

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

**Mgr. Eva Grabcová**

**Ústní jednání v přestupkovém řízení**

Rigorózní práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Ústní jednání v přestupkovém řízení“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Opavě dne 13. 8. 2015

Mgr. Eva Grabcová

Touto cestou bych chtěla poděkovat konzultantce rigorózní práce JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D., za její užitečné rady a připomínky, trpělivost a ochotu pomoci při psaní rigorózní práce.

## Obsah práce

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
1. Pojem, význam a účel ústního jednání	13
2. Prameny institutu ústního jednání	16
2. 1. Zákonné zakotvení	16
2. 2. Ústavní zakotvení	17
2. 3. Mezinárodní zakotvení	19
3. Zásady ovládající ústní jednání	23
3. 1. Zásady činnosti správních orgánů	23
3. 1. 1. Zásada zákonnosti	24
3. 1. 2. Zásada omezené materiální pravdy a zásada vyšetřovací	24
3. 1. 3. Zásada zdvořilosti a vstřícnosti, poučení a informovanosti	25
3. 1. 4. Zásada rychlosti a hospodárnosti	26
3. 1. 5. Zásada rovnosti účastníků a nestrannosti správního orgánu	26
3. 1. 6. Zásada vzájemného souladu postupů správních orgánů	27
3. 2. Zásady procesní	27
3. 2. 1. Zásada ústnosti a neveřejnosti	27
3. 2. 2. Zásada bezprostřednosti	28
3. 2. 3. Zásada presumpce nevinny	28
3. 2. 4. Zásada obhajoby	28
4. Veřejnost a neveřejnost ústního jednání	30
4. 1. Určení veřejného ústního jednání správním orgánem	30
4. 2. Navrhnutí veřejného ústního jednání účastníkem řízení	31
4. 3. Možnost vyloučení nezletilých osob z veřejného ústního jednání	36
4. 4. Podpůrce a zastoupení členem domácnosti	37

5. Řízení bez nutnosti konání ústního jednání .....	40
5. 1. Blokové řízení .....	40
5. 2. Příkazní řízení .....	41
5. 3. Zastavení řízení dle § 76 zákona o přestupcích .....	42
6. Příprava ústního jednání .....	43
6. 1. Předvolání k ústnímu jednání .....	43
6. 2. Předvedení k ústnímu jednání .....	48
6. 3. Pořádková pokuta .....	49
6. 4. Vykázání z místa konání úkonu .....	52
7. Průběh ústního jednání .....	56
7. 1. Oprávněná úřední osoba .....	56
7. 2. Ztotožnění osob, poučení, protokol .....	57
7. 3. Dokazování .....	58
7. 3. 1. Důkaz listinou .....	60
7. 3. 2. Důkaz svědeckou výpovědí .....	62
7. 3. 3. Důkaz ohledáním a znaleckým posudkem .....	63
7. 3. 4. Důkaz výpovědí obviněného .....	64
7. 3. 5. Další důkazní prostředky .....	65
7. 4. Seznámení se s podklady pro rozhodnutí a koncentrace řízení o přestupku .....	68
8. Ústní jednání v nepřítomnosti obviněného .....	71
8. 1. Včasnost omluvy .....	75
8. 2. Důvodnost omluvy .....	76
8. 3. Omluva zástupce obviněného .....	78
9. Ukončení ústního jednání .....	81
9. 1. Následné vydání rozhodnutí .....	81
9. 2. Ústní vyhlášení rozhodnutí .....	82

9. 3. Uložení blokové pokuty .....	83
9. 4. Smír .....	84
10. Úprava de lege ferenda .....	86
Závěr .....	90
Seznam použitých zdrojů .....	96
Právní předpisy .....	96
Monografie a komentáře .....	96
Odborné časopisy .....	98
Internetové stránky .....	98
Judikatura .....	99
Ostatní .....	101
Abstrakt .....	102
Abstract .....	103
Seznam klíčových slov .....	104
Keywords .....	104

## Seznam použitých zkratk

- **Ústava** Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- **LZPS** Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky
- **Úmluva** Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8
- **zákon o přestupcích** Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- **správní řád** Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- **trestní zákoník** Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- **trestní řád** Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- **občanský zákoník** Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- **ÚS** Ústavní soud
- **NSS** Nejvyšší správní soud
- **NS** Nejvyšší soud
- **MV** Ministerstvo vnitra

## Úvod

Pro zpracování rigorózní práce jsem zvolila téma Ústní jednání v přestupkovém řízení. Důvodem bylo zejména mé současné pracovní zařazení, ve kterém se s daným tématem setkávám denně. Nejednám z pozice osoby řídící ústní jednání, ale jako nadřízený správní orgán kontroluji, zda přestupkové řízení včetně ústního jednání bylo provedeno v souladu se zákonem. Toto téma jsem si zvolila také proto, že se s pácháním přestupků setkáváme prakticky denně, aniž by si to musel každý dostatečně uvědomovat. Lze konstatovat, že většina osob již za svůj život přestupek spáchala, a to ať už častý přestupek dopravní či přestupek formou urážky na cti, tak přestupek méně obvyklý jako je krádež. S větší pravděpodobností se tak občan setká spíše s přestupkovým řízením, ať již v pozici obviněného, navrhovatele, poškozeného či svědka, než s řízením trestním. I když se v případě přestupků jedná o společensky méně závažné činy, mám za to, že by i přestupkové řízení mělo být dostatečně řádně právně upraveno.

Obligatorním znakem projednání přestupku je až na výjimky ústní jednání. Jelikož se jedná o stěžejní část přestupkového řízení, považuji za vhodné se tímto tématem hlouběji zabývat. Bez ústního jednání by nebylo možno přestupek projednat a věc rozhodnout. Výjimkou je pouze řízení blokové či příkazní. Při ústním jednání dochází ke shromažďování většiny podkladů pro rozhodnutí, obviněnému je dáno mnoho práv k uplatnění, a proto je potřeba, aby ústní jednání proběhlo dle zákonných ustanovení.

Cílem práce s ohledem na hlavní výzkumnou otázku je shrnutí právní úpravy týkající se ústního jednání přestupkového řízení, vylíčení jednotlivých institutů s tím souvisejících a nastínění aktuálních problémů v této oblasti s možností jejich řešení, tedy s mým pohledem na věc. Práce se tak zabývá i problematickými jevy souvisejícími s ústním jednáním v přestupkovém řízení.

Základní výzkumná otázka zní: **Je ústní jednání v přestupkovém řízení dostatečně právně upraveno tak, aby v praxi nevznikaly aplikační problémy?**

Při své práci se setkávám se situacemi, kdy ústní jednání vykazuje natolik závažné chyby, že čistě na nedodržení zákonných ustanovení je rozhodnutí správního orgánu zrušeno a vráceno správnímu orgánu k novému projednání. Jedná se převážně o nesprávné posouzení omluvy obviněného z nařízeného ústního jednání či nezákonné provedení důkazních prostředků. Mám za to, že k tomuto přispívá i nejednoznačná právní úprava a rozporuplná judikatura tuzemských soudů, a proto jsem se rozhodla zjistit, zda je právní úprava



a judikatura soudů opravdu tak nedostatečná a nejasná. Důvodem, proč se domnívám, že je právní úprava nejednoznačná, je skutečnost, že spáchání přestupku není natolik závažné, jako spáchání trestného činu, a proto nepovažoval zákonodárce za podstatné upravit vše naprosto do detailu. Výsledkem je ale chaos, a to jak u správních orgánů, tak u účastníků řízení. V případě trestného činu dochází méně k situacím, kdy je stejné jednání posouzeno jiným orgánem odlišně, a to zejména z důvodu dostatečné právní úpravy a nemožnosti orgánů činných v trestním řízení postupovat dle jejich úvahy. Naproti tomu v přestupkovém řízení, kde mnoho situací, které přestupkové řízení přinese, není procesně upraveno, nelze zaručit, že všechny správní orgány budou v obdobných situacích postupovat shodně, a nedojde tak k neodůvodněným rozdílům v projednávaných případech.

Komplexnější zpracování uvedené problematiky není v publikacích českých autorů příliš obvyklé. Je tomu tak z toho důvodu, že se jedná o výšeč rozsáhlého přestupkového řízení. Odborná literatura se povětšinou věnuje pouze krátkému rozboru ustanovení zákona vztahující se k dané problematice, bez většího zkoumání možných úskalí. Při zpracování práce vycházím zejména z komentářů ke správnímu řádu pana Josefa Vedrala, Luboše Jemelky a kolektivu a Petra Průchy, k zákonu o přestupcích paní Evy Horzinkové a kolektivu a rovněž publikace Luboše Jemelky a kolektivu k tomuto zákonu, dále z odborných statí uvedených v právnických časopisech, zejména ve Správním právu. Uvedené informace jsou doplněny judikaturou NSS či stanovisky MV. Z uvedených zdrojů je možno přiměřeně vycházet a s následných vlastním uvážením dospět k dílčím závěrům.

Při zpracování tématu je v případě práce s právními předpisy použita popisná metoda s metodou výkladovou, za jejichž pomoci je vysvětlen obsah jednotlivých ustanovení zákona. Při práci s odbornou literaturou je využita metoda komparativní, konkrétně jednotlivých publikací navzájem, doplněných názory vlastními. Při rozboru judikatury soudů jsou uvedené metody doplněné metodou analytickou, díky níž jsou rozebrány uvedené rozhodnutí.

Práce je rozdělena do jednotlivých kapitol a podkapitol. Účelem každé kapitoly je zodpovězení uvedených výzkumných otázek a ověření stanovených hypotéz. První kapitola vysvětluje, co je ústní jednání, jaký je jeho účel a význam. Je skutečně ústní jednání v přestupkovém řízení nutné? Zde stanovím hypotézu:

**Významem ústního jednání v přestupkovém řízení je možnost obviněného řádně uplatnit svá procesní práva.**

Následně jsou rozpracovány právní předpisy upravující tento institut, a to jak ústavní a zákonné, tak mezinárodní, zejména evropské. Velká pozornost je věnována čl. 6 Úmluvy. Dopadá tento článek na přestupkové jednání? V jaké míře? Druhá hypotéza tak zní:

### **Čl. 6 Úmluvy dopadá i na přestupkové řízení.**

Pro pochopení přestupkového řízení jsou podstatné i zásady činnosti správních orgánů a některé procesní zásady. Jelikož se ústního jednání v přestupkovém řízení netýkají všechny zásady uvedené ve správním řádu, zaobírala jsem se jen těmi přílehlavými k danému tématu. Třetí hypotéza zní:

**Při ústním jednání v přestupkovém řízení se přílehlavé zásady uplatní beze změn oproti jinému druhu řízení.**

Další kapitola se zabývá možností konat v rámci přestupkového řízení ústní jednání veřejně. Může o veřejném ústním jednání rozhodnout správní orgán? Kteří účastníci řízení o něj mohou požádat? Názory na možnost konat ústní jednání veřejně nejsou v odborné literatuře jednotné. Neshodují se pak ani ty, které veřejné ústní jednání umožňují, a to v otázce, kdo a za jakých okolností může veřejné ústní jednání navrhnout. Rozebrána je i možnost vyloučení nezletilých osob z veřejného ústního jednání. K tomuto stanovím hypotézy:

**Ústní jednání v přestupkovém řízení lze vést i veřejně. Za veřejné jej může prohlásit správní orgán, nebo jej mohou požadovat všichni účastníci řízení.**

V rámci této kapitoly jsem se zabývala i otázkou související s účinností občanského zákoníku, konkrétně otázkou, zda se ústního jednání může účastnit i podpůrce<sup>1</sup> či zástupce, jež je členem domácnosti<sup>2</sup>. Vzhledem k novotě úpravy a nejednoznačnosti názorů, tyto instituty považuji za problematické, a stanovím k nim hypotézu:

**Při ústním jednání lze připustit účast podpůrce, nikoliv již zástupce, který je členem domácnosti.**

Následná kapitola se zabývá výjimkou z nutnosti konat ústní jednání, konkrétně blokovým a příkazním řízením. Kapitola se mimo jiné zabývá i možností konat obnovu řízení, které bylo rozhodnuto blokovou pokutou. Lze rozhodnout uložením blokové pokuty i v již probíhajícím přestupkovém řízení? Stanovím tak další hypotézu:

---

<sup>1</sup> Viz. § 45 občanského zákoníku.

<sup>2</sup> Viz. § 49 občanského zákoníku.

### **Uložením blokové pokuty lze ukončit i již probíhající přestupkové řízení.**

V další kapitole je rozebrána příprava ústního jednání, která obsahuje podkapitoly předvolání, předvedení, uložení pořádkové pokuty a vykázání z místa konání jednání. V rámci předvolání je otázkou, zda je nutné dodržet pětidenní předstih doručení předvolání před ústním jednáním a zda je nutné k ústnímu jednání obviněného předvolávat. V rámci předvedení je pojednáváno o termínu „bez dostatečného důvodu“ a o nemožnosti předvést obviněného. Při ukládání pořádkové pokuty vzniká otázka, zda se jedná o povinnosti nebo pouze oprávnění správního orgánu. Rovněž je třeba vyjasnit, zda se může uložit pořádková pokuta za nedostavení se k podání vysvětlení a možnost jejího uložení obviněnému. U možnosti vykázat účastníka z ústního jednání se zabírám mimo jiné i možností vykázat obviněného. K této kapitole stanovím hypotézu:

**Předvolání je nutné doručit účastníkům řízení s pětidenním předstihem.**

**Obviněného nelze nechat předvést, ani mu uložit pořádkovou pokutu.**

**Pořádkovou pokutu lze udělit za nedostavení se k podání vysvětlení.**

**Vykázat z místa konání ústního jednání lze i obviněného.**

Další kapitola pojednává o průběhu ústního jednání, kde osvětluji, kdo je v daném řízení oprávněnou úřední osobou, jak probíhá ztotožnění osob účastnících se přestupkového řízení, jejich poučení a sepisování protokolu. Dále pak o tom, jak probíhá dokazování v přestupkovém řízení a možnost seznámení se s podklady pro rozhodnutí. Tato kapitola se zabývá i koncentrací přestupkového řízení. Zde stanovím hypotézu:

**Proces dokazování není dostatečně upraven správním řádem a pro správné provedení důkazního prostředku je zapotřebí inspirovat se jinými právními předpisy.**

**Úřední záznam sepsaný policistou nemůže být považován za důkaz v přestupkovém řízení.**

**Audio a video záznamy lze provést jako důkaz v přestupkovém řízení bez omezení.**

**V přestupkovém řízení se neuplatní princip koncentrace.**

Značná část práce, a tedy další kapitola, je věnována jednání v nepřítomnosti obviněného a posouzení náležitosti omluvy z jednání. Klíčovou otázkou je, zda existuje postup, dle kterého by měly správní orgány v posuzování omluvy jednat, a tedy zda má

obviněný nějakou právní jistotu, že jeho omluva z ústního jednání bude považována za řádnou. Na základě dosavadních skutečností stanovím hypotézu:

**Jednotný postup k posuzování omluvy správními orgány není stanoven.**

V práci se nachází rovněž kapitola pojednávající o možnostech ukončení ústního jednání, a to vydáním rozhodnutí, ústním vyhlášením rozhodnutí, uložením blokové pokuty a smírem. Hypotéza, kterou se zaobírám, zní:

**Není povinností správních orgánů vydat rozhodnutí bezprostředně po provedení ústního jednání.**

Na závěr nastíním návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který s odkazem na důvodovou zprávu porovnávám se stávající úpravou v oblasti týkající se ústního jednání. Závěrem tak stanovím hypotézu:

**Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich přinese zlepšení pro jak účastníky řízení, tak pro správní orgány.**

Práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 30. 5. 2015.

## 1. Pojem, význam a účel ústního jednání

Ústní jednání je jedním ze stádií přestupkového řízení. Předchází mu zahájení řízení, tj. doručení oznámení o zahájení řízení účastníkům řízení. Ústní jednání lze považovat za stěžejní část přestupkového řízení, neboť správní orgán přichází do styku s obviněným a dalšími účastníky přestupkového řízení, což přispívá k naplnění zásady bezprostřednosti.

Úprava ústního jednání v přestupkovém řízení je specialitou oproti obecné úpravě správního řízení dle správního řádu. Správní řízení je ve většině případů ovládáno zásadou písemnosti a neveřejnosti jednání.<sup>3</sup> Ke splnění účelu přestupkového řízení je však až na výjimky potřeba ústní jednání provést.

Definice ústního jednání není vyjádřena v žádném zákonném předpise. Dle mého názoru je možno ústní jednání v přestupkovém řízení definovat jako fázi tohoto řízení, při které dochází k bezprostřednímu kontaktu správního orgánu a účastníků přestupkového řízení, při němž mohou tito účastníci uplatňovat práva jim zakotvená a vyjádřit veškeré okolnosti důležité pro posouzení spáchání přestupku. Tímto je zároveň vyjádřen i účel ústního jednání.

Ústní jednání lze dle výkladu k § 49 odst. 1 správního řádu dělit na obligatorní, pokud tak stanoví zákon, což v rámci přestupkového řízení činí zákon o přestupcích v § 74 odst. 1, který stanoví, že správní orgán v prvním stupni koná o přestupku ústní jednání, nebo fakultativní, tj. pokud ho ze své úvahy nařídí správní orgán, tj. tehdy, pokud je to nezbytné ke splnění účelu řízení a k uplatnění práv účastníků.<sup>4</sup> Takovým případem může být řízení odvolací. Pokud má odvolací správní orgán za to, že je potřeba provést ústní jednání, nařídí jej, a to se stejným postupem jako správní orgán I. stupně. Z vlastní zkušenosti mohu říci, že odvolací správní orgán ústní jednání prakticky neprovádí. V pochybnostech o zjištěném skutkovém stavu, nebo v případě, že nebyl skutkový stav řádně zjištěn, odvolací správní orgán spíše přistupuje k variantě vrácení věci správnímu orgánu I. stupně k novému projednání věci. Je nutné totiž myslet i na to, že rozhodnutím v odvolacím řízení, kterým by odvolací správní orgán rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil, nesmí být některému z účastníků řízení odebrána možnost odvolat se. Pokud by tedy odvolací správní orgán na podkladě důkazů před ním provedených dospěl k opačnému názoru než správní orgán I. stupně, nemůže rozhodnutí změnit, pokud by hrozila ztráta možnosti odvolat se. Účelnější

---

<sup>3</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 197.

<sup>4</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 504 a 505.

je tak nechat provést ústní jednání znovu správní orgán I. stupně, který na podkladě nově zjištěných informací může rozhodnout jinak, a účastníci pak mají právo se odvolat.

V určitých situacích může dojít ke konání ústního jednání správním orgánem I. stupně i po vydání rozhodnutí tohoto orgánu. Může se tak stát v případě, že je třeba doplnit řízení v souladu s § 86 odst. 2 správního řádu po podání odvolání proti tomuto rozhodnutí. Bude se jednat o případy, kdy jsou v odvolání vyjádřeny určité námitky či důkazy, které by bylo vhodné projednat či provést před tím, než bude věc postoupena odvolacímu správnímu orgánu. Účelem je procesně ekonomické hledisko, jelikož správní orgán I. stupně má k účastníkům řízení či dokazovaným skutečnostem blíže než orgán odvolací. Tímto lze předejít vrácení věci k novému projednání z důvodu nutnosti doplnění dokazování.<sup>5</sup> Správní orgány I. stupně této možnosti příliš nevyužívají, spíše uvedou, že další dokazování nepovažují za podstatné, jelikož by ve věci nepřineslo nic nového, nebo se tímto nezabývají vůbec a odvolání bez doplnění spolu se spisem zašlou odvolacímu správnímu orgánu.

V řízení před správním orgánem I. stupně se tedy jedná o obligatorní stádium přestupkového řízení, ovšem z rozsudku NSS ze dne 16. března 2005, sp. zn. 3 As 46/2004, vyplývá, že neprovedení ústního jednání neznamená nutně vadu, která činí celé řízení nezákonným.<sup>6</sup>

Význam ústního jednání pak spočívá především v zajištění uplatnění práv obviněného z přestupku před správním orgánem. Účelem je, aby účastníci řízení v jeho rámci uplatnili své připomínky, návrhy a námitky, a také provedení důkazních prostředků, na základě kterých je rozhodnuto o vině či nevině obviněného. Zároveň účastní-li se obviněný ústního jednání, je mu zpravidla na konci ústního jednání poskytnuta možnost seznámit se se všemi skutečnostmi, které jsou podkladem pro rozhodnutí a rovněž se k nim vyjádřit. Toto právo zakotvené v § 36 odst. 3 správního řádu je pro obviněného klíčové. Jakmile po této výzvě nedoplní další důkazy nebo skutečnosti k projednávané věci, přistoupí správní orgán k vydání rozhodnutí na podkladě získaných důkazů. Ústní jednání se tak považuje za jakousi garanci spolehlivého zjištění skutkového stavu v souladu s právem na spravedlivý proces. Pokud

---

<sup>5</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 364.

<sup>6</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. března 2005, sp. zn. 3 As 46/2004: „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.“

se obviněný nezúčastní ústního jednání bez náležité omluvy, není ani dána povinnost správního orgánu upozornit obviněného na možnost seznámení se s podklady pro rozhodnutí.<sup>7</sup>

Ústní jednání slouží také k náležitému provedení dokazování přestupkového jednání, a to včetně posuzování věrohodnosti výpovědí účastníků řízení či svědků. Pokud existují rozpory ve výpovědích účastníků řízení či svědků, musí správní orgán určit, které výpovědi přiloží váhu a které nikoliv. Dané provádí na podkladě zhodnocení věrohodnosti, kterou nelze určit jinak než z celkového dojmu z účastníka a jeho přednesu.

Provedení ústního jednání zároveň prodlužuje správnímu orgánu lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovenou v § 71 odst. 3 správního řádu. Obecná lhůta pro vydání rozhodnutí je dle uvedeného ustanovení bezodkladně, nelze-li to pak 30 dnů. Tato lhůta se ovšem prodlužuje o dalších 30 dní, pokud je třeba nařídit ústní jednání. Dané ustanovení je důležité z hlediska dodržení procesních lhůt při rozhodování o přestupku, jelikož příprava ústního jednání je časově náročná, protože správní orgán musí počítat s možností nevyzvednutí písemnosti obsahující předvolání a s tím související doručení pomocí fikce<sup>8</sup> a nutností dodržet doručení písemnosti s nejméně pětidenním předstihem, což je stanoveno jak § 49, tak § 59 správního řádu, které mají zaručit právo na řádnou přípravu před ústním jednáním.<sup>9</sup>

Při stanovení lhůty je dále třeba brát v úvahu zejména § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, dle kterého musí správní orgán uvědomovat o úkonu, který činí s dostatečným předstihem, aby mohly dotčené osoby uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy, § 39 odst. 1 správního řádu stanovující správnímu orgánu povinnost určit přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li to zapotřebí, přičemž nesmí být ohrožena rovnost účastníků, a také § 71 odst. 3 správního řádu, jelikož správní orgán má lhůtu k rozhodnutí stanovenou a příliš dlouhou lhůtou k přípravě by se mohl připravit o potřebnou lhůtu k rozhodnutí.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. července 2010, sp. zn. 5 As 17/2010: „Samy stěžovatelky se tak svojí neúčastí na ústním jednání zbavily svého práva na veřejné projednání věci, ještě před vydáním rozhodnutí, kde mohly navrhnout důkazy, podávat další návrhy a vyjadřovat se ke všem okolnostem, které se jim kladly za vinu. Ze správního spisu vyplývá, že skutková zjištění byla provedena tak, že nebylo pochybnosti o průběhu přestupku, z podkladů shromážděných ve správním spise tak mohl správní orgán vycházet, neboť tyto nebudily pochybnosti, ani se nejevily rozpornými. V daném případě správní orgán postupoval v souladu s ustanovením § 74 přestupkového zákona, dal stěžovatelkám reálnou možnost vyjádřit se ke skutečnostem, na nichž následně postavil svoje rozhodnutí.“

<sup>8</sup> K fikci doručení viz § 24 správního řádu.

<sup>9</sup> K nutnosti pětidenního předstihu podrobněji v kapitole 6. Příprava ústního jednání, podkapitola 6. 1. Předvolání k ústnímu jednání.

<sup>10</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 198.

## 2. Prameny institutu ústního jednání

Přestupkové řízení je upraveno především na vnitrostátní úrovni prostřednictvím zákonů. Při tvorbě a aplikaci těchto zákonů je však třeba mít na paměti rovněž ústavní základ úpravy ve formě LZPS a také mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána.

### 2. 1. Zákonné zakotvení

Problematika správního trestání není dosud uceleně zpracovaná. Zákon o přestupcích obsahuje jak hmotněprávní tak procesně-právní ustanovení týkající se přestupků. Zároveň obsahuje zvláštní část pojednávající o jednotlivých skutkových podstatách. V tomto zákoně se však nenachází všechny skutkové podstaty přestupků, jako je tomu například v trestním zákoníku, ale existuje množství předpisů upravujících jednotlivé skutkové podstaty přestupků, případně správních deliktů. Ostatní správní delikty, tj. vyjma přestupků, ucelený zákon nemají, a je při jejich řízení potřeba postupovat převážně dle správního řádu a příslušné analogie s dalšími zákony.

Ústní jednání v přestupkovém řízení je upraveno jak v zákoně o přestupcích, tak ve správním řádu. Zákon o přestupcích je tzv. speciálním zákonem (*lex specialis*) ke správnímu řádu (*lex generalis*). Zákon o přestupcích se tedy použije přednostně, a až teprve pokud není situace řešena tímto zákonem, použije se správní řád.

Zákon o přestupcích byl přijat v roce 1990 v úzké návaznosti na novelizaci trestně právních předpisů, především trestního zákona. Za přestupky tak byly označeny skoro všechny dřívější přečiny, tedy méně závažné soudní delikty z hlediska nebezpečnosti činu pro společnost dle zákona č. 150/1969 Sb., o přečinech, a některé trestné činy dle zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon. Zákon byl v průběhu let mnohokrát novelizován.<sup>11</sup>

Nynější správní řád nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Byl přijat v roce 2004, účinným se stal v roce 2006. Dřívější zákon byl nahrazen především z toho důvodu, že bylo třeba učinit ze správního řádu obecný procesní předpis dopadající na veškerý výkon veřejné správy, nikoliv pouze na vedení správního řízení.

Ústní jednání v přestupkovém řízení je zakotveno především v § 74 zákona o přestupcích a § 49 správního řádu. Nejenom tato ustanovení lze však při ústním jednání

---

<sup>11</sup> HORZINKOVÁ, Eva, ČECHMÁNEK, Břetislav. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion s.r.o., 2008, s. 14-15.



aplikovat, jelikož nařízení, průběh a ukončení ústního jednání je spjato s mnoha dalšími ustanoveními, která je třeba vzít do úvahy.<sup>12</sup>

Jelikož ani tyto dva zákony neupravují všechny situace, které mohou v ústním jednání nastat, je třeba v některých okolnostech přistoupit k analogii, zejména s trestním řádem<sup>13</sup> a trestním zákoníkem<sup>14</sup>. Použití analogie však není bez omezení, Je třeba vycházet z rozsudku NSS ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. 5 As 29/2007, který stanovil, že „*V oblasti veřejného práva jsou v důsledku zásad uvedených v čl. 2 odst. 2, 3 LZPS meze analogie zúženy, tj. analogie k tíži účastníka správního řízení není přípustná.*“<sup>15</sup> Rovněž je třeba dbát při použití analogie na soulad s názorem vyjádřeným v rozsudku NSS ze dne 16. dubna 2008, sp. zn. 1 As 27/2008: „*Použit v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*“<sup>16</sup>

## 2. 2. Ústavní zakotvení

LZPS v hlavě páté upravuje právo na soudní a jinou právní ochranu. Konkrétně se jedná o čl. 36 - 40. Z obsahu těchto článků lze dovodit, že se jedná o tzv. právo na spravedlivý proces.

Čl. 36 LZPS upravuje v odst. 1 právo na nezávislý a nestranný soud, v odst. 2 právo na přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem, v odst. 3 právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem.

Čl. 37 LZPS dává v odst. 1 možnost odeprít výpověď, v odst. 2 právo na právní pomoc, v odst. 3 zakládá rovnost účastníků v řízení a v odst. 4 přiznává právo na tlumočníka.

Čl. 38 LZPS v odst. 1 stanoví, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Odst. 2 tohoto článku je pak stěžejní pro ústní jednání v přestupkovém řízení a stanoví, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

---

<sup>12</sup> Viz § 2-8, 15-18, 49-59 správního řádu, § 72, 73, 84-87 zákona o přestupcích.

<sup>13</sup> Zejména při dokazování, jehož průběh správní řád podrobně neupravuje.

<sup>14</sup> Využit lze například ustanovení týkající se omylu dle § 18 a 19 či pokračujícího trestného činu dle § 116.

<sup>15</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 154.

<sup>16</sup> MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 68.

ÚS konstantně judikuje, že tento článek se vztahuje i na řízení před jinými orgány ve smyslu § 36 odst. 1 LZPS, zejména na řízení před orgány veřejné správy.<sup>17</sup> Pokud by tomu tak nebylo, vedlo by to k tomu, že by dotčené osoby neměly zaručeno ani právo vyjádřit se k prováděným důkazům. Aplikace tohoto článku však není úplná, neboť řízení před správními orgány je v zásadě neveřejné.<sup>18</sup> Nicméně může být veřejné, pokud jsou splněny podmínky stanovené § 49 odst. 2 správního řádu. Projednání věci v přítomnosti účastníka je významnou pojistkou proti zneužití justice.<sup>19</sup>

Čl. 39 LZPS stanoví zásady *nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege*.

Čl. 40 LZPS zakotvuje v odst. 1 pravomoc soudů rozhodovat o trestných činech, v odst. 2 presumpci nevinny, v odst. 3 právo na obhajobu, v odst. 4 právo obviněného odepřít výpověď, v odst. 5 zásadu *ne bis in idem*.

