸ § 32 odst. 2 přestupkového zákona.

¹⁷⁹ § 32 odst. 3 přestupkového zákona.

¹⁸⁰ § 29 písm. a) přestupkového zákona.

odpovědnosti je součástí hmotněprávních ustanovení, jež se vztahují k odpovědnosti za přešupek. Aplikace delší promlčecí lhůty však není pro pachatele příznivější. Vzhledem k tomu, že obsah § 112 odst. 1 přestupkového zákona je možné nalézt i v čl. 40 odst. 6 LZPS, dá se tomuto problému vyhnout tím, že bude dána přednost aplikaci předpisu ústavního charakteru před běžným zákonným ustanovením.

Bezprostřednímu vydání rozhodnutí předchází povinnost správního orgánu oznámit účastníkům řízení, že ukončuje dokazování, a dát jim možnost vyjádřit se ke shromážděným podkladům rozhodnutí. Této povinnosti se nemůže správní orgán zprostit, ledaže by tak stanovil zákon nebo se účastník řízení tohoto práva vzdal.¹⁸¹ Osobně se domnívám, že v případě nedodržení této povinnosti je zde důvod pro zrušení rozhodnutí o přešupku, které bylo takto vydáno. Jak uvádí Nejvyšší správní soud: *„Smyslem je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.“*¹⁸² Je mi znám názor, že účastník řízení by se měl sám starat o to, v jaké fázi se řízení nachází, a sám by se měl také aktivně zajímat o to, zda je dokazování již ukončeno, tudíž nedodržení § 36 odst. 3 správního řádu je sice možné považovat za nedodržení zákona, tedy nedostatek, nicméně nejde o vadu, která by mohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přešupku. S tímto názorem nesouhlasím, neboť právo seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí vyplývá i z čl. 38 odst. 2 LZPS.

Rozhodnutí o přešupku musí mít zákonem předpokládanou formu¹⁸³ a musí splňovat požadavky kladené na jeho obsah¹⁸⁴. Předpokladem zákonného postupu je pak i oznámení rozhodnutí o přešupku v souladu se zákonem. Podmínkou k tomu, aby rozhodnutí mohlo nabýt právní moci, je vedle nemožnosti podat odvolání (rozklad) jeho řádné oznámení účastníkům řízení. Lhůta pro podání odvolání běží

¹⁸¹ § 36 odst. 3 správního řádu.

¹⁸² Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36.

¹⁸³ § 67 odst. 2 správního řádu.

¹⁸⁴ § 68 správního řádu, § 93 přestupkového zákona.

ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.¹⁸⁵ Důsledky neoznámení rozhodnutí jsou pak definovány v § 84 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Nestanoví-li zákon jinak, má ústní vyhlášení účinky oznámení pouze v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Tato skutečnost se poznamená do spisu.¹⁸⁶ Oznámení rozhodnutí musí být učiněno v souladu se zásadami stanovenými pro řádné doručení. Ve vztahu k ústnímu vyhlášení je má zkušenost taková, že k němu v případě vydání rozhodnutí o přestupku prakticky nedochází.

4.5. Věcná správnost rozhodnutí o přestupku

Věcnou správností se rozumí jak správnost skutkových zjištění, tak správnost právního posouzení.¹⁸⁷ V rámci této kapitoly se zaměřím zejména na obsahové části rozhodnutí o přestupku, které jsou vytvářeny primárně na základě správní úvahy správního orgánu, který o věci rozhoduje. Správní řád i přestupkový zákon stanovují, co musí rozhodnutí o přestupku obsahovat, přičemž jednotlivé závěry o těchto zákonných náležitostech jsou definovány rozhodujícím správním orgánem.

Jak již bylo uvedeno výše, pokud rozhodnutí o přestupku neobsahuje některou ze zákonných náležitostí, jedná se o vadu, pro kterou by mělo být takové rozhodnutí zrušeno, neboť správní orgán, který jej vydal, nerespektoval právní úpravu a vytvořil tak nezákonný správní akt. V případě, že však správní orgán věc nesprávně vyhodnotil, může být toto rozhodnutí shledáno jakožto věcně nesprávné. Důsledkem takového postupu by mělo být zrušení daného rozhodnutí.

Rozhodnutí o přestupku stejně jako každé jiné správní rozhodnutí musí být tvořeno výrokovou částí, odůvodněním a poučením o opravném prostředku. Přestupkový zákon pak stanovuje, co musí obsahovat výroková část.¹⁸⁸ Pokud by výroková část rozhodnutí o přestupku neobsahovala některou ze zákonem vyžadovaných náležitostí, jednalo by se o nezákonný výrok. Pokud výrok splňuje to, co právní úprava ukládá, je možné jej formálně považovat za zákonný. Výrok musí být jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná,

¹⁸⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 405.

¹⁸⁶ § 72 odst. 1 správního řádu.

¹⁸⁷ Rozsudek NS ze dne 3. 2. 2003, sp. zn. 28 Cdo 408/2002.

¹⁸⁸ § 93 odst. 1 přestupkového zákona.

schopná právní moci a vykonatelná.¹⁸⁹ Vysvětlení, proč správní orgán ke konkrétním závěrům dospěl, je pak definováno v odůvodnění. Na základě odůvodnění je možné posoudit, zda správním orgánem učiněné závěry byly správné. Odůvodnění rozhodnutí o přestupku je primárně posuzováno z hlediska přesvědčivosti. Musí v něm být popsáno, proč správní orgán dospěl k tomu, co je předmětem výroku. Správní orgán také musí popsat svou úvahovou činnost. V odůvodnění se správní orgán také vyrovnává s návrhy účastníků řízení. Pokud odůvodnění nebude splňovat všechna tato kritéria, může se správní orgán, který jej vydal, vystavit tomu, že rozhodnutí o přestupku bude shledáno nepřezkoumatelným z důvodu nesrozumitelnosti, nedostatku důvodů nebo proto, že je skutkový stav v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění.¹⁹⁰ V takovém případě může být rozhodnutí rovněž zrušeno.

4.5.1. Skutkový stav

Základem rozhodnutí o přestupku musí být vymezení skutku, jehož se měla dopustit konkrétní osoba. Jak již bylo uvedeno výše, vymezení jednání je velmi podstatné pro zachování totožnosti skutku. Správní orgán může rozhodnout jen o tom skutku, pro který řízení zahájil. Rovněž může být rozhodnuto o daném přestupku pouze ve vztahu k osobě, proti níž bylo řízení zahájeno a následně vedeno. V případě, že by se správní orgán významně v rozhodnutí odchýlil od popisu skutku tak, jak jej učinil v oznámení o zahájení řízení, jednalo by se o podstatnou vadu, pro kterou by mělo být dané rozhodnutí zrušeno. Jednání konkrétní osoby by mělo být popsáno způsobem, aby jej nebylo možné zaměnit s jiným.¹⁹¹ Popis daného jednání, včetně označení místa a času, a označení jeho pachatele musí být obsažen ve výroku rozhodnutí o přestupku. Skutkový stav je primárně zjišťován prostřednictvím dokazování. Správní orgán může přistoupit k hodnocení důkazů teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se však rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo, ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přichýlil, a které důkazy odmítl a proč. Při hodnocení jednotlivých důkazních prostředků je

¹⁸⁹ Nález ÚS ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03.

¹⁹⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 370-374.

¹⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73.

třeba brát ohled rovněž na jejich důvěryhodnost i důvěryhodnost osob, které je předkládají.¹⁹²

V rámci odůvodnění pak správní orgán popíše, jakým způsobem dospěl k danému závěru, kdy musí definovat, které důkazy byly provedeny, a jakým způsobem je hodnotil a vyhodnotil.¹⁹³ V rámci přezkumu by pak měl odvolací správní orgán zkoumat, zda byla dodržena zásada volného hodnocení důkazů, kdy se důkazy hodnotí jednotlivě a ve vzájemných souvislostech.¹⁹⁴ Následně by měl odvolací správní orgán posoudit, zda tímto postupem učiněné závěry jsou logickým výstupem provedených důkazů.¹⁹⁵ Velmi často se setkávám s tím, že prvostupňové správní orgány nevyhodnocují, co zjistily, pouze to sumarizují, a výsledkem je závěr o delikttní povaze takového jednání.

V rámci výkonu své práce jsem ve vztahu ke zjištění skutkového stavu detekovala tři druhy pochybení, jichž se mohou prvostupňové správní orgány dopustit.

1) Správní orgán I. stupně rozhodne na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, resp. skutkový stav není zjištěn řádně. V takovém případě jsou po provedeném dokazování nezodpovězeny otázky, jež mohou mít vliv na zjištěný skutkový stav, přičemž je zde prostor pro další zjišťování. Odvolací správní orgán by měl takové rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání s tím, aby dokazování bylo doplněno.

