

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Karolína Ondráčková

Příkaz na místě a možnosti jeho přezkumu

Diplomová práce

Olomouc 2020

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Příkaz na místě a možnosti jeho přezkumu* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 13. 12. 2020

Karolína Ondráčková

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí této diplomové práce **doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D.**, za odborné vedení, cenné rady a připomínky a velmi vstřícný přístup.

Obsah

Úvod	6
1. Příkaz a příkaz na místě	8
1.1 Vymezení dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.....	9
1.1.1 Příkaz	9
1.1.2 Příkaz na místě.....	11
1.2 Vymezení příkazu na místě dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.....	13
1.3 Srovnání příkazu na místě s rozhodnutím dle ust. § 67 an. správního řádu	15
1.3.1 Srovnání příkazu na místě (dle z. č. 250/2016 Sb.) a rozhodnutí (dle z. č. 500/2004 Sb.).....	15
1.3.2 Srovnání příkazu na místě (dle z. č. 500/2004 Sb.) a rozhodnutí (dle z. č. 500/2004 Sb.).....	17
1.4 Vymezení příkazu na místě (dle ust. § 91 přestupkového zákona) oproti předchozí právní úpravě – „blokové řízení“ (v zákoně o přestupcích)	18
1.5 Příkaz na místě ve zvláštních zákonech.....	20
2. Možnosti přezkumu příkazu na místě v rámci veřejné správy	22
2.1 Opravné prostředky	23
2.1.1 Řádné opravné prostředky, resp. důvody jejich neaplikovatelnosti	24
2.1.2 Odpor proti příkazu.....	24
2.1.3 Odvolání.....	26
2.1.4 Mimořádné opravné prostředky - obnova řízení na návrh.....	27
2.2 Dozorčí prostředky	33
2.2.1 Přezkumné řízení	34
2.2.2 Obnova řízení z moci úřední.....	37
2.2.3 Prohlášení nicotnosti.....	39
3. Soudní ochrana	41
3.1 Pojem soudní ochrany proti příkazu na místě.....	41
3.1.1 Ochrana v rámci správního soudnictví	41
3.1.2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.....	42
3.1.3 Kasační stížnost	43
3.1.4 Ochrana v rámci ústavního soudnictví.....	44

3.4 Analýza procesních prostředků obrany na vybraném soudním rozhodnutí.....	44
3.5 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 1 As 21/2010.....	45
3.5.1 Skutkový stav.....	45
3.5.2 Analýza efektivity obranného prostředku.....	46
Závěr.....	48
Seznam použitých zdrojů.....	51
Monografie.....	51
Právní předpisy.....	52
Judikatura a rozhodnutí jiných orgánů.....	52
Odborné články.....	53
Internetové zdroje.....	53
Shrnutí.....	54
Summary.....	55
Klíčová slova.....	56
Keywords.....	56

Úvod

Institut příkazu na místě se v právním řádu České republiky vyskytoval již dříve, avšak na významu a především četnosti použití nabyl po začlenění do právní úpravy týkající se přestupků a řízení o nich.

Téma příkazu a příkazu na místě a možnosti jeho přezkumu není dosud tématem, které by bylo v bakalářských a diplomových pracích nadmíru skloňováno a věřím tedy, že tato diplomová práce může být užitečným shrnutím této problematiky. Vzhledem k poměrně rozsáhlému využívání příkazu na místě v rámci přestupkového řízení se zvyšuje šance, že se občané s tímto institutem ve svém každodenním životě setkají. Tato práce by tedy mohla být i pro ně vodítkem, jaké mají možnosti obrany, pokud by bylo vydáno nezákonné rozhodnutí nebo pokud by později vyšly najevo nové skutečnosti, které by odůvodňovaly zahájení nového řízení.

Ve své diplomové práci se zaměřím na možnosti obrany, které právní řád poskytuje obviněnému z přestupku proti příkazu na místě vydanému v rámci přestupkového řízení. Hlavním cílem mé diplomové práce je posoudit, zda právní úprava poskytuje dostatečné možnosti obrany, či zda obsahuje mezery, které znemožňují efektivní přezkum vydaného příkazu na místě, což může v některých případech vést ke značné nespravedlnosti (např. pachatel předloží odcizený občanský průkaz a příkazem na místě je tak uložena povinnost jiné osobě, než skutečnému pachateli).

Lze po podepsání příkazového bloku obviněným z přestupku zahájit přezkum příkazu na místě z moci úřední? Může se obviněný z přestupku proti vydanému příkazu na místě bránit v řízení před soudem? Co se stane, pokud příkazem na místě rozhodne o přestupku jiný správní orgán, než kterého k tomu opravňuje zákon? Jaký je následek v případě zjištění, že obviněný z přestupku nepodepsal příkazový blok, resp. jej podepsal někdo jiný? Výše uvedené otázky jsou ty základní, na které se budu v této diplomové práci snažit nalézt odpověď.

Než se začnu věnovat specifickému typu rozhodnutí v podobě příkazu na místě a možnostem jeho přezkumu, je nutné vymezit příkaz obecně a upozornit na zásadní odlišnosti oproti tzv. klasickému rozhodnutí vydávanému dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Až po představení těchto základních pojmů bude možné přistoupit k hlavnímu tématu této práce, kterým je obecně přezkum příkazu na místě vydaného dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále označováno jako „přestupkový zákon“).

Výraz „přezkum“ uvedený v názvu práce je použit jako obecný pojem, který souhrnně označuje všechny možnosti kontroly již vydaného rozhodnutí, ať v otázce zákonnosti, věcné správnosti či otázky spravedlnosti. Pod označením přezkumu je také zahrnut přezkum jednak v rámci veřejné správy, ale také soudní přezkum, které budou v práci detailně představeny.

Diplomová práce se, s ohledem na výše uvedené představení tématu, člení na 3 hlavní kapitoly, přičemž v té první se věnují vymezení a charakteristice pojmů příkaz a příkaz na místě, jakožto zvláštních typů rozhodnutí ve správním řízení a jejich srovnání s předchozí právní úpravou, kterou představovalo blokové řízení dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění k 30. 6 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“). V této části práce je také zahrnuto srovnání příkazu a příkazu na místě s tzv. klasickým rozhodnutím dle správního řádu. Druhá a zároveň stěžejní část této práce je zaměřena na možnosti přezkumu příkazu na místě v rámci veřejné správy, tj. opravné a dozorčí prostředky. Přezkum příkazu na místě v rámci veřejné správy je značně omezen, a proto budou v této části práce zmíněny i opravné a dozorčí prostředky, které na příkaz aplikovat nelze, s odůvodněním, proč tomu tak je. V poslední kapitole, která se týká soudní ochrany, představím možné prostředky soudní ochrany a na vybraných soudních rozhodnutích zhodnotím jejich efektivitu, přičemž se bude jednat o soudní rozhodnutí vyšších soudů, a to zejména Nejvyššího správního soudu.

Při zpracování této diplomové práce byla použita metoda deskripce, a to zejména v první části práce, kdy bylo nutné definovat základní pojmy. V kapitole zaměřené na přezkum příkazu na místě v rámci veřejné správy byly uplatněny především metody analýzy a syntézy. V poslední části práce byla aplikována metoda subsumpce, a to při rozboru jednotlivých soudních rozhodnutí a jejich přiřazení ke konkrétní právní normě, resp. prostředku soudní ochrany.

Diplomová práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 15. 12. 2020.

1. Příkaz a příkaz na místě

V této kapitole se budu věnovat vymezení základních pojmů, jejichž důsledné rozlišování je pro správné porozumění tématu klíčové. Nejprve vymezím pojem příkazu, jakožto zvláštní formy rozhodnutí. Základní úprava příkazu je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jakožto obecném právním předpisu v oblasti správního práva procesního. Ve správním řádu je popsán jak příkaz, tak jeho modifikace v podobě příkazu na místě.

Dalším právním předpisem, ve kterém je upraveno příkazní řízení, je zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), přičemž úprava v něm obsažená se vyznačuje řadou modifikací ve srovnání s úpravou ve správním řádu. Jelikož je tato diplomová práce zaměřena na přezkum příkazu na místě vydaného dle přestupkového zákona, nesmí jeho vymezení v této úvodní kapitole chybět.

Protože úprava vydání příkazu, jakožto zvláštního typu rozhodnutí, vykazuje značné odchylky oproti standardnímu správnímu řízení, je nezbytnou součástí této kapitoly také představení těchto rozdílů. Nejprve srovnám úpravu příkazu na místě dle přestupkového zákona s rozhodnutím dle ust. § 67 an. správního řádu a následně úpravu tohoto rozhodnutí s úpravou příkazu na místě dle správního řádu. Zmíním nejvýznamnější rozdíly mezi těmito úpravami spočívající zejména v podmínkách pro jejich vydání či možnostech přezkumu jednotlivých rozhodnutí.

Po srovnání současné právní úpravy se zaměřím na porovnání s právní úpravou předchozí, kterou představovalo blokové řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 31. 5. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“). Obě právní úpravy mají řadu společných bodů, zároveň se ale v mnoha ohledech liší. V příslušné podkapitole zmíním odlišnosti týkající se zejm. zahájení řízení či okruhu možných pachatelů.

Poslední část této kapitoly bude věnována úpravě příkazu na místě v dalších právních předpisech a vymezení odlišností oproti příkazu na místě dle správního řádu. Mezi tyto další právní předpisy patří např. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) a zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o drahách“).

1.1 Vymezení dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

1.1.1 Příkaz

Institut příkazu byl do zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále označováno jako „správní řád“) zaveden kvůli potřebě maximálně odformalizovat určité typy řízení, a to po vzoru uplatnění příkazu v trestním, finančním, občanském právu a také ve správním trestání.¹ S ohledem na tento důvod je zřejmé, že se řízení o příkazu bude vyznačovat především jednodušším a rychlejším průběhem, na rozdíl od tzv. klasického (nezkráceného) správního řízení.

*„Povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu.“*² Takto stručně představuje pojem příkazu správní řád v ustanovení § 150 odst. 1. Příkaz lze tedy chápat jako zvláštní typ rozhodnutí ve věci samé, tj. meritorního rozhodnutí,³ kterým se účastníkovi řízení ukládá povinnost a pro jehož vydání musí být splněny základní podmínky rozhodnutí vymezené zejména v ustanoveních § 67 an. správního řádu a s určitými modifikacemi také v § 150 správního řádu. Základním předpokladem pro rozhodnutí ve věci formou příkazu dle ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu je skutečnost, že se jedná o řízení, ve kterém má být účastníkovi řízení uložena povinnost, ať již jde o řízení zahájené z moci úřední nebo řízení sporné. Uložení povinnosti příkazem dle ust. § 150 správního řádu není omezeno, a tak lze příkazem ukládat mimo jiné opatření k nápravě či další povinnosti v různých oblastech, pokud to není zákonem vyloučeno.

Možnost vydání příkazu nemusí být ve zvláštním zákoně výslovně stanovena, jelikož se uplatní pravidlo dle ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu o subsidiárním použití správního řádu v případě, že zvláštní zákon nevyloučí jeho aplikaci. V opačném případě, tj. když by zvláštní zákon uváděl, že není možné použít úpravu dle správního řádu, by vydání příkazu namísto správního rozhodnutí nebylo možné.⁴ Toto pravidlo se samozřejmě uplatní i ve vztahu mezi přestupkovým zákonem a správním řádem. Proto základ úpravy nalezneme ve správním řádu a v přestupkovém zákoně jsou upraveny jen výjimky či specifika odlišující se od obecné úpravy.

Dalším předpokladem pro rozhodnutí formou příkazu je skutečnost, že správní orgán považuje okolnosti případu za dostatečně zjištěné, a tudíž není potřeba provádět rozsáhlé dokazování. Stav věci nemusí být zjištěn přesně a úplně, jelikož to by bylo s ohledem na praxi

¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, § 97.

² § 150 odst. 1 správního řádu.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 269.

⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, § 1.

často nemožné, a ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu postačuje zjištění takového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zároveň je nezbytné odhalit všechny okolnosti, které jsou důležité pro ochranu veřejného zájmu ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu. Rozsah zjišťování informací potřebných pro rozhodnutí je dále konkretizován v již zmiňovaném ust. § 50 odst. 3 správního řádu, ve kterém se značně projevuje zásada vyšetřovací. „*V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*“⁵ Pokud tedy správní orgán považuje skutkové okolnosti za dostatečně zjištěné, může rozhodnout příkazem pouze na základě spisu.

Zkrácený charakter řízení o příkazu se projevuje i tím, že vydání příkazu může být i tzv. prvním úkonem v řízení. Vydávanému příkazu tudíž nepředchází jiný úkon. V ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu je také počítáno s variantou, že příkaz bude vydán jen na základě kontrolního protokolu, jakožto jediného podkladu v daném řízení. V takovém případě však musí být splněna podmínka, že o příkazu vede řízení stejný správní orgán, jako ten, který pořizoval kontrolní protokol. Tento správní orgán musí být dle ust. § 150 odst. 2 správního řádu „*věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování.*“⁶

Při vydání příkazu, jako prvního úkonu ve věci, je vyloučena aplikace některých ustanovení, která jsou stěžejní pro vydání klasického rozhodnutí. Tímto ustanovením je mimo jiné § 46 odst. 1 správního řádu, dle kterého se řízení z moci úřední zahajuje oznámením zahájení řízení účastníkovi, a to doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Nepoužije se ani ust. § 36 odst. 3 správního řádu týkající se možnosti účastníků vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jelikož k němu nebude správní orgán účastníky vůbec vyzývat. Použití těchto ustanovení je vyloučeno s ohledem na průběh řízení, které je zahájeno a zároveň skončeno okamžikem vydání příkazu, jímž se účastníkovi řízení ukládá povinnost.⁷

Proti příkazu je přípustný specifický opravný prostředek, a to odpor. Tento opravný prostředek může podat ten, jemuž se příkazem ukládá povinnost, ve lhůtě do 8 dnů ode dne oznámení příkazu.“⁸ V důsledku podání odporu dochází automaticky ke zrušení vydaného příkazu a v řízení se pokračuje tak, aby mohlo být vydáno rozhodnutí v nezkráceném řízení. V řízení, které pokračuje po podání odporu, se neuplatní odchylky pro vydání příkazu dle ust.