Pojem právo na spravedlivý proces formuloval ÚS. Interpretace tohoto pojmu vychází z pojetí obecné procesní spravedlnosti, jež je aplikovatelná na veškerá řízení před orgány veřejné moci. ÚS za tento pojem označuje soubor všech procesně právních principů obsažených v ústavním pořádku ČR a je nerozhodné, zda se vztahují jen na řízení před soudy nebo před všemi orgány veřejné moci.<sup>20</sup>

Toto právo má každá fyzická nebo právnická osoba, o jejíchž právech nebo povinnostech má veřejná moc rozhodovat ve smyslu čl. 84 odst. 1 písm. d) Ústavy a čl. 36 odst. 3 LZPS, bez ohledu na to, o jaká práva nebo povinnosti má jít. Obsah tohoto práva se však částečně liší, a to podle toho, zda rozhoduje soud nebo orgán veřejné správy, a zda se rozhoduje o trestném činu nebo o ostatních věcech. Jestliže rozhoduje obecně veřejná moc o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob, pak jim musí zaručit procesní práva podle části čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 37 a části čl. 38 odst. 2 LZPS. Jestliže o těchto právech rozhoduje soud, pak musí být mimo těchto zásad zaručena i zvláštní procesní práva dle části čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 38 odst. 1 a části čl. 38 odst. 2 LZPS. Pokud je navíc rozhodováno o trestných činech, přistupuje čl. 40 odst. 1 až 5 LZPS. Nakonec jestliže

---

<sup>17</sup> Nález ÚS ze dne 4. července 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01, ze dne 28. srpna 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01, ze dne 29. října 2002, sp. zn. II. ÚS 232/02, ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.

<sup>18</sup> SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 111.

<sup>19</sup> WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod, komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 796.

<sup>20</sup> SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 110.

rozhoduje orgán veřejné správy, pak musí být zaručeno navíc právo podle čl. 36 odst. 2 a 4 LZPS.<sup>21</sup>

### 2. 3. Mezinárodní zakotvení

Nejvýznamnějším dokumentem upravujícím právo na spravedlivý proces je Úmluva. Jedná se o ratifikovanou mezinárodní smlouvu, kterou je Česká republika vázána. Tato smlouva váže 47 členských států Rady Evropy.<sup>22</sup> Čl. 6 této Úmluvy je přímo nazvaný Právo na spravedlivý proces.<sup>23</sup> Tento článek představuje minimální standard procesní ochrany, kterou musí státy zaručit všem těm, kteří podléhají jeho jurisdikci. Státům je však umožněno přijmout vyšší procesní ochranu, než kterou dává Úmluva.<sup>24</sup>

Úmluva požaduje, aby dotčená osoba byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené době slyšena. Doplněn je tento článek požadavkem na nezávislý a nestranný orgán, projednávající věc, který je zřízen zákonem.<sup>25</sup>

Přestupky jsou projednávány orgánem veřejné správy, který nikdy nemůže být zcela nezávislý a nestranný. Neposkytuje záruky nesesaditelnosti, nepřeložitelnosti a vázanosti pouze právním řádem. Nemůže být ani nestranný, protože při svém rozhodování musí dbát na veřejný zájem.<sup>26</sup> Tento aspekt však lze překlenout tím, že rozhodnutí správního orgánu

---

<sup>21</sup> SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde, 2007, s. 112.

<sup>22</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces.* Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 34.

<sup>23</sup> Čl. 6 Úmluvy: „1. 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.

2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;  
b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;  
c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;  
d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;  
e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

<sup>24</sup> KMEČ, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech – Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 572.

<sup>25</sup> SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde, 2007, s. 104.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 104 a 105.

může být přezkoumané soudem<sup>27</sup>, kde se pachateli dostane všech záruk dohromady. Nepostačí tedy, že by některá práva měl pachatel v řízení před správním orgánem a pak další před soudem. Práva před soudem zakotvená Úmluvou musí být poskytnuta kompletně.<sup>28</sup>

První odstavec čl. 6 se vztahuje jak k rozhodnutí o občanských právech a závazcích osoby, tak k trestnímu obvinění. Následující odstavce se užijí jen v případě trestního řízení. V praxi vyvolává potíže interpretace pojmů občanské práva a závazky, a taktéž pojem trestní obvinění.<sup>29</sup> S přestupkovým řízením souvisí pouze pojem trestní obvinění, budu se proto nadále zabývat pouze výkladem tohoto pojmu. Evropský soud pro lidská práva vykládá tento pojem extenzivně.<sup>30</sup> I přesto pro naplnění tohoto pojmu je zapotřebí, aby alespoň bylo vzneseno proti pachateli obvinění. Neuplatní se v částech předcházejících, tj. vyšetřovacích do vznesení obvinění.<sup>31</sup>

Pojem trestní obvinění má svůj vlastní význam pro případy uvedené v Úmluvě. Je tedy třeba jej vykládat autonomně. Pokud by totiž záleželo na legislativě států, pak by to umožňovalo státům vyhnout se aplikaci tohoto článku.<sup>32</sup> Úmluva nechce vyloučit možnost upravit řízení o deliktech i jinak než v rámci klasického trestního řízení, proto státům ponechává možnost klasifikovat typy deliktů podle svého uvážení. Zároveň však není možné, aby bylo na vůli států, kdy čl. 6 uplatní a kdy nikoliv, a tak se dospělo k výkladu pojmu trestní obvinění užití v rámci Úmluvy.

K určení, co je trestním obviněním se používají tzv. Engelova kritéria. Prvním kritériem je zařazení skutku v domácím právu. Pokud je kvalifikován jako trestní ve vnitrostátním právu, pak se automaticky použije čl. 6 Úmluvy. Pokud není takto určen, pak musí být splněno jedno z následujících dvou kritérií - povaha deliktu (z hlediska toho, zda se skutková podstata vztahuje jen na specifickou skupinu osob nebo má dopad pro širokou

---

<sup>27</sup> Nálezem ÚS ze dne 17. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 tak muselo být zrušeno § 83 odst. 1 zákona o přestupcích, které vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku, za nějž nebylo možno uložit pokutu vyšší než 2.000 Kč. Nálezem ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 pak došlo ke zrušení části páte o. s. ř. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy právní odpovědnosti*. Praha: C. H. Neck, 2013, s. 128.

<sup>28</sup> POUPEŘOVÁ, Olga. Čl. 6 Úmluvy a správní řízení. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (ed). *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, 2010, s. 26. KMEC, Jiří, KOSAŘ a kol. *Evropská úmluva o lidských právech – Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 623.

<sup>29</sup> CAMERON, Iain, ERIKSSON, Maja Kirilova. *An introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus Förlag, 1993, s. 60.

<sup>30</sup> 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. 201.

<sup>31</sup> Tamtéž, s. 204.

<sup>32</sup> Tamtéž, s. 205.

veřejnost) či závažnost sankce za daný delikt.<sup>33</sup> Tyto doplňující kritéria jsou alternativní, nikoliv kumulativní.<sup>34</sup>

Přestupky se považují za trestní ve smyslu čl. 6 na základě druhého kritéria, bez ohledu na výši možné uložené sankce. Je to totiž norma určená všem, nikoliv jen vybrané skupině obyvatel, tak jak je tomu například v případě disciplinárních deliktů.<sup>35</sup> Účel trestu by navíc měl být represivní a preventivní, nikoliv reparační. V případě disciplinárních deliktů je pak třeba postupovat podle kritéria třetího, s ohledem na výši sankce<sup>36</sup>.

Evropský soud pro lidská práva se aplikovatelností čl. 6 na přestupky zabýval např. v případě Lauko v. Slovensko či Kadubec v. Slovensko. Konstatoval, že se sice nejedná o trestný čin z hlediska vnitrostátní úpravy, ale jedná se o normu adresovanou všem osobám, nikoliv jen vybrané skupině, a rovněž sankce uložená má odradit pachatele od dalšího páchání takovýchto činů. I přes nízkou sankci se však jedná o případy spadající pod čl. 6 Úmluvy, není rozhodné, že za tyto činy nelze uložit trest odnětí svobody.<sup>37</sup>

Rovněž NSS se k dané problematice vyjádřil v rozsudku ze dne 18. dubna 2007, sp. zn. 4 As 10/2006, kde uvedl: „*Se zřetelem k zásadám, vyjádřeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, která vyjadřuje principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhranění mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy (tedy i přestupky), je výrazem vůle suverénního zákonodárce, není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu.*“<sup>38</sup>

Lze tedy uzavřít, že pro oblast správního trestání se čl. 6 Úmluvy užije prakticky vždy, a to i s ohledem na nález ÚS ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

Obdobná práva stanoví například Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který v čl. 14 stanoví taktéž právo na spravedlivý proces. V odst. 3 písm. d) je pak upraveno právo na projednání obvinění za přítomnosti obviněného. Tento pakt má

<sup>33</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 50 a 51.

<sup>34</sup> REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: nakladatelství Orac s. r. o., 2002, s. 105.

<sup>35</sup> Viz např. případ Öztürk v. Německo.

<sup>36</sup> Viz např. případ Engel v. Holandsko.

<sup>37</sup> KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech – Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 582.

<sup>38</sup> MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 67.

celosvětový charakter, nezavazuje pouze Evropské státy. Jedná se rovněž o mezinárodní smlouvu, kterou je Česká republika vázána.

Na poli Rady Evropy je dalším dokumentem rezoluce Výborů ministrů rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům. V ní je zahrnuto právo jednotlivce (fyzické i právnické osoby) být slyšen. To v sobě zahrnuje právo podávat podklady k rozhodnutí a vyjadřovat se k nim. Dále právo na přístup k informacím, respektive právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodným pro rozhodnutí před jeho vlastním vydáním.<sup>39</sup> Rezoluce je oficiálním aktem Rady Evropy, není však právně závazná pro členské státy Rady Evropy a má doporučující povahu, i přes to požívá vysokou autoritu a měla by být v aplikační praxi respektována.<sup>40</sup>

Opomenout rovněž nelze Chartu základních práv Evropské unie. Ta v hlavě šesté nazvané Spravedlnost, v některých překladech též Soudnictví<sup>41</sup>, upravuje taktéž obdobu práva na spravedlivý proces. V hlavě páté čl. 41 je pak dále upraveno právo na uspokojivé správní řízení<sup>42</sup>. To zahrnuje mimo jiné i právo být slyšen.

---

<sup>39</sup> POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. MVČR, [cit. 26. ledna 2015]. Dostupné na < <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>>.

<sup>40</sup> MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 36.

<sup>41</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 136.

<sup>42</sup> Čl. 41: „1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla projednána nestranně a spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi a orgány Unie.

2. Toto právo zahrnuje zejména: - právo každého člověka být vyslyšen dříve, než by vůči němu mohlo být přijato opatření, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho osoby; - právo každého na přístup ke spisům týkajícím se jeho osoby, a to při respektování legitimních požadavků na ochranu důvěrnosti materiálů a profesionálního a obchodního tajemství; povinnost administrativy odůvodňovat svá rozhodnutí.

3. Každý má od Evropského společenství právo na náhradu škod způsobených výkonem funkcí jeho institucí či jejich zástupců, a to v souladu s všeobecně platnými zásadami společnými pro právo členských států.

4. Každý má právo obrátit se na instituce Unie v jednom ze smluvních jazyků a musí v tomtéž jazyce obdržet odpověď.“

### 3. Zásady ovládající ústní jednání

Zásady ovládající ústní jednání v přestupkovém řízení najdeme ve správním řádu i v zákoně o přestupcích. Jedná se jak o základní zásady činnosti upravené v části první hlavě druhé správního řádu, tak o zásady procesní vyplývající z jednotlivých ustanovení zejména zákona o přestupcích.

Zásady nejsou jen právně závazné, ale rovněž slouží jako interpretační pravidlo pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení zákona. Taktéž zákonodárce je musí respektovat a promítat je do konkrétních ustanovení správního řádu.<sup>43</sup>

Od zásad se odlišují principy. Rozdíl mezi nimi není jednoznačný, ale určitého vymezení odlišností se dá dosáhnout. Principy jsou širěji uplatnitelné, jsou více provázány s hlavními hodnotami, účely a cíli především základních právních předpisů a mezinárodních smluv, jsou abstraktnější a obecnější. Zásady jsou spíš spojeny s konkrétními právními předpisy upravujícími určitý druh činnosti nebo oblasti.<sup>44</sup>

Některé zásady si pak mohou v praxi odporovat a není možné dodržet obsah všech zásad. V takovém případě je potřeba poměřovat zásady a dát přednost těm, které se na danou situaci více hodí.<sup>45</sup>

#### 3. 1. Zásady činnosti správních orgánů

Účelem a cílem nastavení základních zásad činnosti správních orgánů je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy.<sup>46</sup> Zásady činnosti vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy. Jsou označovány jako principy dobré správy.<sup>47</sup> Ne všechny zásady uvedené ve správním řádu se použijí na ústní jednání. Jsou to zásady obecné, vztahující se k celému správnímu řádu a nejenom jemu, jelikož dle § 177 správního řádu se základní zásady činnosti uvedené v § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám nemá. Na ústní jednání se vztahují jen některé z těchto zásad.

Základní zásady činnosti správních orgánů vycházejí z Ústavy, LZPS a taktéž z některých dokumentů mezinárodního a evropského práva (z Úmluvy a některých

---

<sup>43</sup> KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praga: ASPI, a. s. 2006, s. 34.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 37.

<sup>45</sup> Příkladem může být rozsudek NSS ze dne 21. října 2004, sp. zn. 2 A 11/2002: „Rychlost a hospodárnost samozřejmě nesmí být na újmu zjištění skutkového stavu“.

<sup>46</sup> KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praga: ASPI, a. s. 2006, s. 32.

<sup>47</sup> Tamtéž, s. 33.

doporučení Výboru ministrů rady Evropy týkajících se evropského správního práva, kdy základním dokumentem je Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutím správních orgánů).<sup>48</sup>

Ústního jednání se dotýkají zejména následující zásady.

### **3. 1. 1. Zásada zákonnosti**

Tato zásada, jinak nazývaná zásada legality, je základem pro výkon veřejné moci a je uplatňována i v ústním jednání. Jedná se o povinnost správních orgánů postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.<sup>49</sup> Tato zásada představuje jednu ze záruk zákonnosti v oblasti veřejné správy a mimo její uplatnění by neměl zůstat žádný z postupů, tedy ani postup upravující ústní jednání. Tato zásada určuje podmínky, meze a způsob výkonu pravomocí správních orgánů.

Již čl. 2 odst. 2 LZPS stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.<sup>50</sup> I tuto zásadu však v určitých situacích správní řád prolamuje. Je tomu tak především tam, kde by mohla být příliš oslabena ochrana práv nabytých v dobré víře.<sup>51 52</sup>

### **3. 1. 2. Zásada omezené materiální pravdy a zásada vyšetřovací**

Zásada omezené materiální pravdy stanoví, že 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.<sup>53</sup>

Nemusí tedy být spolehlivě zjištěn skutkový stav, postačí, pokud o něm nejsou důvodné pochybnosti, protože objektivní pravdu nelze vždy zjistit, a její zjištění může být časově a finančně náročné, a někdy i nemožné.

Na tuto zásadu navazuje zásada vyšetřovací, která již je procesní zásadou, ale pro přehlednost ji uvádím v rámci zásady omezené materiální pravdy. Zásada vyšetřovací je konkretizováním zásady omezené materiální pravdy a je upravena v § 50 a násl. správního

---

<sup>48</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 69.

<sup>49</sup> § 2 odst. 1 správního řádu.

<sup>50</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Nový správní řád a zákony související*. 2. vydání. Praha: Aspi, a. s. 2006, s. 24.

<sup>51</sup> Např. § 94 odst. 4 správního řádu. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 11.

<sup>52</sup> Rozsáhle k ostatním právním předpisům, mezinárodním smlouvám, předpisům EU a nálezům ÚS v publikaci VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 71-86.

<sup>53</sup> § 3 správního řádu.



řádu pojednávajícím o podkladech pro vydání rozhodnutí. Správní orgán je povinen zjišťovat všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, tzv. zásada rovnosti zbraní. Správní orgán však není povinen zjišťovat spolehlivě úplný stav věci, ale postačí zjištění tolika informací, kolik jich potřebuje pro učinění daného procesního úkonu. Zároveň účastníci jsou povinni být správnímu orgánu nápomocni a jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.<sup>54</sup> Přestupkové řízení je však v tomto poněkud odlišné. Správní orgán je v přestupkovém řízení v pozici jakéhosi žalobce a důkazy proti obviněnému v přestupkovém řízení musí shromažďovat sám. Obviněný není povinen poskytovat správnímu orgánu důkazy, které svědčí o jeho vině. Správní orgán je musí nalézt sám, protože bez nich nemůže rozhodnout o vině obviněného, jelikož by porušil zásadu *in dubio pro reo*. Správní orgán je tak jak v pozici státního zástupce, tak v pozici soudce<sup>55</sup>, a přesto má rozhodovat nestranně, což není v mnoha situacích jednoduché. Proto je zakotvena zásada dvou instancí, která případné nedostatky ohledně nestrannosti může odstranit v odvolacím řízení.

Stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, musí vyplývat z podkladů pro rozhodnutí, které tvoří zejména důkazy. Tyto důkazy jsou prováděny při ústním jednání a jsou základem pro vydání rozhodnutí. Správní orgán tedy zásadu materiální pravdy naplní i při ústním jednání.

### **3. 1. 3. Zásada zdvořilosti a vstřícnosti, poučení a informovanosti**

V § 4 správního řádu odst. 1 je stanoveno, že každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Tato zásada se v ústním jednání projevuje chováním oprávněné úřední osoby, která řízení vede, a měla by v souladu s touto zásadou postupovat a nechovat se k účastníkům řízení či svědkům nevhodně. Vstříc jim může správní orgán vyjít například s určením termínu ústního jednání. Je na správním orgánu, kdy termín určí, pokud však ví o překážkách na straně účastníků v uvedený den, může v souladu s touto zásadou určit termín jiný.

V odst. 2 je pak stanoveno, že správní orgán poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech. Tuto povinnost správní orgán zohlední vzhledem k povaze úkonu a k osobním poměrům dotčené osoby. Tato zásada se uplatní jak v předvolání

---

<sup>54</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2011, s. 18 a 19.

<sup>55</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. *Právní praxe*. 1999, č. 7, s. 454.

účastníků na ústní jednání, tak před jeho samotným zahájením, kdy správní orgán poskytne účastníkům dostatečné poučení o jejich procesních právech a povinnostech.<sup>56</sup>

Správní orgán má dle odst. 3 rovněž povinnost s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který činí. Daná zásada se promítne v povinnosti správního orgánu uvědomit účastníka řízení o konání ústního jednání s dostatečným, zpravidla pětidenním předstihem.

### **3. 1. 4. Zásada rychlosti a hospodárnosti**

Dle § 6 odst. 1 správního řádu vyřizuje správní orgán věci bez zbytečných průtahů. Daná zásada se promítá rovněž do stanovení termínu ústního jednání.<sup>57</sup> Správní orgán je povinen vyřizovat přestupkovou věc ve lhůtách stanovených zákonem o přestupcích (§ 67 odst. 3), tak ve lhůtách stanovených správním řádem (§ 71). Pokud správní orgán nařídí ústní jednání s velkým časovým odstupem, pak není schopen dané lhůty dodržet.

V odst. 2 stejného paragrafu je pak stanoveno, že správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Tato zásada se využije při určování potřebnosti nařízení dalšího konání ústního jednání. Pokud správní orgán nasbírá dostatek podkladů pro rozhodnutí, nenařizuje již v souladu s touto zásadou další konání ústního jednání.

### **3. 1. 5. Zásada rovnosti účastníků a nestrannosti správního orgánu**

Dotčené osoby mají dle § 7 správního řádu při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní řád nevychází z absolutní rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech, ale z principu, že účastníci si jsou v řízení rovni v těch procesních právech a povinnostech, které jim zákon s ohledem na jejich poměr k předmětu řízení přiznává, resp. ukládá.<sup>58</sup> Jiná práva tak bude mít obviněný a jiná další účastníci řízení. Obviněný má totiž postavení specifické a v mnoha ohledech odlišné, kdy je jeho právům samostatně věnován § 73 zákona o přestupcích.

---

<sup>56</sup> Například o právu nevypovídat, způsobí-li tím nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké, právo podat námitku podjatosti, o právu zvolit si zmocněnce, o právu nahlížet do spisu, právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, vyjádřit své stanovisko, seznámit se s podklady pro rozhodnutí, povinnost zachovávat klid a pořádek při jednání.

K poučovací povinnosti se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 13. října 2010, sp. zn. 1 As 51/2010, kdy uvedl, že správní orgány poučují o procesních právech a povinnostech, a přiměřenost poučení o hmotných právech znamená, že účastníkům se musí dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces.

<sup>57</sup> K danému například náleží ÚS ze dne 7. prosince 2004, sp. zn. I ÚS 91/03, který stanoví, že přiměřenost délky řízení se posuzuje s přihlédnutím k okolnostem případu a ke kritériím zakotveným v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, především ke složitosti věci, jednání stěžovatele a jednání příslušných státních orgánů.

<sup>58</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 142.

Zároveň správní orgány mají postupovat vůči dotčeným osobám nestranně. Tato zásada se v ústním jednání projeví rovněž chováním oprávněné úřední osoby, která musí dát prostor k vyjádření všem účastníkům řízení, podle práv, která jim náleží a nesmí je jim upírat. Rovněž nesmí postupovat zaujatě. Pokud má účastník pocit, že oprávněná úřední osoba nejedná nestranně, může účastník řízení vznést námitku podjatosti, o níž musí být rozhodnuto, než bude v řízení dále pokračováno.<sup>59</sup>

### **3. 1. 6. Zásada vzájemného souladu postupů správních orgánů**

Dle § 8 správního řádu správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Tato zásada se projevuje v přestupkovém řízení v nutnosti vést společné řízení dle § 57 zákona o přestupcích. Jestliže správní orgán vede společné řízení, pak provádí i jedno ústní jednání, ve kterém projedná všechny přestupky, které spolu souvisejí.

## **3. 2. Zásady procesní**

V rámci správního řízení se neuplatňují jen zásady činnosti správního orgánu, ale rovněž některé specifické procesní zásady, tedy zásady týkající se jen správního řízení. Při ústním jednání se neuplatní všechny tyto zásady, proto dále rozeberu jen ty, které na ústní jednání dopadají.

### **3. 2. 1. Zásada ústnosti a neveřejnosti**

Řízení o přestupku před orgánem prvního stupně je dle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích povinně stanoveno jako ústní. Správní orgán tedy ústní jednání provést musí, pokud nedojde k výjimce, tak jak je rozepsáno dále v kapitole 5. Řízení bez nutnosti konání ústního jednání.

Správní řízení je převážně ovládáno zásadou písemnosti a ústní jednání je výjimkou z této zásady. Nicméně i při ústním jednání se využívá zásady písemnosti, jelikož správní orgán o ústním jednání sepisuje protokol. Rovněž mezi důkazy se objevují písemnosti, které se však před správním orgánem provedou ústně, tj. přečtením.

Ústní jednání je zpravidla neveřejné v souladu s § 49 odst. 2 správního řádu. Jsou však připuštěny výjimky stanovené v následujících odstavcích téhož paragrafu. O nich je pojednáváno v kapitole 4. Veřejnost a neveřejnost ústního jednání.

---

<sup>59</sup> § 14 správního řádu.

### **3. 2. 2. Zásada bezprostřednosti**

Se zásadou ústnosti souvisí zásada bezprostřednosti. Tato zásada stanoví povinnost správního orgánu rozhodovat na podkladě před ním provedených důkazů. K danému se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 9. září 2010, sp. zn. 1 As 34/2010. V rozsudku uvedl, že dle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích je třeba k projednání přestupku vždy nařídit ústní jednání. Zásada ústnosti znamená, že správní orgán rozhoduje na základě ústně provedených důkazů, řídí jednání ústně, ústně vyhlašuje rozhodnutí, sám vyslýchá účastníky řízení, svědky, znalce. Dále zdůrazňuje, že k hodnocení věrohodnosti výpovědi svědků je zapotřebí jeho ústní projev, který se následně hodnotí (plynulost řeči, pauzy při vybavování si skutečností, prvky nonverbální komunikace atd.). Z daného je správní orgán schopen dovodit věrohodnost svědka. To však nelze, pokud pouze přečte úřední záznam o podání vysvětlení u Policie ČR. Při provádění důkazů by měl tedy správní orgán čerpat z pramene, který je neblížeji zjišťované skutečnosti.

### **3. 2. 3. Zásada presumpce nevinny**

Tato zásada je zakotvena již v LZPS v čl. 40 odst. 2. Zároveň je však tato zásada vyjádřena v zákoně o přestupcích, konkrétně v § 73 odst. 1 věta druhá, kde je stanoveno, že na obviněného se hledí jako by byl nevinen, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím. Tato zásada je tak nejen zásadou procesní, ale rovněž ústavní. Správní orgán k ní musí přihlížet i při ústním jednání a vystupovat vůči obviněnému nestranně, nesmí s ním tedy jednat jako s pachatelem.

### **3. 2. 4. Zásada obhajoby**

Rovněž i tato zásada je zásadou ústavní zakotvenou v LZPS v čl. 40 odst. 3. Zákon o přestupcích k tomuto obsahuje duplicitní úpravu v § 73 odst. 2, který dává obviněnému právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu. Má právo uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu. Uvedené obviněný činí především na ústním jednání, kde musí být provedeny všechny důkazy. Správní orgán následně dá obviněnému možnost, aby se vyjádřil před vydáním rozhodnutí k podkladům a zjištěním a případně navrhopnul ještě další doplnění. K tomu rovněž může dojít již při ústním jednání, pokud je jisté, že správní orgán již nepotřebuje k rozhodnutí další podklady.

Obviněný také nesmí být k výpovědi donucován, tedy při výslechu na něj správní orgán nesmí vyvíjet tlak a nutit jej k výpovědi, pokud chce obviněný využít svého práva

nevypovídat.<sup>60</sup> Obviněný musí být k ústnímu jednání řádně předvolán, tak aby mohl uplatňovat své právo na obhajobu.<sup>61</sup> S touto zásadou se pojí i právo na právního zástupce a právo na přiměřený čas k přípravě obhajoby.

---

<sup>60</sup> § 73 odst. 2 zákona o přestupcích.

<sup>61</sup> § 49 odst. 1 správního řádu.

## 4. Veřejnost a neveřejnost ústního jednání

Správní řád uvádí, že ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti.<sup>62</sup> Ve správním řízení je ústní jednání zpravidla neveřejné s ohledem na tradice vedení spisu, ve kterém jsou veškeré úkony v řízení zaznamenány. Jedná se tak o výjimku z čl. 38 odst. 2 LZPS, která mimo jiné stanoví, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně.<sup>63</sup>

### 4. 1. Určení veřejného ústního jednání správním orgánem

Zákon o přestupcích o veřejnosti ústního jednání výslovně nepojednává. Nestanoví však ani opačnou podmínku, tj. že ústní jednání v přestupkovém řízení musí být neveřejné. Z aplikace § 49 odst. 2 správního řádu tak dovodíme, že veřejnost ústního jednání není obligatorní, jelikož speciální zákon tak nestanoví, ale není ani zakázané, jelikož může přicházet v úvahu možnost, že správní orgán rozhodne o veřejnosti ústního jednání z vlastního uvážení.

Názory literatury na možnost nařízení veřejného ústního jednání v přestupkovém řízení správním orgánem se různí. Pavel Mates uvádí: „Zákon o přestupcích tuto úpravu neobsahuje, lze však soudit, že by správní orgán nemohl určit veřejnost řízení. Tomuto argumentu svědčí ustanovení § 80 zákona o přestupcích, který vylučuje, aby rozhodnutí o přestupku bylo doručeno veřejnou vyhláškou.“<sup>64</sup> Naproti tomu autoři komentáře ke správnímu řádu Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková a David Bohadlo jsou toho názoru, že vedení veřejného ústního jednání automaticky vyloučeno není. Nesouhlasí s argumentem dle § 80 zákona o přestupcích. Smysl tohoto ustanovení spatřují v tom, že obviněný nemá být sankcionován navíc zveřejněním rozhodnutí. Samotné veřejné projednání však nepřijatelnou sankcí není. Dodávají, že pokud by chtěl zákonodárce možnost veřejného ústního jednání vyloučit, učinil by tam přímo v zákoně o přestupcích.<sup>65</sup>

Přikláním se více k názoru kolektivu autorů komentáře ke správnímu řádu. Zákon o přestupcích nevylučuje možnost určení veřejnosti ústního jednání správním orgánem. Může nastat situace, kdy projednání přestupku bude vhodnější uskutečnit před veřejností. Dokáží si

---

<sup>62</sup> § 49 odst. 2 správního řádu.

<sup>63</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2011, s. 199.

<sup>64</sup> Tamtéž, s. 198.

<sup>65</sup> Tamtéž, s. 198.

představit situaci, kdy obviněným je osoba, která je za přestupky soustavně projednávána, avšak nikdy nebyla uznána vinnou. Občané mohou nabýt dojmu, že správní orgán nečiní vše pro to, aby tato osoba byla uznána vinnou za činy, které spáchala. Ve skutečnosti však obviněný předloží dostatek důkazů své nevinu a správní orgán tak řízení ve věci zastaví. Nespokojená veřejnost však netuší, na základě čeho správní orgán rozhodl tak jak rozhodl a podává stížnosti na způsob vyřízení přestupku, čehož by se dalo veřejným projednáním předejít. Jednalo by se o jakousi kontrolu činnosti správního orgánu veřejností. Správní orgán by samozřejmě musel vždy vzít jednotlivě do úvahy, zda je veřejné ústní jednání přípustné z ostatních zákonných hledisek.