2) Správní orgán I. stupně učiní závěr o vině, i přesto, že jsou shledány rozpory v provedených důkazech, přičemž dokazování již není možné doplnit. V tomto případě je skutkový stav zjištěn nesprávně. Odvolací správní orgán by měl

¹⁹² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 274.

¹⁹³ K volnému hodnocení důkazů např. rozsudek VS v Praze ze dne 28. 5. 1996, čj. 9 A 561/94-22: „Myšlenkovou úvahu, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které zmiňuje v odůvodnění svého rozhodnutí. Takovýmto hodnocením však není, jestliže správní orgán jeden důkaz pouze přijal a protichůdný pouze jako nevěrohodný odmítl, aniž by vyložil, proč tak učinil, když navíc nevyužil možnosti provést ke sporné skutečnosti dostupné důkazy další.“

¹⁹⁴ § 50 odst. 4 správního řádu.

¹⁹⁵ K volnému hodnocení důkazů také např. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 5 Azs 2/2012-49: „musejí... vyplynout z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti... z odůvodnění rozhodnutí pak musí být jednoznačné, jaké důkazy byly provedeny, jak byly hodnoceny nebo proč byly odmítnuty“.

takové rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání s tím, aby dokazování bylo zopakováno, resp. aby byly zejména doplněny již provedené důkazy.

3) Správní orgán učiní závěr o skutkovém stavu, přičemž není zřejmé, na základě čeho byl zjištěn v konkrétní podobě. Správní orgán I. stupně tak dovozuje závěry, pro které nemá oporu v žádném z provedených důkazů. V takovém případě se nejedná o správní úvahu, ale o domněnky. Odvolací správní orgán by měl přistoupit ke zrušení takového rozhodnutí o přestupku, a to pro jeho nepřezkoumatelnost.

Zjištění skutkového stavu je vázáno na zásadu materiální pravdy, kterou jsem popsala v kapitole 2.2.5. V případě, kdy skutkový stav není možné zjistit bez důvodných pochybností, měl by správní orgán I. stupně řízení zastavit¹⁹⁶, a to s ohledem na zásadu *in dubio pro reo*. V případě, že odvolací správní orgán v rámci svého přezkoumávání zjistí nedostatky ve vztahu ke zjištěnému stavu věci, měl by takové rozhodnutí o přestupku zrušit a vrátit věc k novému projednání správnímu orgánu I. stupně.

4.5.2. Právní kvalifikace

Za předpokladu, že správní orgán I. stupně zjistí skutkový stav v souladu se zásadou materiální pravdy, měl by dané jednání správně právně kvalifikovat, tedy jednání subsumovat pod správnou skutkovou podstatu. Jak jsem již uváděla výše, skutek by měl být právně kvalifikován dle právní úpravy účinné v době, kdy k jednání došlo, ledaže by novější právní úprava byla pro pachatele příznivější. Správní orgán I. stupně by měl skutek právně kvalifikovat již v oznámení o zahájení řízení. Není však vyloučeno, aby došlo ke změně právní kvalifikace v průběhu vedeného řízení. V takovém případě by měl správní orgán obviněného upozornit na tuto skutečnost. V případě, že by tak správní orgán neučinil, vzal by dle mého názoru obviněnému možnost vyjádřit se k této významné skutečnosti a upřel by mu možnost bránit se proti změněné právní kvalifikaci. Pokud by tato vada byla zjištěna v odvolacím řízení, byl by to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Specifikace právní kvalifikace, stejně jako specifikace skutku, je podstatná

¹⁹⁶ dle § 86 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

i s ohledem na zásadu *ne bis in idem*, tedy aby určitá osoba nebyla za stejné jednání trestána opakovaně.¹⁹⁷

4.5.3. Uznání viny

Součástí rozhodnutí o přestupku, kterým mám být obviněný uznán vinným, musí být vylovení viny.¹⁹⁸ V této části je rozhodnutí deklaratorní a účinky nastávají *ex tunc*. Chybou výroku neobsahující vyslovení viny se zabýval NSS, který konstatoval, že „V daném případě je nutno posoudit, jaké má nevyslovení viny právní důsledky, tj. zda se rozhodnutí stalo nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, či zda se jedná o jinou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Je totiž možné (jak se stalo v tomto případě), že se jedná pouze o vadu řízení, která nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a nezkrátila tak účastníka řízení na jeho právech.“¹⁹⁹ Já osobně se domnívám, že rozhodnutí o přestupku bez vyslovení viny jej zatěžuje podstatnou vadou, která způsobuje jeho neopodstatněnost.

S vinou velmi úzce souvisí také zavinění u fyzické osoby. Vymezení zavinění je rovněž povinnou náležitostí rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným.²⁰⁰ Zavinění je jedním ze základních znaků odpovědnosti fyzické osoby za přestupek, a je tedy subjektivním předpokladem deliktní odpovědnosti fyzické osoby. Zavinění je možné definovat jako vnitřní psychický stav pachatele přestupku k protiprávnímu jednání a jeho následku. Bez zavinění se nemůže osoba dopustit přestupku. Přestupkový zákon definuje dvě formy zavinění, a to úmysl a nedbalost. Ke spáchání přestupku postačuje zavinění z nedbalosti, pokud zákon nestanoví, že se vyžaduje úmysl.²⁰¹ V rámci odůvodnění musí správní orgán zdůvodnit, proč má za to, že se pachatel dopustil přestupku v konkrétní formě zavinění.

Prvostupňové správní orgány v některých případech neuvádí formou zavinění, pokud je předpokládána samotnou skutkovou podstatou. Nicméně, i když skutková podstata „požaduje“ určitou formu zavinění, neznamená to, že by ve výroku forma zavinění neměla být specifikována, a stačilo by pouze uvést zákonné ustanovení dané skutkové podstaty. Zavinění také může být nesprávně posouzeno. Pokud ze

¹⁹⁷ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s 836.

¹⁹⁸ § 93 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

¹⁹⁹ rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2004, čj. 7 As 3/2004-71.

²⁰⁰ § 93 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona.

²⁰¹ KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges s.r.o., 2017, s. 35.

skutkových zjištění vyplývá, že přestupek měl být spáchán v jiné formě zavinění, než té, která je specifikována v rozhodnutí o přestupku, pak odvolací správní orgán může dané rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání. Změna rozhodnutí není dle mého názoru v tomto případě na místě, neboť obviněný by již neměl právo odvolat se.

4.5.4. Druh a výměra správního trestu

Stanovení druhu a výměry správního trestu je nezbytnou součástí rozhodnutí o přestupku. Rozhodnutí v části, která ukládá správní trest, je konstitutivní povahy, neboť zakládá s účinky *ex nunc* povinnost pro obviněného. V rámci určení druhu a výměry správního trestu správní orgán aplikuje správní uvážení velkou měrou, neboť musí zohlednit celou řadu kritérií, které jsou demonstrativně stanoveny přestupkovým zákonem, přičemž musí dodržet zákonem stanovená pravidla pro ukládání správních trestů. Správní orgán I. stupně musí uvést, jaké úvahy jej vedly k uložení správního trestu v konkrétní výši.²⁰² Jedině tak může být jeho rozhodnutí v této části přezkoumatelné.

Ukládání pokut za přestupek se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu.²⁰³

Odvolací správní orgán v rámci přezkumu zejména zkoumá zákonnost a přiměřenost správního trestu. Při ukládání správního trestu za přestupek je nezbytné důsledně dodržovat především princip zákonnosti a s tím úzce související zásadu *nulla poena sine lege*, ze které vyplývá požadavek zákonné formy vyjádření druhu a výše správního trestu, podmínek a způsobu jejich ukládání, i hledisek pro vyměření správního trestu v konkrétním případě.²⁰⁴ Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání správních trestů.²⁰⁵

Správní trest musí být také ve vztahu ke konkrétnímu pachateli a jeho jednání individualizován. Zásada individualizace správního trestu pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita správních trestů odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem

²⁰² Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2006, čj. 4 As 58/2005-65.

²⁰³ Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58.

²⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2009, čj. 9 As 7/2009-76.

²⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58.

konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro jeho stanovení, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře správního trestu.²⁰⁶

Rozhodnutí o uložení správního trestu je nepřezkoumatelné, je-li správní trest a jeho výměra odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení daného správního trestu, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující, a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ.²⁰⁷

Nezbytnost řádného odůvodnění plyne také z požadavku na právní jistotu toho, koho se uložený správní trest týká. Princip právní jistoty vyžaduje, aby ten, komu je ukládán trest, neměl žádnou pochybnost o tom, jakými jednáními naplnil skutkovou podstatu deliktu, o jaký delikt se jedná, a na základě jakých pravidel je mu ukládán správní trest; pokud pak ohledně výše správního trestu existuje možnost správní úvahy, je povinností správního orgánu vyrovnat se v odůvodnění s podmínkami, které pro úvahu zákon stanoví, aby následně mohlo být posouzeno, zda meze správní úvahy nebyly překročeny či dokonce zneužity.²⁰⁸

Ze své praxe vím, že problematické bývá zohlednění přitěžujících okolností. Prvostupňové správní orgány se dopouštějí porušení zásady zákazu dvojího přičítání²⁰⁹, kdy za přitěžující okolnost považují již jeden ze znaků skutkové podstaty. Problémy také shledávám v případě uložení pokuty v konkrétní výši, kdy prvostupňové správní orgány nezohledňují majetkové poměry osoby, jíž je trest ukládán, přičemž mám za to, že se jedná o velmi důležité kritérium, a to s ohledem na vyhodnocení správního trestu jakožto přiměřeného. Podporu pro svůj názor

²⁰⁶ Tamtéž.

²⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 As 51/2007-68.

²⁰⁸ Rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2006, čj. 6 As 18/2005-55.

²⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. 4 Ads 114/2011-105: „Zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující.“

shledávám mimo jiné v rozsudku NSS ze dne 20. 4. 2010 čj. 1 As 9/2008-133, z něhož vyplývá: „Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“.

Řádné odůvodnění uloženého správního trestu je v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Správní orgán, který správní trest ukládá, je povinen se při svých úvahách zabývat zákonnými hledisky, a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétního správního trestu vedla.²¹⁰

Od uložení správního trestu může správní orgán I. stupně upustit²¹¹, popř. upustit s podmínkou.²¹² Rozdíl mezi podmíněným upuštěním od uložení správního trestu a upuštěním od uložení správního trestu je v tom, že podmíněné upuštění od uložení správního trestu se vztahuje pouze na případy, kdy byla přestupkem způsobena majetková újma, anebo jeho spácháním se pachatel přestupku bezdůvodně obohatil.²¹³ Důvody pro využití těchto institutů musí být podloženy ve správním spise, aby byly kdykoliv přezkoumatelné. V rozhodnutí o přestupku by tak byla vyslovena pouze vina pachatele za spáchání přestupku, ale nebyl by za něj uložen žádný správní trest.²¹⁴

4.5.5. Náhrada škody

V případě, že do řízení o přestupku, v důsledku kterého byla způsobena škoda²¹⁵, přistoupil poškozený, když řádně uplatnil svůj nárok na vzniklou škodu,

²¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2006, čj. 5 As 20/2005-66.

²¹¹ § 43 přestupkového zákona.

²¹² § 42 přestupkového zákona.

²¹³ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 385.

²¹⁴ Tamtéž, s. 391.

²¹⁵ Škoda je definována v § 2894 odst. 1 občanského zákoníku.

kteřá dobrovolně nebyla nahrazena, a nebylo o ní rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, pak o ní musí rozhodnout správní orgán, který rozhoduje o přestupku. Rozhodnout může dvojím způsobem, a to tak, že nárok na náhradu škody poškozenému přizná, nebo v opačném případě, pokud škodu nelze spolehlivě zjistit, popř. by zjišťování vedlo ke značným průtahům v řízení, odkáže poškozeného s jeho nárokem na soud nebo jiný orgán veřejné moci.²¹⁶ Vady, kterých se může správní orgán, jež o nároku na náhradu škody rozhoduje, dopustit, mohou spočívat v tom, že je o nároku rozhodováno tehdy, kdy o něm nemá být rozhodováno, popř. o něm není rozhodnuto, ač má být.

O nároku na náhradu škody nemá být rozhodováno, pokud o tomto již bylo rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, popř. toto řízení probíhá. V takovém případě by měl správní orgán vyrozumět poškozeného o nemožnosti rozhodnout o jeho nároku, nikoliv rozhodovat tak, že je odkáže na soud či jiný orgán veřejné moci.²¹⁷ Obdobně by měl správní orgán postupovat v případě, že škoda byla obviněným dobrovolně nahrazena.²¹⁸ Ani v tomto případě by o nároku nemělo být rozhodováno, neboť není o čem rozhodovat, když nárok na náhradu škody již neexistuje. Mám za to, že o nároku by nemělo být rozhodováno ani tehdy, pokud by poškozený vzal svůj uplatněný nárok zpět, neboť nárok stejně jako v předchozích případech již neexistuje. S nesprávnou aplikací zákona se setkávám poměrně často. Prvostupňové správní orgány nerozlišují nemožnost o nároku rozhodnout, ačkoliv stále existuje, a nemožnost o něm rozhodnout, protože neexistuje. Dalším nedostatkem, který spočívá v jasném nedodržení zákona, když zákon přímo stanovuje, jak má správní orgán rozhodovat, je nerozhodnutí o nároku na náhradu škody, když je tento uplatněn opožděně. V takovém případě by měl správní orgán rozhodnout usnesením o tom, že se poškozený odkazuje na soud nebo jiný orgán veřejné moci, a v závěru řízení jej vyrozumět o tom, jakým způsobem bylo řízení skončeno.²¹⁹ V rámci odvolacího řízení odvolací správní orgán zkoumá, zda tyto zákonné postupy správní orgán prvního stupně respektoval.

Ve vztahu k přiznané škodě pak odvolací správní orgán přezkoumává samotné rozhodnutí, kdy zjišťuje, zda škoda skutečně vznikla v příčinné souvislosti

²¹⁶ § 89 odst. 2 přestupkového zákona.

²¹⁷ § 70 odst. 3 přestupkového zákona.

²¹⁸ § 89 odst. 4 přestupkového zákona.

²¹⁹ § 89 odst. 5 přestupkového zákona.

se spáchaným přestupkem a byla spolehlivě zjištěna. Součástí spisové dokumentace tak musí být podklady, na základě kterých lze dovodit oprávněnost přiznaného nároku. V případě nepřiznání nároku na náhradu škody, odvolací správní orgán zkoumá, proč takto správní orgán rozhodnul.

Obdobně je postupováno, pokud je předmětem nároku vydání bezdůvodného obohacení.

4.5.6. Náklady řízení

Pokud je obviněný shledán vinným ze spáchaní přestupku, je součástí výroku rozhodnutí o přestupku také rozhodnutí o nákladech řízení.²²⁰ Nutno podotknout, že náklady řízení mohou být uloženy také samostatným rozhodnutím.²²¹ Náklady jsou v tomto případě uloženy paušální částkou, jejíž výši stanovuje prováděcí předpis.²²² S přijetím přestupkového zákona je možné pouze snížit náklady řízení²²³, není možné je zcela odpustit.²²⁴ Důvodem pro snížení náhrady nákladů řízení mohou být například osobní poměry obviněného (jeho tíživá sociální situace), nicméně na tuto skutečnost musí obviněný správní orgán sám upozornit a také ji náležitě doložit.²²⁵

Přestupkový zákon dává nově poškozenému možnost žádat náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s uplatněním nároku na náhradu škody (vydání bezdůvodného obohacení), pokud byl ve věci tohoto nároku úspěšný a prokázal vznik těchto nákladů v konkrétní výši.²²⁶ Z důvodové zprávy vyplývá, že z povahy věci by náklady na uplatnění nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení neměly převýšit samotnou náhradu škody nebo bezdůvodné obohacení. Osobně s tímto názorem nesouhlasím a mám za to, že se jedná o velmi extenzivní výklad zákona, který by bylo možné považovat za nezákonný postup, pokud by správní orgán nepřiznal tyto náklady pouze z toho důvodu, že nárok převyšuje výši nároku na náhradu škody. V případě, že by měl poškozený právního zástupce a žádal škodu ve výši nižší, než jsou náklady na tohoto správního zástupce, nevím, jakým způsobem by správní orgán toto

²²⁰ § 93 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona.

²²¹ § 79 odst. 2 správního řádu.

²²² § 79 odst. 5, věta první a druhá správního řádu.

²²³ § 79 odst. 5, věta třetí správního řádu.

²²⁴ Zákon o přestupcích tuto možnost dával.

²²⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 861.

²²⁶ § 95 odst. 2 přestupkového zákona.

nepříznání zdůvodnil, když každý má právo na právní pomoc.²²⁷ Osobně se výše uvedenému názoru vyjádřenému v důvodové zprávě podivuji, neboť dle mého názoru skutečně nemá oporu v zákoně.

4.5.7. Shrnutí

Jak jsem již výše uváděla, rozhodnutí o přestupku musí splňovat kritéria zákonnosti a správnosti.

Rozhodnutí o přestupku je zákonné, pokud splňuje zákonem stanovené požadavky. V rámci přezkoumávání rozhodnutí o přestupku odvolací správní orgán zjišťuje, zda nedodržení nebo porušení zákonného ustanovení je takové povahy, která je způsobilá zasáhnout do práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, zejména obviněného. Aby tedy bylo možné označit rozhodnutí o přestupku za zákonné, je zapotřebí, aby splňovalo požadavky kladené na formu a obsah, a bylo vydáno v řízení vedeném na základě zákona příslušným správním orgánem.