⁵ § 50 odst. 3 správního řádu.

⁶ § 150 odst. 2 správního řádu.

⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. srpna 2010, sp. zn. 22 Ca 261/2009.

⁸ § 150 odst. 3 správního řádu.

§ 150 správního řádu.⁹ Správní orgán je v navazujícím řízení povinen opatřit zejména další podklady pro rozhodnutí. V ustanovení § 150 odst. 3 správního řádu je také výslovně zakotvena výjimka, kdy ke zrušení vydaného příkazu nedochází, přestože byl odpor podán. Jedná se o případy, kdy je podaný odpor opožděný nebo nepřípustný. Důsledkem takového opožděného nebo nepřípustného podání je, že ke zrušení příkazu nedojde a v řízení se již dále nepokračuje.¹⁰ „Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím“¹¹ a je exekučním titulem pro vymáhání splnění uložené povinnosti.

1.1.2 Příkaz na místě

„Příkaz na místě je zvláštní formou příkazu, který má podobu více formalizovaného bloku vydávaného obdobným postupem jako v blokovém řízení dle předchozího zákona o přestupcích. Formalizace se ukázala jako nezbytná kvůli problémům, které vznikaly, pokud bylo rozhodnutí vydáváno v blokovém řízení podle zvláštních právních předpisů, protože blok, u kterého nebyly dodrženy nezbytné náležitosti, byl fakticky nepřezkoumatelný.“¹² Příkazem na místě je možné ukládat pouze povinnosti uvedené v ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu, kde jsou také vymezeny další předpoklady pro jeho vydání. „Je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za prokázaný a příkaz lze vydat na místě, pokud uloží povinnost k peněžitému plnění do výše 10.000,- Kč, nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež může účastník řízení uskutečnit ihned na místě.“¹³ Příkazem na místě tak nelze, na rozdíl od příkazu vymezeného v ust. § 150 odst. 1 správního řádu, uložit opatření k nápravě, které není možné z povahy věci splnit ihned na místě.

Základní podmínkou pro rozhodnutí příkazem na místě je osobní přítomnost účastníka před správním orgánem, resp. úřední osobou, která je oprávněna jménem správního orgánu jednat. Dalším předpokladem, který musí být pro vydání příkazu naplněn, je uznání důvodů vydání příkazu účastníkem. Tím, že účastník uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za prokázaný. Kvůli zjednodušenému průběhu řízení o příkazu na místě je limitována výše peněžitého plnění (zpravidla pokuty), kterou lze takto uložit, a to částkou 10.000,- Kč. Nepeněžitým plněním, které může účastník uskutečnit ihned na místě je např. povinnost odstranit závadný stav. Správní řád v ust. § 150 odst. 5 zakotvuje obecnou úpravu povinností,

⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 795.

¹⁰ Tamtéž, s. 796.

¹¹ § 150 odst. 3 in fine správního řádu.

¹² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 797.

¹³ § 150 odst. 5 zákona správního řádu.

keré lze příkazem na místě uložit. Odchytky od tohoto obecného vymezení upravují zvláštní předpisy, z nichž nejvýznamnějším je přestupkový zákon.

Skutečnost, zda bude rozhodnuto v příkazním řízení, nebo v tzv. klasickém řízení, během kterého probíhá standardní zjišťování skutkových okolností a jejich dokazování, je v dispozici mimo jiné i účastníka řízení. Dojde-li správní orgán k závěru, že skutkový stav věci je dostatečně zjištěn, může ve věci rozhodnout příkazem na místě. Pokud tedy účastník řízení důvody vydání příkazu na místě uzná, což stvrdí svým podpisem, není nutné provádět další řízení, v rámci kterého by se posuzovaly skutkové či právní otázky. Jestliže však účastník řízení s vydáním příkazu na místě nesouhlasí, bude zahájeno standardní řízení včetně dokazování.¹⁴

Zjednodušenost příkazu na místě se dále projevuje v tom, že za určitých podmínek nemusí obsahovat odůvodnění. První z nich je upravena v ust. § 150 odst. 1 poslední věta správního řádu, kdy „není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění.“¹⁵ Tato úprava představuje výjimku z obecných pravidel ohledně náležitostí rozhodnutí. Nelze z toho však dovozovat, že důvody pro vydání příkazu na místě nemusí být patrné alespoň z příslušného správního spisu.¹⁶ Druhým případem je situace dle ust. § 150 odst. 5 správního řádu, které umožňuje nahradit odůvodnění příkazu vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním tohoto prohlášení se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím ve smyslu ust. § 150 odst. 5 správního řádu. V důsledku podepsání prohlášení se také účastník vzdává práva podat proti příkazu odpor. Vzhledem k tomu, že se účastník takto vzdá svých práv, musí být o tomto následku předem prokazatelně poučen.¹⁷

Právní úprava dává možnost, za splnění určitých podmínek, rozhodnout formou příkazu na místě. Skutečnost, že se jedná o možnost a nikoliv povinnost správního orgánu tímto způsobem jednat, plyne již z dikce ust. § 150 odst. 5 správního řádu: „příkaz lze vydat na místě“¹⁸. Mohou tedy být splněny všechny předpoklady pro jeho vydání, ale správní orgán může dospět k závěru, že tento způsob rozhodnutí nevyužije.

Proti příkazu na místě není přípustný žádný řádný opravný prostředek, tj. ani odvolání ani odpor. Případný přezkum je tedy omezen na mimořádné opravné prostředky, nebo na řízení o dozorčích prostředcích. Jejich uplatnění však bude záviset na splnění podmínek

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003

¹⁵ § 150 odst. 1 správního řádu.

¹⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 434.

¹⁷ § 150 odst. 5 správního řádu.

¹⁸ § 150 odst. 5 správního řádu.

použití.¹⁹ Vymezení opravných prostředků a podmínek pro jejich uplatnění, resp. v některých případech definování důvodů jejich nepoužitelnosti, se budu dále věnovat v kapitole 2. Možnosti přezkumu příkazu na místě v rámci veřejné správy.

1.2 Vymezení příkazu na místě dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Vydání příkazu na místě patří mezi zvláštní druhy přestupkového řízení, které vykazuje určité odchylky od standardního přestupkového řízení. Tento odchylný postup by měl vést u určitých řízení k efektivnějšímu a hospodárnějšímu vyřízení přestupku.²⁰ Po této úvodní definici by bylo vhodné pro úplnost vymežit, co přestupek je. Přestupkový zákon definuje pojem přestupek v ust. § 5 takto: „*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.*“²¹

Zákon o přestupcích, jakožto zvláštní zákon vůči správnímu řádu, má dle obecných zásad aplikační přednost před obecným zákonem. V otázkách, které tedy nejsou výslovně upraveny přestupkovým zákonem, se použije právní úprava dle správního řádu. Stejně tak je příkaz na místě dle ust. § 91 přestupkového zákona speciální vůči úpravě v ust. § 150 správního řádu.

Příkaz na místě je s ohledem na kratší a méně formálnější postup, než je vyřizování přestupků v tzv. klasickém nezkráceném správním řízení, hojně využíván a to i kvůli hospodárnosti řízení. Mezi charakteristické znaky příkazu na místě patří jeho bezprostřední výchovný účinek na účastníky, který je větší i přesto, že příkazem na místě jsou ukládány nižší pokuty, než v nezkráceném správním řízení.²²

Příkaz na místě je rozhodnutím správního orgánu, kterým se obviněný uznává vinným ze spáchání přestupku a ukládá se mu správní trest.²³ Označení příkaz na místě odráží skutečnost, že k ukládání správního trestu příkazem na místě dochází zpravidla na místě, kde byl přestupek spáchán. Příkazem na místě dle ustanovení § 91 přestupkového zákona lze ukládat pouze pokutu, nepostačuje-li domluva.²⁴ Z tohoto zákonného vymezení vyplývá, že správní orgán by měl nejprve zvážit, zda v daném případě nepostačuje domluva, a až následně

¹⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGLON, 2012, s. 1176.

²⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. In FIALA, Zdeněk. *Správní právo trestní*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 188.

²¹ § 5 přestupkového zákona.

²² KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019, s. 622.

²³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 400.

²⁴ § 91 přestupkového zákona.

by měl přikročit k uložení povinnosti formou pokuty. „*Domluva přitom bude využívána zejména v případech, kdy míra společenské škodlivosti daného činu je natolik nízká, že uložení pokuty by bylo s ohledem na závažnost přestupku a osobu pachatele nepřiměřené.*“²⁵

Domluva není druhem správního trestu, jelikož není obsažena ve výčtu druhů trestů v ustanovení § 35 přestupkového zákona. Svou povahou tak naplňuje charakteristiku neformálního vyřízení přestupku, které je možné využít před tím, než je v dané věci zahájeno přestupkové řízení. Vzhledem k neformálnímu charakteru domluvy o ní není vydáváno žádné rozhodnutí, ale je pouze ústně sdělena účastníkovi řízení, a není tak o ní veden ani žádný záznam v evidenci přestupků.²⁶

Obdobně jako ve správním řádu, tak i přestupkový zákon obsahuje úpravu, dle které lze při rozhodování o přestupku vycházet z kontrolních zjištění, jakožto jediného podkladu pro rozhodnutí. Aby mohl správní orgán takovým způsobem rozhodnout, musí řízení o přestupku navazovat na výkon kontroly a okolnosti touto kontrolou zjištěné musí mít za natolik dostačující, že není nutné provádět další dokazování.²⁷

Jelikož domluva není vydávána formou rozhodnutí, a není o ní žádný jiný záznam, bude se následující vymezení postupu při vydávání příkazu na místě a jeho obsahu týkat pouze pokuty. Maximální výše pokuty je v ust. § 91 odst. 1 přestupkového zákona stanovena na 10.000,- Kč a v případě mladistvých je maximální výše pokuty snížena na 2.500,- Kč, přičemž takto snížená hranice se neuplatní u mladistvého, který je podnikající fyzickou osobou.²⁸ Tímto omezením maximální výše pokuty jsou vymezeny méně závažné přestupky, které lze příkazem na místě rozhodnout. Ze zákonného vymezení tedy plyne, že příkazem na místě nelze v přestupkovém řízení uložit povinnost k nepeněžitému plnění.

Dle výše uvedeného je základní podmínkou pro rozhodování příkazem na místě souhlas obviněného s takovým postupem. V ust. § 91 odst. 1 přestupkového zákona se uvádí, že souhlas se vyžaduje od obviněného, nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou osobou nebo fyzickou osobou podnikající.²⁹ Výčet osob takto jednajících jménem obviněného vymezuje správní řád v ust. § 30 odkazem na zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž dle ust. § 21 občanského soudního řádu za právnickou osobou jedná primárně statutární orgán, příp. pověřený zaměstnanec. Pokud je

²⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 750.

²⁶ Tamtéž.

²⁷ Tamtéž, s. 641.

²⁸ § 91 odst. 1 přestupkového zákona.

²⁹ § 91 odst. 1 přestupkového zákona.

statutární orgán vícečlenný, tak jedná za právnickou osobou jeho předseda, příp. pověřený člen.³⁰

Vysloveným souhlasem obviněný, resp. osoba za obviněného jednající, uznává nejen rozhodnutí formou příkazu na místě, ale také souhlasí se zjištěným stavem věci, právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku.³¹ V případě, že obviněný nesouhlasí např. s výší pokuty, nelze rozhodnout příkazem na místě, jelikož nejsou naplněny základní podmínky pro jeho vydání. Příslušný orgán učiní oznámení o přestupku, a správní orgán následně přestupek projedná v klasickém přestupkovém řízení, v rámci nějž bude nezbytné dokazovat skutkové otázky a následně provést právní posouzení.³²

*„Je-li příkazem na místě ukládána pokuta nebo peněžitá záruka za splnění povinnosti, obdrží obviněný příkazový blok. Podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.“*³³ Jak již bylo naznačeno výše, příkazy se v řízeních o přestupcích vydávají v podobě příkazového bloku. Průběh příkazního řízení na místě a náležitosti příkazového bloku jsou vymezeny v ustanovení § 92 zákona o přestupcích.

1.3 Srovnání příkazu na místě s rozhodnutím dle ust. § 67 an. správního řádu

V této podkapitole se budu nejprve věnovat srovnání příkazu na místě dle přestupkového zákona s rozhodnutím dle ust. § 67 an. správního řádu. Následně s tímto rozhodnutím budu porovnávat příkaz na místě vydávaný dle správního řádu.

1.3.1 Srovnání příkazu na místě (dle z. č. 250/2016 Sb.) a rozhodnutí (dle z. č. 500/2004 Sb.)

Příkaz na místě dle ust. § 91 přestupkového zákona je zvláštním typem rozhodnutí, které se od tzv. klasického rozhodnutí vymezeného v ustanovení § 67 an. správního řádu liší v mnoha ohledech. Nejvýraznější rozdíl lze spatřovat v tom, že vydání příkazu na místě je prvním úkonem v řízení, a jelikož proti němu nemůže být dle zákona podán odpor, tak často také úkonem jediným, čímž představuje formu zkráceného správního řízení. Příkaz na místě se vydává bezprostředně po spáchání přestupku, poté co jsou dostatečně zjištěny skutkové okolnosti odůvodňující tvrzení, že přestupek spáchala určitá osoba. Naproti tomu na vydání

³⁰ § 21 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 748.

³² KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019, s. 623.