Zákonným předpokladem možnosti konání veřejného ústního jednání je ochrana utajovaných informací dle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti<sup>66</sup> a ochrana práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti<sup>67</sup> a mravnosti. Dle názoru Josefa Vedrala by správní orgán měl též dbát na ochranu státem uložené nebo uznané mlčenlivosti, která je ve správním řízení z hlediska ochrany postavena na roveň utajovaným informacím, což plyne z § 38 odst. 6 správního řádu. Tedy pokud se správní orgán rozhodne konat ústní jednání veřejně, je třeba například posoudit, zda se nemají projednávat natolik soukromé záležitosti, že by byla porušena osobnostní práva účastníků řízení.

#### **4. 2. Navrnutí veřejného ústního jednání účastníkem řízení**

Další situací, kdy ústní jednání může být veřejné je, pokud to hlavní účastník<sup>68</sup> navrhne. V takovém případě mu správní orgán vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům, a rovněž se dbá na ochranu utajovaných informací a práv účastníků.<sup>69</sup> V daném případě není rozhodující, zda ostatní účastníci s ústním jednáním souhlasili, ale pouze to, zda by jím ústním jednáním nemohla být způsobena újma.<sup>70</sup>

Požadavek účastníka řízení na veřejné ústní jednání, je podáním ve smyslu § 37 správního řádu. Účastník má na veřejné ústní jednání nárok, pokud tomu nebrání nějaká

---

<sup>66</sup> Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>67</sup> § 81 občanského zákoníku, čl. 10 LZPS.

<sup>68</sup> Za hlavního účastníka je považován účastník dle § 27 odst. 1 správního řádu.

<sup>69</sup> § 49 odst. 3 správního řádu.

<sup>70</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2011, s. 199.

z překážek stanovených v zákoně.<sup>71</sup> Návrh účastníka řízení nemusí být odůvodněn.<sup>72</sup> Správní orgán by měl však dostatečně případně odůvodnit, proč veřejné ústní jednání nepřipustí.

Správní řád v případě veřejného ústního jednání však nestanoví povinnost správního orgánu jakkoliv veřejnost o ústním jednání informovat. Je tedy na správním orgánu, zda toto ponechá na účastníkovi řízení, nebo sám svými prostředky bude veřejnost informovat. Zároveň by však správní orgán neměl veřejnosti bránit v účasti na ústním jednání, například tím, že jej svolá na těžko přístupné místo.<sup>73</sup>

O návrhu účastníka rozhodne správní orgán usnesením, které se pouze poznamenává do spisu. Vzhledem k § 76 odst. 3 správního řádu se toto usnesení účastníkovi neoznamuje, ale účastníci se vhodným způsobem vyrozumí. Takovéto usnesení nabývá právní moci poznamenáním do spisu. Dle odst. 5 stejného paragrafu se pak proti tomuto usnesení nelze odvolat.<sup>74</sup> Takové usnesení rovněž není přezkoumatelné samostatně v přezkumném řízení.<sup>75</sup> Lze jej však přezkoumat spolu s rozhodnutím ve věci. Vystává poté otázka, zda nezákonné zamítnutí návrhu na konání veřejného ústního jednání je vadou řízení, která mohla mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy. Pokud by se totiž nejednalo o takovou vadu, odvolací správní orgán by k ní v souladu s § 89 odst. 2 poslední věty správního řádu nepřihlížel. Dle Josefa Vedrala pak existují dva interpretační přístupy k dané problematice. Dle prvního, jelikož se jedná o porušení ústavního pravidla, bude nezákonnost vždy důvodem pro zrušení rozhodnutí. Nezákonné zamítnutí návrhu by znamenalo zásah do ústavně zaručeného práva na veřejné projednání věci v souladu s čl. 38 odst. 2 LZPS, které se prostřednictvím § 49 odst. 3 správního řádu promítá i do správního řízení. Dle druhého přístupu by se jednalo o porušení procesních ustanovení a posuzovalo by se, zda toto porušení mělo či nemělo vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy. Pokud by veřejné ústní jednání nemohlo změnit vydané rozhodnutí, pak by se dalo k této vadě nepřihlížet.<sup>76</sup>

Jsem spíše zastáncem druhého názoru a přikláním se k jednotlivému posuzování, případ od případu, zda mohlo mít nezákonné zamítnutí návrhu na veřejné jednání vliv na rozhodnutí ve věci. Pokud by veřejné projednání na rozhodnutí nic nezměnilo, bylo by z hlediska procesní ekonomie a přílišné byrokracie zbytečné ústní jednání provádět znovu za účasti veřejnosti. Vystává však otázka, jak bude správní orgán posuzovat, zda by veřejné

---

<sup>71</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 509.

<sup>72</sup> KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s. 2006, s. 208.

<sup>73</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 509 a 510.

<sup>74</sup> § 76 správního řádu.

<sup>75</sup> § 94 odst. 3 správního řádu.

<sup>76</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 512.



projednání věci mělo vliv na podobu rozhodnutí. Dle mého názoru je vliv veřejnosti na rozhodnutí minimální. Tento způsob jednání je spíše proto, aby se veřejnost mohla ujistit, že správní orgány řádně projednávají přestupky. Jako taková veřejnost nemůže zasahovat do řízení a nemá tak možnost řízení ovlivnit. Jiným případem by mohlo být, kdyby byla v rámci veřejnosti přítomna osoba určitým způsobem blízká účastníkovi řízení, která by i svou přítomností mohla ovlivnit výpověď účastníka. Například by účastník nechtěl, aby tato osoba věděla určité skutečnosti, a tak je při výpovědi zamlčí. Toto by příkladem mohly být otázky, kterými by se musel správní orgán zabývat při rozhodování, zda mělo porušení zákona vliv na podobu rozhodnutí.

K možnosti projednání přestupku veřejně na žádost účastníka řízení je třeba určit okruh tzv. hlavních účastníků. Dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jsou účastníky v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí právního orgánu. Dle písm. b) poté v řízení z moci úřední dotčené osoby, jímž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit že právo nebo povinnost mají nebo nemají. V § 27 odst. 2 správního řádu jsou pak tzv. vedlejšími účastníky další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Dle § 27 odst. 3 správního řádu jsou účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají, v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

V zákoně o přestupcích jsou v § 72 stanoveni účastníci jako obviněný z přestupku, poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, vlastník věci, která může být zabránena nebo byla zabránena, v části řízení týkající se zabránění věci a navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích. Je tedy třeba posoudit, jaké postavení mají účastníci řízení dle zákona o přestupcích, tj. zda hlavní nebo vedlejší, jelikož jen hlavní účastník může podat návrh na veřejné ústní jednání.

Jistým obligatorním účastníkem řízení je obviněný, který má postavení hlavního účastníka řízení, který plně naplňuje definici § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, jelikož se jedná o dotčenou osobu, o jejichž právech či povinnostech je rozhodováno, a rovněž dle písm. a), kde se jedná o další dotčenou osobu, která je ve společenství s žadatelem.

Poškozovaný je účastníkem tehdy, je-li v přestupkovém řízení projednávána náhrada majetkové škody způsobené přestupkem. Není však účastníkem ve vztahu k celému přestupkovému řízení, ale pouze k té části řízení, ve které jde o projednání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 26. června 2006, sp. zn. 9 As 61/2008. Nejedná se tedy o univerzální účastenství, ale jen o účastenství v rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok.<sup>77</sup> Dle mého názoru tedy i jen v tomto rozsahu bude mít postavení hlavního účastníka v pozici dotčené osoby jak dle § 27 odst. 1 písm. a) tak b) správního řádu, protože v dalším nemá nárok na projednání věci, nemůže požadovat potrestání viníka, nebo jinou výši uložené sankce, pouze se může domáhat náhrady své škody. Domnívám se, že stejně tomu tak bude i u vlastníka věci, která může být zabráná nebo byla zabráná, jelikož ani zde nemá jiné práva či povinnosti než ty týkající se zabráná věci.

O jiný případ se bude jednat v případě navrhovatele. Navrhovateli se rozhodnutím správního orgánu práva nebo povinnosti přímo nezakládají, nemění ani neruší, ani se mu jejich existence autoritativně nedeklaruje, jedná se však o osobu, na jejíž návrh bylo řízení zahájeno. Nabízelo by se tedy řešení, že je účastníkem hlavním dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Na to však není jednotný názor, jelikož se fakticky nerozhoduje o subjektivním právu navrhovatele, a rovněž navrhovatel nemá právo na vyslovení viny obviněného.<sup>78</sup> Navrhovatel má však v jistých případech povinnost zaplatit náklady řízení,<sup>79</sup> čili určitá povinnost je ukládána. Dle mého názoru je účastníkem hlavním, tedy konkrétně žadatelem, jelikož řízení je podáním jeho návrhu zahájeno, což odpovídá § 44 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že řízení je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Rovněž se jej týká rozhodnutí správního orgánu, který jej ve výroku přesně identifikuje a případně může rozhodnout o jeho povinnosti nahradit náklady řízení.

Vzniká tak otázka, který z účastníků přestupkového řízení může navrhnout veřejné ústní jednání s ohledem na § 49 odst. 3 správního řádu. Zcela nepochybně bude tímto účastníkem obviněný, který je hlavním účastníkem po celé přestupkové řízení, jeho účastenství je univerzální, bez jeho přítomnosti neexistuje přestupkové řízení. Jelikož obviněný má v přestupkovém řízení nejvíce práv, má právo i navrhnout veřejné projednání věci. Dle mého názoru zvláštní situace nastane, když budou dva obvinění projednávání

---

<sup>77</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 340 a 341.

<sup>78</sup> Tamtéž, s. 341.

<sup>79</sup> § 79 odst. 1 zákona o přestupcích.

ve společném přestupkovém řízení a veřejné ústní jednání navrhne jen jeden z nich. Pak by mu dle § 49 odst. 3 správního řádu měl správní orgán vyhovět, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům. Pokud tedy správní orgán dospěje k závěru, že újma být způsobena druhému obviněnému nemůže, pak návrhu vyhoví. Správní řád v daném ustanovení nestanoví, zda účastníkem, kterému je způsobena újma, musí být pouze vedlejší účastník, nebo jim může být i účastník hlavní, jako je tomu v případě dvou obviněných. Lze tedy dovodit, že to může být jakýkoliv účastník, tedy i další obviněný. Jestliže však újma hrozí, je otázkou, zda by mohl správní orgán vyloučit projednávání přestupku jednoho obviněného ze společného řízení a projednat jej veřejně, či musí dodržet ustanovení správního řádu a návrhu nevyhovět. § 57 odst. 2 zákona o přestupcích pojednávající o společném přestupkovém řízení uvádí, že společné řízení se koná proti všem pachatelům, jejichž přestupky spolu souvisejí a jsou projednávány tímž orgánem. Zároveň však stanoví, že k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze věc některého pachatele přestupku vyloučit ze společného řízení. Je zcela jisté, že urychlené řízení veřejným projednáním nenastane. Nicméně je třeba uvažovat, zda se nejedná o jiný důležitý důvod. Jelikož však návrh nemusí být odůvodněn, musí správní orgán sám určit, zda je návrh jiným vážným důvodem a své rozhodnutí o vyloučení ze společného řízení pak náležitě odůvodnit.

Problematikou možnosti poškozeného či vlastníka věci navrhnout veřejné ústní jednání se odborná literatura nezabývá. Je však stanoveno, že jsou hlavními účastníky v té části řízení, kde je projednáván jejich nárok. Dalo by se tedy usoudit, že pokud by poškozený či vlastník věci navrhl veřejné ústní jednání, mohlo by být za splnění zákonných podmínek tomuto návrhu vyhověno v té části ústního jednání, ve které se tento nárok probírá. § 49 odst. 2 správního řádu totiž stanoví, že veřejná může být i část ústního jednání. Je ovšem otázkou, zda lze dostatečně od sebe oddělit projednání přestupku a projednání náhrady škody či zabránění věci. Pokud je v dané věci toto možné, dle mého názoru nic nebrání tomu, aby i tito účastníci mohli veřejné ústní jednání navrhnout. Opět pak je na správním orgánu, aby posoudil, zda ostatní účastníci nemůžou být poškozeni. Jelikož i veřejné projednání přestupku může být jakýmsi druhem sankce, protože se o něm dozví více lidí, než je běžné, musí vzít správní orgán do úvahy, zda je to vzhledem k povaze přestupku vhodné. Ve většině případů dle mého názoru dílčí nárok poškozeného či vlastníka věci nemůže být nadřazen zájmům obviněného, ovšem částečné veřejné ústní projednání se nedá vyloučit.

Zvláštní otázkou zůstává, zda toto oprávnění má navrhovatel. Pokud připustíme úvahu, že navrhovatel je hlavním účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu,

pak by bezpochyby měl i mít možnost navrhnout veřejné ústní jednání. Všechny podmínky § 49 odst. 3 správního řádu pojednávajícím o možnosti hlavního účastníka navrhnout veřejnost ústního jednání jsou naplněny a navrhovatel by tak neumožněním navrhnout veřejnost ústního jednání byl nezákonně zkrácen na svých právech. Kdyby zákonodárce chtěl vyloučit možnost navrhovatele navrhnout veřejné ústní jednání, jistě by tak učinil v zákoně o přestupcích. Nejinak tomu je v případě možnosti odvolání navrhovatele, kde jsou jeho oprávnění zúžena.<sup>80</sup> Jestliže však přistoupíme k teorii, že hlavním účastníkem není, jelikož není rozhodováno o jeho právech nebo povinnostech, pak se o hlavního účastníka řízení vůbec nejedná a možnost návrhu veřejného ústního jednání automaticky ztrácí. Jelikož jsem již uvedla, že mám za to, že se jedná o hlavního účastníka, pak mám i za to, že může navrhnout veřejné ústní jednání. Úkolem správního orgánu bude následně posoudit, zda veřejným ústním jednáním nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům řízení, tedy převážně obviněnému.

#### **4. 3. Možnost vyloučení nezletilých osob z veřejného ústního jednání**

V § 49 odst. 2 správního řádu je rovněž v poslední větě stanoveno, že z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání vyloučeny nezletilé osoby. Nezletilou osobou je osoba mladší 18 let. Dle názoru kolektivu autorů ke správnímu řádu Jemelky, Pondělíčkové a Bohadla, však nezletilou není osoba, která uzavřela před dosažením tohoto věku manželství.<sup>81</sup> S tímto názorem se však neztotožňuji, neboť dle § 30 občanského zákoníku se zletilosti nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Před nabytím zletilosti se plné svéprávnosti nabývá přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství. Nepojednává se však o zisku zletilosti, ale zisku svéprávnosti, což jsou dva odlišné pojmy. Dle mého názoru se tedy za nezletilého považuje každá osoba mladší 18 let. V občanském zákoníku č. 40/1964 Sb., platném do 31.12. 2014 však bylo v § 8 stanoveno, že zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku, před dosažením tohoto věku se zletilosti nabývá jen uzavřením manželství. Lze tedy dovodit, že do ledna roku 2014 nezletilou osobou, v souladu s názorem kolektivu autorů, nebyla osoba, která uzavřela manželství před 18 rokem věku.

Pokud se správní orgán rozhodne vyloučit nezletilé osoby z účasti na ústním jednání, nevydává o tom usnesení, jelikož se nejedná o vykázání z místa úkonu, protože důvodem není nepřístojné chování, ale ochrana nezletilých osob. Jedná se tedy o faktický úkon.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> § 81 odst. 4 zákona o přestupcích.

<sup>81</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2011, s. 199.

<sup>82</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 508.

Posoudit, zda může být ohrožena mravnost nezletilých, musí opět správní orgán. Jedná se o neurčitý právní pojem, který bude třeba vykládat vždy vzhledem k situaci.<sup>83</sup> V úvahu bude přicházet zejména při projednání přestupku proti občanskému soužití, kde se může objevovat množství vulgárních výrazů, rasový podtext či jakékoliv jiné hrubé jednání, které je způsobitelné mravní vývoj nezletilého ovlivnit.

#### **4. 4. Podpůrce a zastoupení členem domácnosti**

Novelou správního řádu č. 303/13 Sb., kterou se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, byl k § 49 správního řádu dodán odstavec 5. V něm je stanoveno, že i neveřejného jednání se může zúčastnit podpůrce účastníka.

Institut podpůrce je uzákoněn v § 45 občanského zákoníku.<sup>84</sup> Jedná se jedno z tzv. podpůrných opatření, k jejichž zakotvení došlo v důsledku ideje zmírnění dosavadního přístupu zbavování svéprávnosti. Nově nelze osobu zbavit svéprávnosti, ale pouze použít jednu ze 4 možností stanovených občanským zákoníkem v § 38-65.<sup>85</sup> Osoba podpůrce spadá do části nápomoci při rozhodování. Ta se uplatní v případě zletilých osob trpících duševní poruchou; jedná se o formu asistence bez zásahu do svéprávnosti podporovaného. Nápomoc při rozhodování vzniká na základě smlouvy o nápomoci. Smlouva musí být uzavřena v písemné formě nebo projevem vůle před soudem a její účinnost je vázána na rozhodnutí soudu.<sup>86</sup> Ustanovení § 47 občanského zákoníku pak zmiňuje povinnosti podpůrce, mezi něž patří zejména povinnost postupovat při plnění svých povinností v souladu s rozhodnutími podporovaného.

Podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, ovšem s pomocí svého svobodně zvoleného podpůrce. Podpůrce nejedná za účastníka řízení, podpůrci v řízení přísluší pouze práva výslovně vyjmenovaná správním řádem.<sup>87</sup> Podpůrce tedy nemá procesní práva, která svědčí pouze účastníkovi řízení (např. podpůrci nejsou v řízení doručovány

---

<sup>83</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 144 a násl.

<sup>84</sup> § 45 občanského zákoníku: „Potřebuje-li člověk nápomoc při rozhodování, protože mu v tom duševní porucha působí obtíže, třebaže nemusí být omezen ve svéprávnosti, může si s podpůrcem ujednat poskytování podpory; podpůrců může být i více.“

<sup>85</sup> Jedná se o předběžné prohlášení dle § 38-44 občanského zákoníku, nápomoc při rozhodování dle § 45-48 občanského zákoníku, zastoupení členem domácnosti dle § 49-54 občanského zákoníku, a omezení svéprávnosti dle § 55-65 občanského zákoníku.

<sup>86</sup> Taktéž pouze soud může dle § 48 občanského zákoníku podpůrce odvolat, přičemž v případě porušení povinností podpůrce tak může soud učinit i ex offio.

<sup>87</sup> § 36 odst. 4 správního řádu přiznává účastníkovi řízení při jednání před správním orgánem právo na konzultace s podpůrcem, a rovněž právo podpůrce namítat v řízení vlastním jménem neplatnost právního jednání podporovaného, přičemž správní orgán k takovéto námítce v řízení přihlédne, § 38 odst. 1 správního řádu podpůrci nově přiznává právo nahlížet spolu s účastníkem řízení do spisu, a dle § 49 odst. 5 správního řádu přísluší podpůrci právo účastnit se neveřejného jednání.

písemnosti, podpůrce nemůže podat za účastníka řízení opravný prostředek, apod.). Podpůrce tak nelze považovat za zákonného zástupce účastníka řízení ani jeho zmocněnce ve smyslu § 31 a násl. správního řádu; jedná se také o institut odlišný od opatrovníka. Podpůrce tedy není zástupcem účastníka řízení a v řízení mu přísluší práva pouze v rozsahu, který vymezuje správní řád. Podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, a to za pomoci svého svobodně zvoleného podpůrce.<sup>88</sup>

Podpůrce účastníka se tedy může účastnit jak veřejného, tak neveřejného ústního jednání. Správní řád v daném ustanovení mluví o podpůrci, nikoliv podpůrcích, tedy ústního jednání by se měl účastnit jen jeden, což i vyplývá z § 36 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že je-li podpůrců více, zvolí si účastník jednoho z nich.

Jelikož se dle závěru poradního sboru ministra vnitra<sup>89</sup> nejedná o zastoupení, neměla by být připuštěna možnost, aby se ústního jednání účastnil jen podpůrce bez přítomnosti podporovaného účastníka.

Možnost zastoupení členem domácnosti dle § 49 občanského zákoníku správní řád neupravuje. Zastoupení členem domácnosti může být prostřednictvím potomka, předka, sourozence, manžela nebo partnera zastoupeného, nebo osoby, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky. Podmínkou vzniku zastoupení je souhlasné vědomí zastupovaného a schválení soudu.<sup>90</sup> Z dikce § 49 odst. 1 občanského zákoníku vyplývá, že se jedná o subsidiární formu zastoupení – tzn. uvedené zastoupení lze využít, pouze pokud osoba nemá jiného zástupce (například opatrovníka).

Zastoupení se týká pouze obvyklých záležitostí odpovídajících konkrétním životním poměrům zastoupeného. Pojem obvyklé záležitosti občanský zákoník nijak nevymezuje. Za obvyklé životní záležitosti lze považovat např. pravidelné nákupy a platby, přebírání pošty apod.<sup>91</sup> Podle názoru poradního sboru však i vzhledem k předmětu úpravy občanského zákoníku může jít v zásadě pouze o záležitosti soukromého práva. Z tohoto zastoupení nelze automaticky dovozovat procesní zastoupení ve smyslu § 31 správního řádu, který obsahuje taxativní výčet možných druhů zastoupení v řízení. Uvedený institut není druhem úplného

---

<sup>88</sup> MVČR. *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. MVČR, [cit. 28. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>, závěr č. 131/2014, s. 1-3.

<sup>89</sup> Tamtéž,

<sup>90</sup> § 50 občanského zákoníku.

<sup>91</sup> Podle důvodové zprávy k občanskému zákoníku jde „zejména o záležitosti týkající se poskytování zdravotních a sociálních služeb a žádostí o přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi, státní sociální podpory a sociálního zabezpečení“. Dostupné na <[http://www.anag.cz/files/file/duvodova\\_obcz.pdf](http://www.anag.cz/files/file/duvodova_obcz.pdf)>.

zákonného zastoupení, nejedná se ani o zmocněnce, či opatrovníka. Z hlediska správního řádu jde dle poradního sboru spíše o zvláštním zákonem upravený zvláštní typ jednání ve prospěch účastníka, kdy za účastníka řízení může být takto učiněn např. pouze jeden konkrétní úkon v řízení (podání žádosti).

Poradní sbor je dále toho názoru, že předmět správního řízení se bude v závislosti na posouzení okolností téměř vždy vymykat z mezí obvyklých záležitostí a životních poměrů osoby zastoupené členem domácnosti, a přesahuje tak rámec záležitostí, ve kterých může člen domácnosti konkrétní osobu zastupovat. Výčet případů, kdy člen domácnosti zastupuje účastníka řízení, tak může určit pouze zvláštní zákon<sup>92, 93</sup>.

Oproti tomu Lukáš Potěšil je toho názoru, že v reálném či praktickém využití neshledává problémy využití tohoto institutu.<sup>94</sup> Z toho lze dovodit, že má za to, že tento institut ve správním řízení použit lze.

Přikláním se k názoru poradního sboru s ohledem na skutečnost, že správní řád tento nový institut novelou nijak nerefletoval a do svých ustanovení jej nezačlenil. Nelze pak mít za to, že by se jednalo o klasické zastoupení, kdy toto by byl jen další z jeho druhů. Mám za to, že pokud není tento způsob zastoupení jednoznačně vyjmenován ve správním řádu, pak jej nelze pro toto řízení použít.

---

<sup>92</sup> Člen domácnosti je např. oprávněn k podávání žádostí o přidělení rodného čísla za účastníka řízení podle § 17a odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů, podobně také může za účastníka řízení požádat o vydání občanského průkazu.

<sup>93</sup> MVČR. *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. MVČR, [cit. 28. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>, závěr č. 131/2014, s. 3-5.

<sup>94</sup> POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád a nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 451.

## 5. Řízení bez nutnosti konání ústního jednání

V řízení o přestupcích mohou nastat i situace, kdy se ústní jednání nenařídí. Existují dva takové případy, a to blokové a příkazní řízení. Jsou to speciální formy řízení, které umožňují rychlé vyřízení přestupků ve zkráceném řízení, které je méně formální.<sup>95</sup> Tyto dva způsoby řízení jsou upraveny v § 84 a následujících zákona o přestupcích.

Výjimkou z nutnosti konat ústní jednání může být také procesní rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení.

### 5. 1. Blokové řízení

K blokovému řízení lze přistoupit, jsou-li splněny předepsané předpoklady. Těmi jsou spolehlivé zjištění přestupku, nepostačí vyřešení domluvou a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit.<sup>96</sup> Zároveň nesmí jít o přestupek, který lze projednat jen na návrh.<sup>97</sup>

Obviněný není oprávněn podat odvolání.<sup>98</sup> Jedná se o zkrácenou formu řízení, kde se rozhoduje na podkladě elementárních skutkových zjištění, v němž vše je v rukou obviněného, který svým souhlasem umožňuje vedení řízení tímto způsobem. Je tedy na něm, zda souhlasí pouze s tímto projednáním, nebo požaduje klasické přestupkové řízení včetně ústního jednání, kde může navrhopvat důkazy svědčící v jeho prospěch. Rovněž obnova blokového řízení je značně omezena. Dle judikátů NSS lze obnovu řízení připustit jen v případech, kdy je zpochybňováno udělení souhlasu obviněným.<sup>99</sup> Bude se tedy zejména jednat o případy, kdy za obviněného někdo při projednávání přestupku předložil občanský průkaz, a tedy sám obviněný souhlas k projednání v blokovém řízení nedal, jelikož jej dala osoba jiná.

Podmínkou vyřízení přestupku v blokovém řízení není ani okamžité zaplacení pokuty, jelikož správní orgán může vydat blokovou pokutu na místě nezaplacenou.<sup>100</sup> Rovněž podmínkou pro vedení blokového řízení není přistižení pachatele při činu. K uložení blokové pokuty může dojít i v průběhu zahájeného standardního řízení o přestupku. Běžně se k blokovému řízení přistupuje bez zahájení standardního řízení, jelikož to se zahajuje, nejsou-li spolehlivě zjištěné všechny skutečnosti a je třeba výslechu obviněného a svědků. I v tomto

<sup>95</sup> MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 97.

<sup>96</sup> § 84 odst. 1 zákona o přestupcích.

<sup>97</sup> § 84 odst. 4 zákona o přestupcích.

<sup>98</sup> § 84 odst. 2 zákona o přestupcích.

<sup>99</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. března. 2013, sp. zn. 1 As 21/2010, překonal rozsudek ze dne 6. února 2008, sp. zn. 3 As 58/2007.

<sup>100</sup> § 85 odst. 3 zákona o přestupcích.



řízení však v průběhu může nastat situace, kdy se obviněný přizná, okolnosti nasvědčují spáchání přestupku a není důvodu o zjištěném skutkovém stavu pochybovat. Pak může správní orgán přistoupit k vyřešení přestupku se souhlasem obviněného formou blokového řízení a bez uložení povinnosti k placení nákladů řízení. Existují však i názory, že takto nelze postupovat, neboť pokud by totiž již bylo zahájeno, resp. probíhalo řízení nezkrácené, bránila by zahájení blokového řízení překážka *litis pendentio*.<sup>101</sup> Jelikož však i zákon o přestupcích v § 76 odst. 1 písm. h) stanoví, že se řízení zastaví, byla-li v řízení uložena bloková pokuta, lze předpokládat, že i zákonodárce měl za to, že lze takto postupovat a lze blokovou pokutu uložit i v již zahájeném řízení.

Běžně však správní orgán předvolá osobu k podání vysvětlení, při jehož podávání může získat dostatečné množství informací tak, že budou naplněny podmínky blokového řízení a pokuta bude udělena tímto způsobem. Podání vysvětlení sice není ústním jednáním, ale má jisté společné znaky, kdy pachatel vypovídá před správním orgánem, tak jako by to činil při ústním jednání. Není však přítomen výslechu dalších osob. V dané věci dosud zahájeno řízení není, takže zde nebrání tomuto řízení ani uvedená překážka *litis pendentio*. K tomuto dále v kapitole 9. Ukončení ústního jednání.<sup>102</sup>

## 5. 2. Příkazní řízení

Příkazní řízení je další formou zjednodušeného řízení, které se však liší v možnostech, kdy ho lze provést. K provedení není třeba souhlasu obviněného, ten je zároveň oprávněn podat odpor. Jako v blokovém řízení nesmí být pochybností o tom, že se obviněný přestupku dopustil, nelze v něm projednat návrhové přestupky a ani nárok na náhradu škody.<sup>103</sup>

Přestupek mladistvého však nelze projednat v příkazním řízení,<sup>104</sup> rovněž tak nelze projednat přestupek osoby omezené na svéprávnosti,<sup>105</sup> či přestupek projednaný v blokovém řízení<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda* [online]. Policejní akademie České republiky v Praze, [cit. 8. dubna 2015]. Dostupné na <[http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres\\_riz1.html](http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres_riz1.html)>.

<sup>102</sup> K okamžiku nabytí právní moci pokutového bloku viz rozsudek NSS ze dne 29. prosince. 2010, sp. zn. 8 As 68/2010, k možnosti soudního přezkumu bloku viz rozsudek NSS ze dne 9. června. 2011, sp. zn. 9 As 2/2011, který překonal rozsudek NSS ze dne 29. prosince. 2004, sp. zn. 6 As 49/2003.

<sup>103</sup> § 87 odst. 1, 4 a 6 zákona o přestupcích.

<sup>104</sup> § 19 odst. 2 zákona o přestupcích.

<sup>105</sup> § 87 odst. 2 zákona o přestupcích stanoví, že příkaz nelze vydat, jestliže obviněný z přestupku je zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo jeho způsobilost k právním úkonům je omezena. S ohledem na účinnost občanského zákoníku, konkrétně na § 15, ze kterého vyplývá, že způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem se nazývá svéprávností, nikoliv již způsobilostí k právním

Podáním odporu se pachatel mimo jiné domůže práva na konání ústního jednání a předložení důkazních prostředků, které bude nezbytnou součástí následujícího přestupkového řízení. Pokud však odpor není podán, nabývá příkaz právní moci a řízení je skončeno.