Co se týká správnosti rozhodnutí o přestupku, tuto představuje především úsudek správního orgánu, tedy správní uvážení, které nesmí vybočit ze zákonných mezí. Správní úvaha je limitována, přičemž tyto limity stanovuje zákon. Zákonem stanovené limity vymezují správnímu orgánu „prostor“, v rámci něhož se musí při svém posouzení pohybovat.²²⁸ V rámci přezkumu správnosti rozhodnutí se přezkoumává, zda byl v souladu se zákonem zjištěn skutkový stav a zda byl správně právně posouzen.

V rámci odvolacího řízení odvolací správní orgán zkoumá, zda rozhodnutí o přestupku splňuje všechna výše uvedená kritéria, a zda je tedy způsobilé právně obstát.

Pokud odvolací správní orgán neshledá ani nezákonnost ani nesprávnost, měl by takové rozhodnutí potvrdit a podané odvolání zamítnout.²²⁹ Odvolací správní orgán tak shledává odvolání nedůvodným, s odvolacími námitkami se neztotožňuje a odvoláním vytýkané vady či nedostatky v rozhodnutí neshledává.²³⁰ Velmi důležité je, aby se odvolací správní orgán v rámci svého rozhodnutí řádně vypořádal se

²²⁷ čl. 37 odst. 2 LZPS, v případě účastníka řízení - § 33 správního řádu.

²²⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení, Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 82.

²²⁹ § 90 odst. 5 správního řádu.

²³⁰ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 461.

všemi odvolacími námitkami.²³¹ V opačném případě by mohl odvolací správní orgán zatížit své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.²³² K zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o přestupku může dojít i tehdy, pokud sice odvolací správní orgán shledá určitý nedostatek, resp. prostor pro doplnění, nicméně dojde k závěru, že tento nemá vliv na zákonnost daného rozhodnutí a výrok rozhodnutí je v pořádku. V tomto případě může odvolací správní orgán dané rozhodnutí o přestupku tzv. „do-odůvodnit“, tedy pozměnit, doplnit odůvodnění, kdy tímto nezmění prvostupňové rozhodnutí zásadním způsobem.²³³ V praxi k tomu dochází nejčastěji tehdy, když správní orgán I. stupně učiní správné závěry, odůvodní je, nicméně je zde prostor pro hlubší vysvětlení.

V případě, že rozhodnutí není bezchybné, popř. řízení, které mu předcházelo, vykazuje určité vady, má odvolací správní orgán několik možností.

Odvolací správní orgán může řízení zastavit, pokud nastane skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení. Současně odvolací správní orgán odvoláním napadené rozhodnutí zruší.²³⁴ Zastavení řízení je tak příčinou pro zrušení rozhodnutí. Zastavení řízení může spočívat jak ve skutečnostech, které nastaly v odvolacím řízení po předání spisu podle § 88 správního řádu, tak ve skutečnostech, které měly vést k zastavení řízení po podání odvolání v řízení před správním orgánem prvního stupně, který je nezohlednil, nebo s ohledem na dikci § 88 odst. 2 správního řádu zohlednit nemohl.²³⁵ V řízení o přestupcích je tento důvod nejčastěji využíván ve chvíli, kdy odvolací správní orgán zjistí, že došlo k prekluzi.

Obdobného postupu využívá odvolací správní orgán, pokud ve věci vůbec nemělo být rozhodnuto a rozhodnutí nemělo být vydáno. Důsledkem je pak i zastavení řízení. Dochází k napravení pochybení správního orgánu prvního stupně, který vedl řízení a vydal rozhodnutí, ač k tomu nebyl důvod. Odvolací správní orgán by měl řádně odůvodnit, proč nemělo být rozhodnutí o přestupku vydáno.²³⁶ V rámci odvolacího přezkumu může být tímto důvodem skutečnost, že jednání, které bylo definováno jakožto přestupek, není přestupkem, popř. přestupek nespáchala osoba,

²³¹ Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 8 As 13/2007-100.

²³² Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007-84.

²³³ Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56.

²³⁴ § 90 odst. 4 správního řádu.

²³⁵ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 457.

²³⁶ Tamtéž, s. 457-458.

kteřá byla uznána vinnou. Pokud odvolací správní orgán zjistí jednoznačně tyto důvody, může řízení rovnou ukončit.

V případě, že odvolací správní orgán svým přezkoumáním zjistí vady, pro které rozhodnutí o přestupku nemůže obstát, přičemž náprava je možná, má možnost jej zrušit a věc vrátit k novému projednání. Odvolací správní orgán je povinen v odůvodnění přezkoumatelným a pochopitelným způsobem vyložit, proč ke zrušení a vrácení věci došlo, jakož i poskytnout návod, co má prvostupňový správní orgán v rámci nového projednání činit. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání je odvolací správní orgán povinen vyslovit právní názor, jímž je v dalším řízení správní orgán prvního stupně vázán a musí jej zohlednit.²³⁷ Rozsah nového projednání bude vždy záležet na důvodech, pro které došlo ke zrušení rozhodnutí.²³⁸ Ze své zkušenosti vím, že tento způsob rozhodnutí odvolacího správního orgánu je nejčastější, přičemž nejčastějšími důvody jsou vážná procesní pochybení, popř. skutkový stav není zjištěn správně či zcela, popř. závěr o vině za přestupek je nedostatečně odůvodněn.

Za předpokladu, že odvolací správní orgán zjistí, že rozhodnutí o přestupku vykazuje vady, přičemž jsou takového charakteru, že je může sám napravit, může odvoláním napadené rozhodnutí změnit. Změna může spočívat v tom, že je určitá skutečnost doplňována, něco je přeformulováno, případně je něco vypouštěno.²³⁹ Odvolací orgán tak může např. nahradit některé výroky či celou výrokovou část svým rozhodnutím, vycházejí z odlišného právního názoru na skutková zjištění obsažená v předloženém spisovém materiálu či doplněná odvolacím orgánem. Změna rozhodnutí by měla být odvolacím orgánem preferována před zrušením rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání, pokud jsou k tomu splněny zákonné předpoklady. Pokud správní orgán změní napadené rozhodnutí jen částečně, musí je ve zbytku potvrdit.²⁴⁰

Správní řád také dává možnost pozměnit pouze odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí, a to v případě, že samotný výrok rozhodnutí považuje za správný a nepřistoupí k jeho změně. Změnu odůvodnění pak odvolací správní orgán

²³⁷ Tamtéž, s. 458.

²³⁸ Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 30. 9. 2010, čj. 51 Ca 11/2009-47.

²³⁹ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 459.

²⁴⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 504-505.

činí výrokem rozhodnutí o odvolání.²⁴¹ Této možnosti se trochu podivuji, když účastník řízení nemá možnost odvolat se pouze proti odůvodnění rozhodnutí o přestupku.²⁴² Odvolací správní orgán tak může změnit odůvodnění, nicméně tak může učinit pouze na základě odvolání, které směřuje proti výroku rozhodnutí o přestupku. Tato úprava na mě působí docela nesystemicky, neboť pokud je zde vada odůvodnění, a správní řád počítá s možností změnit takové rozhodnutí o přestupku právě z tohoto důvodu, pak není zřejmé, proč tuto vadu (pouze) nemůže účastník řízení v odvolání namítat.

Jak jsem již uváděla výše, změnit odůvodnění je možné i tak, že odvoláním napadené rozhodnutí bude potvrzeno a odvolací správní orgán se pouze v rámci svého odůvodnění vyjádří k odůvodnění správního orgánu I. stupně.²⁴³ Rozlišit, jak by mělo být v konkrétním případě postupováno, bude záležet zejména na povaze důvodu změny. Mám za to, že ke změně rozhodnutí, kdy předmětem změny bude věc sama, by mělo docházet v případech vážnějších nedostatků, kdežto v případě „pouhého“ doplnění by mohlo být rozhodnutí potvrzeno. Ke změně odvoláním napadeného rozhodnutí nemůže odvolací správní orgán přistoupit, pokud by tím obviněnému z přestupku²⁴⁴ hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.²⁴⁵ Toto omezení zabraňuje tzv. překvapivým rozhodnutím, kdy by například odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty přestupků, neboť proti těmto by již obviněný neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení.²⁴⁶ Odvolací správní orgán rovněž nemůže změnit výrok odvoláním napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody (vydání bezdůvodného obohacení) v neprospěch obviněného.²⁴⁷ Pokud tedy např. odvolací správní orgán má za to, že správní trest byl uložen mírně, např. z hlediska výměry, nemůže sám změnit výrok o tomto, ale musí dané rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání prvostupňovému správnímu orgánu.²⁴⁸ Změna totiž musí být učiněna v souladu se zásadou zákazu *reformatio in peius*.²⁴⁹

²⁴¹ Tamtéž, s. 505-506.