³³ § 92 odst. přestupkového zákona.

tzv. klasického rozhodnutí, které s ohledem na nutnost dokazování zpravidla není možné učinit ihned, poskytuje zákon v ust. § 71 odst. 3 správního řádu obecně lhůtu 30 dní. V některých případech, zejména při potřebě provedení dalších úkonů v řízení, jako je např. místní šetření či doručení písemnosti do ciziny, se tato 30 denní lhůta prodlouží až o dalších 30 dní. Oproti tzv. klasickému rozhodnutí se příkaz na místě značně odlišuje také vymezením trestů, které lze jednotlivými rozhodnutími uložit. Příkazem na místě může být uložena pouze pokuta, a to v případě, kdy nepostačuje domluva. Naproti tomu u tzv. klasického rozhodnutí je výčet povinností, které lze uložit, výrazně širší. Další rozdíl lze spatřovat v úpravě ohledně poučení účastníka řízení. V rozhodnutí dle správního řádu se poučení o možných opravných prostředcích podává až po vydání rozhodnutí. U příkazu na místě musí být účastník naopak prokazatelně poučen o nemožnosti podat proti příkazu na místě odpor ještě předtím, než podepíše příkazový blok.

Mezi významné rozdíly patří nepochybně nutnost souhlasu obviněného se způsobem průběhu řízení. V případě příkazu na místě se dle ust. § 91 odst. 1 přestupkového zákona vyžaduje souhlas obviněného s vydáním příkazového bloku.³⁴ U rozhodnutí dle ust. § 67 správního řádu se z povahy věci souhlas účastníka řízení nevyžaduje. Nutnost souhlasu odráží rozsah zjišťování skutkového stavu a s tím související dokazování. Jelikož příkaz na místě představuje zjednodušený postup, neprovádí správní orgán dokazování a souhlasem obviněného se považuje stav věci za prokázaný. Pokud by obviněný nesouhlasil, muselo by se vést standardní správní řízení, jehož výsledkem by bylo správní rozhodnutí.³⁵ Vydání rozhodnutí dle ust. § 67 správního řádu předchází správní řízení, v němž je dokazováním zjišťován skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti ve smyslu ust. § 3 správního řádu. Souhlas obviněného tudíž není třeba, jelikož jeho práva jsou v řízení dostatečně chráněna. U příkazu na místě se obviněný udělením souhlasu vzdává práva na projednání v klasickém řízení, což však činí na základě svého svobodného rozhodnutí, a zákon mu v důsledku toho nepřiznává takovou ochranu.

Mezi řízeními lze shledávat také rozdíly v okamžiku, kdy dané rozhodnutí nabývá právní moci a vykonatelnosti. Podmínkami pro právní moc tzv. klasického rozhodnutí je dle ust. § 73 odst. 1 správního řádu oznámení rozhodnutí a nemožnost proti takovému rozhodnutí podat odvolání. Oznámením rozhodnutí se ve smyslu ust. § 72 odst. 1 správního řádu rozumí doručení stejnopisu účastníkům řízení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením, přičemž

³⁴ § 91 odst. 1 přestupkového zákona.

³⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 749.

ústní vyhlášení má účinky oznámení jen v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.³⁶ Z této obecné úpravy existuje v ust. § 72 odst. 3 správního řádu výjimka, dle níž se nelze vzdát práva na oznámení rozhodnutí, jímž se řízení končí a rozhodnutí, jímž se v průběhu řízení ukládá povinnost.³⁷ Jak již tedy vyplývá z vymezení podmínek pro nabytí právní moci, u tzv. klasického rozhodnutí bude mezi okamžikem např. spáchání přestupku a okamžikem, kdy bude vydáno rozhodnutí, prodleva nejméně pár dní. Naproti tomu příkaz na místě, jehož cílem je urychlení řízení, nabyde právní moci ihned poté, co je účastníkem řízení podepsán.

Dle mého názoru je tedy současná právní úprava nastavena spravedlivě, kdy v případě, že obviněný souhlasí s tím, že spáchal skutek, s rozhodnutím formou příkazu na místě a s vyšší udělené pokuty, se tak vzdává práv na obranu. A pokud s takovým postupem nesouhlasí, dává mu právní řád právo uplatňovat své námitky v rámci správního řízení, kdy je pro vydání rozhodnutí nutné zjistit skutkový stav a provést dokazování tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Jelikož je příkazem na místě možné uložit pokutu v maximální výši 10.000,– Kč, je takto vymezený okruh přestupků, o nichž lze příkazem na místě rozhodnout, charakteristický relativně nízkou závažností. Nemůže tedy dojít k tomu, že by byla obviněnému bez řádného projednání věci v řízení před správním orgánem uložena pokuta např. ve výši 2 miliony Kč. Tzv. klasickým rozhodnutím může být uložena povinnost k zaplacení peněžité částky v mnohem větší výši, ale děje se tak na základě důkladného projednání věci správním orgánem a provedení dokazování rozhodných okolností. Ve správním řízení má také dotčená osoba možnost využít k ochraně svých práv advokáta, což u vydání příkazu na místě není s ohledem na bezprostřednost a rychlost možné.

1.3.2 Srovnání příkazu na místě (dle z. č. 500/2004 Sb.) a rozhodnutí (dle z. č. 500/2004 Sb.)

Příkaz na místě vydávaný dle ust. § 150 odst. 5 správního řádu je ve srovnání s rozhodnutím dle ust. § 67 an. správního řádu také zvláštním typem rozhodnutí. Jelikož v této podkapitole budu srovnávat opět vůči již výše zmíněnému rozhodnutí dle ust. § 67 an. správního řádu, nebudu znovu popisovat toto rozhodnutí, ale zaměřím se pouze na vymezení odlišných vlastností příkazu na místě. Zároveň je nutné připomenout, že příkaz na místě vydávaný dle přestupkového zákona, představuje zvláštní úpravu oproti příkazu na místě dle správního řádu. V této diplomové práci se zaměřuji na příkaz na místě dle přestupkového

³⁶ § 72 odst. 1 správního řádu.

³⁷ § 72 odst. 3 správního řádu.

zákona, a proto jsem v předchozí podkapitole vymeziła nejprve zásadní rozdíly mezi klasickým rozhodnutím a tímto příkazem. V této podkapitole shrnu výčet odlišností klasického rozhodnutí od příkazu na místě dle správního řádu, přičemž nebudu opakovat rozdíly vymezené výše, které platí i pro příkaz na místě dle přestupkového zákona.

Příkazem na místě dle ust. § 150 odst. 5 správního řádu lze uložit povinnost k peněžitému plnění, nebo povinnost k nepeněžitému plnění, které může účastník řízení uskutečnit hned na místě. Výčet ukládaných povinností je zde širší než u příkazu na místě dle přestupkového zákona, avšak stále ne tak široký jako u tzv. klasického rozhodnutí.

Shodně jako u úpravy v přestupkovém zákoně, tak i u příkazu na místě dle správního řádu lze uložit pokutu, resp. povinnost k peněžitému plnění, v maximální výši 10.000,- Kč.

Pro vydání příkazu na místě dle ust. § 150 odst. 5 správního řádu se vyžaduje, aby účastník řízení uznal důvody vydání příkazu. Naproti tomu rozhodnutí dle ust. § 67 an. správního řádu takovýto souhlas nevyžaduje, jak již bylo uvedeno výše.

1.4 Vymezení příkazu na místě (dle ust. § 91 přestupkového zákona) oproti předchozí právní úpravě – „blokové řízení“ (v zákoně o přestupcích)

*„Příkazy na místě se od účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nejfrekventovaněji vydávají právě v řízení o přestupcích, a to formou tzv. příkazového bloku, což prakticky představuje náhradu předchozího blokového řízení.“*³⁸ Blokové řízení upravené v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 31. 5. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“) bylo také, dle judikatury Nejvyššího správního soudu, specifickým, zkráceným a zjednodušeným druhem řízení o přestupku, které se vyznačovalo jednoduchostí, rychlostí a neformálností.³⁹ Obě právní úpravy vykazují i řadu odlišností, kterým se budu na následujících řádcích věnovat.

Prvním velkým rozdílem oproti předchozí právní úpravě je vymezení okruhu osob, které mohou být pachatelem přestupku a kterým může být následně uložena povinnost příkazem na místě. Předchozí právní úprava byla založena na individuální odpovědnosti konkrétní fyzické osoby. Pachatelem přestupku tak mohla být pouze osoba fyzická.⁴⁰ Ostatní osoby se mohly dopustit jiného správního deliktu, nikoliv však přestupku. Naproti tomu

³⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 434.

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2008, sp. zn. 3 As 58/2007.

⁴⁰ JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 40.

současná právní úprava již zavádí kromě odpovědnosti fyzických osob také odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikajících.⁴¹

Další odlišnost spočívá v tom, že nová právní úprava obsahuje širší výčet okolností, se kterými musí obviněný souhlasit, aby bylo možné pokutu příkazem na místě uložit. Mezi tyto okolnosti patří zjištěný stav věci, právní kvalifikace skutku, uložení pokuty a její výše a vydání příkazového bloku. Naproti tomu dle předchozí právní úpravy se vyžadoval souhlas obviněného pouze s uložení pokuty a její výší, přičemž to je dovozováno z dikce zákona „je ochoten pokutu zaplatit“.⁴² Jestliže je totiž obviněný ochoten pokutu zaplatit, lze z jeho postoje dovodit, že souhlasí s uložení pokuty i její výší. Obě právní úpravy shodně uvádí negativní podmínku pro uložení pokuty a to, že v daném případě nepostačuje domluva.

Již za předchozí právní úpravy se Nejvyšší správní soud vyjádřil k povaze pokuty uložené v blokovém řízení, a dospěl k následujícímu závěru: „*Uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu.*“⁴³ Povaha uložení pokuty v blokovém řízení, jakožto druhu rozhodnutí, byla následně novelizacemi začleněna i do textu zákona o přestupcích. V přestupkovém zákoně je uložení pokuty příkazem na místě označeno jako rozhodnutí od okamžiku podpisu příkazového bloku obviněným, kdy se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.⁴⁴

U nové právní úpravy, obsažené v přestupkovém zákoně, došlo také k jejímu zpřesnění ohledně podmínek nabytí právní moci. U zákona o přestupcích nebyly podmínky pro nabytí právní moci v zákoně výslovně uvedeny a musely být dovozovány judikaturou.⁴⁵ Do přestupkového zákona již byly tyto judikované poznatky zahrnuty, aby se předešlo výkladovým nejasnostem, zda se právní moc váže k ústnímu souhlasu obviněného nebo až k podpisu příkazového bloku, jako tomu bylo u předchozí právní úpravy. Nyní je tedy zcela najisto postaveno, že příkaz na místě se stává pravomocným okamžikem podpisem příkazového bloku. Rozdíl mezi oběma úpravami lze spatřovat také ve výši pokuty, kterou lze

⁴¹ Srov. část druhá přestupkového zákona.

⁴² JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 457.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003.

⁴⁴ § 92 odst. 1 přestupkového zákona.

⁴⁵ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2010, sp. zn. 8 As 68/2010, dle kterého: „*Okamžik vydání rozhodnutí v blokovém řízení a s ním v jedno spadající okamžik nabytí právní moci tohoto rozhodnutí musí být závislý na jednoznačném časovém určení a musí být ve všech případech určován identickým způsobem. Takovým okamžikem je však podle Nejvyššího správního soudu okamžik podpisu pokutového bloku, resp. bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněným z přestupku.*“

v blokovém řízení nebo příkazem na místě uložit. Tento rozdíl je však zcela logický s ohledem na časové rozpětí mezi jednotlivými zákony, kdy došlo k vývoji cenové hladiny a dřívější maximální výše pokuty 1.000,- Kč je dnes naprosto zanedbatelná, a neměla by požadovaný sankční charakter.

1.5 Příkaz na místě ve zvláštních zákonech

Kromě přestupkového zákona, který jsem již podrobně rozebírala, je institut příkazu na místě, jakožto zkrácená forma rozhodnutí, upraven i ve zvláštních zákonech. Do této skupiny zákonů patří např. zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, který přiznává oprávnění rozhodnout o některých přestupcích fyzických osob formou příkazu na místě Policii České republiky. Dalším zákonem je zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, který dává právo projednávat přestupky příkazem na místě rybářské stráž. Fyzická osoba, která splňuje podmínky pro rybářskou stráž dle ust. § 14 an. zákona o rybářství, je úřední osobou dle zvláštních předpisů.

Nejvýznamnějším z těchto zvláštních zákonů je zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), jelikož pravidla silničního provozu patří mezi nejporušovanější předpisy. Z hlediska způsobu projednání přestupku jsou ty dle zákona o silničním provozu nejčetnější v počtu na místě projednaných.⁴⁶ V ust. § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu je výslovně vyloučeno projednání přestupku, za který se ukládá zákaz činnosti, příkazem na místě.⁴⁷ Toto ustanovení tak slouží k ochraně práv řidičů, aby o podstatném zásahu do jejich práv, jakým zákaz činnosti nepochybně je, bylo rozhodnuto po projednání věci a zajištění důkazů a nikoliv jen na základě skutečností na místě zjištěných.

Jak napovídá již označení „zvláštní zákony“, jedná se o právní úpravu, která vykazuje jistá specifika oproti obecné úpravě obsažené ve správním řádu. Zatímco ve zvláštních zákonech bývá oprávnění rozhodovat o přestupcích svěřeno výslovně konkrétnímu orgánu, přestupkový zákon upravuje věcnou příslušnost jako zbytkovou kategorii. Dle ust. § 60 přestupkového zákona je k řízení o přestupcích příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, nestanoví-li zákon jinak. Výjimku z tohoto zbytkového vymezení představuje řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, jelikož v těchto případech rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností vždy. Zákon o silničním provozu přiznává oprávnění rozhodovat

⁴⁶ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019, s. 575.

⁴⁷ § 125c odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

zejm. Policii ČR a obecní policii, dle zákona o rybářství je rozhodovací pravomocí nadána mimo jiné rybářská stráž.