Mám za to, že příkazní řízení je vhodnou formou přestupkového řízení v případech, ve kterých je přestupkové jednání zjevné, a není potřeba ho nadále po skutkové stránce zkoumat. Je tím naplněna zásada rychlosti a hospodárnosti, navíc správní orgány nezatěžují nad míru jak obviněného, tak případné svědky předvoláním a jejich následným výslechem. Pokud obviněný trvá na standardním projednání přestupku, pak svým aktivním úkonem, tj. podáním odporu, tohoto docílí. Bohužel jsem v praxi zaznamenala, že správní orgány vydávají příkazy, aniž by byl skutkový stav dostatečně zjištěn, pravděpodobně jen pro ulehčení své práce. Poté po podání odporu příkaz jen mírně upraví a ve věci znovu rozhodnou prakticky totožně. S tímto postupem nesouhlasím a jsem toho názoru, že by správní orgány měly formou příkazu rozhodovat jen v případech, které jsou dostatečně prokázány již ze spisové dokumentace, a nikoliv jen na základě jejich úvahy například o tom, že svědek bude zaujatý a není potřeba jej vyslechnout.

### **5. 3. Zastavení řízení dle § 76 zákona o přestupcích**

Mohou nastat situace, kdy správní orgán řízení o přestupku zahájil, a následovat by mělo ústní jednání, ovšem správní orgán zjistí určité skutečnosti, které vedou k zastavení řízení a není tak povinen v zahájeném řízení pokračovat a ústní jednání provést.

Bude se jednat o případy uvedené v § 76 odst. 1 písm. d), e), f), g), h), ch), i), k) a l) zákona o přestupcích. Příkladem se jedná o případy, kdy odpovědnost za přestupek zanikla, obviněný z přestupku nedovršil v době spáchání přestupku patnáctý rok či obviněný z přestupku zemřel. Zjistí-li správní orgán tyto skutečnosti, nemá smysl ústní jednání nařizovat, neboť by bylo řízení okamžitě zastaveno.

---

úkonům, a s ohledem na § 55, které upravuje omezení svéprávnosti, kdy již není možné být svéprávnosti úplně zbaven, jsem dané ustanovení poupravila.

<sup>106</sup> § 87 odst. 1 zákona o přestupcích.

## 6. Příprava ústního jednání

Jestliže správní orgán dospěje k závěru, že dané jednání by mohlo naplňovat objektivní stránku některé ze skutkových podstat přestupků, zahájí ve věci přestupkové řízení. Řízení se dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích zahajuje do šedesáti dnů.<sup>107</sup> V případě, že má za to, že je naplněna některá z podmínek stanovených v § 66 zákona o přestupcích, pak věc odloží a řízení nezahájí. Některé, tzv. návrhové přestupky dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, se zahájí již podáním návrhu. Správní orgán pak řízení nezahajuje z moci úřední, ale řízení je zahájeno na žádost dnem podání návrhu na projednání přestupku.

Jakmile správní orgán řízení zahájí, oznámením přestupku pachateli, který se tímto okamžikem stává obviněným, nebo jakmile správní orgán obdrží návrh na projednání přestupku, kterým je automaticky řízení zahájeno, je zapotřebí činit další úkony v řízení, tak aby mohlo být ve věci vydáno rozhodnutí.

Jelikož ústní jednání je až na výjimky obligatorní částí řízení, musí správní orgán nařídit po zahájení řízení jeho konání. Tuto část přestupkového řízení považují za přípravu ústního jednání, jelikož správní orgán si již je vědom nutnosti ústní jednání provést, a tak jeho konání musí připravit. Přípravou ústního jednání tak není myšleno přípravné řízení, jehož účelem je zjistit, zda jsou dány zákonné podmínky pro zahájení řízení.<sup>108</sup> Přistoupí-li správní orgán k přípravě ústního jednání, pak již mu je nutnost zahájit řízení známá. Jedná se tak už o část nalézacího řízení. K přípravě ústního jednání slouží správnímu orgánu následující prostředky.

### 6. 1. Předvolání k ústnímu jednání

Předvolání je jedním ze zajišťovacích prostředků proběhnutí ústního jednání. Dle § 46 odst. 3 správního řádu může být oznámení o zahájení řízení spojeno s jiným úkonem v řízení. Lze tak obviněnému zaslat jednu písemnost, ve které mu správní orgán oznámí zahájení řízení, které je proti němu vedeno, a zároveň jej předvolá k ústnímu jednání. Tohoto je správními orgány hojně užíváno, což je v souladu se zásadou hospodárnosti.

V souladu s § 59 správního řádu správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast je při řízení k provedení úkonu nutná. Takovouto osobou může být kdokoliv, bez ohledu na bydliště osoby a působnost správního orgánu. Předvolání má formu operativního opatření

---

<sup>107</sup> Zákon nestanoví, od kdy se 60 dnů počítá. Dle mého názoru to bude od doručení oznámení o přestupku, a to jak běžným občanem, tak policií.

<sup>108</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 47.

správního orgánu, nejedná se o formu rozhodnutí. Musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou.<sup>109</sup> Dle kolektivu autorů publikace *Přestupkové řízení*<sup>110</sup> se předvolání doručuje adresátovi na dodejku, jelikož tento způsob doručení zajišťuje, že se písemnost dostane do rukou předvolaného. Jsem však toho názoru, že to není bezpodmínečně nutné, neboť doručení do vlastních rukou se dá prokázat i bez dodejky, například osobním vyzvednutím písemnosti a podpisem u správního orgánu.<sup>111</sup> V předvolání musí být uvedeno místo, doba a předmět jednání, kdo se má dostavit, zda se předvolává jako obviněný, navrhovatel, poškozený, či jako svědek, důvod pro který se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví.<sup>112</sup>

Předvolání musí být učiněno s dostatečným, zpravidla pětidenním předstihem.<sup>113</sup> Tato lhůta je stanovena jako ochrana předvolaného, který musí dostat čas na přípravu. Dle autorů komentáře ke správnímu řádu Jana Hrabáka a Tomáše Nahodila lze tomuto ustanovení vytknout slovo „zpravidla“, které umožňuje lhůtu zkrátit bez stanovení podmínek nutnosti zachování pětidenního předstihu.<sup>114</sup> K tomuto bych uvedla, že pokud se jedná o předvolání k ústnímu jednání, tak by dle mého názoru, měl být dodržen i § 49 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky s nejméně pětidenním předstihem. Z uvedeného by se dalo vyvodit, že pokud hrozí nebezpečí z prodlení, lze předvolat i v kratší lhůtě, ale zároveň tato lhůta musí být dostatečná. Z termínu dostatečná totiž nevyplývá, že by lhůta musela být jen delší než pět dnů. Ovšem, pokud zde takové nebezpečí není, pak by měla být zachována pětidenní lhůta podle tohoto ustanovení. Správní orgán by však měl být schopen doložit, že lhůta, i přesto, že byla kratší, byla dostatečná, a zároveň, že zde bylo nebezpečí z prodlení, pro které lhůta musela být zkrácena. Dané bude pro správní orgán z hlediska správního uvážení náročné, je tedy doporučeno dodržovat minimálně pětidenní předstih, s tím, že pokud jde o zvláště složitý případ, je vhodné poskytnout lhůtu delší. Dle mého názoru, nebude-li dodržena pětidenní lhůta a zároveň zde nebude nebezpečí z prodlení, pak se bude jednat o podstatnou vadu řízení

---

<sup>109</sup> § 59 správního řádu.

<sup>110</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 103.

<sup>111</sup> V nálezu ÚS ze dne 11. dubna 2004 sp. zn. II- ÚS 788/02 dokonce ÚS stanoví, že účinným druhem předvolání je předvolání učiněné při ústním jednání do protokolu. Jedná se však o rozhodnutí z roku 2002, které se vztahovalo ke správnímu řádu č. 71/1967 Sb., který neupravoval podmínky předvolání. Dnes se domnívám, že by tato forma nestačila, neboť se nejedná o doručení do vlastních rukou, ale pouze o poznamenání do protokolu.

<sup>112</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 104.

<sup>113</sup> § 59 správního řádu.

<sup>114</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, s. 229.

a rozhodnutí vydané po takto vadném předvolání musí být zrušeno. Předvolání je ochranou účastníka tak, aby měl dostatek času na přípravu k ústnímu jednání, a svévolným krácením lhůty správním orgánem nelze přistoupit na omezení tohoto práva.

Předvolaný je povinen dostavit se na určené místo včas. Nemůže-li se dostavit ze závažných důvodů, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.<sup>115</sup> Toto ustanovení bude dopadat na všechny další předvolané osoby, kromě obviněného. Na obviněného se uplatní § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, dle kterého se vyžaduje náležitá omluva nebo důležitý důvod. Tato dvoukolejnost je zde dle mého názoru proto, že vyvstala potřeba upravit nepřítomnost obviněného u ústního jednání speciálně na rozdíl od neúčasti jiných osob, jejichž přítomnost považuje správní orgán za nutnou. Obviněný má v mnohém speciální práva, která jsou upravena zákonem o přestupcích, ačkoliv podobné ustanovení obsahuje již správní řád. Mám za to, že tak zákonodárce učinil proto, aby tato ustanovení vyzdvihl a ukázal nutnost jejich použití pro přestupkové řízení, zejména s ohledem na účast obviněného v řízení. Navíc v případě obviněného jeho nedostavení se na předvolání znamená možnost konat ústní jednání bez jeho přítomnosti. Naproti tomu přítomnost dalších předvolaných osob může být následně vynucována, protože bez jejich účasti nelze v řízení jednat.

Předvolání lze doručit i fikcí dle § 24 správního řádu. Je však třeba stále dbát řádného doložení doručení předvolání. Dle nálezu ÚS ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02: *„Pochybnosti stran řádného předvolání obviněného z přestupku nutně musí vést k závěru, že řádně předvolán nebyl. I v oblasti správního trestání platí princip presumpce nevinny a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného. Vedle toho pochybnosti o tom, zda byl obviněný k ústnímu projednání přestupku řádně předvolán, postihují ve svém důsledku i zjištěný skutkový stav věci, který se stal podkladem pro správní rozhodnutí.“* Z uvedeného rozhodnutí rovněž vyplývá, že úřední záznam je jednostranný úkon správního orgánu a nemá charakter veřejné listiny, která by potvrzovala pravdivost toho, co je v ní osvědčeno nebo potvrzeno. Nestačí tedy obviněného předvolat telefonicky a učinit o tom úřední záznam. Pokud se obviněný po takovémto způsobu předvolání na ústní jednání nedostaví, nelze dále pokračovat v tomto jednání v nepřítomnosti obviněného. Takto lze věc projednat jen tehdy, byl-li obviněný řádně předvolán. Tento způsob předvolání lze však zpochybnit, neb správní orgán nemusel telefonovat s obviněným, nebo i když by komunikoval s obviněným, tak nemůže doložit srozumění obviněného s termínem konání ústního jednání.

---

<sup>115</sup> § 59 správního řádu.

Správní orgán je povinen předvolat k ústnímu jednání obviněného, což vyplývá z § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Pokud by obviněný nebyl řádně předvolán, nelze jednat v jeho nepřítomnosti. Vzniká otázka, zda pokud je ve věci již konáno ústní jednání a vyvstane potřeba konat ústní jednání další, může být obviněný o konání ústního jednání vyrozuměn hned při trvajícím ústním jednání, bez nutnosti předvolávat jej písemnou formou. Existují názory, že to možné je, pokud obviněný souhlasí s touto formou předvolání a zároveň je mu poskytnuto i příslušné poučení, které bývá standardně součástí předvolání. V zásadě bych upřednostnila provedení formou samostatné listiny, která bude obsahovat předvolání s příslušným poučením, a obviněný potvrdí správnímu orgánu přijetí této listiny. Lépe to vyhovuje díky nutnosti písemného vyhotovení předvolání a doručení do vlastních rukou.

Pokud se obviněný nedostaví k prvnímu konání ústního jednání bez řádné omluvy, nezbavuje to správní orgán povinnosti předvolat jej k dalšímu konání ústního jednání, pokud je uskutečněno. Obviněný se jedním nedostavením nevzdává svého práva na přítomnost při ústním jednání. Pokud však správní orgán další konání ústního jednání nenařizuje, jelikož má dostatek podkladů pro rozhodnutí, nemusí být obviněnému ani dána možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, pokud byl na možnost dle tohoto ustanovení upozorněn v předvolání, jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 22. července 2010, sp. zn. 5 As 17/2010. Tento rozsudek by však dle mého názoru neměl platit bez výjimky. Zcela jistě se dá uplatnit v případě, že je rozhodnutí o přestupku vydáváno hned po ústním jednání či bezprostředně po něm. Jestliže si však správní orgán ponechá určitý čas k vydání rozhodnutí o přestupku, a i přesto, že další důkazy již shromažďovány nejsou, považují za vhodné obviněného na možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí upozornit. Je to jeho další procesní právo, mimo práva účasti na ústním jednání, kterého se mohl neúčastnit z rozličných důvodů. Nemyslím si, že je vhodné tato práva spojovat a neuplatněním práva jednoho jej automaticky připravit o právo druhé. Pokud bude obviněnému dána tato možnost a on ji využije, může to být ku prospěchu řádnému projednání přestupku.

Zvláštní situace nastane, má-li obviněný zástupce. Dle § 34 odst. 2 správního řádu se doručují písemnosti pouze zástupci, s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat. Jak z uvedeného tak z rozsudku NSS ze dne 23. prosince 2013, sp. zn. 8 As 53/2013 vyplývá, že je třeba rozlišovat předvolání obviněného k ústnímu jednání za účelem jeho výslechu a předvolání obviněného k ústnímu jednání za účelem naplnění práva na přítomnost při projednání. Pokud výslech obviněného není předmětem projednání

u ústního jednání, pak postačí, je-li předvolán jeho zástupce.<sup>116</sup> S tímto judikátem souhlasím, neboť je čistě na obviněném, zda se ústního jednání bude spolu se zástupcem účastnit, a jestliže není jeho výslech nutný, není zapotřebí jeho účasti na ústním jednání.

Nutnost předvolání navrhovatele vyplývá z § 76 odst. 1 písm. j) zákona o přestupcích, které stanoví, že se řízení zastaví, jestliže se navrhovatel, ač řádně a včas předvolán, k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostavil.

Svědky a znalce správní orgán předvolává s ohledem na nutnost jejich osobní účasti při ústním jednání v souladu s § 59 správního řádu. Některé osoby správní orgán o konání ústního jednání pouze vyrozumí, nepředvolává je. Bude se jednat o zástupce obviněného či jeho opatrovníka.

Dále v řízení proti mladistvému bude vyrozuměn orgán sociálně právní ochrany dětí a jeho zákonný zástupce.<sup>117</sup> Tyto osoby se vyrozumí v případě, že mladistvý nedovršil 18 let v době projednání přestupku, nikoliv v době jeho spáchání. Jedná se o ochranu mu poskytnutou z důvodu nezletilosti v době projednání přestupku.

Domnívám se, že by stálo za uvážení, zda existuje reálná nutnost předvolávat obviněného k ústnímu jednání. V § 74 odst. 1 zákona o přestupcích je pojednáváno o předvolání obviněného, ve výsledku by stačilo ho pouze vyrozumět o konání ústního jednání. Obviněný nemůže být donucován účastnit se ústního jednání, kdy toto je pouze jeho volbou. I v případě, že se dostaví k ústnímu jednání, není povinen ve věci vypovídat. Osobní účast obviněného na ústním jednání dle mého názoru nutná není, což jako předpoklad předvolání stanoví § 59 správního řádu, pouze je nutné vyrozumět obviněného o tom, že se toto jednání bude konat, kdy je mu dána možnost buď se nedostavit vůbec k ústnímu jednání, nebo se z něj řádně omluvit, kdy bez jeho přítomnosti konáno nebude. Pokud se obviněný k ústnímu jednání nedostaví, mám za to, že jej nelze donucovat k účasti na ústním jednání, a to ani pořádkovou pokutou, ani předvoláním. I když chápu, že správní

---

<sup>116</sup> Dle rozsudku NSS ze dne 23. prosince 2013, sp. zn. 8 As 53/2013 „Je třeba rozlišit mezi výsledkem obviněného a účastí obviněného při ústním jednání před správním orgánem. V případě ústního jednání není pro uplatnění procesních práv účastníka řízení nezbytná jeho osobní účast. Povaha těchto práv nevyžaduje osobní úkon účastníka, ale účastník může tato práva uplatnit prostřednictvím svého zástupce, který může navrhnout důkazy, seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, klást svědkům otázky atd. Z úkonů zástupce pak vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu). Podmínka osobní účasti obviněného při jednání nevyplývá ani z čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož má každý obviněný právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru. Pokud je tedy obviněný zastoupen, zpravidla postačí, pokud se ústního jednání zúčastní pouze jeho zástupce. Osobní účast obviněného, který je zastoupen, je vyžadována pouze tehdy, vyvstane-li potřeba jej vyslechnout z důvodu zjištění skutkového stavu“.

<sup>117</sup> § 74 odst. 2 zákona o přestupcích.

orgány obviněného předvolávají na ústní jednání, protože o předvolání pojednává § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, myslím, že by stálo za úvahu, toto ustanovení změnit na vyzoomění, jelikož by nedocházelo k mystifikaci správních orgánů, které pak při nerespektování předvolání obviněným tomuto ukládají pořádkové pokuty či jej k ústnímu jednání předvádějí, protože mají za to, že zákonné požadavky byly splněny.

## 6. 2. Předvedení k ústnímu jednání

Předvedení je procesním prostředkem exekuční povahy spočívající ve vynuceném zajištění přítomnosti účastníka řízení nebo svědka k úkonu před správním orgánem.<sup>118</sup> Jedná se o subsidiární procesní úkon sloužící k zajištění průběhu a účelu řízení.<sup>119</sup>

Osobu předvést může nechat správní orgán tehdy, jestliže se účastník nebo svědek nedostaví na předvolání bez omluvy nebo bez dostatečného důvodu.<sup>120</sup> Předvést lze tedy jen účastníka řízení nebo svědka, nikoliv osoby v jiném postavení, např. znalce.<sup>121</sup> Dle mého názoru, neupravil zákonodárce možnost předvedení znalce, ačkoliv jiné podmínky předvedení jsou splněny, z toho důvodu, že osoba jednoho konkrétního znalce není v řízení bezpodmínečně nutná. Tento znalec podává pouze odborný názor, který je schopen vyjádřit i znalec jiný. Rovněž pokud znalec nevykonává znaleckou činnost řádně, dopouští se přestupku dle § 25a odst. 1 písm. a) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších přepisů.

K předvedení zároveň musí být splněny další podmínky, a to, že osoba byla správním orgánem včas a řádně předvolána, bez přítomnosti této osoby nelze řízení provádět a tato osoba byla v předvolání na možnost předvedení upozorněna.<sup>122</sup>

Z uvedeného dovozují svůj názor, že nelze k řízení předvádět obviněného, který se na předvolání ke správnímu orgánu nedostaví. Není splněna podmínka nutnosti přítomnosti obviněného při ústním jednání. I když se obviněný nedostaví, lze ústní jednání provést, protože § 74 odst. 1 zákona o přestupcích dává správnímu orgánu v takovém případě možnost konat ústní jednání v nepřítomnosti obviněného. Mám tak za to, že nelze v přestupkovém řízení předvést obviněného.

---

<sup>118</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 158.

<sup>119</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 174.

<sup>120</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 158.

<sup>121</sup> § 60 odst. 1 správního řádu.

<sup>122</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 105.



Termín bez dostatečného důvodu není nijak blíže specifikován. Podle autorů komentáře Jana Hrabáka a Tomáše Nahodila se jedná o důvody ospravedlňující v míře nezbytně nutné absenci předvolané fyzické osoby u správního orgánu. Nelze tyto dostatečné důvody zaměňovat se závažnými důvody, pro které může být upuštěno od nutnosti dostavit se na předvolání dle § 59 správního řádu. Dostatečné důvody nemusejí dosahovat závažnosti důvodů dle § 59 správního řádu.<sup>123</sup>

S tímto názorem jsem ztotožněna, neboť by jistě měla být stanovena jiná hranice pro možnost upuštění od účasti na úkonu, pro nějž byla osoba předvolána, když předvolání je minimálním zásahem do práv osoby, a menší intenzita důvodnosti by měla být vyžadována pro předvedení, které je jistým způsobem i sankčním prostředkem pro účastníka či svědka v řízení.

Aby mohl být tento institut použit, musí správní orgán vydat usnesení nařizující předvedení, které doručí provádějícímu orgánu, který jej následně předá předváděné osobě.<sup>124</sup> Ten se může proti usnesení odvolat, ale toto odvolání nemá odkladný účinek, proto je povinen účastník či svědek takové usnesení respektovat a předvedení se podvolit.<sup>125</sup>

Předvedení mohou provádět pouze instituce, o kterých to stanoví zákon. Není tedy možné, aby předvedení prováděla sama oprávněná úřední osoba.<sup>126</sup> Těmito orgány jsou Policie ČR, a to vždy, dále jiný ozbrojený sbor, pokud tak stanoví zvláštní zákon, a ve správních řízeních před orgány obcí<sup>127</sup>, lze pro předvedení využít rovněž služeb obecní policie. Musí se jednat o místní obecní policii, která spadá do územní působnosti správního orgánu. Kromě případů, kdy je uzavřena veřejnoprávní smlouva o výkonu působnosti obecní policie v jiné obci, nelze využít obecní policie na území odlišné obce.<sup>128</sup>

### 6. 3. Pořádková pokuta

Dalším zajišťovacím prostředkem je možnost uložení pořádkové pokuty. Tento zajišťovací prostředek může být využit jak před samotným konáním ústního jednání, tak i v jeho průběhu. Zákon o přestupcích upravuje v § 60 odst. 2 možnost uložit pokutu před zahájením řízení tomu, kdo se bez vážných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu

---

<sup>123</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, s. 231.

<sup>124</sup> KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s. 2006, s. 218.

<sup>125</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 174.

<sup>126</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 559.

<sup>127</sup> Například vězeňská služba dle § 3 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>128</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 174.

k podání vysvětlení, nebo kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá. V již zahájeném řízení se pak postupuje dle správního řádu, konkrétně dle § 62 odst. 1, dle kterého může být pokuta uložena tomu, kdo se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, ruší pořádek, a to i před předchozí napomenutí či neuposlechne pokynu úřední osoby. Zároveň musí být tímto jednáním osoby závažně ztížen postup správního orgánu.

Maximální výše možné uložené pořádkové pokuty je 50.000 Kč. Možnost uložení pořádkové pokuty lze využít i vícekrát za sebou, vždy za nové jednání. Maximální souhrn uložených pořádkových pokut není stanoven. Pořádkovou pokutu vybírá správní orgán, který ji uložil a je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost tohoto orgánu.<sup>129</sup> Při ukládání pokuty dbá správní orgán na to, aby pokuta nebyla v hrubém nepoměru vzhledem k závažnosti následku a k významu předmětu řízení.<sup>130</sup>

Pořádková pokuta je ukládána formou rozhodnutí, jehož vydání je prvním úkonem v řízení. Účastníkem je pouze osoba, které je pokuta ukládána. Jelikož se jedná o první úkon ve věci, není dána správnímu orgánu povinnost naplnit § 36 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí může být vyhotoveno písemně nebo může být provedeno ústně. Písemně tehdy, pokud jde o porušení povinností v řízení, které probíhá písemně. Ústně pak tehdy, jde-li o tzv. řízení na místě, kdy se vyhláší ústně přímo při jednání, v němž byla povinnost porušena. V souladu s § 72 správního řádu je při ústním vyhlášení rozhodnutí stále potřeba jej doručit v písemné podobě, pokud se účastník práva na doručení písemného vyhotovení nevzdá.<sup>131</sup> Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je možné se odvolat a odvolání má odkladné účinky.<sup>132</sup> Řízení o uložení pořádkové pokuty má povahu vloženého řízení do řízení hlavního, neboť je ukládána za porušení procesních povinností v již probíhajícím řízení.<sup>133</sup>

Správní orgán může pokutu novým rozhodnutím snížit nebo prominout. Tento postup je vždy třeba náležitě odůvodnit. Lze tak učinit jak z úřední povinnosti, tak na žádost účastníka. Tento nástroj dovoluje správnímu orgánu snížit nebo prominout pokutu, zejména pro to, že dotčená osoba splní povinnost jí vyplývající z právních předpisů. K plnění

---

<sup>129</sup> KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s. 2006, s. 220.

<sup>130</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 106.

<sup>131</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 177.

<sup>132</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 107.

<sup>133</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 177.

procesních povinností je správní orgán povinen přihlídnout ze zákona. Pokud je neplní, nelze snížit nebo prominout pokutu, i kdyby zde byly sociální důvody.<sup>134</sup>

Uložení pořádkové pokuty je právem, nikoliv povinností správního orgánu. Je na jeho uvážení, zda pokutu uloží či nikoliv. Pokuta by však měla být uložena bezodkladně, jelikož je pokutou sledováno včasné napravení nebo porušení procesně-právních povinností.<sup>135</sup> Odlišný názor zastává Radek Ondruš v komentáři ke správnímu řádu, kde uvádí: „*I když zákonodárce použil slovo „může“, není uložení pořádkové pokuty ponecháno na volném uvážení nebo dokonce libovůli správního úřadu, který je povinen zahájit řízení a pokutu uložit vždy, pokud jsou naplněny znaky skutkové podstaty v zákoně uvedené. Vzhledem k tomu, že zákon neumožňuje upustit od potrestání v případě, kdy stačí pouhé projednání, nesmí správní úřad o pořádkové pokutě nerozhodnout. Ignorování skutečností odůvodňujícím naplnění znaků skutkové podstaty daného deliktu je nesprávným úředním postupem, který odůvodňuje vyvození pracovněprávní odpovědnosti, pokud se nebude jednat o trestný čin.*“<sup>136</sup> S tímto názorem nesouhlasím a přikláním se k většinovému názoru, že je to pouze právem, a nikoliv povinností správního orgánu. Zákonodárce v případě, že se jedná o povinnost správního orgánu, nepoužívá slovo „může“. Již tímto slovem je dána možnost výběru. Přílišnou aplikací pořádkových pokut by docházelo ke ztěžování hlavního řízení, protože nad jednotlivými úkony by pokaždé musel správní orgán učinit úvahu, zda se jedná o čin, který závažně ztěžuje postup správního orgánu. Proto je dle mého názoru ponechána správnímu orgánu možnost výběru, zda považuje uložení pořádkové pokuty za nutné, či nikoliv, jelikož správnímu orgánu může být i předem jasné, že i přesto, že je ztížen postup správního orgánu, uložení pořádkové pokuty nesplní svůj účel a procesní povinnost nebude ani nadále splněna.

Možnost uložení pořádkové pokuty je stanovena i v § 137 správního řádu, které dovoluje správnímu orgánu uložit pořádkovou pokutu za bezdůvodné odepření podání vysvětlení, a to až do výše 5.000 Kč. Stejně oprávnění poskytuje i zákon o přestupcích v § 60 odst. 2, které stanoví, že tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvy ke správnímu orgánu k podání vysvětlení, nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000 Kč.

Dle nálezu ÚS ze dne 18. února 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, je však zakázáno uložení pořádkové pokuty jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení v oblasti správního

---

<sup>134</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 215.

<sup>135</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012 s. 178.

<sup>136</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 212.

trestání, jelikož je zapotřebí přísně respektovat zákaz donucování k sebeobviňování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Po vydání tohoto nálezu mi nadále uniká smysl § 60 odst. 2 zákona o přestupcích. Dle předmětného nálezu nesmí správní orgán donucovat k podání vysvětlení osobu tehdy, pokud je z okolností případů zřejmé, že by její výpovědi mohlo dojít k sebeobviňování. Domnívám se však, že by měl nejdříve přijít úkon od osoby, po níž je výpověď požadována, a to úkon ve smyslu uvedení důvodů, proč nechce vypovídat, tedy, že by si mohl přivodit možnost trestního stíhání. Nelze dle mého názoru toto za tuto osobu provádět. Kdyby byl důkladně aplikován předmětný nálezn, pak by správní orgán prakticky již v zárodku projednání musel činit závěry, zda bude osoba předvolaná osobou obviněnou či nikoliv a zda si může výpovědi přivodit možnost trestního stíhání. Tímto je prakticky vyloučena možnost uložení pořádkové pokuty dle předmětného ustanovení.

Dle názoru Jitky Pěnkavové: *„Tento nálezn povede správní orgány ke dvěma postupům – jedny, ve snaze nekomplikovat si život, budou skoro všechna na první pohled ne zcela jasná oznámení o přestupcích odkládat, druhé – ty aktivnější – zase budou zahajovat i řízení, která povedou k zastavení řízení, jakmile se věc trochu vyjasní (což by bylo možné řešit právě již v rámci podání vysvětlení).“* Následně také uvádí myšlenku, se kterou se plně ztotožňuji: *„Při předvolání k podání vysvětlení je však nutno rozlišovat jednak samotné dostavení se ke správnímu orgánu, jednak vlastní podání vysvětlení. Jedná se o dva různé úkony. (...). Navíc, pokud předvolaný na výzvu správního orgánu nijak nereaguje, jak má správní orgán zjistit, zda jsou zde zákonem vymezené důvody pro odepření podání vysvětlení?“*<sup>137</sup>

Rovněž nelze uložit pořádkovou pokutu obviněnému za to, že se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu. Nelze totiž zdůvodnit, jak došlo k závažnému ztížení postupu správního orgánu tím, že se obviněný nedostavil. Ústní jednání lze vést v jeho nepřítomnosti za stanovených podmínek, a tak nedochází k žádnému narušení postupu správního orgánu. Z vlastní praxe vím, že správní orgány o možnosti uložení pořádkové pokuty obviněnému upozorňují v předvolání k ústnímu jednání. S tímto však nesouhlasím a mám za to, že z výše uvedeného důvodu takto činit nelze.