²⁴² § 82 odst. 1 správního řádu.

²⁴³ viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47.

²⁴⁴ účastník řízení, kterému je ukládána povinnost.

²⁴⁵ § 90 odst. 1 písm. c) věta druhá, správního řádu.

²⁴⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 505.

²⁴⁷ § 98 odst. 2 přestupkového zákona.

²⁴⁸ viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. 1 As 75/2012-76.

²⁴⁹ § 98 odst. 2 přestupkového zákona.

Zákaz se vztahuje výslovně ke správnímu trestu, kvalifikace skutku, popř. další části výroku se mohou změnit.²⁵⁰

S přijetím přestupkového zákona²⁵¹ byla pro přestupky zakotvena zásada *beneficium cohaesionis*²⁵², kterou je odvolací správní orgán při svém postupu vázán. Nastane-li důvod pro změnu či zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, a tento svědčí i těm účastníkům řízení, kteří odvolání nepodali, měl by tento důvod být i jim ku prospěchu. Pokud tento důvod bude zjištěn v době, kdy rozhodnutí vůči těm, kteří odvolání nepodali, ještě není pravomocné, může tak odvolací správní orgán vůči těmto rozhodnout přímo v odvolacím řízení. V případě, že tento důvod bude zjištěn v době, kdy již vůči ostatním bude rozhodnutí v právní moci, provede odvolací správní orgán přezkumné řízení, v rámci něhož zohlední onen důvod, jež jim svědčí také.²⁵³

Možností, kterou dle správního řádu odvolací správní orgán ve vztahu k rozhodnutí o přestupku disponuje, je prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí o přestupku. Nicotnost představuje kvalifikovanou a nejzávažnější možnou vadu rozhodnutí o přestupku. Nicotnost je prohlašována z důvodů, které způsobují specifické a závažné právní následky. Rozhodnutí o přestupku je nicotné, když pro své závažné vady není schopno vyvolat žádné veřejnoprávní účinky. Hledí se na něj, jako by vůbec nevzniklo a neexistovalo, tedy nebylo. Nicotné rozhodnutí je nenapravitelné žádným procesním postupem, liší se tedy od nezákonných rozhodnutí. Nemůže nabýt právních účinků a ani právní moci. K nicotnosti je přihlíženo z moci úřední.²⁵⁴ Odvolací správní orgán se k posouzení, zda je/není rozhodnutí o přestupku nicotné, může „dostat“ na základě opravného prostředku. Nicotné rozhodnutí není dle znění správního řádu rušeno, avšak nicotnost se prohlašuje. Nejedná se konstitutivní zrušovací výrok, nýbrž výrok s povahou a účinky deklaratorními. Je totiž potřebné autoritativně stvrdit nicotnost takového rozhodnutí, na jejímž základě dojde k jeho odstranění ze sféry práva.²⁵⁵

²⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009-80.

²⁵¹ § 98 odst. 3 přestupkového zákona.

²⁵² tzv. dobrodiní záležející v souvislostech.

²⁵³ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 575-576.

²⁵⁴ POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 96-102.

²⁵⁵ Tamtéž, s. 171-173.

5. Další druhy přezkumu

V rámci této kapitoly se budu zabývat tím, k čemu primárně slouží ostatní přezkumné prostředky, tedy ty, jež jsou upraveny správním řádem, a dále soudní přezkum.

Správní řád upravuje kromě odvolání, jakožto řádného opravného prostředku, také rozklad, který je možné podat proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.²⁵⁶ Pokud to nevyklučuje povaha věci, uplatní se pro řízení o rozkladu přiměřeně ustanovení týkající se odvolacího přezkumu.²⁵⁷

Co se týká mimořádných prostředků, správní řád upravuje možnost přezkumného řízení, obnovy řízení a vydání nového rozhodnutí. Přestupkový zákon pak upravuje speciální důvody pro vedení přezkumného řízení, přičemž jsou speciálně stanoveny i lhůty k provedení přezkumného řízení. Současně je stanovena možnost přezkoumat příkaz na místě. Přestupkový zákon pak také upravuje možnost vydat nové rozhodnutí, a to pro důvody správním řádem neupravené.

Ve vztahu k opravným prostředkům nelze nezmínit stížnost dle § 175 správního řádu, která bývá veřejností využívána obdobně jako podnět, v rámci něhož je žádána náprava. Stížnost neslouží primárně k nápravě vad rozhodnutí o přestupku, nicméně jejím prostřednictvím je možné vyvolat některý z opravných prostředků. Podání jsou posuzována dle obsahu, tudíž i podání označené jakožto *stížnost* může být posouzeno jako např. podnět k provedení přezkumného řízení. Jako stížnost by bylo vyřízeno za předpokladu, že by zmíněné přezkumné řízení již nebylo možné provést.

5.1. Přezkumné řízení

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.²⁵⁸ K provedení přezkumného řízení je příslušný správní orgán nadřízený tomu, který rozhodnutí, jež má být přezkoumáváno, vydal.²⁵⁹ Správní orgán, který dané rozhodnutí vydal, může provést přezkumné

²⁵⁶ § 152 odst. 1 správního řádu.

²⁵⁷ § 152 odst. 5 správního řádu.

²⁵⁸ § 94 odst. 1 správního řádu.

²⁵⁹ § 95 odst. 1 správního řádu.

řízení, pokud podnět vnesl účastník řízení, a tomuto bude plně vyhověno, současně však nesmí být způsobena újma jinému účastníkovi, ledaže by s tím souhlasil.²⁶⁰

Přezkumné řízení je zahájeno buď usnesením o jeho zahájení²⁶¹, nebo je v rámci tzv. zkráceného přezkumného řízení prvním úkonem vydání rozhodnutí.²⁶² Má zkušenost je taková, že vždy, když shledám důvod pro vedení přezkumného řízení, tak jej vedu v jeho zkrácené verzi, neboť věc posuzuji výhradně ze spisového materiálu, tudíž i pochybení zjišťuji čistě ze spisového materiálu.

K vedení přezkumného řízení dochází dle mé zkušenosti primárně tehdy, když je prováděna kontrola výkonu přenesené působnosti na úseku přestupků a je shledáno pochybení kontrolovaného správního orgánu, dále v případě opožděného nebo nepřipustného odvolání²⁶³, a tehdy, když je dán podnět k provedení přezkumného řízení. Co se týká podnětu k provedení přezkumného řízení, tento bývá využíván tehdy, když subjekt, jehož se řízení o přestupku dotýká, nepodá odvolání ve lhůtě (v případě účastníka řízení), a následně podá přímo podnět k provedení přezkumného řízení, popř. tehdy, pokud se jedná o osobu dotčenou spácháním přestupku, která se dozvěděla o výsledku daného přestupkového řízení. V tomto případě by se však nejednalo o přezkumné řízení zahájené na základě podnětu, ale z moci úřední, pokud by z tohoto podnětu nadřízený správní orgán zjistil nezákonnost daného rozhodnutí.

Nadřízený správní orgán provede přezkumné řízení také tehdy, pokud vyjdou najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jakožto trestného činu. K provedení přezkumného řízení by také mělo dojít, vyjde-li najevo, že o totožném skutku již rozhodoval zákonem stanoveným způsobem orgán činný v trestním řízení.²⁶⁴ V praxi je tento zákonný důvod uplatňovaný poměrně často, kdy orgány činné v trestním řízení žádají nadřízený správní orgán o zrušení rozhodnutí o přestupku konkrétního pachatele, neboť předmětný skutek chtějí zahrnout do trestního řízení.

²⁶⁰ § 95 odst. 2 správního řádu.

²⁶¹ § 96 odst. 1 správního řádu

²⁶² § 98 správního řádu.

²⁶³ Z § 92 odst. 1 správního řádu plyne pro odvolací správní orgán povinnost v případě opožděného nebo nepřipustného odvolání prověřit, zda nejsou dány důvody pro vedení přezkumného řízení, obnovy nebo vydání nového rozhodnutí. Obdobně se postupuje i v případě opožděného nebo nepřipustného odporu proti příkazu, jež je upraven § 90 přestupkového zákona, kdy se jedná o zjednodušenou formu řízení. Přestupkový zákon navazuje na § 150 správního řádu, kde je tato forma řízení upravena.

²⁶⁴ § 100 odst. 1 přestupkového zákona.