Úprava dle zákona o silničním provozu dále obsahuje oproti správnímu řádu zvláštnost v postupu, který následuje po rozhodnutí příkazem na místě. Dle ust. § 123b odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu se jedná o povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností provést na základě vydaného příkazu na místě záznam v registru řidičů. Na základě rozhodnutí dle správního řádu se záznam do žádné obdobné evidence neprovádí.

2. Možnosti přezkumu příkazu na místě v rámci veřejné správy

Druhá kapitola diplomové práce je zároveň její stěženi částí, což je patrné již z jejího rozsahu. V této kapitole se zaměřím, jak plyne z názvu kapitoly, na možnosti přezkumu příkazu na místě v rámci veřejné správy. Pojem přezkumu v názvu kapitoly jsem použila jako souhrnné označení pro opravné i dozorčí prostředky. Jelikož je přezkum příkazu na místě omezen, věnuji se vymezení i těch prostředků, které přípustné nejsou, s vysvětlením proč tomu tak s ohledem na specifičnost příkazu na místě je. Na následujících řádcích se budu věnovat odvolání, odporu, obnově řízení na návrh i obnově řízení z moci úřední a přezkumnému řízení. Pro úplnost tématu nejprve jednotlivé prostředky přezkumu představím, včetně podmínek jejich použitelnosti, a následně specifikuji jejich aplikovatelnost u příkazu na místě.

Účelem právní úpravy přezkoumání správních rozhodnutí je možnost zjednat nápravu vydaných rozhodnutí v případě, že jsou stižena takovými vadami, pro které je nutné správní rozhodnutí změnit nebo zrušit. V této diplomové práci se nebudu podrobněji zabývat opravou zřejmých nesprávností v obsahu písemného vyhotovení rozhodnutí, jelikož se jedná o vady nejméně závažné a zpravidla k nim došlo v důsledku překlepu či přehlédnutí nějakého údaje, než že by se jednalo o závažné pochybení při vydání rozhodnutí. Opravu takovýchto zřejmých nesprávností provádí dle ust. § 70 správního řádu na požádání účastníka, nebo z moci úřední ten správní orgán, který předmětné rozhodnutí vydal.⁴⁸

V rámci veřejné správy existují dvě skupiny prostředků obrany proti rozhodnutí, a to opravné prostředky a dozorčí prostředky. Hlavní odlišnost mezi oběma typy spočívá v tom, kdo může dané řízení zahájit. Opravné prostředky slouží k ochraně subjektivních práv jednotlivce, a proto je zahájení řízení v dispozici účastníka řízení, který je daným rozhodnutím dotčen. Řízení o opravných prostředcích se zahájí na návrh a na přezkoumání správního aktu existuje právní nárok, není-li podání opravného prostředku zákonem vyloučeno.⁴⁹ Naproti tomu účelem dozorčích prostředků je ochrana objektivního práva, tj. zejm. zákonnosti a veřejných zájmů. Zahájení řízení o dozorčích prostředcích závisí na správních orgánech, které je zahájí ex offo, z moci úřední. Účastník řízení má možnost učinit správnímu orgánu neformální podnět k zahájení řízení. Na zahájení řízení však nemá

⁴⁸ § 70 správního řádu.

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 147.

účastník právní nárok a závisí tedy na úvaze správního orgánu, zda shledá důvody pro zahájení řízení či nikoliv.⁵⁰

Proti příkazu vydávanému na místě není přípustný žádný řádný opravný prostředek, tj. ani odpor, ani odvolání. V rámci veřejné správy tak připadají v úvahu jen přezkumné řízení nebo obnova řízení, budou-li splněny podmínky pro jejich uplatnění.⁵¹

Přestupkový zákon v ust. § 104 zakotvuje specifický prostředek, v jehož důsledku se správní řízení o přestupku nezahajuje, nebo již v zahájeném se nepokračuje. Tímto je amnestie prezidenta republiky, jakožto jeho ústavní pravomoc zakotvená v ust. čl. 63 odst. 1 písm. k) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Amnestie je povahou hromadný akt, kterým prezident republiky odpustí nebo zmírní výkon správního trestu či jeho zbytku, nebo nařídí vyřazení přestupku z evidence přestupků, a to vůči osobám individuálně neurčeným.⁵² Vymezení okruhu případů, na který amnestijní rozhodnutí dopadá, se děje např. určením výše uloženého správního trestu, druhem spáchaného přestupku, příp. specifickou povahou potrestaných osob (např. těhotné ženy).⁵³ S ohledem na popsanou specifickou tohoto prostředku se jím v této diplomové práci dále zabývat nebudu. Důvodem je nenárokovost tohoto institutu a také jeho velmi sporadické použití, které bývá spojeno s mimořádnými událostmi, jako je nástup nového prezidenta republiky do funkce, a ani tak nebývá vyhlášení amnestie pravidlem.

2.1 Opravné prostředky

*„Opravný prostředek lze charakterizovat jako právní nástroj, který má k dispozici účastník řízení k tomu, aby vyjádřil nespokojenost s rozhodnutím a požádal o jeho přezkoumání.“*⁵⁴ Opravné prostředky rozlišujeme na podávané proti dosud nepravomocnému rozhodnutí a na ty proti rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Někdy se používá rozlišení na řádné a mimořádné opravné prostředky, což odpovídá terminologii používané v jiných právních odvětvích. Řádné opravné prostředky je možné podat proti prvoinstančnímu rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci. Naproti tomu opravné prostředky mimořádné směřují proti rozhodnutí, jež nabylo právní moci.⁵⁵

⁵⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 147

⁵¹ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 172.

⁵² § 104 přestupkového zákona.

⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 637.

⁵⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 147.

⁵⁵ Tamtéž, s. 148.

Mezi řádné opravné prostředky, které právní řád v oblasti správního práva nabízí, patří odvolání, odpor, námitky při správní exekuci a rozklad. Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení zahájená na základě návrhu účastníka řízení. Pro úplnost uvádím výčet všech základních prostředků, avšak ne všechny lze proti příkazu na místě uplatnit. Rozklad se dle ust. § 152 správního řádu podává proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.⁵⁶ Námitky dle ust. § 117 an. správního řádu se týkají správní exekuce. Jelikož taková rozhodnutí nejsou předmětem této diplomové práce, nebudu se rozkladem a námitkami dále zabývat. Odvolání a odpor patří mezi frekventované a dá se říci i klasické opravné prostředky, ale jejich použití je vyloučeno kvůli specifičnosti příkazu na místě. V následující podkapitole tyto dva opravné prostředky ve stručnosti představím a vymezím důvody, proč je u příkazu na místě nelze aplikovat.

2.1.1 Řádné opravné prostředky, resp. důvody jejich neaplikovatelnosti

V této části popíšu řádné opravné prostředky, konkrétně odpor a odvolání. Jak jsem již naznačila výše, tyto dva opravné prostředky jsou u příkazu na místě vyloučeny. Jelikož se však jedná o základní prostředky obrany proti rozhodnutí, ve stručnosti je na následujících řádcích představím a uvedu důvody, proč je nelze v rámci obrany proti příkazu na místě použít.

2.1.2 Odpor proti příkazu

Odpor je řádným opravným prostředkem proti příkazu vydanému jak dle ust. § 150 správního řádu, tak dle ust. § 90 přestupkového zákona. Odpor však nelze využít u modifikací v podobě příkazu na místě, a to ani dle jednoho výše uvedeného právního předpisu. Již jsem zmiňovala, že mezi správním řádem a přestupkovým zákonem panuje vztah speciality, dle kterého se správní řád použije, neupravuje-li zvláštní zákon danou situaci jinak.⁵⁷ Níže představené podmínky pro podání odporu proto platí shodně pro oba typy příkazu, pokud není uvedeno jinak.

Jak plyne již z úvodní věty, odpor je řádným opravným prostředkem, a jako takový směřuje proti rozhodnutí, které ještě nenabýlo právní moci. Zákon poskytuje k jeho podání lhůtu 8 dnů ode dne oznámení příkazu, přičemž oznámením se ve smyslu ust. § 72 odst. 1 správního řádu rozumí doručení stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Pokud je odpor v uvedené lhůtě podán, nevede to k přezkoumání rozhodnutí, ale důsledkem je zrušení vydaného příkazu ex lege dle ust. § 150 odst. 3

⁵⁶ § 152 správního řádu.

⁵⁷ § 1 odst. 2 správního řádu.

správního řádu. Následně správní orgán v dané věci pokračuje v prvoinstančním řízení.⁵⁸ U příkazu nedochází podáním odporu k přesunutí věci na nadřízený správní orgán, jako je tomu např. u odvolání,⁵⁹ ale v řízení pokračuje ten správní orgán, který napadený příkaz vydal.

Ke zrušení vydaného příkazu však nevede odpor, který byl podán opožděně nebo odpor nepřipustný. Obecně lze za nepřipustný odpor označit takový, jehož podání zákon vylučuje. Takovýto vadný odpor není nutné ani formálně zamítat, jako tomu je např. u odvolání. „*Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu.*“⁶⁰

Odpor, jakožto typ podání, se dle ust. § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu, a to bez ohledu na označení. Odpor musí splňovat obecné náležitosti podání dle ust. § 37 odst. 2 správního řádu, přičemž mezi základní údaje patří informace o osobě podatele, údaje o řízení a samotný návrh. Specifické podmínky týkající se jen odporu zákon neobsahuje. Dle judikatury vyvolává právní účinky, tj. zrušení vydaného příkazu a pokračování v řízení, i odpor, který není odůvodněný (tzv. blanketní odpor), je-li z něj zřejmé, proti jakému příkazu směřuje.⁶¹ Ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu podal účastník blanketní odpor a v následném správním řízení byl nečinný, přičemž veškeré námitky uplatnil až v řízení před krajským soudem. Z naznačeného průběhu řízení je tudíž zřejmé, že ke zrušení vydaného příkazu došlo i podáním neodůvodněného odporu.

Správní řád v ust. § 150 odst. 3 výslovně vylučuje možnost zpětvzetí odporu. Podá-li tedy účastník řízení proti vydanému příkazu odpor, nemůže jej následně vzít zpět. Zákon nepřipouští možnost, že by po zpětvzetí podaného odporu došlo k jeho obnovení.⁶²

Přestupkový zákon uvádí v ust. § 90 podmínky, které zpřesňují okolnosti vydání nového rozhodnutí v řízení následujícím po zrušení vydaného příkazu. Tato zpřesnění souvisí s uloženým správním trestem. „*Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.*“⁶³ Úprava je projevem zásady zákazu reformace in peius, tj. zákazu změny

⁵⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 313.

⁵⁹ JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 796.

⁶⁰ § 150 odst. 3 správního řádu.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2018, sp. zn. 2 As 67/2018.

⁶² JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 796.

⁶³ § 90 odst. 3 přestupkového zákona.

k horšímu.⁶⁴ V navazujícím řízení může být tedy obviněnému uložen stejný správní trest jako v příkazním řízení, nikoliv však trest přísnější. Výjimku z tohoto omezení představují případy, kdy správní orgán v daném řízení změnil právní kvalifikaci posuzovaného skutku. O případné změně právní kvalifikace skutku v průběhu řízení je správní orgán povinen obviněného vyrozumět dle ust. § 78 odst. 4 in fine přestupkového zákona.

Příkaz na místě se stává pravomocným v okamžiku, kdy jej obviněný podepíše, a tak je podání odporu u příkazu na místě automaticky vyloučeno, jelikož řádný opravný prostředek nelze podat proti již pravomocnému rozhodnutí. V minulosti panovaly ohledně okamžiku nabytí právní moci neshody, které však byly judikaturou vyřešeny.⁶⁵ Příkaz na místě nabývá právní moci teprve okamžikem podpisu příkazového bloku. Přechodí ústní souhlas obviněného s uložením pokuty nelze považovat za rozhodující, a není proto možné s ním spojovat takový následek, jako je nabytí právní moci.⁶⁶

Vyloučení možnosti podat proti příkazu na místě odpor nepovažují za omezování či dokonce odpírání práv účastníka řízení na obranu. To však za podmínky, že při vydání příkazu byly příslušným správním orgánem dodrženy všechny náležitosti pro jeho vydání, zejm. správné poučení. Jestliže totiž správní orgán účastníka řízení nesprávně poučí o následcích podpisu příkazového bloku a s tím souvisejícím nabytím právní moci, a účastník v dobré víře v možnost podání opravného prostředku příkaz podepíše, může tím být zásadním způsobem zasaženo do jeho práv. Problematické mohou být také situace, kdy se správní orgán snaží účastníka řízení přesvědčit, že podepsání příkazového bloku pro něj bude výhodnější, jelikož v případném správním řízení by mu mohla být uložena např. vyšší pokuta. Podepíše-li účastník řízení příkazový blok, stává se příkaz na místě pravomocným, přestože by v některých situacích v případném správním řízení nebyla vůbec uložena povinnost kvůli nedostatečným podkladům pro rozhodnutí.

2.1.3 Odvolání

Možnost podat proti rozhodnutí odvolání je projevem zásady dvojinstančnosti správního řízení a vyloučit možnost jej podat může pouze zákon, a to i zákon zvláštní.⁶⁷ Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, uvedl, že „absence

⁶⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 739.

⁶⁵ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2010, sp. zn. 8 As 68/2010. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014, sp. zn. 4 As 127/2014.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2010, sp. zn. 8 As 68/2010.

⁶⁷ JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 526.

*dvojinančností správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá“.*⁶⁸ Z uvedeného lze tedy dovést závěr, že vyloučení možnosti podat v konkrétním případě odvolání neznamena automaticky protiústavní postup správního orgánu a odpírání spravedlnosti.