#### **6. 4. Vykázání z místa konání úkonu**

Další zajišťovací prostředek je zakotven v § 63 správního řádu. V tomto případě se již nejedná o prostředek připravující ústní jednání, ale zajišťující klidný průběh ústního jednání.

---

<sup>137</sup> PĚNKAVOVÁ, Jitka. *Několik úvah k nálezu ÚS k zásadě sebeobviňování ve správním řízení* [online]. Jiné právo, 19. dubna 2010. [cit. 26. ledna 2015]. Dostupné na < <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/04/jitka-penkavova-nekolik-uvah-k-nalezu.html>>

Z důvodu souladu se správním řádem je tento institut zařazen do kapitoly přípravy ústního jednání a nikoliv do kapitoly průběh ústního jednání.

Vykázat z míst konání úkonu lze toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek. Není stanoveno, že by se toto oprávnění vztahovalo pouze k účastníkům řízení, je tedy možné vykázat jakoukoliv osobu, která se úkonu účastní.

Správní řád demonstrativně vyjmenovává okolnosti, kdy může osoba rušit pořádek, a to při ústním jednání nebo ohledání na místě. Demonstrativnost je pak stanovena další možnostmi, tj. „při jiném úkonu“. Může tak nastat například v rámci exekuce, při vyklizení nemovitosti.<sup>138</sup>

Další podmínkou pro možnost vykázání je nepřístojné chování. Tento pojem není nikde vysvětlen, bude tedy třeba použít správního uvážení a správní orgán bude muset tento pojem vždy jednotlivě vyhodnotit. Bude se jednat např. o chování zcela zjevně, či opakovaně, vybočující z obvyklých mezí společenské slušnosti.<sup>139</sup> Takovým chováním bude chování v rozporu se zásadami mravnosti, občanského soužití a obecných zásad slušnosti. Může se jednat například o překřikování oprávněných úředních osob, verbální zasahování do provádění úkonů či hlasité a nevhodné komentování jednotlivých výroků.<sup>140</sup>

Posledním předpokladem je předchozí upozornění. Správní orgán předtím než přikročí k vykázání, musí osobou narušující pořádek upozornit na možnost vykázání. Dle názoru Josefa Vedrala by měl správní orgán zároveň rušitele poučit o možných právních následcích neuposlechnutí. Za tyto následky považuje buď možnost uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1 písm. b) správního řádu, nebo vykázání z místa.<sup>141</sup>

Vykázání se provádí formou usnesení, které se vyhlašuje ústně. Proti usnesení lze podat odvolání, nicméně usnesení je předběžně vykonatelné, čili nemá odkladný účinek. Písemné potvrzení o vydání usnesení správní orgán vyhotovuje jen na žádost rušitele, o čemž musí být tato osoba poučena.<sup>142</sup>

Jestliže správní orgán přistoupí k vyslovení vykázání z místa konání úkonu, pak zároveň poučí rušitele o následcích neuposlechnutí. Tímto následkem je možnost vynucení

---

<sup>138</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 579.

<sup>139</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, s. 240.

<sup>140</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 216.

<sup>141</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 579.

<sup>142</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 107.

vykázání pomocí Policie ČR, jiným ozbrojeným sborem, pokud tak stanoví zákon či obecní policí, pokud je orgánem provádějícím řízení orgán obce. Jiným následkem může též být uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1 písm. b) správního řádu.<sup>143</sup>

Z § 135 správního řádu, vyplývá povinnost Policie ČR k součinnosti při provádění úkonů správního orgánu. Správní orgán může požádat o součinnost Policii ČR, hrozí-li, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku. Má-li tedy správní orgán důvodnou obavu, že by mohlo nastat ztížení nebo zmaření provedení úkonu, měl by požádat o asistenci Policii ČR, která případně může vykázání hned provést.<sup>144</sup> Jedná-li se o orgán obce, pak může být o součinnost požádána i obecní policie.<sup>145</sup>

Dle názoru Radka Ondruše, rozhodne-li správní orgán o vykázání osoby, je současně povinen zahájit řízení o pořádkovém deliktu dle § 62 odst. 1 písm. b) správního řádu, a této osobě uložit pořádkovou pokutu. Dbá na oddělení vykázání jako zajišťovacího opatření chránící průběh řízení od postihu za správní delikt spáchaný stejným jednáním.<sup>146</sup> Opět si myslím, že dané nebude povinností správního orgánu. Určitě postačí pro potrestání rušitele jedno z výše uvedených opatření. Je však jistě možné nejdříve uložit rušiteli pořádkovou pokutu, a následně, pokud se chování opakuje, jej vykázat z místa konání úkonu.

Je rovněž v ustanovení správního řádu stanoveno, že pokud není úkon uskutečňován v úředních místnostech správního orgánu, nelze vykázat osobu, která má vlastnické či užívací právo k prostoru, kde se úkon koná. Tato osoba však může být postihnuta pořádkovou pokutou.<sup>147</sup>

Mám za to, že vykázat z místa konání ústního jednání lze pro nepřístojné chování i obviněného. Obviněný má sice právo účastnit se ústního jednání, nicméně toto právo mu nedává možnost chovat se neadekvátně při ústním jednání. Jakmile jej správní orgán na možnost vykázání upozorní, nebrání dle mého názoru nic tomu, aby byl při dalším rušení vykázán i obviněný. Tento se sám o možnost účasti na ústním jednání vzdává. Správní řád dává možnost vykázat za splnění stanovených podmínek kohokoliv. Zároveň zákon

---

<sup>143</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, s. 240.

<sup>144</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 580.

<sup>145</sup> Toto není stanoveno přímo ve správním řádu, ale zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, tomuto orgánu přiznává v rámci působnosti obce obdobné kompetence jako Policii ČR na celostátní úrovni. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 1022.

<sup>146</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 216.

<sup>147</sup> Tamtéž, s. 217.

o přestupcích vykázání nevyklučuje. Podobnou možnost dává soudu v trestním řízení trestní zákoník v § 204, který stanoví, že obžalovaný může být vykázán po předchozí výstraze na dobu nezbytně nutnou. Jakmile mu bude povolen znovu přístup do jednací síně, sdělí mu předseda senátu podstatný obsah jednání konaného v jeho nepřítomnosti, aby se k němu mohl vyjádřit. Rovněž tak by se dalo postupovat v rámci přestupkového řízení.

## 7. Průběh ústního jednání

Přestupkové řízení podléhá základním zásadám správního řízení. I v přestupkovém řízení se jedná o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby.<sup>148</sup> Zásadám správního řízení pak podléhá tedy i vedení přestupkového řízení.<sup>149</sup> Proto se na průběh ústního jednání uplatní především ustanovení správního řádu. Práva obviněného, které uplatňuje u ústního jednání, pak upravuje rovněž zákon o přestupcích. Jelikož řada možných nastalých situací není řešena ani jedním z uvedených zákonů, pak v některých situacích je nutno aplikovat analogii s trestním řádem, a dopomoci si tímto zákonem.

### 7. 1. Oprávněná úřední osoba

Jednotlivé úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu. Jedná se o tzv. oprávněné úřední osoby.<sup>150</sup> Tyto osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny.<sup>151</sup> O tom, kdo je oprávněnou úřední osobou v dané věci se učiní záznam do spisu a správní orgán o tom na požádání informuje účastníka řízení.<sup>152</sup> Není vyloučeno, aby v jedné věci bylo více oprávněných úředních osob, musí však být zřejmé, ke kterým úkonům je oprávněna která osoba.<sup>153</sup>

Uvedené je významné nejen pro účastníka řízení, který má právo žádat o informaci, kdo je oprávněnou úřední osobou v dané věci, ale rovněž pro případnou možnost regresní úhrady stanovené v zákoně č. 82/1998, Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Oprávněné úřední osobě, která danou věc projednávala, může být uložena povinnost nahradit správnímu orgánu škodu, která v souvislosti s její činností vznikla.

Dle § 53 zákona o přestupcích přestupky projednávají buď obce, obecní úřady s rozšířenou působností nebo zvláštní orgán obce, tedy komise k projednávání přestupků.

---

<sup>148</sup> § 9 správního řádu.

<sup>149</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 109.

<sup>150</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Nakladatelství Orax, s. r. o., 2002, s. 117.

<sup>151</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 109.

<sup>152</sup> Tamtéž, s. 130.

<sup>153</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, s. 70.



Za tyto orgány pak jednájí právě oprávněné úřední osoby. Projednávat přestupky můžou jen oprávněné úřední osoby, které mají právnické vzdělání nebo složily zkoušku zvláštní odborné způsobilosti pro projednávání přestupků<sup>154</sup>. Komise k projednávání přestupků rozhoduje v tříčlenném složení, vždy za předsednictví osoby s právnickým vzděláním či složenou zkouškou zvláštní odborné způsobilosti. Ostatní osoby tuto podmínku splňovat nemusí, všechny jsou však v dané věci oprávněnými úředními osobami.

## 7. 2. Ztotožnění osob, poučení, protokol

Veškeré úkony v řízení a zároveň vedení řízení tak provádí oprávněná úřední osoba. Na počátku ústního jednání provede oprávněná úřední osoba ztotožnění přítomných osob. Mám za to, že je-li jednání účastna veřejnost, pak se nezkoumá jejich totožnost, považuje se pouze jako veřejnost bez jejich bližší identifikace. Při neveřejném ústním jednání se však musí zkontrolovat všechny osoby. Účastník řízení, jeho zástupce či podpůrce jsou povinni na výzvu předložit průkaz totožnosti. Takto stanoví správní řád v § 36 odst. 5. Nicméně tento nepojednává o ostatních osobách, které se ústního jednání mohou účastnit. Jedná se například o svědky. Je však jisté, že správní orgán potřebuje provést ztotožnění i těchto osob. Dle mého názoru by se případně dalo použít jako donucení k předložení uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť svědek by neuposlechnul pokynu úřední osoby, že má předložit průkaz totožnosti<sup>155</sup> či ztotožnění osoby jiným způsobem, např. rozpoznáním jinou osobou či za pomoci Policie ČR.<sup>156</sup>

Správní orgán je také povinen v souladu se zásadou vyjádřenou v § 4 odst. 2 správního řádu poskytnout účastníkům řízení přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech. Správní orgán toto převážně uskutečňuje formou samotného protokolu obsahujícího poučení, jehož porozumění stvrzuje účastník svým podpisem.

O konání ústního jednání se sepisuje protokol. Může tak činit sama oprávněná úřední osoba, nebo může být jednání přítomen zapisovatel. Protokol o ústním jednání musí být sepsán vždy. Z protokolu musí být zřejmé, kdo řízení prováděl, předmět řízení, které osoby se ho zúčastnily, jak řízení probíhalo, jaké návrhy byly podány a jaká opatření byla přijata.

---

<sup>154</sup> Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

<sup>155</sup> Lépe je pak formulován trestní řád, který stanoví v § 205 odst. 1, že předseda senátu zjistí totožnost osob předvolaných či vyzvaných.

<sup>156</sup> Správní orgán může požádat o spolupráci PČR, která je podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, oprávněna vyzvat osobu k prokázání totožnosti. Odmítne-li osoba prokázat svoji totožnost nebo nemůže-li ji prokázat ani po poskytnutí potřebné přiměřené součinnosti a policista nemůže její totožnost zjistit provedením úkonu na místě, je oprávněn osobu předvést k provedení úkonů směřujících ke zjištění její totožnosti. S ohledem na tuto skutečnost však nebude možné ústní jednání zahájit.

Protokol podepisují všechny osoby, které se jednání účastnily. Pokud některá z osob odmítne podepsat, vyznačí se tato skutečnost v protokolu společně s důvody odepření.<sup>157</sup> Proti protokolu lze podat námitky proti obsahu, které přísluší osobám podepisujícím protokol, v ostatních případech stížnost proti obsahu bezprostředně po seznámení se s obsahem protokolu.<sup>158</sup> Do protokolu se zaznamená vše, co se při ústním jednání odehraje. Pokud některé skutečnosti chybí a jsou následně napadány, je jen stěží možno protokol posoudit a námitky vyhodnotit. Proto je třeba se proti protokolu bránit hned a požadovat zapsání všech skutečností, které se při ústním jednání odehrály.

### 7. 3. Dokazování

Dokazováním je myšlen postup orgánů v řízení, jehož cílem je utvořit si poznatky o skutečnostech důležitých pro rozhodnutí.<sup>159</sup> K dokazování lze použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s platnými právními předpisy.<sup>160</sup>

Předmětem dokazování je skutek a okolnosti týkající se otázek důležitých pro rozhodnutí. Je tedy třeba dokazovat, zda přestupek spáchal obviněný, z jakých pohnutek, jaké jsou okolnosti mající vliv na posouzení nebezpečnosti činu, okolnosti, které vedly k této činnosti nebo umožnily její provedení. Je proto třeba zjistit odpověď na otázky: kdo, kdy, kde, jak a proč se určitého činu dopustil.<sup>161</sup>

Proces dokazování lze rozdělit do několika úseků. Prvním je navrhování důkazních prostředků. Každý účastník řízení má právo navrhnout důkazy.<sup>162</sup> V souladu s § 52 správního řádu, však není správní orgán těmito návrhy vázán. Musí však náležitě v rozhodnutí odůvodnit, proč dané důkazy neprovedl. Navržený důkazní prostředek ovšem nelze zavrhnout jen z toho důvodu, že navržený svědek je v příbuzenském či kamarádském poměru k obviněnému či jinému účastníkovi řízení<sup>163</sup>. Vždy je třeba mít dostatek podkladů pro rozhodnutí a správní orgán musí považovat další dokazování za nepotřebné či neúčelné. K navržení důkazů účastníky může dojít buď před ústním jednáním, například při výslechu u policie, či při podání vysvětlení u správního orgánu, ale rovněž i při probíhajícím ústním

<sup>157</sup> PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon-správní právo*. Praha: Sagit, 2002, s. 352.

<sup>158</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Nakladatelství Orax, s. r. o., 2002, s. 122.

<sup>159</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 115.

<sup>160</sup> PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon-správní právo*. Praha: Sagit, 2002, s. 75.

<sup>161</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 115.

<sup>162</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 148.

<sup>163</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. ledna 2006, sp. zn. 4 As 2/2005. MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 404.

jednání. Správní orgán pak musí vyhodnotit, zda ústní jednání přerušit a nařídí jeho další konání, ke kterému navržené svědky předvolá a důkazní prostředky provede.

Po navrhování přichází opatřování důkazních prostředků. Správní orgán tak předvolá navržené svědky, zajistí znalecký posudek či potřebnou listinu.

Následuje samotné provádění dokazování.<sup>164</sup> Správní orgán provede z vlastní iniciativy takové důkazní prostředky, které mohou přispět k objasnění věci, a to bez ohledu na to, zda jde o návrhy účastníků řízení.<sup>165</sup> Dokazovat je potřeba jen okolnosti důležité pro vlastní přestupkové řízení. Zejména nebude správní orgán provádět důkazy, které jsou nadbytečné, neúčelné či ekonomicky nepřiměřeně náročné předmětu řízení. To, proč tyto důkazy neprovedl, osvětlí v rozhodnutí ve věci.<sup>166</sup>

Není třeba dokazovat skutečnosti všeobecně známé (notoriety) nebo známé správnímu orgánu z úřední činnosti.<sup>167</sup> Dokazovat smí jedině správní orgán.<sup>168</sup> Dokazování je třeba provádět tak, aby byly šetřeny utajované informace chráněné zvláštním zákonem a státem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti.<sup>169</sup>

Dokazování je třeba provést při ústním jednání. Toto vyplývá jak z § 51 odst. 2 správního řádu upravujícího možnost provést důkaz mimo ústní jednání, tak z § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, který dává obviněnému možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a § 74 zákona o přestupcích, který upravuje nutnost konání ústního jednání. Neexistuje jiná možnost, než ústní jednání, kde by mohly být důkazní prostředky provedeny, jelikož právě tam se střetávají svědci, znalec či potřebné listiny s obviněným. Právě zde má možnost obviněný uplatnit všechna svá práva.

Konečnou fází je hodnocení výsledků dokazování.<sup>170</sup> Správní orgán hodnotí důkazy jednotlivě i všechny ve vzájemné souvislosti. Hodnotí, zda provedené důkazy postačují k rozhodnutí ve věci, nebo je třeba dokazování doplnit. Uplatňuje se zásada volného hodnocení důkazů, tedy správní orgán není při hodnocení omezován žádnými zákonnými

---

<sup>164</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 148.

<sup>165</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 115.

<sup>166</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 186.

<sup>167</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 116.

<sup>168</sup> Tímto orgánem je orgán vedoucí přestupkové řízení a rovněž případně dožádaný orgán. ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 115.

<sup>169</sup> Tamtéž, s. 116.

<sup>170</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 148.

předpisy, o tom, jak má určitý důkaz hodnotit. Výjimkou je pouze hodnocení veřejné listiny, jejíž pravost se předpokládá a tuto si správní orgán nemůže volně vyhodnotit. Zároveň však nesmí dojít ke zneužití správního uvážení. Správní orgán tak musí řádně vyhodnotit všechny provedené důkazy, vysvětlit jakou váhu jim přiložil a proč, dále pak proč určité důkazy neprovedl.<sup>171</sup> Správní orgán hodnocení důkazů provede zpravidla po ústním jednání. Jakmile je vzájemně vyhodnotí a dojde k závěru, o kterém nejsou pochybnosti, vydá rozhodnutí.

### 7. 3. 1. Důkaz listinou

V přestupkovém řízení se jedná o jeden z nejméně používaných důkazních prostředků. Listinou může být každý movitý předmět obsahující písemné údaje, které slouží k poznání určitých skutečností. Nemusí se tedy nutně jednat jen o papírovou formu, ale může to být cokoliv, co písemné údaje obsahuje. V přestupkovém řízení se bude jednat zejména o různá potvrzení, prohlášení, lékařské zprávy a podobně.

Listiny jsou dvojího druhu, soukromé a veřejné. Co je veřejnou listinou upravuje § 53 odst. 3 správního řádu. Soukromé listiny jsou pak ty ostatní. Veřejné listiny mají privilegované postavení v tom, že obsah a původ těchto listin se nemusí dokazovat, kdy platí domněnka jejich pravosti a pravdivosti, pokud není dokázán opak.<sup>172</sup>

Účastník řízení může správnímu orgánu předložit listinu sám z vlastní vůle. Pokud tak však neučiní, a správní orgán o listině ví, může usnesením uložit, a to nejen účastníkovi, ale komukoliv, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu u sebe, aby ji předložil.<sup>173</sup> Proti tomuto usnesení se lze odvolat, toto odvolání však nemá odkladný účinek.<sup>174</sup> Jestliže ten, komu byla povinnost uložena, listinu přesto nevydá, postupuje správní orgán cestou exekuce. Dle názoru vyjádřeného v komentáři k přestupkovému zákonu, lze po nevydání listiny použít i uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu.<sup>175</sup> S tímto názorem však nesouhlasí MV, a za jedinou možnost následného výkonu považuje exekuci formou odebrání movité věci dle § 125 správního řádu.<sup>176</sup> Dle mého názoru by šlo možnost uložení pořádkové pokuty za nepředložení listiny podložit § 45 zákona č. 71/1967, správní řád, který byl účinný do 31. 12. 2005, který přímo upravoval možnost uložení pořádkové pokuty za odmítnutí

---

<sup>171</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 116.

<sup>172</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 160.

<sup>173</sup> § 53 odst. 1 správního řádu.

<sup>174</sup> § 76 odst. 5 správního řádu.

<sup>175</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 132.

<sup>176</sup> Zápis z konzultačního dne MV k přestupkové agendě konaném dne 9. 12. 2014.

předložení listiny. Nicméně fakticky se nejedná o pokyn úřední osoby, ale o usnesení, tedy nelze použít odst. 1 písm. c) správního řádu k uložení pořádkové pokuty.

Je dále třeba mít na paměti zásadu donucování k sebeobviňování. Jedná se o tzv. princip *nemo tenetur se ipsum accusare*. Ústavní základ tohoto principu je stanoven v čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že každý může odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké. Speciální je pak čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má obviněný právo odepřít výpověď, tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven. Ve vztahu k obviněnému z přestupku je toto jeho právo vyjádřeno v § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, které mimo jiné stanoví, že obviněný nemůže být k doznání donucován<sup>177</sup>. Svědek pak může využít § 55 odst. 4, podle kterého výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí trestního stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Dle § 53 odst. 2 správního řádu, pak nelze žádat předložení listiny nebo toto může být odepřeno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít. Zákaz donucování k sebeobviňování se nevztahuje jen k výpovědi samotné, ale k jakémukoliv aktivnímu chování, které je po osobě vyžadováno,<sup>178</sup> tedy i pro výzvu k předložení listiny.

Pokud se v přestupkovém řízení objevily listiny, které chce správní orgán použít jako důkaz, je nutno je v řízení provést. Toto provedení za přítomnosti účastníků, zúčastněných osob či veřejnosti provede přečtením listiny nebo sdělením jejího obsahu. O tomto potom učiní záznam do spisu.<sup>179</sup> Každá listina musí být takto provedena, jinak nemůže být považována za důkaz v přestupkovém řízení, jelikož obviněný neměl možnost se k této listině vyjádřit.

Zvláštní postavení mezi důkazy mají úřední záznamy, a to jak pořizené policií, tak správními orgány. Úřední záznam o určité skutečnosti vypracovaný příslušníkem policie nemůže být jako důkaz použit nikdy.<sup>180</sup> Nelze totiž ověřit, zda skutečnosti v něm uvedené se opravdu staly popsáním způsobem. Tento záznam je podepsán jen sepisujícím příslušníkem policie, nikoliv účastníky řízení či svědky. Správní orgán však informace v záznamu uvedené

<sup>177</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Princip nemo tenetur v kontrolním procesu. *Správní právo*, 2012, roč. 45, č. 5-6, s. 283

<sup>178</sup> MUSIL, Jan. *Zákaz donucování k sebeobviňování* [online]. MVČR, [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/4-2009-zakaz-donucovani-k-sebeobvinovani-nemo-tenetur-se-ipsium-accusare.aspx>>, s. 11.

<sup>179</sup> § 53 odst. 6 správního řádu.

<sup>180</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 : „Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). K dokazování průběhu událostí popsaných v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam.“

může získat pomocí výsledku příslušníka policie. Dalším typem úředního záznamu je záznam o podání vysvětlení sepsaný policií. Tento záznam sám o sobě nemůže sloužit jako důkazní prostředek namísto výpovědi osoby vysvětlení podávající. Správní orgán má rozhodovat na podkladě důkazů provedených bezprostředně před ním, aby bylo možno je řádně vyhodnotit. Pokud správní orgán rozhodne jen na podkladě těchto záznamů, pak není schopen vyhodnotit věrohodnost svědka, k čemuž je potřeba celkového dojmu z výpovědi. Pokud má tedy správní orgán možnost osobu vypovídající předvolat a vyslechnout, pak tak musí učinit. Tento záznam lze poté v řízení provést jako důkaz listinný, a to zejména po výpovědi této osoby, když tímto může být ověřena věrohodnost její výpovědi. Nesmyslné je číst napřed tento záznam a poté dát možnost osobě se vyjádřit, jelikož je tak popřen smysl vypovídání před správním orgánem bezprostředně. Pokud však správní orgán použije tento úřední záznam pro své rozhodnutí, je třeba jej v řízení přečíst, tedy provést jako důkaz listinný. Bez tohoto se nejedná o provedený důkazní prostředek a obviněný tak přišel o možnost se k tomuto záznamu vyjádřit. Úřední záznam o podání vysvětlení sepsaný správním orgánem nemůže být jako důkazní prostředek opět využit. Jedná se o předběžnou výpověď osoby, na základě které se má správní orgán rozhodnout, zda řízení zahájí či ne. Rovněž pak v řízení musí být osoba vyslechnuta a nikoliv pouze přečten její záznam o podání vysvětlení.<sup>181</sup>

### **7. 3. 2. Důkaz svědeckou výpovědí**

Svědkiem je osoba, která vypovídá o minulých skutečnostech, jež se týkají přestupku a které tato osoba vnímala vlastními smysly.<sup>182</sup> Nepřipouští se svědectví tzv. z druhé ruky, tedy svědectví osoby, která pouze slyšela od jiné osoby, že se čin stal. Je potřeba na základě tohoto svědectví dohledat osobu, která věc skutečně vnímala vlastními smysly. Práva a povinnosti svědka jsou upraveny v § 55 správního řádu.

Správní orgán musí nejprve zjistit totožnost svědka a také okolnosti, které by mohly mít vliv na věrohodnost jeho výpovědi.<sup>183</sup> Správní orgán dále musí před výsledkem svědka poučit. Jedná se zejména o poučení o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odepřít výpověď, o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních

---

<sup>181</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 9. září 2010, sp. zn. 1 As 34/2010, náleží ÚS ze dne 1. listopadu 2001, sp. zn. III. ÚS 190/01, rozsudek NSS ze dne 21. června 2007, sp. zn. 1 As 16/2007, rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008.

<sup>182</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 177.

<sup>183</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 153.

následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi (spáchání přestupku dle § 21 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích).<sup>184</sup>

Svědék může být donucován k povinnosti vypovídat předvedením či uložením pořádkové pokuty. Rovněž lze výslech svědka svěřit dožádanému orgánu, pokud jsou splněny podmínky § 13 správního řádu. O provedení důkazu svědeckou výpovědí se sepisuje protokol, který se stává součástí spisu.<sup>185</sup>

Průběh svědecké výpovědi není zákonem o přestupcích či správním řádem upraven. Proto se postupuje analogicky s trestním řádem. Z § 101 odst. 2 trestního řádu vyplývá, že nejdříve svědek vypovídá souvisle sám bez kladení otázek, o stavu věci, tak jak ji vnímal. Následně mohou být dle odst. 3 stejného paragrafu svědkovi kladené otázky k doplnění výpovědi nebo odstranění neúplností. Svědkovi nesmějí být pokládány otázky sugestivní a kapciózní (navádějící). Dle § 209 trestního řádu musí být dbáno na to, aby svědek ještě nevyšlechnutý nebyl přítomen výslechu obviněného nebo jiných svědků.<sup>186</sup>

Obviněnému nelze upřít právo klást svědkovi otázky. Toto právo vyplývá z Úmluvy, která stanoví, že obviněný má práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě.<sup>187</sup> Proto i správní orgány dovolují obviněnému položit otázku na doplnění.

Svědék nemůže být v přestupkovém řízení vyslechnut mimo ústní jednání, ani když se ke správnímu orgánu dobrovolně dostaví. Je potřeba stále zachovávat právo obviněného být přítomen při provádění důkazů proti němu. V případě provádění důkazů mimo ústní jednání je třeba dodržet § 51 odst. 2 správního řádu a účastníky o tomto včas vyrozumět.

### 7. 3. 3. Důkaz ohledáním a znaleckým posudkem

Předmětem důkazu ohledáním je reálná existující movitá či nemovitá věc, která má určitý vztah k posuzovaným a rozhodovaným skutečnostem.<sup>188</sup> O tom, že je vlastník nebo uživatel věci případně ten, kdo má věc u sebe povinen ji předložit správnímu orgánu, nebo strpět její ohledání na místě, se vydává usnesení.<sup>189</sup> Proti tomu se dá odvolat, ovšem odvolání nemá odkladný účinek.<sup>190</sup>

---

<sup>184</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 166.

<sup>185</sup> Tamtéž, s. 166.

<sup>186</sup> § 101 a 209 trestního řádu.

<sup>187</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 391.

<sup>188</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 162.

<sup>189</sup> § 54 odst. 1 správního řádu.

<sup>190</sup> § 76 odst. 5 správního řádu.

Ohledání nelze provést nebo může být odepřeno z důvodu, pro které nemůže být svědek vyslechnut nebo může výpověď odepřít.<sup>191</sup> Správní orgán je povinen vyrozumět o ohledání na místě účastníky řízení, což vyplývá z § 51 odst. 2 správního řádu. Správní orgán musí rovněž vyrozumět toho, kdo je oprávněn s předmětem nakládat, jedná-li se o osobu odlišnou. Rovněž lze přizvat nestranné osoby.<sup>192</sup> O provedení ohledání se sepisuje protokol.<sup>193</sup>

Důkaz znaleckým posudkem je důkaz, který vyžaduje specializované odborné znalosti, jimiž správní orgán sám nedisponuje. Znalecké posudky podávají osoby nebo znalecké ústavy zapsané v příslušných seznamech dle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.<sup>194</sup> Znalec se ustanovuje usnesením. Toto se oznamuje pouze znalci, ale o tomto kroku správní orgán vhodným způsobem informuje účastníky řízení.<sup>195</sup>

Zpracování znaleckého posudku zajišťuje správní orgán, který také nese náklady na jeho zpracování. Obstatat jej může i účastník řízení, zpravidla jako posudek názorově odlišný.<sup>196</sup>

Pokud správní orgán dospěje k závěru, že je třeba znalecký posudek dále vyhodnocovat, je možné přistoupit k výsledku znalce.<sup>197</sup> Vyslechnout znalce je oprávněním správního orgánu, nikoliv jeho povinností. Výslech se provádí především tehdy, pokud správní orgán potřebuje vysvětlit některé odborné závěry znaleckého posudku, či si znalec v posudku odporuje.<sup>198</sup> Přestože to správní řád nestanoví, je pravděpodobné, že se na výslech znalce použije přiměřeně § 55 správního řádu o výslechu svědka.<sup>199</sup>

Úkolem znalce je vypracovat posudek na danou skutečnost. Není oprávněn správnímu orgánu sdělovat své názory a úsudky o otázkách právních.<sup>200</sup>

#### **7. 3. 4. Důkaz výpovědi obviněného**

V přestupkovém řízení může mít velký vliv i výpověď obviněného. Tento proces není nijak upraven správním řádem, proto se analogicky použije trestní řád. Ten v § 91 a následujících upravuje výslech obžalovaného. Obviněný předně nesmí být k výslechu

---

<sup>191</sup> § 54 odst. 2 správního řádu.