Velmi častým je také podnět k provedení přezkumného řízení příkazu na místě.²⁶⁵ Tato forma přezkumného řízení je dosti významně omezena časově, kdy přezkumné řízení v tomto případě je možné zahájit nejpozději do šesti měsíců od právní moci daného příkazu. Stanovení takto krátké lhůty je zdůvodněno tím, aby správní orgány nebyly zahlcovány podněty k provedení přezkumných řízení tam, kde pachatel souhlasil s potrestáním.²⁶⁶ Osobně s tímto souhlasím. Ačkoliv by měla existovat možnost zrušit daný příkaz na místě, pokud vykazuje zásadní chyby, mám za to, že pokud se pachatel dozná ke svému jednání, a zákon výslovně umožňuje v takovém případě uznat jej vinným za přestupek, přičemž o skutku není žádných pochyb, právo bránit se proti příkazu na místě by měla být omezena co možná nejvíce, a to zejména ve vztahu k zákonným náležitostem příkazu vydaného na místě.

Ačkoliv je mi známo, k čemu primárně slouží tento mimořádný opravný prostředek, velmi často nahrazuje funkci odvolání, popř. dává možnost těm, kteří nedisponují odvolacím právem, nějakým způsobem ovlivnit dané přestupkové řízení, neboť pokud nadřízený správní orgán, ať už na základě jakékoliv skutečnosti, zjistí nezákonnost rozhodnutí o přestupku, přezkumné řízení provede, pokud se pohybuje v zákonem stanovené lhůtě pro jeho provedení. Jak jsem již výše uváděla, v rámci odvolacího řízení je přezkoumávána nejen zákonnost, ale i věcná správnost rozhodnutí o přestupku. Přezkumným řízením by měla být primárně zhojena nezákonnost rozhodnutí o přestupku. Nicméně striktně rozlišit zákonnost a správnost rozhodnutí o přestupku není dle mého názoru zcela možné, neboť i věcně nesprávné rozhodnutí má vliv na jeho zákonnost. Domnívám se tak, že přezkumné řízení slouží v praxi k tomu, aby i to, co nebylo zhojeno v rámci odvolacího řízení, mohlo být dodatečně zhojeno, kdy způsob daného přezkumu je prakticky stejný.

²⁶⁵ Příkaz na místě je upraven v § 91 a 92 přestupkového zákona jakožto forma příkazu. Příkaz na místě slouží primárně k řešení situací v terénu, kdy skutek je spolehlivě zjištěn a pachatel tento skutek uznává a souhlasí s uložením správního trestu v podobě napomenutí nebo pokuty, která je ukládána příkazovým blokem. Přestupkový zákon navazuje na § 150 odst. 5 správního řádu, kde je tato forma řízení upravena.

²⁶⁶ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, § 101.

5.2. Obnova řízení a nové rozhodnutí

Obnova řízení primárně slouží k nápravě vad pravomocného rozhodnutí spočívajících v nesprávně zjištěném skutkovém stavu věci.²⁶⁷ Obnova řízení má dvě stádia. V prvním je nutné ji povolit, kdy tak činí správní orgán, který rozhodoval ve věci v posledním stupni. V případě, že dojde k jejímu povolení, je vedeno nové – obnovené řízení. K tomuto je pak příslušný ten správní orgán, který vedl řízení v prvním stupni.

K obnově řízení může dojít jak z moci úřední, tak na základě žádosti účastníka řízení. Má zkušenost je taková, že k obnově přestupkového řízení dochází velmi zřídka. Žádosti o obnovu jsou podávány z důvodů, na základě kterých nelze obnovu povolit, neboť nereflektují zákonné možnosti. Žádající osoby velmi často nevědí, co je myšleno novými skutečnostmi ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu.

Ve vztahu k přestupkům a obnově řízení nelze nezmínit žádost o obnovu příkazu na místě (dříve blokového řízení). Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v tomto případě obnova řízení prakticky není možná, neboť udělení souhlasu vylučuje následnou možnost žádat obnovu řízení. Správní orgán by tak měl žádost shledat jakožto nepřípustnou. Pokud by však fyzická osoba zpochybňovala svůj souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení z důvodu, že přestupek nespáchala a pokutový blok podepsala jiná osoba, nebo že byl zfalšován její podpis na pokutovém bloku, byl by zde důvod pro obnovu řízení.²⁶⁸

Institut nového rozhodnutí umožňuje v zákonem taxativně upravených případech prolomit zásadu *non bis in idem*, jež je projevem materiální právní moci rozhodnutí.²⁶⁹ K novému řízení je příslušný správní orgán, který byl příslušný věc projednat v prvním stupni.²⁷⁰ Vydáním nového rozhodnutí se původní rozhodnutí neruší, není však možné jej vykonat, neboť tomu právě brání nové rozhodnutí. Nové rozhodnutí tak nemá charakter opravného prostředku, nýbrž se jedná o nové posouzení věci již dříve rozhoduté.²⁷¹ Správní řád stanovuje taxativně důvody pro vydání nového rozhodnutí. Přestupkový zákon pak stanovuje další důvody. Nové

²⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009-74.

²⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 Ans 2/2010-62.

²⁶⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 564.

²⁷⁰ § 102 odst. 1 správního řádu.

²⁷¹ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges s.r.o., 2012, s. 260.

rozhodnutí je možné vydat v případě upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti, v případě uložení správního trestu za předpokladu, že pachatel přestupku v případě podmíněného upuštění od uložení správního trestu porušil podmínky upuštění, a v případě amnestie.²⁷²

5.3. Soudní přezkum rozhodnutí o přestupku

Každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; z takového soudního přezkumu však nesmějí být vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle LZPS.²⁷³ Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.²⁷⁴

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem. Správním soudnictvím je za *rozhodnutí* považován každý akt správního orgánu, pokud po obsahové stránce dostojí požadavkům uvedeným v § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“*

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.²⁷⁵ Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Z uvedeného vyplývá, že pro vymezení rozhodnutí dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního není klíčová forma, nýbrž obsah. Určující je definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v oblasti správního práva trestního. V rámci vymezeného předmětu je posléze důležité vymezení subjektivních

²⁷² § 99 přestupkového zákona.

²⁷³ Čl. 36 odst. 2 LZPS.

²⁷⁴ Čl. 36 odst. 4 LZPS.

²⁷⁵ např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107.

práv, která jsou rozhodnutím dotčena, respektive zásah do právní sféry. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního je chápáno rozhodnutí o opravném prostředku, který musel žalobce před podáním žaloby uplatnit.²⁷⁶

Správní soud rozhoduje na základě žalobních bodů, tyto pak definují také rozsah jeho přezkumu, neboť podstatou projednání žaloby je vymezení toho, jak a proč byl žalobce zkrácen ve svých právech. Nad rámec žalobních bodů soud přihlíží z úřední povinnosti k vadám, které by mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a to za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.²⁷⁷

Důvodem pro zrušení může být nezákonnost nebo mohou být zjištěny vady řízení. Pro nezákonnost je rozhodnutí rušeno i tehdy, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze správního uvážení, popř. tyto meze zneužil. Správní soud může také dané rozhodnutí prohlásit za nicotné, jsou-li naplněny důvody pro toto vyslovení. Rozhodnutí o přestupku může být soudem moderováno, a to ve vztahu ke správnímu trestu, bylo-li to navrženo žalobcem.²⁷⁸

Má zkušenost se soudním přezkumem je taková, že správní soudy přezkoumávají rozhodnutí o přestupku způsobem, jakým to dělá odvolací správní orgán, resp. vytváří svou vlastní správní úvahu při přezkoumávání daného rozhodnutí. Dle mého názoru by měl správní soud zkoumat, zda správní orgány dodržely zákonné postupy v rámci vedeného řízení a rovněž rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a bylo plně přezkoumatelné. Správní soudy by tak měly do úvahy správních orgánů zasahovat tehdy, pokud došlo k překročení mezí správního uvážení, neměly by však tuto správní úvahu měnit či nahrazovat. Za předpokladu, že správní úvaha je přezkoumatelná, logická a postup k jejímu dosažení je v souladu se zákonem²⁷⁹, měla by dle mého názoru před správními soudy obstát. V mém názoru

²⁷⁶ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 126-130.

²⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003-39.

²⁷⁸ SKULOVÁ, Soňa, a kolektiv. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, s. 298-301.

²⁷⁹ Ke správnímu uvážení - rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 As 252/2015-77: „I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými

mě utvrzuje např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017 čj. 10 As 252/2015-77: „*Při přezkumu správního uvážení byl krajský soud oprávněn přezkoumat úvahu správních orgánů v rozsahu zjištění, zda správní orgány nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení, anebo zda své správní uvážení nezneužily. Krajský soud byl za tímto účelem oprávněn hodnotit, zda řešení zvolené správními orgány je v souladu se zákonem, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a zda odpovídá spisovému materiálu, a také zda správní orgány přijaté řešení dostatečně odůvodnily. Krajský soud však nemohl, nejsa k tomu oprávněn, hodnotit věcnou správnost správního uvážení.*“.