Odvolání je řádným opravným prostředkem, který může účastník řízení dle ust. § 81 odst. 1 správního řádu podat proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni v zásadě vždy, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolání nemůže podat účastník řízení, který se tohoto práva po oznámení rozhodnutí písemně nebo ústně do protokolu vzdal. Pokud by i přesto odvolání podal, správní orgán by jej zamítl jako odvolání nepřipustné dle ust. § 92 odst. 1 správního řádu. Jako nepřipustné by správní orgán zamítl dle ust. § 92 odst. 1 správního řádu také odvolání podané jinou osobou. Proti příkazu je řádným opravným prostředkem nikoliv odvolání, nýbrž odpor, a proti příkazu na místě jsou vyloučeny všechny řádné opravné prostředky.

Podané odvolání se shodně jako jiná podání posuzuje ve smyslu ust. § 37 odst. 1 správního řádu dle svého obsahu, a nikoliv jen dle označení podání. Podá-li účastník řízení proti příkazu na místě podání označené jako odvolání, nedojde automaticky k jeho zamítnutí, lze-li jej podle obsahu posoudit jako žádost o obnovu řízení či podnět k přezkumnému řízení.⁶⁹

Řádným opravným prostředkem proti příkazu je namísto odvolání odpor. V případě příkazu na místě není možné podat žádný řádný opravný prostředek, tudíž ani odvolání. Příkazní řízení se vyznačuje především zkráceným a zjednodušeným průběhem, čemuž odpovídají i rozdílné lhůty pro podání opravných prostředků. Zatímco k podání odporu zákon stanoví v ust. § 150 odst. 3 správního řádu lhůtu 8 dnů ode dne oznámení příkazu, tak odvolání se dle ust. § 83 odst. 1 správního řádu podává ve lhůtě delší, a to 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Poněvadž odvolání nelze kvůli zkrácenému průběhu řízení podat ani proti příkazu, neshledávám jeho vyloučení u příkazu na místě problematické.

2.1.4 Mimořádné opravné prostředky - obnova řízení na návrh

Obnova řízení na návrh je, jak již vyplývá ze systematického zařazení v této diplomové práci, mimořádným opravným prostředkem, který umožňuje překonat překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*), založenou rozhodnutím ve věci samé, a dává možnost v dané

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

⁶⁹ JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 583.

věci znovu rozhodnout.⁷⁰ Dle způsobu zahájení řízení rozlišujeme kromě obnovy řízení na návrh také obnovu řízení z moci úřední.⁷¹ O v pořadí druhém typu obnovy píší až v další podkapitole, protože se řadí pod dozorčí prostředky.

Obnovu řízení na návrh lze, při splnění všech zákonem stanovených podmínek, označit za nárokový mimořádný opravný prostředek.⁷² Podá-li tedy účastník řízení návrh na povolení obnovy ve stanovené lhůtě a návrh obsahuje alespoň jeden z taxativně vymezených důvodů obnovy, tak se dle ust. § 100 odst. 1 správního řádu řízení před správním orgánem obnoví. Důvody obnovy lze rozdělit na dvě základní skupiny, které na následujících řádcích rozeberu.

„Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 je – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení dle § 94 téhož zákona – určena k nápravě skutkových nesprávností.“⁷³ Ze zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá nejen rozdíl mezi obnovou řízení na návrh a přezkumným řízením, ale také vymezení jednoho z taxativních důvodů pro zahájení řízení, kterým jsou skutkové okolnosti. Konkretizace skutkových okolností, které jsou důvodem k povolení obnovy řízení, je obsažena v již zmíněném ust. § 100 odst. 1 správního řádu. Souhrnně o nich lze říci, že jde o okolnosti existující již v době původního řízení, ale správní orgán k nim z důvodu jejich neznalosti nepřihlédl. K pojetí skutečností dříve neznámých se vyjádřil Nejvyšší správní soud v jiných rozhodnutích. V rozsudku ze dne 31. ledna 2011, sp. zn. 8 As 18/2010, dospěl k závěru, dle nějž: „je třeba pojem „dříve neznámé skutečnosti“ chápat v objektivním smyslu, tedy jako skutečnosti, které účastník správního řízení skutečně znát nemohl a nemohl je v původním řízení uplatnit.“⁷⁴ Jako důvod pro obnovu řízení tudíž nelze uvádět skutečnosti, které účastník nemohl uplatnit dříve jen z důvodu své pasivity.

Do druhé skupiny případů, jež odůvodňují obnovu řízení, spadá zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání rozhodnutí v řízení, o jehož obnovu se usiluje. Mezi tato zrušená rozhodnutí může patřit např. závazné stanovisko či rozhodnutí o předběžné otázce. Zároveň musí být dle ust. § 100 odst. 1 správního řádu u obou skupin důvodů naplněna podmínka, že tyto skutečnosti nebo důkazy nebo změny či zrušení podkladového rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování.

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 277.

⁷¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 615.

⁷² PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 332.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, sp. zn. 6 As 39/2009.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2011, sp. zn. 8 As 8/2010.

Jelikož obnova řízení patří mezi instituty, kterými se mění pravomocná rozhodnutí, je nabouráván princip jistoty a zasahuje se do práv účastníků, dovoluje zákon obnovu řízení jen výjimečně. Společnou podmínkou jak pro obnovu řízení na návrh, tak pro obnovu řízení z moci úřední je právní moc rozhodnutí, jímž bylo řízení před správním orgánem skončeno a u kterého má být obnova řízení povolena. V případě obnovy řízení na návrh je další podmínkou návrh účastníka, kterým se řízení zahajuje, přičemž tento návrh musí být podán v zákonem stanovených lhůtách a naplňovat alespoň jeden důvod obnovy.

Návrh na povolení obnovy řízení musí kromě obecných náležitostí podání dle ust. § 37 a ust. § 45 správního řádu splňovat specifické požadavky dle ust. § 100 odst. 1 správního řádu, a to zejména již zmíněný důvod obnovy. Tímto důvodem mohou být již uvedené skutkové okolnosti dle ust. § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, které jsou účastníkovi ku prospěchu a které nemohl v původním řízení uplatnit. Z tohoto vymezení lze a contrario dovodit, že skutečnosti a důkazy vedoucí ke zhoršení postavení účastníka řízení nelze v řízení obnoveném řízení na návrh uplatnit. Pod tyto důvody se také podřazují důkazy, které se následně ukázaly jako nepravdivé. Důvody uvedené v ust. § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu dopadají na situace, kdy došlo ke změně či zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem v řízení, o jehož obnovu účastník usiluje.

Aby správní orgán povolil obnovu řízení, musí být splněna další důležitá podmínka, kterou je podání žádosti v zákonem stanovené lhůtě. Pro podání návrhu na obnovu řízení stanoví zákon lhůtu, která kombinuje subjektivní a objektivní určení počátku lhůty. Pro lhůtu se subjektivním určením jejího počátku je dle ust. § 100 odst. 2 správního řádu rozhodující okamžik, kdy se účastník o tomto důvodu obnovy dozvěděl. Od této chvíle běží lhůta v délce 3 měsíců. Vystupuje-li v daném řízení více účastníků, běží tato lhůta každému z nich zvlášť. V případě lhůty s objektivním určením jejího počátku se počítání lhůty váže na právní moc rozhodnutí vydaného v původním řízení.⁷⁵ Objektivní lhůtu k podání návrhu stanoví zákon v délce 3 let od právní moci rozhodnutí a počítá se shodně ve vztahu ke všem účastníkům řízení. Kombinace těchto dvou typů určení lhůty se projevuje tím, že účastník řízení může podat žádost o obnovu řízení ve lhůtě 3 měsíců od chvíle, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, avšak nejpozději do 3 let od právní moci rozhodnutí.

Obnova řízení se rozpadá do dvou stadií, a to na řízení o povolení obnovy (*iudicium rescindens*) a nové řízení ve věci (*iudicium rescissorium*).⁷⁶ V rámci řízení o povolení obnovy

⁷⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 563.

⁷⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 332.

správní orgán posuzuje, zda jsou pro povolení obnovy splněny podmínky. Jelikož se řízení o obnově zahajuje na návrh účastníka, tak s tím souvisí i povinnost navrhovatele označit skutečnosti, které zahájení obnovy řízení odůvodňují.⁷⁷ V této fázi správní orgán nehodnotí obsah napadeného rozhodnutí z hlediska zákonnosti či správnosti, ale pouze zkoumá, zda má dostatečné podklady pro povolení obnovy. Jestliže dospěje k závěru, že podmínky pro obnovu řízení nejsou splněny, podanou žádost zamítne. Pokud dle správního orgánu podaný návrh odůvodňuje obnovu řízení, tak ji povolí. Znovu se o daném rozhodnutí meritorně rozhoduje až v rámci nového řízení ve věci, které následuje po povolení obnovy. Původní rozhodnutí se však ruší až vydáním rozhodnutí v novém řízení ve věci, nikoliv již rozhodnutím o povolení obnovy.⁷⁸ Rozhodnutí správního orgánu o povolení obnovy i zamítnutí žádosti o obnovu řízení má povahu prvostupňového rozhodnutí, proti kterému jsou přípustné řádné opravné prostředky.⁷⁹ Podávání opravných prostředků tak není nijak omezeno přípustností opravných prostředků v předchozím řízení. Proti rozhodnutí o povolení či nepovolení obnovy řízení o příkazu na místě lze tudíž podat odvolání, ačkoliv proti samotnému rozhodnutí příkazem na místě je jeho podání vyloučeno.

Povaha obnovy řízení, jakožto mimořádného opravného prostředku a omezenost jeho použití, se projevuje také ve způsobu změny práv v novém řízení. V ust. § 102 odst. 7 správního řádu je výslovně zakotvena zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, která má, s ohledem na zájem zachování právní jistoty účastníků řízení, převahu nad zásadou legality.⁸⁰ Může tak nastat situace, kdy správní orgán právě s ohledem na ochranu nabytých práv účastníků, nepovolí obnovu řízení z důvodu zjevného nepoměru mezi újmou způsobenou původním rozhodnutím navrhovatelů a újmou, která hrozí jinému účastníkovi na jeho právech nabytých původním rozhodnutím, i když by za jiných okolností měl na obnovu řízení právní nárok. Postupně se měnil právní názor, jakým způsobem správní orgán o nevyhovění žádosti na obnovu řízení rozhodne. Například JUDr. Josef Vedral v komentáři z roku 2012 (komentář však byl sepsán již v roce 2011) zastával názor, že: „*V případě řízení o obnově zahájeného na základě žádosti účastníka se řízení zastaví na základě § 66 odst. 1, tedy usnesením, které se oznamuje účastníkům a proti němuž je možné podat opravný prostředek.*“⁸¹ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. listopadu 2011, sp. zn. 2 As 77/2011 dospěl k jinému

⁷⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 332.

⁷⁸ § 102 odst. 9 správního řádu.

⁷⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 279.

⁸⁰ HORZIKOVÁ, Eva. In FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 603.

⁸¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGLON, 2012, s. 872.

závěru: „*Nevyhoví-li správní orgán žádosti o obnovu řízení z důvodů ochrany práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 100 odst. 5 za použití § 94 odst. 4 a 5 správního řádu z roku 2004, je namístež žádost zamítnout, nikoliv zastavit řízení.*“⁸² Závěr o zamítnutí žádosti o obnovu z důvodu ochrany nabytých práv je zastáván i v novější judikatuře⁸³ a také je výslovně zakotven v ust. § 100 odst. 4 správního řádu. Osobně se přikláním ke stejnému názoru, jaký zastává Nejvyšší správní soud, tj. k zamítnutí podané žádosti. Správní orgán podanou žádost o obnovu řízení posoudí a zamítne, tj. rozhodne ve věci. Naproti tomu zastavení řízení dle ust. § 66 správního řádu se týká zejména situací, kdy nejsou splněny formální podmínky žádosti, jako např. nezaplacení správního poplatku, neodstranění vad podání.

Správní řád stanoví v ust. § 100 odst. 2 další omezující podmínku pro využití obnovy řízení, která odráží mimořádnost tohoto opravného prostředku a také subsidiaritu ve vztahu k jiným možnostem obrany. Zmíněné omezení spočívá v tom, že *obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.*⁸⁴ Vyčerpání řádného opravného prostředku v podobě odvolání není nezbytné pro následné využití obnovy řízení. Rozhodujícím kritériem jsou zmíněné důvody obnovy, které by měl účastník namítat co nejdříve, pokud o nich ví, a ne čekat s jejich uplatněním až na obnovu řízení. V případě rozhodnutí formou příkazu na místě tak není obnova řízení automaticky vyloučena z důvodu nevyčerpání řádného opravného prostředku v podobě odvolání, které není proti příkazu na místě vůbec přípustné, ale její uplatnění omezují taxativně vymezené důvody obnovy a specifická povaha příkazu na místě.

Otázce obnovy řízení na návrh účastníka se ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud věnoval již nespočetněkrát. Za účinnosti předchozí právní úpravy, tj. zákona o přestupcích, byla obnova řízení v případě, že o přestupku bylo rozhodnuto v blokovém řízení, z povahy věci vyloučena. A to z důvodu, že podmínkou sine qua non byl souhlas obviněného se zjištěním přestupku a uložením sankce.⁸⁵ K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku ze dne 6. února 2008, sp. zn. 3 As 58/2007. Ačkoliv tato základní podmínka, spočívající v souhlasu obviněného mimo jiné se spácháním přestupku a uložením sankce dle ust. § 91 odst. 1 přestupkového zákona, platí i u nové právní úpravy, existují situace umožňující povolení obnovy řízení i v případech, kdy bylo rozhodnuto v blokovém řízení, resp. příkazem na místě.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2011, sp. zn. 2 As 77/2011.

⁸³ Např. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. června 2019, sp. zn. 30 A 194/2017.

⁸⁴ § 100 odst. 2 správního řádu.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2008, sp. zn. 3 As 58/2007.