<sup>192</sup> § 54 odst. 3 a 4 správního řádu.

<sup>193</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 163.

<sup>194</sup> Tamtéž, s. 167.

<sup>195</sup> § 56 správního řádu.

<sup>196</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 167.

<sup>197</sup> § 54 správní řád.

<sup>198</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 198.

<sup>199</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, s. 222.

<sup>200</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. května 2010, sp. zn. 1 Afs 71/2009.



žádným způsobem donucován.<sup>201</sup> Je na obviněném jakou strategii výpovědi zvolí, tj. vypovídat pravdivě, nepravdivě či nevypovídat. Obviněný nemůže být potrestán za křivou výpověď. Průběh výpovědi obviněného se shoduje s výpovědí svědka.

Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani o nich nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní.<sup>202</sup>

Dle mého názoru je zcela na obviněném, zda se obviněný dostaví na předvolání k ústnímu jednání či nikoliv. Jedná se o jeho právo, nikoliv povinnost. Správní orgán nemůže vynucovat přítomnost obviněného uložením pořádkové pokuty či předvedením, jelikož následkem nedostavení se je projednání věci v nepřítomnosti obviněného. Toto pravidlo koresponduje se zákazem donucování k sebeobviňování. Naproti tomu veřejný ochránce práv uvádí, že pořádkové pokuty lze použít i vůči obviněnému z přestupku, pokud má správní orgán za to, že jeho účast na ústním jednání je nezbytná. V přestupkovém právu sice platí zásada zákazu donucování k sebeobviňování, a tudíž obviněného z přestupku nelze k podání výpovědi ani k přiznání nutit (a za odepření výpovědi sankcionovat), to však neznamená, že obviněný z přestupku nemůže být postižen za nedostavení se bez omluvy na předvolání ke správnímu orgánu.<sup>203</sup> S tímto názorem se neztotožňuji, jelikož mám za to, že obviněný není povinen se dostavit k ústnímu jednání a následkem takového nedostavení se je projednání přestupku v jeho nepřítomnosti. Jeho přítomnost není nikdy nezbytně nutná, tak jak uvádí veřejný ochránce práv. Obviněný rovněž v souladu s uvedenou zásadou není povinen předkládat správnímu orgánu listiny nebo movité věc k ohledání nebo umožnit ohledání nemovité věci.

### **7. 3. 5. Další důkazní prostředky**

Kromě již vyjmenovaných důkazních prostředků se před správními orgány objevují i důkazní prostředky jiné. Nejčastěji se pak jedná o různé zvukové či obrazové záznamy. Správní orgány následně často tápou, zda mohou tento důkaz připustit či nikoliv. Judikatura k tomuto tématu jednoznačná není a správním orgánům tak na jistotě nepřidává.

Problémem přípustnosti takového důkazu bylo § 12 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, platný do 31. 12. 2013. Toto ustanovení upravovalo možnost pořízení záznamů

---

<sup>201</sup> § 92 trestního řádu.

<sup>202</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. ledna 2014, sp. zn. 5 As 126/2011.

<sup>203</sup> Veřejný ochránce práv. *Sborníky Stanoviska* [online]. Ochrance.cz, [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>>, sekce Přestupky.

osobní povahy. Zásadně je lze pořizovat jen se svolením osoby. Výjimkou jsou pak zpravodajská, umělecká a úřední licence.<sup>204</sup> Pachatelé přestupku k pořízení záznamů zpravidla souhlas nedají a pak argumentují nepoužitelností takového důkazu před správním orgánem.

Dle názoru Jana Potměšila však není jisté, že by výjimky stanovené § 12 občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013 byly taxativní. Dle jeho názoru lze dovést i možnost pořízení záznamů bez svolení či souhlasu osoby, a to s ohledem na konkrétní okolnosti, např. nižší intenzitu zásahu do soukromí, a vážné důvody či důležité zájmy, kterými je tento zásah ospravedlňován.<sup>205</sup>

Proti nepřipustnosti takového důkazu svědčí rovněž absurdita, že by se připustil důkaz svědeckou výpovědí svědka, který skutečnost vnímal vlastními smysly, v jehož případě se vlastně jedná o reprodukci události z paměti, a zároveň by nebyla připuštěna reprodukce záznamu audio či video záznamu.<sup>206</sup> Jak v případě svědecké výpovědi, tak v případě audio či videozáznamu hrozí jakási možnost úpravy svědectví. Je však nadále již na správním orgánu, aby vyhodnotil věrohodnost takového důkazu a je nesmyslné mu a priori důkaz záznamem zakazovat.

Judikatura k danému tématu v rámci přestupkového řízení není jednoznačná. Jisté argumenty přináší soudy v oblasti civilní<sup>207</sup>, či trestní<sup>208</sup>. V oblasti trestní je rozlišován záznam pořízený orgány činnými v trestním řízení, jehož pořízení musí splňovat podmínky stanovené trestním řádem, a záznam pořízený soukromou osobou, který nelze automaticky považovat za nepřipustný důkaz.

Dle mého názoru by šlo připustit takovýto důkazní prostředek s odkazem na ustanovení stanovující, že důkazem může být vše, co objasní stav věci. To, že byl získán v rozporu s občanským zákoníkem, nehraje roli pro procesní dokazování, pouze zakládá možnost domáhat se ochrany soukromí žalobou osoby zachycené na záznamu. Důkaz nesmí

---

<sup>204</sup> § 12 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 428/2011 Sb. účinném ke dni 1. 1. 2013  
(1) Písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořizeny nebo použity jen s jejím svolením.

(2) Svolení není třeba, použijí-li se písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona.

(3) Podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy se mohou bez svolení fyzické osoby pořídit nebo použít přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. Ani takové použití však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby.

<sup>205</sup> POTMĚŠIL, Jan. Použitelnost zvukových a obrazových záznamů jako důkazu. *Správní právo*, 2010, č. 3, roč. 43, s. 131 (celkově strany 129-154).

<sup>206</sup> Tamtéž, s. 132.

<sup>207</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2001, sp. zn. II. ÚS 502/2000, rozsudek NS ze dne 4. listopadu 2008, sp. zn. 22 Cdo 4172/2007.

<sup>208</sup> Usnesení NS ze dne 27. února 2008, sp. zn. 5 Tdo 229/2008.

být získán protiprávně, nicméně mám za to, že k protiprávnosti dochází, pokud jsou porušeny předpisy procesního práva, pokud tedy předpisy poruší sám správní orgán, nikoliv soukromá osoba, tedy například, pokud by byla svědecká výpověď vyžadována po osobě, která má právo výpověď odmítnout.

V usnesení NS ze dne 30. května 2007, sp. zn. 5 Tdo 459/2007, pak NS dodává, že podstatné pro připuštění takového důkazu bude, zda stojí tento důkaz osamocen v rámci hodnocení viny pachatele, nebo je doplněn dalšími důkazy, které významně vinu pachatele nasvědčují a s nimiž je záznam v obsahové shodě.

Jako vhodné pro přípustnost záznamu je posoudit nahrávku z hlediska tzv. třístupňového testu proporcionality. První krok je test vhodnosti, tj. zda pořízení nahrávky umožňuje dosáhnout sledovaného cíle (obrana proti protiprávnímu jednání). Druhým krokem je test potřebnosti, tzn. zda je pořízení nahrávky v porovnání k dotčeným základním právům tím nejšetrnějším z více možných prostředků umožňujícím dosažení sledovaného cíle. Posledním krokem je pak test poměrování, tedy porovnání závažnosti v kolizi strojícího základního práva (osobnostního) a veřejného zájmu (odhalení deliktu).<sup>209</sup>

K věci se vyjádřil i Veřejný ochránce práv, a to v Souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv, kde uvedl: „...je ochránce toho názoru, že i takový důkaz (zasahující do osobnostních práv jiného občana) může být ve správním řízení přípustný v případě, že porušení veřejného zájmu chráněného normami veřejné práva (ochrana občanského soužití) převyšuje nad ochranou soukromí dotčeného občana. Oprávněnost připuštění takto získaného důkazu by tedy měla být vždy předmětem individuální úvahy správního orgánu, který by měl posoudit, zda je zásah do ochrany soukromí podezřelého z přestupku ospravedlněn ochranou poklidného občanského soužití.“<sup>210</sup>

V rozsudku NSS ze dne 18. listopadu 2011, sp. zn. 2 As 45/2010, NSS uvádí: „Jak již bylo výše naznačeno, v případech, kdy mezi pořizovatelem obrazového záznamu a subjektem, který je na něm zaznamenán, existuje horizontální vztah, nemusí ani případné porušení právních předpisů chránících osobnostní práva dotčeného subjektu vždy a nutně znamenat nepoužitelnost tohoto důkazního prostředku jako důkazu. V těchto případech proto bude nutné provést jistý test proporcionality, kdy na straně jedné bude uvažováno o legitimitě cíle, kterého má být prostřednictvím provedení tohoto důkazu dosaženo, na straně druhé musí být

<sup>209</sup> POTMĚŠÍL, Jan. Použitelnost zvukových a obrazových záznamů jako důkazu. *Správní právo*, 2010, č. 3, roč. 43, s. 151.

<sup>210</sup> Veřejný ochránce práv. *Souhrnné zprávy* [online]. Ochrance.cz, [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/vysledek-hledani/>>, rok 2007, s. 48.

*posouzena přiměřenost užitého postupu, a to vždy přísně individuálně. (...) Zájem na odhalení a potrestání společensky nežádoucího chování tedy především nemůže a priori převážet nad ústavně zaručeným právem na nedotknutelnosti soukromí osoby či obecněji její integrity. Kromě samotné závažnosti protispoločenského jednání, stran kterého je řízení vedeno, je tak vždy (a především) nutno uvážit, jaký byl důvod pořízení kamerového záznamu soukromou osobou, tedy sledovala-li jím legitimní, obecně právem aprobovaný cíl, či naopak jeho účelem bylo například neoprávněně zasahovat do práv jiného (zejména cílené narušování soukromí).“*

S výše uvedeným mi nezbývá než souhlasit. Nelze zcela automaticky upírat osobám právo na soukromí, tak jak je stanoveno v LZPS, nelze však ani bránit osobám chránit svůj život, zdraví či majetek pořizováním takových záznamů. Správní orgány by tak vždy měly tyto dvě práva poměřovat a zhodnotit nakolik bylo nutné záznam pořídit. Nelze se divit například ženě v případech domácího násilí, že si o tomto násilí pořídí video či audio záznam, když již předtím mnohokrát nebyla schopna uspět u přestupkových řízení a jednání muže prokázat. Takovýto záznam pak může umožnit i ukončení domácího násilí, pokud bude násilník za toto jednání uznán vinným. Naopak soustavné nahrávání si pozemku souseda pro případné náhodné spáchání přestupku již takovým případem nebude a bude na místě chránit soukromí osoby natočené.

Nově občanský zákoník č. 89/2012 Sb., účinný od 1. 1. 2014 přinesl určitý posun v této otázce. V § 88 odst. 1 stanoví, že svolení není třeba, pokud se podobizna nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů jiných osob. Pod toto může spadat i ochrana majetku či zdraví osoby, která je přestupkem napadena. Je tedy otázka, jak se vzhledem k tomuto ustanovení bude nadále vyvíjet judikatura soudů v daném problému. Mám za to, že bude třeba posoudit, zda pořízení záznamu vedlo k ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů, a ne k jinému účelu, a v tomto případě, pak bude záznam použitelný.

#### **7.4. Seznámení se s podklady pro rozhodnutí a koncentrace řízení o přestupku**

Správní orgány po ukončení ústního jednání mají zpravidla dostatek podkladů pro rozhodnutí a již další ústní jednání nekonají. Proto je namístě dát účastníkům řízení možnost se vyjádřit k těmto podkladům, a to dle § 36 odst. 3 správního řádu. Toto právo nesmí být účastníkům upřeno. Pokud správní orgán na možnost seznámení se s podklady pro rozhodnutí účastníky neupozorní, pak se jedná o závažné porušení právních předpisů, a následně

rozhodnutí ve věci bude pro nezákonnost zrušeno. Účastník není povinen se k podkladům vyjadřovat, jedná se však o jeho právo. Správní orgány často na tuto možnost upozorňují účastníka již v předvolání k ústnímu jednání. Pokud je účastníkovi zřejmé, že po skončení ústního jednání nebudou dále již shromažďovány další důkazy a na možnost vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí po skončení ústního jednání byl v předvolání upozorněn, pak toto nelze považovat za podstatné porušení řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.<sup>211</sup>

Nicméně správní orgány by měly spíše na konci ústního jednání poučit o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, neboť správní orgán po skončení ústního jednání ví, zda bude nařizovat další konání ústního jednání, nebo má dostatek podkladů a následně ve věci rozhodne. Toto nemůže být správnímu orgánu známo již v době předvolání na ústní jednání. K tomu také rozsudek NSS ze dne 22. července 2010, 5 As 17/2010, viz kapitola 6 Příprava ústního jednání, podkapitola 6. 1. Předvolání k ústnímu jednání.

Pro správní trestání rovněž existuje výjimka z pravidla stanoveného v § 82 odst. 4 správního řádu upravující tzv. koncentraci řízení, která znamená, že v odvolacím řízení se nepřihlíží k novým skutečnostem a návrhům, které mohl účastník uplatnit v řízení před správním orgánem prvního stupně. Nicméně tento princip se při správním trestání neuplatní, což povoluje i trestní řád v § 249 odst. 3.

V oblasti přestupků byla koncentrace vyloučena rozhodnutím NSS ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. As 96/2008. NSS zde své rozhodnutí opřel o § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, dle něhož má obviněný právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které mu jsou kladeny za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Dle kolektivu autorů publikace *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury* ale však toto dovodit i z § 50 odst. 3 správního řádu stanovující, že má-li být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.<sup>212</sup>

Pokud účastník uplatňuje v odvolacím řízení nové skutečnosti, pak existuje několik variant následného postupu. Odvolací správní orgán může vrátit věc správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání nebo může sám nové dokazování provést, vyhodnotit

---

<sup>211</sup> Rozsudek NSS ze dne 11. března 2009, sp. zn. 5 As 24/2009.

<sup>212</sup> BOHADLO, David a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 99.

důkazy, a pokud nepřinesly do věci nic nového, pak potvrdit prvostupňové rozhodnutí.<sup>213</sup> Dle mého názoru je dále možnost k dalšímu dokazování nepřístupit, má-li odvolací správní orgán za to, že se nejedná o důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. Správní orgány totiž nejsou povinny provádět všechny navržené důkazy, postačí provést ty, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> Tamtéž, s. 99.

<sup>214</sup> § 52 správního řádu.

## 8. Ústní jednání v nepřítomnosti obviněného

Jak vyplývá z výše uvedeného, ústní jednání v přestupkovém řízení je až na výjimky jeho obligatorní částí. K naplnění všech ústavních i procesních práv, které jsou dány obviněnému, má tento právo být přítomen tomuto jednání, kde může všechna svá práva uplatňovat. Být přítomen ústnímu jednání je právem obviněného, nikoliv jeho povinností. Je tak na obviněném, jakou taktiku při projednávání přestupku bude uplatňovat. Nemůže být k přítomnosti donucován. Jediným následkem nedostavení se k ústnímu jednání je projednání věci bez jeho přítomnosti.

Ústní jednání v přestupkovém řízení je upraveno § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Toto ustanovení mimo určení obligatornosti ústního jednání stanoví, že 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.

Může tak nastat několik variant ústního jednání vzhledem k přítomnosti obviněného. Při první se obviněný na řádné předvolání dostaví k projednání přestupku. V takovém případě nastává ideální případ, kdy správní orgán přestupek projedná za přítomnosti obviněného. Je pak na obviněném, zda bude u ústního jednání vypovídat nebo se rozhodne mlčet. Dalším případem je stav, kdy je obviněný předvolán k ústnímu jednání, ale nedostaví se. Zde může nastat možnost, kdy se obviněný nedostaví, ale správnímu orgánu se náležitě omluví nebo uvede důležitý důvod své nepřítomnosti. V takovém případě pak správní orgán ústní jednání v daný den neprovede a stanoví termín nový. Může však nastat také varianta, že se obviněný na předvolání nedostaví a správnímu orgánu se neomluví. V tomto případě pak ústní jednání správní orgán provede bez jeho přítomnosti. Nejproblematictější je pak otázka, kdy se obviněný nedostaví, správnímu orgánu se omluví, ale správní orgán má za to, že omluva není náležitá. V tomto případě nastávají aplikační problémy, kdy každý rozhodující orgán může mít na danou záležitost odlišný názor. V rozsudku NSS ze dne 30. května 2008, sp. zn. 2 As 16/2008, je uvedeno, že: „*Posouzení náležitosti omluvy nebo důležitosti důvodu bránícího účasti u jednání spadá do diskrečního oprávnění svěřeného správnímu orgánu ustanovením § 74 zákona o přestupcích. Naposledy citované ustanovení, stejně jako žádné jiné ustanovení zákona o přestupcích, neobsahuje definici pojmů "náležitá omluva" či "důležitý důvod".* Z tohoto rozsudku vyplývá, že je na správním orgánu, jak omluvu vyhodnotí.

NSS například v rozsudku ze dne 14. května 2009, sp. zn. 7 As 28/2009, uvedl, že: „*Ústním projednáním přestupku před správním orgánem I. stupně za účasti řádně*

*předvolaného účastníka je sledována a také garantována právní jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či nevin, jakož i právo na spravedlivý proces“.* Následně dodal, že vzhledem ke klíčovému významu ústního jednání v přestupkovém řízení a se zřetelem k závažnosti následků nedostavení se k tomuto jednání má zásadní význam i řádné posuzování dalších zákonných podmínek umožňujících projednat věc v nepřítomnosti obviněného z přestupku.

Z uvedeného vyplývá, že NSS trvá na náležitém posuzování omluvy z ústního jednání a taktéž na řádném vysvětlení úvah správních orgánů o této omluvě. Zde pak často dochází ke kolizi mezi názory jednotlivých orgánů na to, zda se jedná o náležitou omluvu či nikoliv. Nápomocná může být v dané věci judikatura NSS, ani ta však není jednotná a posuzuje případ od případu.

Z vlastní praxe mám za to, že se správní orgány snaží dát obviněnému šanci účastnit se ústního jednání a zpravidla se snaží vyhovět první omluvě z ústního jednání, i když není náležitě odůvodněná. Toho pak mnohdy obviněný využije a následné omluvy rovněž řádně neodůvodní. Pak je velice překvapen, když už na tuto omluvu správní orgán znovu nepřistoupí. K tomuto se rovněž vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 14. května 2009, sp. zn. 7 As 28/2009, kde uvedl, že: *„Důležitost důvodu omluvy obviněného z přestupku a jeho zástupce z neúčasti u ústního jednání je třeba posuzovat z hlediska jejího pořadí, obsahu, v jakém stadiu řízení byla omluva uplatněna (doba od zahájení správního řízení nebo doba do zániku odpovědnosti za přestupek), o jak dlouhý pobyt advokáta (zástupce) v zahraničí jde, zda ze spisu či jiných skutečností nevyplývá jakákoliv obstrukční snaha či potřeba obviněné z přestupku nebo jejího zástupce působit průtahy v řízení nebo dosáhnout zániku odpovědnosti za spáchání přestupku apod.“* Správním orgánům tímto byla dána možnost posuzovat jednotlivě každou omluvu obviněného bez ohledu na to, jak byla posouzena omluva předchozí.

Rovněž tak mívají obvinění za to, že když jeden druh omluvy (například pro nemoc) byl správním orgánem uznán jako důvodný, bude již důvodný vždy. I zde tomu tak však není a i v daném případě hodnotí správní orgány omluvy z výše uvedených hledisek a omluva, která byla jednou uznána, již nadále být uznána nemusí a může být pojata jako účelová.<sup>215</sup>

Správní orgány i přes množství judikátů, nebo právě kvůli tomuto množství, při posouzení omluvy z ústního jednání často chybují. Buď svůj názor dostatečně nezdůvodní,

---

<sup>215</sup> Rozsudek NSS ze dne 1. srpna 2013, sp. zn. 9 As 90/2012.



nebo naopak pouze aplikují jeden judikát NSS, který zrovna našly, aniž by blíže zkoumaly odlišnosti jednotlivých případů. Dochází pak k takovým absurditám, že ačkoliv obviněný nemá jakékoliv tendence vyhnout se přestupkovému řízení, není mu umožněno účastnit se jednání, například z důvodu soukromé dovolené. Správní orgány ve velké míře aplikují rozsudek NSS ze dne 25. ledna 2010, sp. zn. 2 As 8/2009, ve kterém bylo uvedeno, že soukromé záležitosti nemají přednost před záležitostmi úředními, aniž by blíže zkoumaly tuto jednotlivou omluvu. Mám za to, že toto je nesmyslné. Pokud měl obviněný zaplacenou dovolenou půl roku dopředu a pak je předvolán k ústnímu jednání, přičemž se z něj řádně s tímto odůvodněním a doložením dovolené omluví, a to včas a jedná se o první omluvu ve věci, není důvodu mu v dané věci nevyhovět a ústní jednání nenařídít na jiný termín. Je třeba vždy vycházet z originality každé přestupkové věci, posuzovat omluvu jednotlivě, v souvislostech daného případu a nejen doslova aplikovat rozsudky soudů.

Za významný rozsudek NSS lze považovat ten ze dne 21. června 2013, sp. zn. 6 As 25/2013, který stanovil tři podmínky pro to, aby mohla být omluva obviněného z přestupku považována za náležitou. Těmito podmínkami jsou:

- 1) obviněný se musí omluvit neodkladně, tedy ihned, jakmile mu to okolnosti dovolí. Z toho pohledu nebude náležitá např. omluva učiněná těsně před jednáním z důvodu, o němž obviněný věděl a mohl jej sdělit již dříve.
- 2) v omluvě musí být uveden důvod, který obviněnému účast na jednání znemožňuje. Tomuto požadavku nevyhoví např. omluva s vágním odvoláním se na vyřizování důležitých záležitostí.
- 3) důvod omluvy musí být doložen, obviněný tedy musí své tvrzení v rámci objektivních možností prokázat.

Těmto podmínkám by tak měla odpovídat každá omluva učiněná obviněným z přestupku. Nicméně ohledně dílčích skutečností nepanuje jednotnost ani v rozsudcích NSS. Nejednotnost panuje například ohledně nutnosti vyzvat obviněného k doložení důvodu či nutnosti upozornit obviněného, že jeho omluva není považována za řádnou. Z rozsudku NSS ze dne 15. května 2013, sp. zn. 3 As 11/2013, vyplývá, že je správní orgán povinen o neakceptování omluvy obviněného informovat, popřípadě si vyžádat od něj doklady, které by důvody omluvy osvědčily. Tuto povinnost lze dle NSS dovodit z obecných principů, kterými je správní řízení ovládáno, a to především principy uvedenými v § 2 odst. 3 a § 4 odst. 1 a 2 správního řádu. Naproti tomu z rozsudku NSS ze dne 27. dubna 2014, sp. zn. 4 As

12/2014, vyplývá, že správní orgán nemá při posuzování důvodnosti omluvy povinnost vyzývat stěžovatele k doplnění důvodů, pro které se omlouvá. Je především v zájmu obviněného, respektive jeho zástupce, aby se o osud podané žádosti zajímal. Toto uvedl již Ústavní soud v nálezu ze dne 12. června 1997, sp. zn. III. ÚS 68/97. Tento nález sice pojednává o soudním řízení a zástupci účastníka řízení, nicméně je aplikovatelný na jakékoliv řízení.<sup>216</sup> Vzniká tak otázka, zda je tedy správní orgán povinen vyrozumívát obviněného o nepřijetí jeho omluvy, nebo k doložení důvodnosti jeho omluvy. Mám za to, že je třeba i k tomuto přistupovat individuálně. Správní orgány by v rámci poučovací povinnosti měly vyrozumět obviněného, který například podá první omluvu ve věci, ale tato omluva nebude řádně doložena, o tom, že má omluvu doplnit. Pokud však dostatečně toto vysvětlil správní orgán obviněnému již v předvolání, pak není nutno jej k doplnění vyzývat. Bude-li se jednat o omluvu zástupce obviněného, jímž je advokát, pak mám za to, že tento by měl být práva znalý dostatečně a není potřeba jej vyrozumívát o nutnosti doplnění omluvy. Pokud například správní orgán uznal několik omluv obviněného jako řádné, ale další omluvu nevyhodnotí jako řádnou, ale bude mít za to, že se jedná o obstrukci, pak mám za to, že je také na místě o tomto obviněného vyrozumět, neboť ten mohl nabýt dojmu, že mu bude uznána každá omluva. Je tak třeba vždy postupovat případ od případu a náležitě zdůvodnit proč postupoval správní orgán zrovna tímto způsobem.

Forma jakou má být omluva učiněna není správním řádem stanovena. V komentáři ke správnímu řádu pana Vedrala je uvedeno, že omluva je možná jakýmkoliv způsobem, tedy jak osobně, tak prostřednictvím telefonu, faxu, e-mailu, pošty.<sup>217</sup> Oproti tomu komentář ke správnímu právu procesnímu autorky Horzinkové uvádí, že omluva je úkonem ve správním řízení a má povahu podání. Takové podání pak musí být učiněno předepsanou formou a musí mít stanovené náležitosti. V případě, že omluva nebyla řádně podána, hledí se na ni, jako by vůbec podána nebyla.<sup>218</sup> Judikatura se však přiklonila k názoru pana Vedrala a má za to, že je možné omluvit se jakýmkoliv způsobem. Domnívám se, že tento názor je správný, neboť nejlépe odpovídá i požadavku bezodkladnosti. V dnešní době má skoro každý i při nemoci možnost zaslat email nebo zatelefonovat správnímu orgánu, že není schopen se dostavit, a nelze se tak vymlouvat na nemožnost zaslat správnímu orgánu písemnost poštou.

---

<sup>216</sup> Právní věta nálezu ÚS sp. zn. III. ÚS 68/97: „V případech, kdy zástupce žádá soud, aby již nařízené jednání přeložil na jiný termín, není věcí obecného soudu - pokud uváděné důvody neshledá dostatečně závažnými - aby o svém odmítavém stanovisku k takové žádosti žadatele uvědomoval; je věcí zástupce, zejména je-li jím advokát, aby se sám a zavčas o osudu své žádosti přesvědčil a stanovisku obecného soudu přizpůsobil režim svého pracovního dne.“

<sup>217</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006, s. 556.

<sup>218</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 158.

Správní orgány nejvíce posuzují omluvy z hlediska její včasnosti a důvodnosti. Z důvodů omluv se pak nejčastěji objevují omluvy ze zdravotních či soukromých důvodů. Zvláštní problematikou pak zůstávají omluvy zástupce obviněného.

### 8. 1. Včasnost omluvy

Množství judikátů se zaobírá bezodkladností podané omluvy. Ani v zákoně o přestupcích ani ve správním řádu se nemluví o nutnosti podat omluvu z ústního jednání předem. Zákon o přestupcích pojednává o omluvě náležité, správní řád o bezodkladné.<sup>219</sup> Nelze tak mít za to, že se vždy musí jednat o omluvu předem. V některých situacích ani takováto omluva není možná. Proto i omluva s určitým odůvodněným časovým odstupem po události, která bránila obviněnému z přestupku v účasti u ústního jednání, může být omluvou náležitou. Je tak třeba posuzovat včasnost omluvy vzhledem k dané věci. Toto potvrdil i rozsudek NSS ze dne 12. března 2009, sp. zn. 7 As 9/2009.

K tomuto se pak vyjádřil NSS například v rozsudku ze dne 12. května 2011, sp. zn. 9 As 76/2010, uvedl, že obviněný nebyl-li schopen pro vážné důvody učinit omluvu před ústním jednáním, byl povinen tak učinit bezodkladně po odpadnutí okolností mu bránících ve sdělení omluvy.

Ovšem i omluva učiněná před ústním jednáním, avšak nikoliv bezodkladně, nemusí být považována za řádnou. Vždy je třeba k omluvě přistupovat individuálně. K dané věci NSS například v rozsudku ze dne 10. října 2012, sp. zn. 1 As 116/2012, uvedl: „*Omluva doručená správnímu orgánu přibližně 2 hodiny před nařízeným jednáním datovou zprávou, není za daných okolností včasná. Za včasnou lze považovat pouze takovou omluvu, která správnímu orgánu adresována bezodkladně po zjištění překážky vylučující účast obviněného při projednání a která současně správnímu orgánu došla nejpozději v době, kdy k ní mohl ještě před zahájením jednání přihlédnout. Výjimkou z tohoto postupu by byl pouze závažný důvod pro to, aby byla akceptována i omluva pozdější.*“

Lze tak k této podmínce uzavřít, že ať už obviněný ví předem, že se k ústnímu jednání daného dne nemůže dostavit, či se to dozví později, je potřeba omluvu učinit bezodkladně. Tedy v případě, že hned po obdržení předvolání obviněný zjistí, že se daný den dostavit nemůže, je povinen o tomto informovat správní orgán neodkladně. Když se náhlá situace objeví krátce před ústním jednáním a obviněný nemá možnost informovat správní orgány o nemožnosti dostavit se, je pak povinen tak učinit okamžitě jakmile odpadne překážka

---

<sup>219</sup> § 59 správního řádu.

tomuto bránící. Je pak na správním orgánu, jak takovouto omluvu posoudí. Pokud omluva správnímu orgánu dojde až po ústním jednání, které tak bylo vedeno v nepřítomnosti obviněného, je povinností správního orgánu tuto omluvu vyhodnotit, a uzná-li jako řádnou, pak musí ve věci nařídit nové konání ústního jednání. V případě, že správní orgán stihl vydat ve věci rozhodnutí, ale zároveň má za to, že je omluva řádná, musí být toto rozhodnutí zrušeno a ústní jednání znovu nařízeno. Zpravidla v posledním případě dochází k nejčastějším problémům. Pokud omluva přijde dostatečně brzo před nařízeným ústním jednáním, nemají správní orgány zpravidla problém omluvu přijmout a ve věci nařídit ústní jednání nové. Pokud však již ústní jednání proběhlo, mají správní orgány tendenci hodnotit omluvy spíše jako účelové. Tomuto názoru přidává i možnost obviněného omluvit se nejen formální cestou, tj. písemností s podpisem, ale rovněž i telefonem či emailem. Je málo pravděpodobné v dnešní době, že by obviněný neměl možnost těmito prostředky informovat správní orgán o nemožnosti se k němu dostavit před nařízeným ústním jednáním i v případě náhlé nemožnosti dostavit se. Je však na místě vždy postupovat individuálně a zkoumat možnosti obviněného omluvit se, nebo se správní orgány vystavují možnosti zrušení jejich rozhodnutí čistě z důvodu neumožnění osobní účasti obviněného na ústním jednání.<sup>220</sup>

## 8. 2. Důvodnost omluvy

Omluva z ústního jednání podaná obviněným musí být nejen bezodkladná, ale rovněž také důvodná, tj. náležitá nebo s uvedením dostatečného důvodu. Je na správním orgánu, aby tuto důvodnost posoudil. Jedná se o jeho správní uvážení. I toto správní uvážení je však možné přezkoumat odvolacím správním orgánem a případně i soudem. Proto je i zde potřeba, aby správní orgán v rozhodnutí dostatečně vylíčil, co jej vedlo k přesvědčení, že omluva není řádná. V případě důvodnosti platí, že se posuzuje v souladu s rozsudkem NSS ze dne 14. května 2009, sp. zn. 7 As 28/2009, jež byl uveden výše. Rovněž tak platí, že důvod, který byl dostatečný pro přeložení prvního konání ústního jednání, nemusí být dostatečný pro jeho další přeložení.