Dále mám za to, že se správní soudnictví ubírá tím směrem, že pokud dojde k porušení procesního práva, přistupují správní soudy ihned ke zrušení správního rozhodnutí, aniž by zhodnotily, jak toto porušení zasáhlo materiálně do práva na spravedlivý proces, tedy, jak se dotklo práv daného účastníka řízení. Následně už pak není brán zřetel na věc samu. Myslím si, že takovýto postup není správný, neboť správní orgán opětovně může meritum věci posoudit způsobem, který bude následně soudem shledán jako nesprávný, byť se tomuto dalo předejít tím, že by soud správnímu orgánu vady vytknul již napoprvé.

Mimořádným opravným prostředkem v rámci soudního přezkumu je kasační stížnost, která nemá ex lege odkladný účinek, ten však může být při splnění zákonných požadavků přiznán.²⁸⁰ Za svou praxi jsem se ještě nesešla s tím, že by byl odkladný účinek kasační stížnosti přiznán. S tímto byl do přijetí přestupkového zákona spojován mimo jiné problém ten, že pokud KS zrušil rozhodnutí o přestupku a vyslovil právní názor, musel se tímto správní orgán řídit a vydat nové rozhodnutí. NSS pak na základě kasační stížnosti posoudil věc stejně jako správní orgán, mezitím však již bylo vydáno rozhodnutí vydané na základě již zrušeného rozsudku KS. Přestupkový zákon stanovuje, že se po podání kasační stížnosti řízení přerušuje, čímž nemusí být vydáno rozhodnutí, jež by se muselo řídit rozsudkem KS.²⁸¹

náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“.

²⁸⁰ § 107 odst. 1 soudního řádu správního.

²⁸¹ § 85 odst. 1 přestupkového zákona.

Závěr

Cílem této práce bylo rozebrat možnosti přezkumu rozhodnutí o přestupku se zaměřením na odvolací proces. Práce je rozdělena do pěti velkých kapitol, které se dělí na další podkapitoly.

V rámci první kapitoly jsem rozlišila druhy přezkumných prostředků, kdy jsem zevrubně popsala přezkum správní a soudní. Dále jsem se zabývala právem na přezkum. Toto právo má ten, jehož práva a povinnosti jsou zasažena rozhodnutím o přestupku. Tohoto závěru jsem dosáhla zkoumáním, zda toto právo je v právních předpisech zakotveno. Právo na soudní přezkum rozhodnutí o přestupku vyplývá z předpisů zákonných, ústavních i mezinárodních. Právo bránit se konkrétními prostředky správního práva pak vyplývá ze správního řádu a přestupkového zákona. Ze správního řádu a přestupkového zákona plyne právo bránit se proti rozhodnutí o přestupku účastníkům řízení, popř. některé opravné prostředky je možné vést z moci úřední. Soudní řád správní pak legitimuje toho, kdo byl výsledkem správního řízení zkrácen na svých právech. Na ústavní úrovni vyplývá právo na soudní přezkum rozhodnutí z LZPS. Právo na přezkum plyne také z nadnárodních předpisů, zejména z Evropské úmluvy, která zaručuje právo na soudní přezkum v případech „trestního“ obvinění. Lze tedy shrnout, že právo na přezkum rozhodnutí o přestupku je bezesporu zaručeno, a to na několika úrovních.

V druhé kapitole jsem se zabývala rozhodnutím o přestupku, konkrétně jsem popsala, jaké musí splňovat náležitosti, a to z hlediska obsahového, formálního, kompetenčního a procedurálního. Rovněž jsem se zabývala tím, jakým způsobem by se měly promítnout základní zásady činnosti správních orgánů do rozhodnutí o přestupku. Na dané zásady by při jeho tvorbě rozhodně nemělo být zapomínáno, a i při této činnosti by je měl správní orgán zohlednit. Tato kapitola je veskrze popisná a jejím cílem je uvést, co musí rozhodnutí o přestupku zohledňovat, aby jej bylo možné považovat za zákonné a věcně správné.

V rámci třetí kapitoly jsem se zaměřila na institut odvolání, kdy jsem se zabývala vymezením práva na odvolání, a komu svědčí. Dále jsem se vyjádřila k předmětu odvolání a jeho náležitostem, kdy jsem se zaměřila na (z mého pohledu) problémové situace. Následně jsem se zabývala koncentrací řízení, kdy jsem objasnila, jak se tato projevuje v přestupkovém řízení, a účinkem odvolání. V této

kapitole jsou také popsány praktické situace, které mohou nastávat a nastávají. Tyto jsem se snažila rozebrat z pohledu soudní judikatury i toho svého.

Čtvrtá kapitola se věnuje odvolacímu přezkumu a je stěžejní kapitolou této práce. V rámci ní jsem popsala, jak odvolací přezkum začíná, a objasnila úlohu prvostupňového správního orgánu. Poté jsem přistoupila k popisu toho, co se děje, jakmile je věc postoupena odvolacímu správnímu orgánu. Na to navazuje rozbor samotného přezkumu odvolacím správním orgánem. K tomuto přezkumu dochází z hlediska zákonnosti a věcné správnosti. V následujících podkapitolách jsem tedy popsala, co musí prvostupňový správní orgán v rámci přestupkového řízení dodržet, aby bylo možné jeho rozhodnutí seznat jakožto zákonné i věcně správné. V návaznosti na toto jsem vždy také zhodnotila, co může nastat v případě nedodržení konkrétních nezbytností, a jak by měl k takovým nedostatkům přistupovat odvolací správní orgán v rámci svého přezkumu. Pokud bych měla vyhodnotit, zda odvolání plní dostatečnou přezkumnou funkci, tak mám za to, že rozhodně ano. V rámci odvolacího přezkumu odvolací správní orgán hodnotí, zda bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem, zda je věcně správné, a zda bylo vydáno v řízení, které probíhalo zákonným způsobem, a byla dodržena všechna procesní práva osob, kterých se rozhodnutí o přestupku týká. Mám za to, že odvolací řízení je nastaveno tak, aby i v případě, že odvolatel nesplní to, co po něm zákon vyžaduje, mohlo k tomuto dojít. V případě, že včasné odvolání nemá všechny náležitosti, je podatel vyzván k odstranění těchto vad. V případě, že vady neodstraní, je i tak odvolací řízení vedeno. K odvolacímu přezkumu dochází rovněž i na základě blanketního odvolání. Pokud není odvolání podáno v zákonné lhůtě, je sice shledáno jakožto opožděné, nicméně daný odvolatel má stále šanci, že napadené rozhodnutí bude zrušeno, neboť v tomto případě má odvolací správní orgán povinnost zkoumat, zda zde nejsou důvody pro vedení přezkumného řízení, obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí. Stejně postupuje odvolací správní orgán také v případě, že je odvolání podáno někým, kdo nemá odvolací právo. V daném případě se jedná o nepřípustné odvolání, avšak opět dochází k posouzení podmínek pro vedení přezkumného řízení, obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí. Podání odvolání se tedy jeví jako velmi „výhodné“, třebaže uplynula jeho lhůta či jste osoba, která k tomu nemá právo, neboť i v těchto případech se odvolací správní orgán danou věcí zabývá. Osobně příliš nesouhlasím s povinností odvolacího správního orgánu zabývat se v případě

nepřípustného nebo opožděného odvolání tím, zda nejsou podmínky pro mimořádný opravný prostředek, neboť tento postup neshledávám jako systematický. Pokud zákon stanovuje podmínky pro vedení odvolacího řízení, měly by být tyto splněny, a pokud nejsou, neměl by se již odvolací správní orgán danou věcí zabývat.

V rámci poslední páté kapitoly jsem se zkoumala další možnosti přezkumu rozhodnutí. Popsala jsem, k čemu slouží přezkumné řízení, obnova řízení a proces vydání nového rozhodnutí. V závěru kapitoly jsem rozebrala soudní přezkum rozhodnutí. Ačkoliv ze zákona vyplývá, že se již nelze odvolat proti rozhodnutí o odvolání, mám za to, že fakticky tomu tak není, a to z důvodu existence možnosti podat podnět k provedení přezkumného řízení. Jsem si vědoma toho, k čemu má toto sloužit, a že plní poněkud jinou funkci než odvolání. Nicméně v případě nespokojenosti s vyřízením odvolání, je zde možnost podat již zmíněný podnět a nadřízený správní orgán bude opětovně věc hodnotit a zkoumat.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 200/1990 S., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Monografie a komentáře:

- BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, 224 s. ISBN 9788074004131.
- BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 700 s. ISBN 9788075980526.
- CAMERON, Iain, ERIKSSON, Maja Kirilova. *An introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus Förlag, 1993, 160 s. ISBN 9176782425.
- ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení, Příručka pro praxi přestupkových orgánů, obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde a.s., 2011. 758 s. ISBN 9788072018598.