Rozhodnutím, které přineslo změnu v pohledu na přípustnost obnovy řízení u blokového řízení, bylo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 1 As 21/2010. Pro pochopení kontextu vydaného rozhodnutí nejprve stručně popíšu skutkové okolnosti případu. Účastník řízení a jeho bratr se střídali v užívání osobního automobilu, přičemž onomu bratrovi měla být uložena bloková pokuta, avšak nedopatřením byl pokutový blok vyplněn s osobními údaji účastníka řízení. K této chybě došlo tím, že účastník řízení měl své osobní doklady ve voze společně s dokumenty od vozu, a ani bratr účastníka ani Policie ČR si při vypisování pokutového bloku této záměny nevšimli. Účastník řízení se o tomto přestupku, u kterého byl veden jako pachatel, dozvěděl až po dosažení 12 bodů v registru řidičů, tj. za více než rok od okamžiku spáchání přestupku. Účastník řízení se následně bezúspěšně pokoušel různými způsoby o obnovu řízení či jiný přezkum blokového řízení. Obnova řízení byla povolena až na základě kasační stížnosti, kdy jedním z argumentů pro povolení obnovy u blokového řízení bylo připomenutí skutečnosti, že správní řád rozlišuje i obnovu na návrh účastníka. V daném případě byla zpochybňována jedna ze základních podmínek pro rozhodnutí v blokovém řízení, a to podpis osoby obviněné z přestupku na pokutovém bloku.

Nejvyšší správní soud v dané věci konstatoval, že obnova řízení na návrh účastníka je přípustná i u přestupku, který byl vyřešen v blokovém řízení, je-li důvodem obnovy skutečnost, že účastník řízení neudělil souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení.⁸⁶ Neudělení souhlasu mohlo být způsobeno např. zfalšováním podpisu obviněného, nebo podepsáním příkazového bloku jinou osobou.

Od úplného vyloučení obnovy řízení u rozhodnutí vydaných v blokovém řízení se tak Nejvyšší správní soud postupně přiklonil k názoru, který platí i u současné právní úpravy, a to že proti rozhodnutí příkazem na místě je obnova řízení přípustná, pokud se účastník řízení odvolává na skutečnost, že příkazový blok nepodepsal, resp. jej jeho jménem podepsal někdo jiný. V ostatních případech je obnova řízení na návrh vyloučena právě s ohledem na specifičnost příkazu na místě, kdy účastník řízení výslovně souhlasí s jeho vydáním. Podepsáním příkazového bloku vyjadřuje účastník řízení souhlas se zjištěným stavem věci, a tudíž jej nemůže následně zpochybňovat, poněvadž tím by se postupně vytrácel charakter příkazního řízení jakožto řízení zjednodušeného a zkráceného.⁸⁷

Jelikož tématem této diplomové práce je „*Příkaz na místě a možnosti jeho přezkumu*“ a mým cílem je představit prostředky obrany, které právní řád účastníkovi řízení nabízí,

⁸⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 1 As 21/2010.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2015, sp. zn. 8 As 193/2014.

příkláním se k výše uvedenému názoru Nejvyššího správního soudu. Citovaná výjimka z vyloučení obnovy řízení dopadá jen na ty závažnější případy, nemyslím si proto, že by správní orgány povolovaly obnovu řízení v takovém rozsahu, že by docházelo k faktickému popírání zkráceného charakteru příkazního řízení.

Při shrnutí výše uvedeného lze tedy dospět k závěru, že obnova řízení na návrh, proti rozhodnutí příkazem na místě, je přípustná. Její aplikaci však výrazně omezuje předchozí souhlas účastníka řízení s projednáním případu a následným uložením pokuty. Z povahy souhlasu není možné jeho udělení a pozdější rozporování s odůvodněním dříve neznámých skutečností. Jestliže si účastník řízení nebyl vědom všech skutkových okolností a měl nějaké pochybnosti o průběhu spáchání svého přestupku, neměl příkazový blok podepisovat. Jeho jednání by následně bylo předmětem nezkráceného správního řízení o přestupku, kdy by bylo nutné všechny okolnosti případu dokazovat. Vyjádřit podpisem příkazového bloku svůj souhlas se zjištěným stavem věci, přestože o něm má účastník pochybnosti, a spoléhat se na následnou možnost obnovy řízení považuji za krajně riskantní.

2.2 Dozorčí prostředky

Dozorčí prostředky, jak již bylo uvedeno výše, nemá v dispozici účastník řízení, jelikož pouze správní orgán může při splnění zákonem stanovených podmínek přezkoumat určité rozhodnutí. Účastník řízení může dát správnímu orgánu pouze podnět k zahájení takového řízení a konečné rozhodnutí o zahájení či nezahájení řízení je na správním orgánu. Dozorčí prostředky tudíž, na rozdíl od prostředků opravných, nejsou nárokové. Z tohoto důvodů je nutné nahlížet na dozorčí prostředky s jistým odstupem, jelikož jimi není účastníkovi řízení zajištěna taková právní ochrana, jako např. řádným opravným prostředkem v podobě odvolání. „*Za dozorčí prostředky jsou ve správním řízení obvykle považovány: tzv. přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu), obnova řízení na základě rozhodnutí správního orgánu (§ 100 odst. 3 a odst. 4 správního řádu) a řízení o prohlášení nicotnosti (§ 78 správního řádu*⁸⁸).“⁸⁹

Na následujících řádcích postupně představím výše zmíněné přezkumné řízení, obnovu řízení z moci úřední a nevynechám ani řízení o prohlášení nicotnosti. Stejně jako u opravných prostředků, nejprve vymezím podmínky použití jednotlivých dozorčích

⁸⁸ V účinném znění správního řádu je ust. § 78 zrušeno, avšak obsah tohoto ustanovení je nyní součástí ust. § 77 správního řádu.

⁸⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 148.

prostředků a následně se budu věnovat jejich aplikaci na rozhodnutí v podobě příkazu na místě.

2.2.1 Přezkumné řízení

„Přezkumné řízení umožňuje zasáhnout do již pravomocného rozhodnutí a případně vést k jeho změně nebo zrušení, s cílem napravit jeho nezákonnost.“⁹⁰ Jeho uplatnění však není v rukou účastníků, ale jakožto typ dozorčího prostředku závisí jeho zahájení na správním orgánu. Účastník řízení má pouze možnost upozornit správní orgán na nezákonná rozhodnutí podnětem, avšak na zahájení přezkumného řízení nemá právní nárok. Základním kritériem, které se v rámci přezkumného řízení posuzuje, je zákonnost vydaného rozhodnutí. Přezkum zákonnosti vydaného rozhodnutí se vztahuje také na posouzení toho, zda řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, probíhalo v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.⁹¹ Mezi tyto základní zásady patří mimo jiné zásada zákazu zneužití správního uvážení, se kterou se lze ve velké míře setkat právě v oblasti správního trestání. Tato zásada se aplikuje jednak při rozhodování správního orgánu o tom, zda za spáchaný správní delikt, resp. přestupek uloží pokutu, a jednak při určování výše této pokuty. Po zvážení všech klíčových okolností daného případu rozhodne správní orgán v zákonem stanovených mezích.

V řízení se postupuje podle ust. § 94 an správního řádu, jakožto obecné úpravy, a specifika průběhu řízení jsou dále obsažena v přestupkovém zákoně. Jelikož mezi oběma úpravami panuje již zmiňovaný vztah speciality, dojde k aplikaci správního řádu jen v případě absence úpravy v přestupkovém zákoně.

Od obecné úpravy přezkumného řízení dle správního řádu se liší zejména úprava lhůt. V ust. § 96 odst. 1 správního řádu je pro zahájení přezkumného řízení, resp. pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, zakotvena lhůta 2 měsíce ode dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení a zároveň nejpozději 1 rok od právní moci rozhodnutí. Zákonné lhůty jsou určeny kombinací subjektivní a objektivní lhůty, přičemž obě musí být splněny současně a po jejich uplynutí nelze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat.⁹² Lhůty pro zahájení přezkumného řízení jsou stanoveny s ohledem na princip právní jistoty, aby nedocházelo ke zrušení pravomocného rozhodnutí po nepřiměřeně dlouhé době.

Přestupkový zákon obsahuje speciální úpravu přezkumného řízení oproti úpravě ve správním řádu, přičemž dle typu přezkoumávaného rozhodnutí rozlišuje dva druhy

⁹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 280

⁹¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGLON, 2012, s. 802.

⁹² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 552.

přezkumného řízení. V ust. § 101 přestupkového zákona je výslovně zakotvena přezkoumatelnost příkazu na místě. „*Přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto příkazu.*“⁹³ Lhůta pro přezkum příkazu na místě je lhůtou objektivní, což znamená, že počátek lhůty nezávisí na tom, kdy se správní orgán o skutečnostech významných pro zahájení řízení dozvěděl.⁹⁴

Druhý typ přezkumného řízení dle přestupkového zákona lze označit jako tzv. zbytkovou kategorii, jelikož s výjimkou příkazu na místě dopadá na celou řadu rozhodnutí. Mezi tato rozhodnutí patří zejm. rozhodnutí, kterým byl pachatel uznán vinen ze spáchání přestupku, ale také např. usnesení o zastavení řízení. Pro určení lhůty pro zahájení přezkumného řízení dle ust. 100 přestupkového zákona využívá zákon kombinace lhůt se subjektivním a objektivním počátkem lhůty. Přezkumné řízení lze tedy zahájit ve lhůtě 3 měsíců od doby, kdy se správní orgán o důvodu přezkumného řízení dozvěděl, a zároveň do 3 let od právní moci napadaného rozhodnutí.⁹⁵ Tato v pořadí druhá oblast přezkoumávaných rozhodnutí není aplikovatelná na příkaz na místě, a proto se na následujících řádcích budu věnovat přezkumnému řízení dle ust. § 101 přestupkového zákona.

Zkrácení lhůty pro zahájení přezkumného řízení o příkazu na místě, oproti přezkumnému řízení dle ust. § 100 přestupkového zákona, vysvětluje důvodová zpráva k přestupkovému zákonu následujícím způsobem: „*Přestupci, kterým bylo uděleno větší množství blokových pokut, vedoucí k odnětí řidičského oprávnění, napadají veškerá rozhodnutí, na základě kterých k odnětí došlo, a správní orgán se pak musí s každým jednotlivým rozhodnutím vypořádat. Touto praxí dochází k zahlcení správních orgánů podáními s podnětem k přezkumnému řízení ohledně předmětných rozhodnutí, která mají za cíl zvrátit rozhodnutí správního orgánu. A to tak, že se podněty snaží docílit odstranění některého rozhodnutí o přestupku, za který jim byly uděleny body, tak, aby nebyli tzv. vybodováni.*“⁹⁶

Tato argumentace odráží situace, kdy se rozhodnutí příkazem na místě uplatňuje v největší míře, a těmi je rozhodování o přestupcích dle zákona o silničním provozu. Rozhodnutí o spáchání přestupku proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích postihuje pachatele nejen majetkově, zaplacením pokuty, ale současně dochází u většiny

⁹³ § 101 přestupkového zákona.

⁹⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 842.

⁹⁵ § 100 přestupkového zákona.

⁹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., § 101.

přestupků k udělení bodového hodnocení, které se eviduje v Registru řidičů.⁹⁷ Na rozdíl od pokuty, která může být pachateli přestupku ukládána bez větších omezení i opakovaně, bodové hodnocení je omezené na 12 bodů a po jeho vyčerpání bude pachateli uložen zákaz činnosti (v tomto případě zákaz řízení motorových vozidel dle ust. § 125c odst. 6 zákona o silničním provozu). Tento zásadní postih by mohl být pádnou motivací pro zahajování přezkumného řízení, aby nebyl pachateli uložen zákaz činnosti, a proto shledávám zkrácení lhůty pro zahájení přezkumného řízení jako rozumné. Mezi navrhovanými řešeními úpravy přezkumu příkazu na místě bylo, dle důvodové zprávy, kromě zkrácení lhůty i úplné vyloučení přezkumného řízení. Zákonodárce podle mého názoru zvolil přijatelný kompromis, který umožňuje zahájení přezkumného řízení v případech, kdy mohlo dojít či došlo k porušení zákona, zároveň však časové omezení znemožní nadměrné zneužívání tohoto institutu.

Jak již bylo uvedeno výše, přezkumné řízení slouží k nápravě rozhodnutí, jehož vady spočívají v nezákonnosti. Jiná pochybení správního orgánu, která mohou vést k věcné nesprávnosti či nespravedlnosti, nemohou být předmětem přezkumného řízení. V případě příkazu na místě může tato nezákonnost spočívat např. v překročení zákonem stanovené maximální výše pokuty, která může být příkazem na místě uložena, nebo správní orgán rozhodl příkazem na místě v případě, kdy to zákon nedovoluje. Vyloučení možnosti rozhodovat příkazem na místě lze najít např. v ust. § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu, které zakazuje uložit příkazem na místě zákaz činnosti.

Přezkumné řízení se zahajuje z moci úřední, a tudíž na něj nemá účastník řízení právní nárok. Správní orgán si sám po předběžném posouzení věci rozhodne, zda při vydání příkazu na místě byly porušeny právní předpisy a zda tedy přezkumné řízení zahájí či nikoliv.

K otázce přezkumného řízení u příkazu na místě se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, kdy konstatoval, že „*nevidí žádný důvod, jenž by v obecné rovině vylučoval provedení přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu (včetně případné možnosti zkráceného přezkumného řízení dle § 98 správního řádu) ve vztahu k rozhodnutí vydanému v blokovém řízení.*“⁹⁸ Tato judikatura je aplikovatelná i na současnou právní úpravu představovanou příkazem na místě.

Tuto podkapitolu lze tedy uzavřít s tím, že rozhodnutí v podobě příkazu na místě může být předmětem přezkumného řízení, na jehož zahájení však nemá účastník řízení nárok. Jako nenárokový prostředek obrany nepředstavuje pro účastníky řízení vyšší jistotu než řádné opravné prostředky. S ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů by však měl

⁹⁷ § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. 5 A 16/2008.

správní orgán případný excés spočívající např. v nezákonné výši pokuty odhalit a řízení zahájit sám.