Nejčastěji řešeným důvodem pro omluvu z účasti na ústním jednání je pracovní neschopnost, čili nemoc obviněného, pro kterou se nemůže dostavit na projednávání. Na toto

---

<sup>220</sup> Viz rozsudky NSS sp. zn. 7 As 9/2009 ze dne 12. března 2009, sp. zn. 9 As 43/2011 ze dne 17. srpna 2011.

téma existuje rozsáhlá judikatura soudů řešící různé odlišnosti zejména s ohledem na bezodkladnost podání takovéto omluvy<sup>221</sup>.

K samostatným zdravotním důvodům, pro něž se obviněný nemůže účastnit ústního jednání, se NSS vyjádřil například v rozsudku ze dne 14. června 2012, sp. n. 1 As 55/2012, kde uvedl: „*Lékařská zpráva, která nezakazuje cestování ani nepředepisuje klid na lůžku, nemůže být považovaná za řádnou omluvu, která opravňuje obviněného nedostavit se ke správnému řízení. Jakkoliv je zlomené zápěstí jistě nepříjemným zraněním, neomezuje žádným způsobem možnost dostavit se k ústnímu jednání. Od zranění uplynul více než jeden den, což je dalším argumentem ve prospěch možné účasti obviněného u ústního jednání.*“

Zcela proti správnímu orgánu se postavil NSS v rozsudku ze dne 29. května 2014, sp. zn. 7 As 111/2013. V projednávané věci byl obviněný nepřetržitě v pracovní neschopnosti a svou neúčast u nařízených ústních jednání vždy ze zdravotních důvodů omluvil. Správní orgány měly za to, že když byly ústní jednání nařízeny v době, kdy měl obviněný povolené vycházky, mohl se dostavit k ústnímu jednání, a pokud mu v tom bránily zdravotní důvody, měl tyto skutečnosti doložit lékařským potvrzením. NSS nepojal vyhodnocení správních orgánů jako neřádné omluvy obviněného za správné. NSS uvedl, že měl-li správní orgán i přes omluvy účastníka řízení pochybnosti týkající se jeho neschopnosti dostavit se k ústnímu jednání, případně pochybnosti o závažnosti jeho onemocnění, bylo potřeba, aby vyzval obviněného k prokázání, že jeho zdravotní stav mu v žádném případě nedovoluje dostavit se k některému z nařízených ústních jednání, zejména když byl jeho termín stanoven na dobu, kdy měl povolené vycházky. Správní orgán měl rovněž možnost vyžádat si stanovisko ošetřujícího lékaře. Mám za to, že tento rozsudek zcela neposoudil postup správního orgánu. Pokud správní orgán nařídil ústní jednání v době vycházek obviněného, které mu takto stanovil lékař, měl jistě za to, že je obviněný tedy vycházek schopen. V opačném případě by je lékař vůbec nepovolil. Nespátřuji tedy povinnost správní orgánu zjišťovat u ošetřujícího lékaře možnost obviněného dostavit se k ústnímu jednání, a mám za to, že se jednalo o obstrukční chování ze strany obviněného.

Dalším častým důvodem omluvy z ústního jednání jsou důvody soukromé, nejčastěji dovolená či neodkladné služební záležitosti. K tomuto je základem rozsudek NSS ze dne 25. ledna 2010, sp. zn. 2 As 8/2009, jež byl zmíněn výše. Tento stanoví, že soukromé důvody

---

<sup>221</sup> Viz rozsudky NSS sp. zn. 7 As 9/2009 ze dne 12. března 2009, sp. zn. 9 As 76/2010 ze dne 12. května 2011, sp. zn. 2 As 36/2010 ze dne 26. května 2011, sp. zn. 9 As 43/2011 ze dne 17. srpna 2011, sp. zn. 6 As 25/2013 ze dne 21. června 2013.

nemají přednost před záležitostmi úředními. K omluvě plánovanou zahraniční dovolenou se NSS taktéž vyjádřil v rozsudku ze dne 23. prosince 2013, sp. zn. 8 As 54/2013, kde uvedl, že k řádné omluvě nestačí tvrzení o čerpání dlouhodobé plánované dovolené, která není doložená žádnými doklady. Zároveň uvedl, že správní orgán není povinen žalobce podrobně poučovat a vymýšlet za něj, jaké konkrétní důkazy má k omluvě doložit, jelikož způsob doložení místa a času dovolené není záležitostí, která by vyžadovala nějakou odbornou radu, ale vyplývá ze samotné povahy věci. Tento rozsudek tak naznačuje, že omluva soukromou záležitostí může být přípustná za předpokladu, že je řádně doložená. S tímto se plně ztotožňuji, jelikož jak jsem již naznačila výše, nevidím důvod proč omluvu neuznat, v případě, že jiné podmínky omluvy, tj. zejména bezodkladnost, byly splněny a z jednání obviněného nevyplývá jakákoliv obstrukční snaha vyhnout se přestupkovému řízení.

### **8. 3. Omluva zástupce obviněného**

Obviněný může být v přestupkovém řízení zastoupen, a to jak jakýmkoliv zmocněncem, tak advokátem. V rámci omluvy z ústního jednání je pak třeba posuzovat samostatně omluvu obviněného a omluvu zástupce. Například není-li nutno obviněného k projednávání věci vyslechnout, nemusí se tedy obviněný ani samostatně předvolávat, pak není důvodu, proč by se neměl dostavit jeho zástupce z důvodu řádné omluvy obviněného. Pouhé odůvodnění, že se nedostaví, protože se nemůže dostavit obviněný, není v dané věci na místě. K tomuto se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 23. prosince 2013, sp. zn. 8 As 53/2013, kde rozvíjí závěry uvedené v rozsudku ze dne 20. října 2011, sp. zn. 2 As 111/2011 a uvedl, že je nutné rozlišovat mezi výsledkem obviněného a účastí obviněného při ústním jednání. Pouze pro přítomnost na ústním jednání není nezbytná jeho účast, jelikož není třeba jeho osobního úkonu, ale může tato práva uplatňovat prostřednictvím svého zástupce. Z těchto úkonů pak vznikají práva zastoupenému. Pokud je tedy obviněný zastoupen, zpravidla postačí, je-li účasten jeho zástupce. Osobní účast obviněného je zapotřebí jen tehdy, je-li třeba jej vyslechnout z důvodu zjištění skutkového stavu.<sup>222</sup>

Rozsudkem ze dne 10. dubna. 2015, sp. zn. 4 As 65/2015 NSS dále rozvedl tuto myšlenku, když uvedl, že pokud již správní orgán obviněného předvolá, dává tím najevo, že jeho osobní účast je nutná, a již nelze následně nebrat v potaz jeho omluvu z ústního jednání s odkazem, že postačí účast jeho zástupce.

---

<sup>222</sup> K tomu též rozsudek NSS ze dne 24. července 2014, sp. zn. 4 As 120/2014.

Může nastat i situace, kdy se z ústního jednání omluví zástupce obviněného, a v tomto důsledku se bez bližšího odůvodnění odmítne dostavit i obviněný. Zde je pak dle mého názoru třeba rozlišovat dvě situace. V případě, že správní orgán uzná omluvu zástupce obviněného jako řádnou, pak má obviněný právo se nezúčastnit ústního jednání, neboť má právo na obhajobu, které by tímto bylo porušeno. Pokud však omluva zástupce nebyla důvodnou shledána, pak není důvodu, proč by se neměl dostavit obviněný sám. Za to, že se zástupce obviněného bez omluvy nedostavil k ústnímu jednání, si může obviněný sám, protože si zvolil zástupce, který nedostal svému závazku.

Důvodnost omluvy se tedy posuzuje nejenom ve vztahu k obviněnému, ale i k jeho zástupci, což mimo jiné uvedl NSS v rozsudku ze dne 14. května 2009, sp. zn. 7 As 28/2009. Z uvedeného rozsudku vyplynulo, že je-li zástupce obviněného v řízení aktivní, zajímá se o řízení, jedná se o první omluvu ve věci, nehrozí prekluze či z jeho jednání nevyplývá jakákoliv obstrukční snaha, pak není důvodu nevyhovět jeho omluvě plánovanou zahraniční cestou. NSS zde na podporu tvrzení uvedl, že právo na obhajobu je základem práva na spravedlivý proces, a obviněný z přestupku má právo rozhodnout, kdy a koho z osob oprávněných k poskytování právní pomoci ve správním řízení pověří, a pokud v takovémto případě obviněný trvá na osobní účasti zástupce, jež si zvolil, není důvodu mu nevyhovět.

Oproti tomu v případě, že se jedná o kolizi nařízených jednání zástupce obviněného, již soudy tolik shovívavé nejsou a drží se citovaného nálezu ÚS ze dne 12. června 1997, sp. zn. III. ÚS 68/97, kde je stanoveno, že časová kolize zástupce mezi zastupováním u různých jednání zpravidla není dostatečně závažným důvodem pro to, aby kterékoli již nařízené jednání bylo odročováno, neboť je na samotném zástupci, aby - bez újmy na procesním postavení a zájmech zastupovaného - nastalou kolizi podle své vůle a výběru řešil substitucí. Na tento názor odkázal například rozsudek NSS ze dne 23. října 2013, sp. zn. 9 As 6/2013, či ze dne 24. července 2014, sp. zn. 4 As 128/2014

Obdobně se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 19. srpna 2013, sp. zn. 4 As 78/2013, kde mimo jiné zohlednil i obstrukční snahy zástupce k dosažení prekluze projednání přestupku. V rozsudku NSS ze dne 21. ledna 2015, sp. zn. 6 As 283/2014, byla kromě kolize naopak zhodnocena i bezodkladnost omluvy, když se zástupce obviněného den před konáním ústního jednání omluvil s tím, že se do poslední chvíle za sebe snažil najít náhradu, přičemž NSS k tomuto uvedl, že rychlost a intenzita, s jakou za sebe hledal zástupce obviněného náhradu, je otázkou procesní obezřetnosti a aktivity advokáta a nelze z ní vyvozovat důsledky pro termín ústního jednání, a tuto omluvu nepovažoval za řádnou.

V rozsudku ze dne 10. května 2012, sp. zn. 3 As 16/2012, NSS neuznal omluvu zástupce obviněného pro kolizi s jiným jednáním, když obviněný podepsal plnou moc k zastupování advokátem den před konáním ústního jednání, když zástupce již musel vědět, že se ústního jednání nebude moci zúčastnit. NSS k tomuto dodal, že se tato omluva jeví jako čistě účelová, s cílem prodloužit délku přestupkového řízení.

K omluvě zástupce obviněného lze tak uzavřít, že jeho omluva musí být posuzována samostatně, a to vzhledem k okolnostem případu, kdy převážně kolize s jiným řízením není dostatečným důvodem pro nekonání ústního jednání. I u zástupce obviněného je třeba posuzovat bezodkladnost podání omluvy.



## **9. Ukončení ústního jednání**

Ukončením ústního jednání není završeno celé přestupkové řízení. Přestupkové řízení je vždy ukončeno určitým druhem rozhodnutí. Naproti tomu při ukončení ústního jednání není rozhodné, zda je obviněný uznán vinným či je řízení zastaveno. Přímo při ústním jednání může dojít i k ukončení celého přestupkového řízení, a to v prvním stupni a v případě vzdání se práva na odvolání i celého přestupkového řízení. Tento způsob však nebývá nejčastější a zpravidla po ústním jednání následuje určitý časový odstup, než je rozhodnutí v dané věci vydáno.

Za způsoby ukončení ústního jednání můžeme tedy považovat ukončení ústního jednání s následným vydáním rozhodnutí, ústní vyhlášení rozhodnutí přímo při ústním jednání, uložení blokové pokuty v rámci ústního jednání či uzavření smíru v případě přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, tedy v případech urážek na cti.

Za druh skončení ústního jednání nepovažuji odročení ústního jednání a jeho následné konání v dalším nařízeném termínu. Mám za to, že se stále jedná o jedno ústní jednání, které se jen koná v různých termínech a nelze tak hovořit o způsobu ukončení ústního jednání, když pouze došlo k jeho přerušení a následně bude toto ústní jednání pokračovat.

### **9. 1. Následné vydání rozhodnutí**

V případech složitějšího dokazování, kdy je vina obviněného popírána nebo jakkoliv zpochybňována, zpravidla není možné rozhodnout ve věci okamžitě při ústním jednání. Správní orgán má tak možnost vydat rozhodnutí ve věci až později, musí však při tom dbát lhůt stanovených v § 71 odst. 3 správního řádu. Častou chybou správních orgánů bývá, že za datum vydání rozhodnutí považují den, kdy rozhodnutí napíší. Tomu tak však není. V § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu je stanoveno, že vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám, na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“. Je tedy třeba dbát na to, aby rozhodnutí bylo ve stanovené lhůtě nejen napsáno, ale i vypraveno. Správní orgány toto často nedodržují a lhůty pro vydání rozhodnutí překračují. Samo o sobě však nelze toto pochybení brát jako vadu mající za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

Povinnost správního orgánu poskytnout účastníkovi řízení možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí musí správní orgány dodržet vždy. Proto správní orgány nevydávají rozhodnutí bezprostředně po skončení ústního jednání, ale existuje-li zde možnost,

že by účastníci řízení mohli potřebovat pro seznámení s podklady více času, stanoví lhůtu, po kterou tak účastník může vykonat, a teprve následně vydají ve věci rozhodnutí. Na toto právo lze samozřejmě upozornit i při ústním jednání, a pokud účastníci řízení jsou s podklady seznámeni, není důvod jim stanovovat lhůtu delší. Lhůta stanovená správním orgánem pro možnost seznámení se s podklady se zpravidla nestanoví usnesením dle § 39 odst. 1 správního řádu. Správní orgány takto činí formou přípisu, kde lhůtu stanoví. Tato lhůta má za následek to, že v této lhůtě správní orgán rozhodnutí nevydává. Pokud však účastník uplatní své právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí i po této lhůtě, musí mu toto být umožněno, stejně tak jako navrhnout další důkazy, jelikož se nejedná o zakoncentrované řízení.

Sporným se jeví rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 4 As 4/2007, který v případě nepřítomnosti obviněného u ústního jednání dovodil nutnost správního orgánu rozhodnout ve věci přímo při ústním jednání, jelikož za projednání věci považuje i samo vydání rozhodnutí. S tímto názorem nesouhlasí široká veřejnost, kdy například Jan Potměšil na blogu k přestupkovému právu vyjádřil tento názor: „*Závěr judikátu fakticky nutí správní orgán k tomu, aby v den ústního jednání ihned rozhodl, kdy mu pak nezbude čas na náležité posuzování důkazů, kdy dále nemůže ověřovat např. důležitost důvodu nedostavení se ke správnímu orgánu.*“<sup>223</sup> Rovněž tak se vyjádřili autoři publikace *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*.<sup>224</sup> S takto vyjádřeným názorem souhlasím, kdy mám za to, že není účelné vydávat rozhodnutí hned při ústním jednání, a to ani v případě, že se obviněný k ústnímu jednání nedostaví. I omluva z ústního jednání se může posuzovat zpětně a může být správnímu orgánu doručena později, a není tak důvodu nutit správní orgán vydávat rozhodnutí bezprostředně.

## 9. 2. Ústní vyhlášení rozhodnutí

Dle § 71 odst. 2 písm. b) správního řádu lze vydat rozhodnutí i ústním vyhlášením, pokud má účinky oznámení dle § 72 odst. 1 správního řádu. K takovému ústnímu vyhlášení rozhodnutí pak dochází přímo při ústním jednání. Aby se však i přes toto ústní vyhlášení rozhodnutí nemuselo vydávat rozhodnutí písemné, je třeba, aby se účastník řízení současně vzdal nároku na doručení písemného vyhotovení. Tato skutečnost se musí poznamenat do spisu. Správní orgány se tak nezbaví povinnosti vydat písemné rozhodnutí jen tím, že na konci ústního jednání ústně vyhlásí rozhodnutí. Pokud se současně účastník nevzdá

---

<sup>223</sup> POTMĚŠIL, Jan. *Sporné přestupkové judikáty Nejvyššího správního soudu II.* [online]. Přestupky, 12. července 2010 [cit. 18. února 2015]. Dostupné na <[http://prestupky.blogspot.cz/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho\\_12.html](http://prestupky.blogspot.cz/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho_12.html)>.

<sup>224</sup> BOHADLO, David a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 97.

nároku na jeho doručení, pak se nejedná o rozhodnutí ve smyslu vydaného rozhodnutí. Jedná se pouze o jakési oznámení výsledku přestupkového jednání, ovšem bez všech následků spojených s vydáním rozhodnutí. Lhůta pro podání odvolání začíná běžet až doručením písemného vyhotovení.

Je-li účastníků řízení více a pouze jeden se vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení, musí přesto správní orgán písemné vyhotovení rozhodnutí provést. Pokud tak však učiní všichni účastníci řízení, provede správní orgán záznam do spisu.<sup>225</sup> ve kterém uvede výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.<sup>226</sup>

Ústní vyhlášení rozhodnutí musí být ve shodě se záznamem do spisu. Účastníkům se při ústním jednání sdělí výrok rozhodnutí a jeho odůvodnění, které zpravidla nebude tak obsáhlé jako v písemném vyhotovení rozsudku. Tento způsob ukončení ústního jednání a zároveň i přestupkového řízení je vhodný zejména v případech jednodušších, kde nebylo prováděno rozsáhlé dokazování a správní orgán může rozhodnout skoro bezprostředně, aniž by se musel zabývat velkým množstvím důkazů. Ve složitějších případech by to vedlo k dlouhé úvaze správního orgánu a účastníci by byli nuceni tuto dobu sečkat v místě konání ústního jednání. To se nejeví praktické, a tak správní orgány tuto možnost zpravidla nevyužívají.

### **9. 3. Uložení blokové pokuty**

Jak jsem uvedla v kapitole 5. Řízení bez nutnosti nařízení ústního jednání, lze i v rámci ústního jednání přistoupit k uložení blokové pokuty, jsou-li splněny všechny předpoklady stanovené zákonem, aby takto mohlo být rozhodnuto.<sup>227</sup> Jedná se o efektivní způsob ukončení ústního jednání, pokud je skutek spolehlivě zjištěn a zároveň s tímto vyřízením obviněný souhlasí. Obviněný tak není nucen zaplatit náklady řízení<sup>228</sup> a správní orgán se zbaví povinnosti vyhotovovat ve věci písemné rozhodnutí. Dle § 76 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích pak dojde k zastavení zahájeného řízení a uloží se bloková pokuta na místě zaplacená či nezaplacená.

---

<sup>225</sup> § 72 odst. 2 správního řádu.

<sup>226</sup> § 67 odst. 2 správního řádu.

<sup>227</sup> § 84 odst. 1 zákona o přestupcích.

<sup>228</sup> § 79 odst. 2 zákona o přestupcích.

Předmětem úvah nad uložením blokové pokuty v již probíhajícím přestupkovém řízení může být, zda je logické řízení ukončovat blokovou pokutou a neukládat náklady řízení, když správní orgán činil většinu stejných úkonů jako ve standardním řízení (doručování, předvolání, provedení ústního jednání,...), zda by nebylo vhodnější řízení ukončit rozhodnutím ve věci, proti kterému je možno se řádně odvolat. § 84 zákona o přestupcích dává správnímu orgánu pouze možnost věc blokově projednat, jsou-li splněny podmínky blokového řízení. Je tak na uvážení správního orgánu, zda uzná za vhodné uložení blokové pokuty či rozhodne ve věci rozhodnutím včetně uložení nákladů řízení. Spíše jsem zastáncem vydání rozhodnutí ve věci s možností se odvolat, nicméně mám za to, že pro správní orgán I. stupně je snadnější ve věci rozhodnout blokově a vyhnout se tak rozsáhlému sepisování rozhodnutí a následné možnosti podat odvolání obviněným.

#### **9. 4. Smír**

Smírem může být ukončeno ústní jednání v případě přestupku urážky na cti. § 78 zákona o přestupcích totiž stanoví obligatorní povinnost správního orgánu pokusit se v případě těchto přestupků o smír uraženého a obviněného z přestupku. Pokud oba na smír přistoupí, řízení se dle § 76 odst. 1 písm. k) zákona o přestupcích zastaví, a ústní jednání se tak již dále nevede. Ani obviněný ani navrhovatel nejsou povinni nahradit státu náklady řízení.<sup>229</sup>

Vyvstává otázka, zda při zastavení řízení z uvedeného důvodu dojde k meritornímu rozhodnutí ve věci, a tím ke vzniku překážky věci rozsouzené. Rozsudek NSS ze dne 11. března 2011 sp. zn. 5 As 73/2010, se zabýval zastavením přestupkového řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích, a v tomto rozsudku rozdělil zastavení řízení na ty, které se dají považovat za rozhodnutí meritorní, tedy ve věci, a na procesní. Za meritorní rozhodnutí označil zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a j). Zastavení dle písm. l) považuje za procesní zastavení, které nebrání dalšímu jednání ve věci. Písm. k) se rozsudek nezabýval. Lze však dovodit, že když jej NSS nepodřadil pod meritorní rozhodnutí, zbývá jen rozhodnutí procesní.

Smír uzavřený dle § 78 zákona o přestupcích není smírem dle § 141 odst. 8 správního řádu, který mohou uzavřít účastníci řízení ve sporném řízení a jež podléhá schválení správním orgánem. Nejedná se totiž o řízení sporné a nevyžaduje se, aby správní orgán tento smír

---

<sup>229</sup> § 79 odst. 1 zákona o přestupcích.

schvaloval. Podoba smíru není určena a může být učiněna jak ústně, tak písemně, a pro správní orgán tento smír znamená jen ukončení přestupkového řízení jeho zastavením.

Smír uzavřený dle zákona o přestupcích je tak odlišný i od smíru uzavřeného účastníky před soudem, který soud rovněž schválí, a takto schválený smír má účinky pravomocného rozhodnutí.<sup>230</sup> Mám tedy za to, že uzavřením smíru dle zákona o přestupcích nedojde k meritornímu rozhodnutí ve věci, jedná se pouze o procesní zastavení řízení, a není tak stanovena překážka věci rozhodnuté.

---

<sup>230</sup> § 99 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## 10. Úprava de lege ferenda

Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich Legislativní rada vlády projednala na svém zasedání dne 21. března 2013 a doporučila, aby vláda návrh schválila ve znění jejího stanoviska.<sup>231</sup> Vláda návrh schválila na svém jednání usnesením ze dne 3. dubna 2013.<sup>232</sup> Dne 30. 4. 2015 Legislativní rada vlády přerušila projednávání tohoto návrhu.<sup>233</sup>

Podle stávající právní úpravy je porušení povinností stanovených k zajištění výkonu veřejné správy nebo k ochraně jiných společenských zájmů a hodnot postihováno správními orgány jako přestupek nebo jiný správní delikt. Právní úprava přestupků je obsažena především v zákoně o přestupcích. Tento zákon je v zásadě úplnou kodifikací obecné části přestupkového práva. Dále jsou skutkové podstaty přestupků a sankce za ně obsaženy v množství různých jiných zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích. Pokud není protiprávní čin v jiných zákonech výslovně označen jako přestupek, jedná se o jiný správní delikt. Jiné správní delikty zahrnují rozsáhlou skupinu různorodých protiprávních činů, které lze členit z různých hledisek a může se jich dopustit právnická nebo podnikající fyzická osoba, zatímco přestupku se může dopustit pouze fyzická osoba nepodnikající. Jiné správní delikty postrádají obecnou úpravu a jsou na rozdíl od přestupků projednávány zásadně v řízení podle správního řádu.<sup>234</sup>

V důvodové zprávě k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je rovněž stanoveno, že stávající právní úprava základů odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích obsažená v zákoně o přestupcích je zastaralá, ani řízení o přestupcích není upraveno dostatečně. Ani právní úprava správněprávní odpovědnosti právnických osob není dostatečná, a to jak z hmotněprávního, tak z procesně-právního hlediska.<sup>235</sup>

---

<sup>231</sup> *Výsledky 116. zasedání LRV dne 21. 3. 2013* [online]. Vláda České republiky, 21. března 2013 [cit. 18. února 2015]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/aktualne/vysledky-116--zasedani-lrv-dne-21-3-2013-104554/>>.

<sup>232</sup> Dostupné na <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/942E0A54568A88F9C1257B410032AA65/\\$FILE/229%20uv130403.0229.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/942E0A54568A88F9C1257B410032AA65/$FILE/229%20uv130403.0229.pdf)>.

Celé znění návrhu zákona včetně důvodové zprávy dostupné na <<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>>.

<sup>233</sup> *Legislativní rada vlády projednala pět návrhů zákonů, schválila zákon o prokazování původu majetku* [online]. Vláda České republiky, 21. března 2013 [cit. 27. května 2015]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/legislativni-rada-vlady-projednala-pet-navrhu-zakonu--schvalila-zakon-o-prokazovani-puvodu-majetku-129639/>>.

<sup>234</sup> Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s. 1-3. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>>.

<sup>235</sup> Tamtéž, s. 4.

Tato nedostatečnost a také nejednotnost vedla k tomu, že vznikla snaha upravit sankční řízení tohoto charakteru jedním zákonem, který stanoví, že přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Za přestupek bude považováno jak jednání fyzické osoby jako pachatele, tak jednání právnické či podnikající fyzické osoby.

Je však třeba rozlišovat dosud užívaný termín jiný správní delikt, který pod tento pojem řadí i disciplinární či pořádkové delikty. Řízení o disciplinárních deliktech bude nadále upraveno zákony, které zakládají disciplinární odpovědnost. Pořádkový delikt je naplněn tehdy, dojde-li k porušení nebo nesplnění procesní povinnosti, a při udělování pořádkové pokuty se bude stále postupovat dle správního řádu.

Předpokládaná účinnost tohoto zákona je stanovena na rok 2017. S ohledem na výše uvedené dojde k některým významným změnám, o nichž považuji za důležité se zmínit.

Především by mělo dojít ke změně požadavků na oprávněnou úřední osobu, která může přestupkové řízení vést. Nově se navrhuje, že takovouto osobou může být pouze osoba s vysokoškolským vzděláním v magisterském studijním programu právnického směru nebo s vysokoškolským vzděláním v magisterském studijním programu v jiné oblasti, pokud zároveň složí odbornou zkoušku způsobilosti u MV. V přechodných ustanoveních je pak stanoveno, že do 31. prosince 2025 může tuto činnost vykonávat také osoba, která nesplňuje tyto podmínky. Po této době pak už jen osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich.

Pokud bude zákon toto ustanovení obsahovat, pravděpodobně bude následovat vlna nevole zejména ze správních orgánů I. stupně. V těchto orgánech často vedou přestupkové řízení osoby pouze se složenou zkouškou odborné způsobilosti, ovšem bez jakéhokoliv vysokoškolského vzdělání. Doba, do kdy si jej mohou dodělat nebo zaměstnání opustit, je však stanovena přiměřeně. Jsem zastáncem názoru, že by přestupkové řízení měly vést osoby s právnickým vzděláním, které dokáží lépe vyčíst ze zákonů to podstatné. Pokud jde však o podmínku jakéhokoliv vysokoškolského vzdělání, pak s tímto názorem nejsem ztotožněna. Nemám pocit, že by osoba, která vystudovala jakoukoliv vysokou školou, byla zárukou větší odbornosti než jen osoba se středoškolským vzděláním. Mám za to, že by se spíše měla zpřísnit zkouška odborné způsobilosti tak, aby ji udělaly jen osoby, které skutečně zákonům souvisejícím s přestupkovým řízením rozumí, bez ohledu na to, jaké mají vzdělání.

Za další podstatnou změnu považuji novou definici účastníků řízení, jimiž bude jen obviněný, poškozený a vlastník věci nebo jiné majetkové hodnoty, která může být zabráná. Zcela tak z této definice vypadl navrhovatel, čímž odpadá návrhové řízení o přestupcích. Namísto toho bude moci být v určitých situacích zahájeno řízení jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.