- HARRIS, David, O'BOYLE, Michael, BATES, Ed, BUCKLEY, Carla. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009, 902 s. ISBN 9780406905949.
- HARVÁNEK, Jaromír, a kol. *Teorie práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 248. ISBN 8012017910.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 9788071792543.
- HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, s.r.o., 2012. 367 s. ISBN 9788087576151.
- JELÍNEK, Jiří, a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges s.r.o., 2009. 896 s. ISBN 9788087212240.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 950 s. ISBN 9788074006074.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. 1153 s. ISBN 9788074006661.
- KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges s.r.o., 2017. 272 s. ISBN 978-8075022073.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde a.s., 2005. 515 s. ISBN 8072015230.
- POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. 816 s. ISBN 9788074005985.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 208 s. ISBN 9788021078307.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012. 428 s. ISBN 978872392810.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges s.r.o., 2012. 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9.
- REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Nakladatelství ORAC s.r.o., 2002. 263 s. ISBN 8086199576.

- SKULOVÁ, Soňa, a kolektiv. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 9788073801106.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení, Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. ISBN 8021032375.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 9788073573829.
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde a.s., 2007. 359 s. ISBN 9788072016761.
- ŠKROBÁK, Jan. *Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2014. 214 s. ISBN 9788071603733.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s. ISBN 9788072731664.

Odborné časopisy:

- KOPECKÝ, Petr. Odkladný účinek odvolání podle správního řádu. *Bulletin advokacie*, 2007, č. 7-8, s. 56.
- MATES, Pavel. Autoremedura ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2015, č. 9, s. 314.
- POTĚŠIL, Lukáš. Správní trestání a soudní přezkum. *Právní rozhledy*, 2012, č. 11, s. 381.

Internetové stránky:

- BEDNÁŘ, Miroslav. *Problematika totožnosti skutku* [online]. epravo.cz, 30. 6. 2014 [cit. 1. 8. 2018]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/p-roblematika-totoznosti-skutku-94535.html>>.
- Veřejný ochránce práv. *Sborníky Stanoviska* [online]. Ochrance.cz, květen 2012 [cit. 15. 10. 2018]. Dostupné na: <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf>.

Judikatura

- Rozsudek ESLP ve věci Engel aj. c. Nizozemsko ze dne 8. 6. 1976, A č. 22.
- Rozsudek ESLP ve věci Lauko c. Slovensko ze dne 2. 9. 1998, VI/1998.
- Rozsudek ESLP ve věci Kadubec c. Slovensko ze dne 2. 9. 1998, VI/1998.
- Rozsudek ESLP ve věci Öztürk c. Německo ze dne 21. 2. 1984, A č. 73.

- Rozsudek ESLP ve věci König c. Německo ze dne 28. 6. 1978, A č. 27.
- Nález ÚS ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 23/93.
- Nález ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/2001.
- Nález pléna ÚS ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.
- Nález ÚS ze dne 21. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05.
- Nález ÚS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.
- Nález ÚS ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000.
- Nález ÚS ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.
- Nález ÚS ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. I. ÚS 671/05.
- Nález ÚS ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03.
- Usnesení ÚS ze dne 14. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 826/07.
- Usnesení ÚS ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. I. ÚS 1303/12.
- Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, čj. 5 Afs 94/2016-34.
- Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009 čj. 1 As 112/2008-56.
- Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, čj. 4 Ads 123/2009-99.
- Rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2007, čj. 8 As 10/2006-48.
- Rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2007, čj. 4 As 4/2007-46.
- Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46.
- Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 304/2015-40.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015-34.
- Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2017, čj. 2 As 194/2017-37.
- Rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53.
- Rozsudek NSS dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34.
- Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 5 As 26/2009-67.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 As 244/2015-47.
- Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71.
- Rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2018, čj. 9 As 7/2008-55.
- Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2014, čj. 8 Afs 42/2013-94.
- Rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2009, čj. 9 As 72/2008-69.

- Rozsudek NSS dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44.
- Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96.
- Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2005, čj. 1 Afs 1/2004-58.
- Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2013, čj. 5 As 77/2011-58.
- Rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2012, čj. 1 As 55/2012-32.
- Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2017, čj. 1 As 90/2010-95.
- Rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, čj. 4 As 6/2013-28.
- Rozsudek NSS, ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 Afs 68/2007-82.
- Rozsudek NSS, ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541.
- Rozsudek NSS, ze dne 13. 12. 2017, čj. 2 As 194/2017-37.
- Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2005, čj. 3 As 46/2004-60.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009 čj. 7 As 28/2009-99.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2007, čj. 7 As 34/2007-56
- Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, čj. 3 As 140/2015-24.
- Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2004, čj. 6 As 50/2003-41.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68.
- Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68.
- Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003, čj. 7 A 112/2002-36.
- Rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73.
- Rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 5 Azs 2/2012-49.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2004, čj. 7 As 3/2004-71.
- Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2006, čj. 4 As 58/2005-65.
- Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58.
- Rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2009, čj. 9 As 7/2009-76.
- Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 As 51/2007-68.
- Rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2006, čj. 6 As 18/2005-55.
- Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. 4 Ads 114/2011-105.
- Rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2010 čj. 1 As 9/2008-133.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2006, čj. 5 As 20/2005-66.
- Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 8 As 13/2007-100.

- Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007-84.
- Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56.
- Rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47.
- Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. 1 As 75/2012-76.
- Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009-80.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009-74.
- Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 Ans 2/2010-62.
- Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003-39.
- Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 As 252/2015-77.
- Usnesení NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116.
- Usnesení NSS ze dne 20. 11. 2014, čj. 9 As 121/2014-33.
- Rozsudek NS ze dne 3. 2. 2003, sp. zn. 28 Cdo 408/2002.
- Rozsudek VS v Praze ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. 9 A 561/94.
- Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 30. 9. 2010, čj. 51 Ca 11/2009-47.
- Rozsudek KS v Ústí nad Labem, ze dne 15. 6. 2011, čj. 15 Ca 12/2009-50.
- Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 4. 6. 2013, čj. 60 A 2/2013-39.
- Rozsudek KS v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 19. 2. 2003, čj. 59 A 15/2012-40.
- Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 27. 6. 2008, čj. 10 Ca 93/2008-33.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, čj. 9 A 128/2010-33.

Ostatní:

- Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 550, dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/iskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0#prilohy>>.

Shrnutí

Rigorózní práce se zabývá přezkumem rozhodnutí o přestupku se zaměřením na odvolání. Cílem práce je rozebrat možnosti přezkumu rozhodnutí o přestupku se zaměřením na odvolací proces. Stěžejní otázkou je, zda odvolání plní dostatečnou přezkumnou funkci.

Práce je rozdělena do pěti velkých kapitol, které se dělí na další podkapitoly.

V rámci první kapitoly je řešeno právo na přezkum, a dále to, jakým způsobem je možné rozhodnutí o přestupku přezkoumávat.

Druhá kapitola se věnuje náležitostem rozhodnutí o odvolání, kdy jsou zohledňovány také základní zásady činnosti správních orgánů.

Třetí kapitola se zabývá odvoláním. Rozebrány jsou jeho zákonné náležitosti. Rozebrán je také postup před předáním odvolání odvolacímu správnímu orgánu.

Čtvrtá kapitola je stěžejní a věnuje se odvolacímu přezkumu. V rámci této kapitoly je řešeno, na základě jakých hledisek je rozhodnutí o přestupku odvolacím správním orgánem přezkoumáváno, a jaký je postup odvolacího správního orgánu.

Pátá kapitola se zabývá ostatními druhy přezkumu, kdy je popsáno přezkumné řízení, obnova řízení a nové rozhodnutí a soudní přezkum.

Summary

The rigorous thesis deals with the review of the decision on the offense with a focus on appeals. The aim of the thesis is to analyze the possibilities of reviewing the decision on the offense focusing on the appeal process. The crucial question is whether the appeal is performing a sufficient review function.

The thesis is divided into five large chapters, which are divided into other subchapters.

The first chapter deals with the right to review and the way in which the decision on the offense can be reviewed.

The second chapter deals with the requirements of the appeal decision, which also takes into account the basic principles of the activity of the administrative bodies.

The third chapter deals with the appeal. Their legal requirements are dealt with. It is also the procedure before the appeal is handed over to the Appellate Administrative Authority.

The fourth chapter is pivotal and focuses on the appeal review. Within this chapter it is dealt with, on the basis of what aspects the decision on the offense is reviewed by the appellate administrative authority and what is the procedure of the appellate administrative authority.

The fifth chapter deals with other types of review, which describes the review procedure, the retrial, the new decision and the judicial review.

Klíčová slova

Odvolání, přezkum, právo na přezkum, odvolací přezkum, rozhodnutí o přestupku, přezkumné řízení, soudní přezkum, obnova řízení, nové rozhodnutí, zákonnost, věcná správnost, náležitosti, správní orgán, žaloba, účastník řízení, obviněný.

Keywords

Appeal, review, right of review, appeal review, offense decision, review procedure, judicial review, recovery, new decision, legality, material accuracy, orders, administrative authority, action, party to the proceedings, accused.