2.2.2 Obnova řízení z moci úřední

Obnova řízení z moci úřední je dalším typem dozorčího prostředku, jelikož zahájit řízení o něm může jen správní orgán, a to konkrétně ten, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Právní úprava tohoto prostředku je obsažena v ust. § 100 odst. 3 a odst. 4 správního řádu. Základní podmínky pro zahájení se shodují s těmi u řízení o obnově na žádost, tj. existuje pravomocného rozhodnutí, vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, které existovaly v době původního rozhodnutí, ale účastník je nemohl v původním řízení uplatnit, nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí v řízení, které má být obnoveno. V případě obnovy řízení z moci úřední lze kromě výše uvedených důvodů zahájit řízení ještě z jiného důvodu, kterým je skutečnost, že napadaného rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Třiletá lhůta pro zahájení řízení o obnově řízení počíná běžet až dnem následujícím po nabytí právní moci rozsudku v trestním řízení, a to v souladu se zásadou presumpce nevin, která je jednou z hlavních zásad trestního práva.⁹⁹ Trestného činu, kterým bylo dosaženo vydání předmětného rozhodnutí, se mohl dopustit jak účastník řízení, tak i úřední osoba rozhodující v daném řízení, resp. o konkrétním přestupku. V případě příkazu na místě půjde s ohledem na povahu rozhodnutí, kterým je ukládána účastníkovi řízení peněžitá povinnost, nejčastěji o trestné činy týkající se úplatkářství dle ust. § 331 an. zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.¹⁰⁰

Jak u obnovy řízení na návrh, tak u obnovy řízení z moci úřední lze nařídit obnovu řízení, pokud dříve neznámé skutečnosti, důkazy či rozhodnutí odůvodňují jiné řešení otázky, která byla předmětem původního řízení. Má-li správní orgán na základě těchto nových skutečností a důkazů dospět ke stejnému závěru jako v původním řízení, postrádá obnova řízení účelnost. Správní orgán však nemůže jako novou skutkovou okolnost odůvodňující obnovu řízení uvádět informaci, kterou mohl a měl povinnost zjistit v původním řízení z úřední povinnosti.¹⁰¹ Odlišný přístup se uplatňuje u obnovy řízení v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Správní orgán při předběžném posouzení nezkoumá, zda naplnění skutkové podstaty trestného činu způsobí jiné řešení otázky původního řízení.

⁹⁹ Zásada presumpce nevin je upravena v ust. § 2 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: „*Dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen.*“

¹⁰⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 621.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2013, sp. zn. 4 As 40/2012.

Mohou tak nastat situace, kdy správní orgán v novém řízení dospěje ke stejným závěrům jako v rozhodnutí původním, jehož vydání bylo dosaženo trestným činem.¹⁰²

K výše uvedeným podmínkám pro obnovu řízení z moci úřední přistupuje ještě jedna, kterou je veřejný zájem na novém řízení.¹⁰³ Za veřejný zájem lze považovat zejména zájem na postihování protiprávních jednání, ale také zájem na tom, aby rozhodnutí správních orgánů odpovídala skutečnému stavu věci.¹⁰⁴

Pro nařízení obnovy z moci úřední stanoví zákon objektivní tříletou lhůtu od právní moci rozhodnutí, přičemž v této lhůtě musí být rozhodnutí o obnově řízení i vydáno.¹⁰⁵ Zde se právní úprava odlišuje od obnovy řízení na návrh, u které zákon stanoví pouze lhůtu, ve které je možné řízení zahájit, avšak již neomezuje lhůtu pro vydání rozhodnutí. Jelikož zahájení řízení o obnově řízení z moci úřední není v dispozici účastníka, představuje zakotvení maximální lhůty pro vydání rozhodnutí prvek právní jistoty. Nelze však říct, že při naplnění podmínek pro obnovu řízení k ní automaticky dojde. Jak jsem již zmiňovala u obnovy řízení na návrh, tak správní orgán musí v novém řízení šetřit práva účastníků nabytá v dobré víře. K obnově řízení z moci úřední bude ve většině případů docházet jen za situace, kdy bude důvod pro obnovu řízení zjevný, a proto nastane minimum případů, kdy by došlo k zastavení řízení o povolení obnovy z důvodu ochrany nabytých práv účastníků.¹⁰⁶

U příkazu na místě přichází v úvahu obnova řízení dle ust. § 100 odst. 4 správního řádu, tj. v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, ať už se jej dopustil pachatel přestupku nebo úřední osoba.

Závěry o uplatnitelnosti tohoto prostředku obrany budou v mnoha ohledech podobné se závěry u přezkumného řízení. Charakteristika těchto řízení jakožto dozorčích prostředků totiž vylučuje právní nárok účastníka řízení na jejich zahájení. Ochrana práv není účastníkovi řízení zaručena ani při podání podnětu správnímu orgánu na zahájení obnovy řízení, jelikož správní orgán na základě předběžného posouzení sám rozhodne, zda povolí či nařídí obnovu řízení nebo ne.

¹⁰² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 621.

¹⁰³ § 100 odst. 3 správního řádu.

¹⁰⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 620.

¹⁰⁵ § 100 odst. 3 správního řádu.

¹⁰⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 99 - 100.

2.2.3 Prohlášení nicotnosti

Dalším nástrojem k ochraně práv účastníka řízení je dle ust. § 77 správního řádu prohlášení nicotnosti vydaného rozhodnutí. Tento institut slouží k přezkumu rozhodnutí, jež trpí takovými vadami, pro které je nelze vůbec za rozhodnutí správního orgánu považovat. Jelikož nicotné rozhodnutí právně neexistuje, nemůže nabýt právní moci, a tím tak zakládat práva či povinnosti účastníků řízení. U neexistujícího rozhodnutí není možné tyto vady odstranit žádným obvyklým způsobem pomocí opravných či dozorčích prostředků, ani plynutím času.¹⁰⁷ Ke zhojení nicotného správního rozhodnutí plynutím času nemůže dojít z důvodu, že tímto způsobem nelze napravit něco, co právně neexistuje.¹⁰⁸

Řízení o prohlášení nicotnosti se zahajuje ex offio, přičemž za nicotné prohlašuje rozhodnutí správní orgán nadřízený orgánu, které takové rozhodnutí vydal.¹⁰⁹ V ust. § 77 odst. 3 správního řádu je zakotveno oprávnění účastníka řízení učinit správnímu orgánu podnět k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti. Na zahájení řízení o prohlášení nicotnosti není právní nárok, správní orgán se však musí s učiněným podáním vypořádat. Jestliže dle uvedeného ustanovení neshledá důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, tak tuto skutečnost sdělí s odůvodněním do 30 dnů podatelci.

Důvody nicotnosti rozhodnutí obsahuje již zmiňované ust. § 77 správního řádu. Mezi ně patří případy, kdy rozhodnutí vydal správní orgán, který k takovému úkonu nebyl vůbec věcně příslušný, rozhodnutí obsahuje vady způsobující jeho věcnou vnitřní rozpornost či právní nebo faktickou neuskutečnitelnost. Zákon upravuje také zbytkovou kategorii zahrnující jiné vady, které vedou k tomu, že rozhodnutí správního orgánu nelze pro vady vůbec za rozhodnutí považovat.

U příkazu na místě by nicotnost rozhodnutí, spočívající ve vydání příkazového bloku orgánem věcně nepřislušným, mohla nastat za situace, kdy např. strážník obecní policie rozhodl příkazem na místě o přestupku, k jehož projednání je věcně příslušná Policie ČR. Nicotným by byl také příkaz na místě vydaný za spáchání přestupku podle již zrušeného právního předpisu. Jelikož zákon stanoví náležitosti příkazového bloku a tiskopisy příkazového bloku vydává Ministerstvo financí, bylo by nicotností stíženo také rozhodnutí vydané na jiném příkazovém bloku.

¹⁰⁷ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 416-417.

¹⁰⁸ POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotné správní rozhodnutí ve světle správního práva a správního řádu "Quod nullum est, nullum produsit effectum"* [online]. epravo.cz, 27. března 2006 [cit. 3. prosince 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/nicotne-spravni-rozhodnuti-ve-svetle-spravniho-prava-a-spravniho-radu-quod-nullum-est-nullum-produsit-effectum-39479.html>>.

¹⁰⁹ § 77 správního řádu.

Při posuzování nicotnosti předmětného rozhodnutí je nutné důsledně zvažovat, zda jsou vady rozhodnutí skutečně tak závažné, že nemůže dojít k jejich nápravě. K této otázce se vyjadřoval také Veřejný ochránce práv, např. ve stanovisku ze dne 14. března 2013: „*Policie ČR nepochybně nebyla a není věcně příslušná k uložení blokové pokuty za opakované překročení maximální povolené rychlosti, ukládá-li zákon za tento delikt i trest zákazu činnosti. Jestliže ale policie je věcně příslušná k projednání "obyčejného" překročení maximální povolené rychlosti, nemohu hovořit o tom, že Policie ČR není k vydání rozhodnutí o recidivujícím překročení povolené rychlosti vůbec věcně příslušná. V obou případech je totiž postihováno totéž jednání - nadlimitně rychlá jízda, avšak v druhém případě je k tíži pachatele trest korigován (zprísněn) i uložením zákazu činnosti v důsledku recidivy takového jednání. Tento rozdíl má za následek věcnou nepříslušnost (o věci měl rozhodovat někdo jiný), ale nejedná se o naprostý exces z kompetencí policie.*“¹¹⁰ Ve zmíněném stanovisku dospěl Veřejný ochránce práv k závěru, že pochybení Policie ČR nezatížilo rozhodnutí tak závažnou vadou, která by způsobila nicotnost vydaného rozhodnutí. S tímto závěrem si však dovolím nesouhlasit. Veřejný ochránce práv svým tvrzením v podstatě „schválil“ nezákonný postup správního orgánu, který v daném případě nebyl věcně příslušný rozhodovat. Myslím si, že takovým to zlehčováním vzniklého pochybení orgánu veřejné moci, dochází k porušování práv účastníků řízení.

Pomocí tohoto institutu může účastník řízení dosáhnout prohlášení nicotnosti i příkazu na místě, u nějž je jinak vyloučen přezkum na základě řádných opravných prostředků. Z výše nastíněných příkladů je zřejmé, že vydání nicotného rozhodnutí není nereálné, a přestože je správní orgán při rozhodování vázán základními zásadami činnosti vymezenými zejména v ust. § 2 správního řádu, může dojít k excesu a vydání nicotného rozhodnutí.

¹¹⁰ Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 14. března 2013, sp. zn. 6801/2012/VOP.

3. Soudní ochrana

V této poslední kapitole se budu věnovat možnostem přezkumu rozhodnutí, konkrétně původně vydaného příkazu na místě, v rámci správního soudnictví. Postup soudů v oblasti správního soudnictví upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Nejprve vymezím základní znaky správního soudnictví, včetně zásad, na kterých je založeno. Stručně také představím možnosti obrany na úrovni ústavního soudnictví. Poslední část této kapitoly bude věnována konkrétnímu soudnímu rozhodnutí, na němž se pokusím zhodnotit efektivitu prostředků soudní ochrany.

Právo na soudní ochranu, jako jedno ze základních lidských práv, je zakotveno v ust. čl. 36 odst. 2 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“). „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“¹¹¹

Pro soudní ochranu je charakteristická její subsidiární povaha¹¹² spočívající v tom, že se jí lze domáhat až po vyčerpání řádných opravných prostředků v rámci veřejné správy. Toto pravidlo je výslovně zakotveno v ust. § 5 soudního řádu správního: „*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*“¹¹³ Takto obecně formulovaná zásada subsidiarity je následně konkretizována u jednotlivých typů žalob v hlavě II tohoto zákona.

3.1 Pojem soudní ochrany proti příkazu na místě

3.1.1 Ochrana v rámci správního soudnictví

Řízení o přestupcích a jiných správních deliktech bývají v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva považována za řízení o trestním obvinění ve smyslu ust. čl. 6 EÚLP.¹¹⁴ Z toho důvodu se na ně uplatňují požadavky spravedlivého procesu stejně jako v trestním řízení. Kromě požadavků na spravedlivý proces podle EÚLP se na správní trestání použije i úprava spravedlivého trestního procesu dle ust. čl. 40 LZPS. Soudní přezkum rozhodnutí o přestupcích však neposkytoval vždy takovéto záruky,

¹¹¹ Čl. 36 odst. 2 LZPS.

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2016, sp. zn. 3 As 8/2014.

¹¹³ § 5 soudního řádu správního.

¹¹⁴ Srov. Rozsudek ESLP ze dne 2. září 1998 ve věci *Lauko proti Slovensku* (stížnost č. 26138/95)

jako je tomu dnes. Správní soudy dlouho odmítaly možnost soudního přezkumu rozhodnutí, které bylo vydáno v blokovém řízení. Významným rozhodnutím byl v tomto směru rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003. Soudy argumentovaly tím, že osoba obviněná z přestupku se podpisem pokutového bloku vědomě vzdala práva na projednání věci v rámci nezkráceného správního řízení a zároveň tak přišla o možnost podat proti rozhodnutí opravný prostředek. Kvůli nevyčerpání řádných opravných prostředků nebyla splněna zásada subsidiarity pro soudní přezkum, a proto podanou žalobu vyhodnotil správní soud jako nepřípustnou a odmítl ji.¹¹⁵

Podle předchozí právní úpravy, tj. zákona o přestupcích, se uplatňovala také výluka ze soudního přezkumu v případě tzv. bagatelních věcí vymezených v ust. § 83 odst. 1 zákona o přestupcích ve znění zákona č. 254/2001 Sb. účinném ke dni 1. 1. 2002.¹¹⁶ Do této kategorie spadala rozhodnutí o přestupcích, za které nebylo možné uložit pokutu vyšší než 2.000,- Kč nebo zákaz činnosti. Tato výluka ze soudního přezkumu byla zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, pro rozpor se zmíněným čl. 6 EÚLP a dále s čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS. Rozhodnutí o protiústavnosti uvedeného ustanovení ovlivnilo tvorbu a koncepci současné právní úpravy soudního přezkumu činnosti veřejné správy.