Tuto změnu považuji za dobrou vzhledem ke stávající tendenci vyřizovat si své spory prostřednictvím přestupkových orgánů. Navrhovatel jako účastník řízení zcela vybočoval z teze, že přestupkové řízení je veřejnoprávního charakteru bez možnosti požadovat potrestání obviněného jinou soukromou osobou, neboť se jedná pouze o vztah mezi státem a obviněným, nikoliv mezi obviněným a navrhovatelem, jak se často navrhovatelé domnívali a dožadovali se vyššího trestu pro obviněné. Souhlas poškozené osoby tak považuji za adekvátní náhradu srovnatelnou s trestním řízením.

Zcela odlišná bude povinnost nařídít ústní jednání. Nově bude ústní jednání pouze fakultativní. Obligatorně se nařídí na požádání obviněného, o čemž musí být obviněný poučen. Povinně rovněž nařídí ústní jednání správní orgán, bude-li to nezbytné pro zjištění stavu věci nebo je-li obviněným mladistvý. Na požádání poškozeného nařídí správní orgán ústní jednání, je-li to třeba k rozhodnutí o nároku na náhradu škody. Bez přítomnosti obviněného lze ústní jednání konat tehdy, byl-li řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu.

Nově tak bude muset ústní jednání provádět i odvolací správní orgán, pokud o to požádá obviněný. Mám za to, že toto řešení není ideální. Bude vést k tomu, že v řízení se budou opakovat stále stejné argumenty jak před správním orgánem I. stupně, tak před odvolacím správním orgánem, protože obviněný bude mít za to, že osobně snadněji správní orgán přesvědčí, že čin nespáchal. Momentálně nespátřuji nutnost dvojitého ústního jednání, jelikož mám za to, že je-li ústní jednání provedeno řádně, pak není důvod jej opakovat. Rozdílná situace nastává, když řádně provedeno není a za stávající situace odvolací správní orgány vracejí věc k dořešení správním orgánům I. stupně. Mám za to, že správní orgány I. stupně jsou lépe jak personálně, tak organizačně vybaveny na konání ústního jednání. Také z hlediska procení ekonomie nejsem toho názoru, že je třeba vést ústní jednání na dvou odlišných místech, jelikož odvolací orgány jsou v mnoha případech značně vzdáleny správním orgánům I. stupně a náklady na svědečné tak značně porostou, nehledě na nutnost navýšení personálního obsazení odvolacích správních orgánů.



Za vhodnou naopak považuji formulaci konání ústního jednání bez přítomnosti obviněného. Hodící se mi jeví možnost souhlasu s konáním bez jeho přítomnosti, která se doteď musela dovozovat. Neurčitost pojmů náležité omluvy či dostatečného důvodu zůstává i s novým zákonem. Tento pojem budou muset nadále vykládat správní orgány, což se jim doteď vzhledem k rozsáhlé judikatuře na toto téma moc nedařilo. Zákonodárce se však tímto nikterak nezabýval a neurčitost pojmů zůstala nezměněná.

Ke změně dochází i v rámci dokazování. Nově je upravena možnost výslechu obviněného. Rovněž je dáno účastníkům řízení právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. Je dána i možnost výslechu svědka či znalce bez přítomnosti obviněného.

Zakotvení možnosti výslechu obviněného mám za účelné, protože i v současnosti se tak ve skutečnosti děje, jen s využitím analogie s trestním řádem. Dle mého názoru by bylo vhodné rovnou upravit i průběh dokazování pomocí výpovědi obviněného a svědka. Správní orgány často buď nepokládají doplňující otázky těmto osobám, nebo je naopak nenechají zprvu vypovídat uceleně samostatně a rovnou přistoupí k dotazování. Proto by bylo vhodné rovněž upravit podmínky postupu při dokazování. Nedostatkem se mi jeví také pouhé konstatování, že z důvodu hodného zvláštního zřetele lze provést výslech svědka nebo znalce bez přítomnosti obviněného, ale již bez úpravy následného postupu seznámení obviněného s výpovědí této osoby. Tímto může být obviněný ochuzen o možnost klást svědkovi otázky. Mám za to, že v praxi bude toto ustanovení činit správním orgánům problémy.

## Závěr

Záměrem této práce bylo postihnout právní úpravu ústního jednání v přestupkovém řízení, popsat a zanalyzovat jednotlivé instituty s tím související, a zároveň se zabývat problémy, které vznikají při aplikaci zákonných ustanovení v jednotlivých přestupkových řízeních. V úvodu práce byly vytyčeny výzkumné otázky, na které se práce snaží najít odpověď, a hypotézy, které jsou v práci ověřovány.

Práce je ve výsledku rozdělena do deseti kapitol. V první kapitole jsem se pokusila definovat ústní jednání v přestupkovém řízení, přičemž jsem dospěla k závěru, že se jedná o fázi přestupkového řízení, při které dochází k bezprostřednímu kontaktu správního orgánu a účastníků přestupkového řízení, při němž mohou tito účastníci uplatňovat práva jim zakotvená a vyjádřit veškeré okolnosti důležité pro posouzení spáchání přestupku. Následně jsem se zabývala významem ústního jednání, jež spatřuji nejen v možnosti obviněného řádně uplatňovat svá procesní práva, ale i v garanci spolehlivého zjištění skutkového stavu a naplnění zásad spravedlivého procesu, a rovněž tak i v provedení dokazování, které se má primárně odehrávat při ústním jednání. První hypotéza, že **významem ústního jednání v přestupkovém řízení je možnost obviněného řádně uplatnit svá procesní práva**, tak byla potvrzena, ovšem pro úplnost by měla být doplněna.

Druhá kapitola se zabývala prameny dopadající na ústní jednání v přestupkovém řízení. Vzhledem ke vzrůstajícímu vlivu mezinárodního práva byla velká pozornost věnována Úmluvě a jejímu čl. 6, kde vznikla otázka, zda tento článek dopadá na přestupkové řízení v ČR. Výsledkem analýzy pak bylo, že tento článek na přestupkové řízení dopadá, jelikož je upraveno normou, která má široký dopad na veřejnost a spadá tak pod tzv. Engelova kritéria. Toto rovněž potvrdil ÚS nálezem ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, i NSS rozsudkem ze dne 18. dubna 2007, sp. zn. 4 As 10/2006. Druhá hypotéza, že **čl. 6 Úmluvy dopadá i na přestupkové řízení**, tak byla potvrzena.

Třetí kapitola se vypořádala se zásadami, které se v ústním jednání uplatní, a to jak zásady činnosti správních orgánů, tak zásady procesní. Třetí hypotéza, že **při ústním jednání v přestupkovém řízení se přílehlavé zásady uplatní beze změn oproti jinému druhu řízení**, byla však vyvrácena. V dané kapitole jsem uvedla, že účastníci řízení jsou povinni být správnímu orgánu nápomocni a jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Tomu tak však není v případě obviněného, kdy tento není povinen předkládat správnímu orgánu jakékoliv důkazy, jelikož se uplatní zásada zákazu donucování k sebeobviňování. Obviněný

tak nemůže být nucen, aby proti sobě uváděl jakékoliv důkazy. Tyto je povinen si správní orgán obstarat sám, jinak nezjistí stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tato všeobecná zásada, tak musí být pro přestupkové řízení modifikována.

Čtvrtá kapitola se zabírala otázkou, zda lze připustit, aby ústní jednání v přestupkovém řízení bylo vedeno veřejně, a v případě, že takto postupovat lze, kdo může veřejné projednání navrhnout. Můj názor, že lze vést ústní jednání veřejně byl potvrzen autory komentáře ke správnímu řádu Luboše Jemelky a kolektivu. Ústní jednání lze vést veřejně, pokud jsou k tomu splněny další předpoklady, jelikož to výslovně zákon o přestupcích nevyklučuje. Rozhodnout o veřejném ústním jednání tak může správní orgán za splnění dalších podmínek, nabyde-li dojmu, že je toto projednání účelné. Navrhnout veřejné ústní jednání mohou rovněž všichni účastníci přestupkového řízení, ovšem poškozený a vlastník věci zabrané nebo která může být zabráná, jen v tom rozsahu, v jakém se projednává náhrada škody či zabrání věci. Hypotéza, že **ústní jednání v přestupkovém řízení lze vést i veřejně. Za veřejné jej může prohlásit správní orgán, nebo jej mohou požadovat všichni účastníci řízení**, tedy nebyla potvrzena v celém rozsahu, jelikož musí být dále zpřesněna vzhledem k poškozenému a vlastníku věci. Za problematický bod se ukázalo postavení navrhovatele. Otázkou bylo, zda je hlavním účastníkem řízení či nikoliv. V závěru jsem se přiklonila k tezi, že se jedná o hlavního účastníka, jelikož na jeho žádost je řízení o přestupku zahájeno a bez jeho iniciativy by se řízení vůbec nevedlo.

V rámci této kapitoly bylo pojednáváno i o postavení podpůrce a zástupce členem domácnosti, kteří se objevili s účinností občanského zákoníku. Hypotéza, že **při ústním jednání lze připustit účast podpůrce, nikoliv již zástupce, který je členem domácnosti**, byla potvrzena. Podpůrce se smí účastnit jak jednání veřejného, tak neveřejného, což přímo stanoví správní řád, neměl by se však ústního jednání účastnit sám bez účasti podporovaného, jelikož se nejedná o zastoupení dle správního řádu, což vyplývá ze závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Zástupce členem domácnosti je ustanoven pro záležitosti obvyklé. V dané kapitole jsem uvedla, že poradní sbor je toho názoru, že předmět správního řízení se bude v závislosti na posouzení okolností téměř vždy vymykat z mezí obvyklých záležitostí a životních poměrů osoby zastoupené členem domácnosti, a přesahuje tak rámec záležitostí, ve kterých může člen domácnosti konkrétní osobu zastupovat. Nejedná se tak o další typ zastoupení dle správního řádu, a nelze automaticky tohoto považovat za zástupce účastníka řízení.

Pátá kapitola se zabývala možností vedení přestupkového řízení bez nařízení ústního jednání, přesněji řízením blokovým a příkazním. Stanovená hypotéza, že **uložením blokové pokuty lze ukončit i již probíhající přestupkové řízení**, byla potvrzena. Navzdory některým názorům, že takto činit nelze, jsem dospěla k závěru, že možnost uložit blokovou pokutu i v již probíhajícím přestupkovém řízení možná je, a to zejména na možnost zastavení řízení z důvodu uložení blokové pokuty, jež umožňuje zákon o přestupcích v § 76 odst. 1 písm. h). Považuji tak uložení blokové pokuty za jednu z možností ukončení přestupkového řízení, a nezastávám názor, že takto nelze činit z důvodu překážky věci zahájené.

Šestá kapitola upravuje přípravu k ústnímu jednání a obsahuje podkapitoly pojednávající o předvolání, předvedení, uložení pořádkové pokuty a vykázaní z místa konání. V úvodu práce bylo k této kapitole vysloveno větší množství hypotéz, jelikož bez řádné přípravy k ústnímu jednání, nemůže toto bezchybně proběhnout. Z tohoto důvodu byla v práci těmto institutům věnována větší pozornost, tak aby byly všechny problematické aspekty těchto institutů rozebrány. První stanovená hypotéza v této oblasti, že **předvolání je nutné doručit účastníkům řízení s pětidenním předstihem**, byla vyvrácena. V dané kapitole jsem uvedla, že § 59 správního řádu by se měl vykládat ve spojitosti s § 49 správního řádu, a tedy pokud hrozí nebezpečí z prodlení, lze osoby předvolat i v kratší než pětidenní lhůtě, ale zároveň tato lhůta musí být dostatečná. Pro složitou argumentaci těchto pojmů však lze doporučit, aby lhůta pěti dnů byla dodržena. Druhá hypotéza, že **obviněného nelze nechat předvést, ani mu uložit pořádkovou pokutu**, byla potvrzena. Pro předvedení obviněného k ústnímu jednání nejsou splněny podmínky, zejména podmínka nutné osobní účasti obviněného při ústním jednání. Jeho účast není nutná, přestupek lze projednat, i když není přítomen, a to v souladu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Jelikož ani neúčast obviněného nebrání projednání věci, nelze mu uložit pořádkovou pokutu, protože nelze dovodit, v čem spočívá závažné ztížení postupu správního orgánu. Z daného vyplývá, že je na obviněném, jakou taktiku pro přestupkové řízení zvolí. Zda se k ústnímu jednání dostaví a bude vypovídat, nebo se dostaví, ale vypovídat nebude, anebo se nedostaví. Nelze jej žádnými prostředky donucovat k účasti, protože lze bez něj jednat, což umožňuje zákon o přestupcích. Třetí hypotéza, že **pořádkovou pokutu lze udělit za nedostavení se k podání vysvětlení**, byla vyvrácena. Ačkoliv jsem k předcházející hypotéze uvedla, že nelze obviněného donucovat k dostavení se na ústní jednání, mám za to, že v rámci podání vysvětlení toto možné je. Ovšem dle nálezu ÚS ze dne 18. února 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, je zakázáno uložení pořádkové pokuty jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení v oblasti

správního trestání, jelikož je zapotřebí přísně respektovat zákaz donucování k sebeobviňování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tento náleží je třeba respektovat, a to i přes nesouhlas veřejnosti a následné praktické nemožnosti aplikace § 60 odst. 2 zákona o přestupcích. Poslední hypotéza vztahující se k této kapitole, že **vykázat z místa konání ústního jednání lze i obviněného**, byla potvrzena. Správní řád dává možnost za splnění podmínek vykázat z místa konání kohokoliv, kdo ruší pořádek. Zároveň zákon o přestupcích možnost vykázání obviněného nevyklučuje. Podobné ustanovení lze nalézt v trestním řádu, a není tak důvodu, proč by tomu mělo být v přestupkovém řízení jinak.

V sedmé kapitole je nastíněn průběh ústního jednání, a kdo jej vede. V rámci této kapitoly bylo podrobněji pojednáváno o dokazování při ústním jednání, jelikož se jedná o stěžejní část přestupkového řízení. Bez řádného dokazování nemůže dojít k naplnění zásady zjištění všech skutečností, tak aby nevznikaly důvodné pochybnosti. Proces dokazování je však značně formální, a při jeho nedodržení, pak mohou být důkazy pro daný případ nepoužitelné. Problémy v dané oblasti činí úřední záznamy sepsané Policií ČR, které jsou mnohdy považovány za důkaz v řízení. S ohledem na rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008, nelze toto považovat za důkazní prostředek, ale pouze za jakousi předběžnou informaci správnímu orgánu, kdo je ve věci podezřelý, co se stalo, kdo je svědkem a podobně. Hypotéza, že **úřední záznam sepsaný policistou nemůže být považován za důkaz v přestupkovém řízení**, tak byla potvrzena. Další hypotéza týkající se dokazování, že **audio a video záznamy lze provést jako důkaz v přestupkovém řízení bez omezení**, byla vyvrácena. Za občanského zákoníku účinného do dne 31. 12. 2013 bylo zapotřebí přípustnost záznamu posoudit z hlediska tzv. třístupňového testu proporcionality. První krok je test vhodnosti, tj. zda pořízení nahrávky umožňuje dosáhnout sledovaného cíle (obrana proti protiprávnímu jednání). Druhým krokem je trest potřeby, tzn. zda je pořízení nahrávky v porovnání k dotčeným základním právům tím nejšetřenějším z více možných prostředků umožňujícím dosažení sledovaného cíle. Posledním krokem je pak test poměrování, tedy porovnání závažnosti v kolizi strojícího základního práva (osobnostního) a veřejného zájmu (odhalení deliktu). Toto ve svém závěru potvrdil mnohokrát NSS i veřejný ochránce práv, když uvedli, že lze video či audio nahrávku jako důkaz připustit, ale vždy s ohledem na okolnosti jejího pořízení. Hypotéza, že **proces dokazování není dostatečně upraven správním řádem a pro správné provedení důkazního prostředku je zapotřebí inspirovat se jinými právními předpisy**, byla potvrzena, a to zejména s ohledem na svědeckou výpověď, jež není zákonem o přestupcích či správním řádem upravena. Proto se

postupuje analogicky s trestním řádem. Proces výpovědi obviněného rovněž není upraven správním řádem, a jelikož je výpověď obviněného pro řízení užitečná, je vhodné ji provést, a to opět dle trestního řádu. Poslední hypotéza v této oblasti se vztahovala ke koncentraci řízení a uvedla, že **v přestupkovém řízení se neuplatní princip koncentrace**. Tato hypotéza byla potvrzena uvedením, že přestupkové řízení je výjimkou z § 82 odst. 4 správního řádu a koncentrace se v tomto řízení neuplatní, což bylo potvrzeno i rozhodnutím NSS ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. As 96/2008.

Osmá kapitola se zabývá možností konání ústního jednání v nepřítomnosti obviněného. Vypořádává se tak s otázkou, jak posuzovat omluvu obviněného. Na tuto otázku přinesl odpověď zejména rozsudek NSS ze dne 21. června 2013, sp. zn. 6 As 25/2013, který stanovil tři podmínky pro to, aby mohla být omluva obviněného z přestupku považována za náležitou. Omluva obviněného se tak má posuzovat z hlediska včasnosti, důvodnosti a doložení této důvodnosti. Samozřejmě existují i excesy soudů, kterými není vhodné se řídit, ale v celku se dá konstatovat, že určitý návod pro správní orgány v této otázce existuje. Hypotéza, že **jednotný postup k posuzování omluvy správními orgány není stanoven**, tak byla vyvrácena.

V deváté kapitole jsou vymezeny možnosti ukončení ústního jednání, z nichž nejpravděpodobnější je ukončení ústního jednání s následným vydáním rozhodnutí. K tomuto také byla stanovena hypotéza, že **není povinností správních orgánů vydat rozhodnutí bezprostředně po provedení ústního jednání**. Tato hypotéza byla potvrzena, a to navzdory rozsudku NSS ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 4 As 4/2007, který v případě nepřítomnosti obviněného u ústního jednání dovedl nutnost správního orgánu rozhodnout ve věci přímo při ústním jednání, jelikož za projednání věci považuje i samo vydání rozhodnutí. Proti tomuto rozsudku se postavilo široké spektrum odborné veřejnosti, a proto není v praxi aplikováno.

Poslední desátá kapitola nastínila možnou budoucí úpravu přestupkového řízení, která se očekává přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Stanovené hypotéza, že **návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich přinese zlepšení jak pro účastníky řízení, tak pro správní orgány**, byla vyvrácena. Z části lze mít za to, že nová úprava zlepšení přinese, protože mnoho institutů upravuje podrobněji, například výslech obviněného, možnost účastníků klást sobě navzájem otázky, výslech svědka bez přítomnosti obviněného a podobně, na druhou stranu tento zákon nepřinese v některých částech zlepšení pro správní orgány. Je tomu tak například při stanovení vzdělání oprávněné úřední osoby či nutnosti vést ústní jednání na přání obviněného. Jsem toho názoru, že i tyto ustanovení jsou

předmětem největších sporů při projednávání tohoto zákona a je možné, že ještě do konečné podoby doznají změn.

Mám tak za to, že na základní výzkumnou otázku, **zda je ústní jednání v přestupkovém řízení dostatečně právně upraveno tak, aby v praxi nevznikaly aplikační problémy**, je třeba odpovědět, že nikoliv. Při zpracování této práce jsem narazila na množství odlišných názorů na jednotlivé instituty související s ústním jednáním v přestupkovém řízení, přičemž každý z nich stojí na reálných argumentech podporujících daný názor. Pokud by proces ústního jednání byl upraven jednoznačně, k takovýmto výkladovým problémům by nedocházelo. Ani judikatura soudů není v mnoha aspektech jednotná. Správní orgány se tak dostávají do situace, kdy jim odpovědi na jejich otázky, jak mají v dané věci postupovat, nedává ani odborná literatura ani soudy. Jistým nedostatkům by se mohlo předejít přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který je z velké části shodný s trestním zákoníkem, nicméně procesní ustanovení zůstanou nadále v mnoha věcech nejednoznačná a stále tak budou způsobovat aplikační problémy.

## Seznam použitých zdrojů

### Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č.2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 141/1961, trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 71/1967, správní řád, účinný do 31. 12. 2005
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 82/1998, Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8
- Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

### Monografie a komentáře

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



- CAMERON, Iain, ERIKSSON, Maja Kirilova. *An introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus Förlag, 1993. 160 s.
- ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2005. 758 s.
- HARRIS, David, O'BOYLE, Michael, BATES, Edward BUCKLEY, Carla. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009. 902 s.
- HORZINKOVÁ, Eva, ČECHMÁNEK, Břetislav. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion s. r. o., 2008. 310 s.
- HORZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010. 360 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Nový správní řád a zákony související*. 2. vydání. Praha: Aspi, a. s. 2006. 452 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009. 500 s.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2011, 534 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2011. 690 s.
- KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praga: ASPI, a. s. 2006. 632 s.
- KMEC, Jiří, a kol. *Evropská úmluva o lidských právech – Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1687 s.
- MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 202 s.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 576 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
- POUPEROVÁ, Olga. Čl. 6 Úmluvy a správní řízení. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (ed). *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, 2010, s. 21-27.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy právní odpovědnosti*. Praha. C. H. Neck, 2013. 420 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 464 s.

- PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon-správní právo*. Praha: Sagit, 2002. 683 s.
- REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Nakladatelství Orac s. r. o., 2002. 263 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 463 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Nakladatelství Orax, s. r. o., 2002. 279 s.
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 412 s.
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. 359 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006. 1042 s.
- WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod, komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 931 s.

### Odborné časopisy

- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 65-89.
- POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád a nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 451.
- POTMĚŠÍL, Jan. Použitelnost zvukových a obrazových záznamů jako důkazu. *Správní právo*, 2010, č. 3, roč. 43, s. 129-154.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Princip nemo tenetur v kontrolním procesu. *Správní právo*, 2012, roč. 45, č. 5-6, s. 283-290.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. *Právní praxe*, 1999, č. 7, s. 447-456.

### Internetové stránky

- FRUMAROVÁ, Kateřina. *K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda* [online]. Policejní akademie České republiky v Praze, [cit. 8. dubna 2015]. Dostupné na <[http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres\\_riz1.html](http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres_riz1.html)>.

- MUSIL, Jan. *Zákaz donucování k sebeobviňování* [online]. MVČR, [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/4-2009-zakaz-donucovani-k-sebeobvinovani-nemo-tenetur-se-ipsam-accusare.aspx>>.
- MVČR. *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. MVČR, [cit. 28. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu.aspx>>, závěr č. 131/2014.
- POTĚŠIL, Lukáš. „*Dobrá správa*“ v dokumentech Rady Evropy [online]. MVČR, [cit. 26. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>>.
- POTMĚŠIL, Jan. *Sporné přestupkové judikáty Nejvyššího správního soudu II.* [online]. Přestupky, 12. července 2010 [cit. 18. února 2015]. Dostupné na <[http://prestupky.blogspot.cz/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho\\_12.html](http://prestupky.blogspot.cz/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho_12.html)>.
- Veřejný ochránce práv. *Sborníky Stanoviska* [online]. Ochrance.cz, [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-standoviska/>>, sekce Přestupky.
- Veřejný ochránce práv. *Souhrnné zprávy* [online]. Ochrance.cz, [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/vysledek-hledani/>>, rok 2007.

## Judikatura

- Nález ÚS ze dne 12. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94
- Nález ÚS ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 68/97
- Nález ÚS ze dne 17. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/2000
- Nález ÚS ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 502/2000
- Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99
- Nález ÚS ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01
- Nález ÚS ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01
- Nález ÚS ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 190/01
- Nález ÚS ze dne 29. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 232/02
- Nález ÚS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02
- Nález ÚS ze dne 11. 4. 2004 sp. zn. II- ÚS 788/02
- Nález ÚS ze dne 7. 12. 2004, sp. zn. I ÚS 91/03
- Nález ÚS ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08

- Rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 2 A 11/2002
- Rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, sp. zn.. 6 As 49/2003
- Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2005, sp. zn. 3 As 46/2004
- Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. 9 As 61/2008
- Rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005
- Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. 4 As 10/2006
- Rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. 5 As 29/2007
- Rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. 3 As 58/2007
- Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2007, sp. zn. 1 As 16/2007
- Rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 4 As 4/2007
- Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008
- Rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, sp. zn. 2 As 16/2008
- Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 1 As 100/2008
- Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. As 96/2008
- Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2009, sp. zn. 5 As 24/2009
- Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 7 As 9/2009
- Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, sp. zn. 7 As 28/2009
- Rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2010, sp. zn. 2 As 8/2009
- Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2010, sp. zn. 1 Afs 71/2009
- Rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010
- Rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. 2 As 36/2010
- Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, sp. zn. 5 As 17/2010
- Rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010
- Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 1 As 51/2010
- Rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 8 As 68/2010
- Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2011 sp. zn. 5 As 73/2010
- Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. 9 As 76/2010
- Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, sp. zn. 9 As 2/2011
- Rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2011, sp. zn. 9 As 43/2011
- Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. 2 As 111/2011
- Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. 2 As 45/2010
- Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. 3 As 16/2012
- Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2012, sp. n. 1 As 55/2012
- Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. 1 As 116/2012

- Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 1 As 21/2010
- Rozsudku NSS ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 3 As 11/2013
- Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2013, sp. zn. 6 As 25/2013
- Rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2013, sp. zn. 9 As 90/2012
- Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, sp. zn. 4 As 78/2013
- Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 9 As 6/2013
- Rozsudek NSS ze dne 23. 12.2013, sp. zn. 8 As 54/2013
- Rozsudek NSS ze dne 23. 12.2013, sp. zn. 8 As 53/2013
- Rozsudek NSS ze dne 27. 4.2014, sp. zn. 4 As 12/2014
- Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2014, sp. zn. 7 As 111/2013
- Rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. 3 As 107/2013
- Rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. 4 As 120/2014
- Rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. 4 As 128/2014
- Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2015, sp. zn. 6 As 283/2014
  
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, sp. zn. 5 As 126/2011
  
- Rozsudek NS ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. 22 Cdo 4172/2007
- Usnesení NS ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. 5 Tdo 229/2008

## Ostatní

- Důvodová zpráva k občanskému zákoníku. Dostupné na [http://www.anag.cz/files/file/duvodova\\_obcz.pdf](http://www.anag.cz/files/file/duvodova_obcz.pdf).
- Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s důvodovou zprávou. Dostupné na <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/131-14-navrh-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-t-9-9-2014.aspx>.
- Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s. 1-3. Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>.

## **Abstrakt**

Rigorózní práce se zabývá ústním jednáním v přestupkovém řízení. Hlavním cílem práce je shrnutí právní úpravy týkající se ústního jednání v přestupkovém řízení, vylíčení jednotlivých institutů s tím souvisejících a nastínění hlavních problémů v této oblasti.

Základní výzkumnou otázkou je, zda je ústní jednání v přestupkovém řízení dostatečně právně upraveno tak, aby v praxi nevznikaly aplikační problémy.

Práce je rozdělena do deseti kapitol. První se zabývá pojmem, významem a účelem ústního jednání v přestupkovém řízení. Následuje kapitola o pramenech úpravy, a to jak na ústavní a zákonné úrovni, tak na úrovni mezinárodní, kde je větší pozornost věnována čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Další kapitola rozpracovává zásady týkající se ústního jednání v oblasti zásad činnosti správních orgánů i zásad procesních.

Práce se zabývá i možností konání veřejného ústního jednání a odpovídá na otázku, kdo může veřejné ústní jednání navrhnout. Rovněž je odpovězeno na otázku, zda se ústního jednání může účastnit podpůrce a zástupce členem domácnosti, což jsou dva nové pojmy, které přinesl zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zmíněna je i možnost řízení, ve kterém ústní jednání nemusí proběhnout, tedy řízení blokové a příkazní. Rozsáhlou kapitolu tvoří příprava ústního jednání obsahující podkapitoly předvolání, předvedení, uložení pořádkové pokuty a vykázání z místa konání. Na přípravu ústního jednání navazuje kapitola průběh ústního jednání, který se mimo jiné zabývá dokazováním v přestupkovém řízení. Značná část práce je věnována problematice omluvy z ústního jednání, jejíž posuzování často činí problémy v praxi správních orgánů. Pro komplexní úpravu se dále práce zabývá možnostmi ukončení ústního jednání.

Nastíněna je i možná úprava budoucí, která má přijít s účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, která se předpokládá v roce 2017.

## **Abstract**

Rigorous thesis covers the topic of oral hearings during offence proceedings. The main aim of thesis is a summary of oral hearings regulations during offence proceedings, description of specific institutes related to them and outline of main issues in this area.

The fundamental research question is whether the oral hearings regulations during offence proceedings are sufficiently regulated under the law in order to avoid any implementation problems in practice.

The work is divided into ten chapters. The first chapter is dealing with the concept, meaning and objective of oral hearing during offence proceedings. The following chapter covers sources of adjustment - both constitutional and legal level as well as international level, where the focus is on Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms. Next chapter elaborates the principles of the oral hearings in the area of administration operation principles together with procedural principles.

Work also deals with the possibility of public oral hearing and answers the question who may public oral hearings propose. It also answers the question whether proponent and representative member of household may participate at oral hearing. Those are two new concepts introduced by the Law No. 89/2012 Coll., Civil Code.

The possibility of proceeding without oral hearing, thus block management and order procedure, is also mentioned in this chapter. Oral hearing preparation represents a comprehensive chapter containing sub-chapters of summons, rendition, fines and expel from site. Linked to this is chapter covering the course of oral hearing also addressing an evidences in offence procedure.

Significant part of work addresses the issue of excuse from oral hearing, assessment of which causes problems for administrative authorities. For complex purposes work deals with possibilities of oral hearings ending.

Possibility of future adjustment which should be implemented together with force of liability act of offences and their management expected in 2017 is also outlined in this thesis.

## **Seznam klíčových slov**

Ústní jednání, přešupek, přešupkové řízení, omluva z ústního jednání, blokové řízení, příkazní řízení, předvolání, předvedení, pořádková pokuta, vykázání z místa konání úkonu, dokazování, podklady pro rozhodnutí

## **Keywords**

Oral hearings, offence, offence proceedings, excuse of oral hearing, block management, order procedure, summons, rendition, fine, expel from side, evidences in offence procedure, sources for decision