Současná právní úprava se vyznačuje plnou jurisdikcí při přezkumu správních rozhodnutí, což znamená, že správní soudy přezkoumávají napadená rozhodnutí jak po stránce skutkové, tak po stránce právní. Se zásadou plné jurisdikce úzce souvisí také zásada dispoziční, která patří mezi základní zásady správního soudnictví a projevuje se v tom, že zahájení řízení před správním soudem závisí plně na aktivitě účastníka řízení. Rozsah přezkumu se poté odvíjí od účastníkem řízení vymezených žalobních bodů.¹¹⁷

S ohledem na již několikrát zmiňovanou zásadu subsidiarity soudního přezkumu není však ani dnes soudní přezkum rozhodnutí vydaného příkazem na místě povolován v širší míře.

3.1.2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Jak již bylo uvedeno v první kapitole této diplomové práce, příkaz na místě je zvláštním typem rozhodnutí, kterým se zasahuje do práv účastníků řízení, a proto je proti němu možné podat žalobu. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (dále jen „žaloba proti rozhodnutí“) je upraveno v ust. § 65 an. soudního řádu správního. Aktivně

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003.

¹¹⁶ FRUMAROVA, Kateřina a kol. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 206-207.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2004, sp. zn. 5 Azs 43/2003.

legitimován k podání žaloby je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné moci v předcházejícím řízení.¹¹⁸

Soudní přezkum má sloužit k odstranění vad předchozího rozhodnutí, které spočívají v jeho nezákonnosti. Při tvrzení pouhé neúčelnosti nebo nesprávnosti nemůže být dosaženo soudní ochrany.¹¹⁹ Za nezákonné rozhodnutí je nutné dle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního považovat i takové rozhodnutí, v rámci kterého správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil.¹²⁰ Vedle zmíněných případů může nastat také situace, kdy bude uložen správní trest ve zřejmě nepřiměřené výši. V takovém případě dává zákon soudu možnost tento nepřiměřeně velký trest snížit, nebo od jeho uložení upustit.¹²¹

K přípustnosti soudního přezkumu příkazu na místě se postupně přiklání i judikatura správních soudů. „Z daných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v takovýchto několika případech nepřímo plyne, že by zřejmě v případech, kdy je zpochybňována samotná skutečnost poskytnutí souhlasu s projednáním přestupku v blokovém řízení, měla být ochrana v rámci správního soudnictví připuštěna“.¹²² Konkrétním rozhodnutím, ze kterého lze tento závěr dovozovat je např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2012, sp. zn. 1 As 23/2012.

Při shrnutí výše uvedeného lze dospět k závěru, že soudní přezkum příkazu na místě je možný jen z důvodu namítané nezákonnosti vydaného rozhodnutí, ke které mohlo dojít v důsledku zkrácení procesních práv účastníka řízení v předcházejícím řízení. Přípustnost přezkumu příkazu na místě jen z tohoto důvodu považuji za dostačující, jelikož pod namítanou nezákonnost dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního lze podřadit značné množství případů. Myslím si tedy, že současné nastavení přezkoumatelnosti příkazu na místě ve správním soudnictví je dostačující.

3.1.3 Kasační stížnost

„Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve věcech správního soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení

¹¹⁸ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 65.

¹¹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 384.

¹²⁰ § 78 odst. 1 soudního řádu správního.

¹²¹ § 65 odst. 3 soudního řádu správního.

¹²² FRUMAROVÁ, Kateřina. K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2014, s. 42.

soudního rozhodnutí.¹²³ Důvody pro podání kasační stížnosti jsou taxativně stanoveny v ust. § 103 soudního řádu správního. Jelikož je proti příkazu na místě přípustná jen žaloba proti rozhodnutí, tak jediným rozhodnutím, které lze kasační stížností napadat, je právě rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Z toho důvodu se jedná o významný nástroj, pomocí kterého Nejvyšší správní soud sjednocuje judikaturu správních soudů.

Vyčerpání opravného prostředku v podobě kasační stížnosti je podmínkou pro oprávnění účastníka řízení podat ústavní stížnost dle § 72 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

V této diplomové práci nebude charakteristice kasační stížnosti a podmínkám pro její uplatnění věnován větší prostor, jelikož se jedná o rozsáhlou oblast, která však není předmětem diplomové práce.

3.1.4 Ochrana v rámci ústavního soudnictví

Kromě ochrany v rámci správního soudnictví přichází v odůvodněných případech v úvahu také ochrana na úrovni soudnictví ústavního. Tvrdí-li účastník řízení, že pravomocným rozhodnutím orgánu veřejné správy bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem, může podat ústavní stížnost.¹²⁴ Pro přístup k Ústavnímu soudu se také uplatňuje zásada subsidiarity v tom smyslu, že ústavní stížnost lze zásadně podat až po vyčerpání všech prostředků k nápravě, které právní řád dává účastníkovi řízení k dispozici. Přezkoumání příkazu na místě Ústavním soudem je proto možné až poté, co se účastník řízení bude bezúspěšně domáhat ochrany všemi dostupnými možnostmi v rámci veřejné správy i v následném soudním řízení u správního soudu.

U vydaného příkazu na místě by tedy musel účastník řízení využít k ochraně svých práv žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a následně kasační stížnost. Příkazem na místě i následnými pravomocnými rozhodnutími by se účastník řízení musel cítit být dotčen na svých základních právech či svobodách a tato tvrzená porušení základních práv by musela být v řízení o ústavní stížnosti prokázána.

3.4 Analýza procesních prostředků obrany na vybraném soudním rozhodnutí

Na následujících řádcích se pokusím na konkrétním soudním rozhodnutí zhodnotit efektivitu jednotlivých procesních prostředků obrany v řízení, kde byl vydán příkaz na místě.

¹²³ § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

¹²⁴ Čl. 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Pro účely analýzy jsem si vybrala usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 1 As 21/2010. Toto rozhodnutí už jsem sice v diplomové práci zmiňovala, avšak přišlo mi zajímavé, a proto se mu nyní budu věnovat podrobněji.

3.5 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 1 As 21/2010¹²⁵

3.5.1 Skutkový stav

Včasně podanou kasační stížností se obviněný z přestupku (dále jen „obviněný“) domáhal zrušení rozsudku vydaného Krajským soudem v Brně dne 30. 10. 2009, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí o odvolání.

Obviněnému byla dne 30. 8. 2007 v blokovém řízení uložena pokuta ve výši 1.000,- Kč za přestupek spočívající v tom, že jako řidič automobilu nebyl při jízdě připoután bezpečnostním pásem. Obviněný se dopustil řady dalších přestupků, v důsledku čehož dosáhl 12 bodů v registru řidičů a byl vyzván k odevzdání řidičského průkazu. Až v tomto okamžiku se dozvěděl, že byl uznán vinným i z výše uvedeného přestupku, ačkoliv jej nespáchal. Přestupku se dopustil bratr obviněného, který si automobil obviněného pravidelně půjčoval. Bratr obviněného na výzvu policistů předložil doklady od vozu, mezi kterými byl občanský i řidičský průkaz obviněného, čehož si však policisté nevšimli a do pokutového bloku uvedli údaje bratra obviněného. Dne 10. 12. 2008 proto obviněný z přestupku podal žádost o obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Žádost o obnovu Policie ČR, Městské ředitelství policie Brno, dne 13. 2 2009 zamítla s odůvodněním, že bratr obviněného byl vyzván k předkládání příslušných dokladů jednotlivě a zároveň vyloučila vizuální podobnost mezi obviněným a jeho bratrem. Na základě těchto bodů dle Policie ČR nemohlo dojít k záměně osob. Své tvrzení podpořila ještě přezkoumáním podobnosti podpisů na vydaném bloku s podpisy na žádost o vydání občanského průkazu. Na základě uvedeného dospěla Policie ČR k závěru, že podpis na pokutovém bloku se shoduje s podpisy obviněného na žádosti o vydání občanského průkazu, naopak podpis bratra obviněného se neshoduje s jeho podpisy v žádosti o vydání občanského průkazu.

Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti na povolení obnovy podal obviněný odvolání k Policii ČR, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje. Odvolací orgán podané odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí o zamítnutí žádosti na obnovu řízení s odkazem na nepřipustnost obnovy řízení.

¹²⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 1 As 21/2010.

Obviněný se následně domáhal ochrany svých práv žalobou proti rozhodnutí podanou u Krajského soudu v Brně, avšak ani v tomto případě nebyl úspěšný a podaná žaloba ze dne 30. 10. 2009 byla zamítnuta. O včas podané kasační stížnosti rozhodoval Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud přezkoumával otázku přípustnosti obnovy řízení proti rozhodnutí, které bylo vydáno se souhlasem účastníka řízení. Ve svém posouzení dospěl k následujícímu závěru: „*V žádosti o obnovu řízení udávané zfalšování podpisu nebo záměna identity obviněného z přestupku na pokutovém bloku a navrhované důkazy vztahující se k těmto tvrzením je nepochybně nutné považovat za důvod pro obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.*“ V následujícím odůvodnění dále uvádí, že: „*Žádost o obnovu řízení podanou podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, v níž žadatel uvádí, že neudělil souhlas s vyřízením přestupku v blokovém řízení, tedy není možné bez dalšího zamítnout.*“

Nejvyšší správní soud tedy konstatoval, že se jedná o případ, u kterého nemůže být žádost o obnovu řízení automaticky zamítnuta.

3.5.2 Analýza efektivity obranného prostředku

V daném řízení se obviněný neúspěšně pokoušel o nápravu vadného rozhodnutí od okamžiku, kdy se o předmětné vadě dozvěděl. Obviněný vyčerpal všechny dostupné prostředky ochrany v rámci veřejné správy, což mu umožnilo následně využít kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se v řízení o kasační stížnosti zabýval klíčovou otázkou ohledně udělení, resp. neudělení souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení. Souhlas obviněného s projednáním přestupku v blokovém řízení je podmínkou „*conditio sine qua non*“, tj. podmínka bez které nelze v blokovém řízení rozhodnout.¹²⁶ Pokud obviněný v žádosti o obnovu řízení zpochybňuje udělení souhlasu, tak musí být dle Nejvyššího soudu provedeno šetření za účelem zjištění, zda obviněný s uložením pokuty v blokovém řízení souhlasil či ne.

První prostředek obrany, který obviněný k ochraně svých práv využil, byla obnova řízení na návrh. V době rozhodování o tomto případě byla obnova řízení automaticky vyloučena, a proto nehodnotím jako příliš překvapivé, že Policie ČR, jak na úrovni prvostupňového, tak odvolacího orgánu podané návrhy obviněného zamítla. Ke změnám v ustáleném rozhodování soudů a zároveň také ke sjednocování rozhodovací praxe dochází většinou až na nejvyšší úrovni soudní soustavy, ve správním soudnictví tedy u Nejvyššího

¹²⁶ Podrobněji viz kapitola 1.1, 1.1.2.

správního soudu. Popsané rozhodnutí bylo v tomto ohledu přelomové a podstatným způsobem ovlivnilo přípustnost obnovy řízení.

Hodnotím pozitivně změnu v rozhodovací praxi, dle které je nyní možné napadat rozhodnutí v blokovém řízení, resp. vydané příkazem na místě, z důvodu tvrzeného neudělení souhlasu s rozhodnutím ve zkráceném řízení o přestupku. V případě prokázání, že podpis na příkazovém bloku nepatří osobě, jejíž údaje jsou v bloku vyplněny, by mohlo dojít k obdobným situacím jako v popsáném případě, kdy obviněný by byl trestán za přestupek, který spáchal někdo jiný.

Jelikož se obviněný domohl přezkumu vydaného rozhodnutí, lze kasační stížnost označit za efektivní prostředek ochrany proti vydanému rozhodnutí.

Závěr

Odpověď na otázku možnosti přezkumu příkazu na místě, která byla hlavním tématem této diplomové práce, lze shrnout tak, že přestupkový zákon a společně s ním správní řád poskytují účastníkovi řízení, v němž bylo rozhodnuto příkazem na místě, prostředky obrany proti vydanému příkazu na místě přímo v rámci veřejné správy, avšak pouze ve zvláštních případech. Jednotlivým prostředkům obrany jsem se podrobně věnovala výše v diplomové práci, včetně jejich přípustnosti, resp. v některých případech nepřípustnosti, proto si dovoluji v podrobnostech odkázat na příslušné kapitoly. Na následujících řádcích shrnu klíčové body práce a stručně zodpovím výzkumné otázky, které pro připomenutí uvádím v poznámce.¹²⁷

Rozhodujícím okamžikem, od kterého se následně odvíjí všechny možnosti obrany proti rozhodnutí o spáchání přestupku, je podpis příkazového bloku obviněným z přestupku. Podepsáním příkazového bloku, jakožto vyjádřením souhlasu se spáchaným přestupkem, jeho projednáním příkazem na místě a uložením pokuty, se obviněný z přestupku dobrovolně vzdává práva na projednání přestupku v klasickém správním řízení a s tím související možnost podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek. Za splnění zákonem stanovených podmínek však může z moci úřední zahájit přezkum nadřízený správní orgán, a to konkrétně formou přezkumného řízení, obnovou řízení z moci úřední nebo řízením o prohlášení nicotnosti. Řízení o prohlášení nicotnosti rozhodnutí slouží také k vypořádání se s vadami příkazu na místě, spočívajících v tom, že o přestupku rozhodl příkazem na místě jiný správní orgán, než který je k tomu podle zákona oprávněn. Následkem takového pochybení je prohlášení nicotnosti vydaného rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti rozhodujícího správního orgánu.

Právní řád přiznává účastníkovi řízení nejprve možnosti obrany v rámci veřejné správy. Jakožto mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému příkazu na místě je přípustná obnova řízení na návrh účastníka, která však může být v souladu s ustálenou judikaturou povolena jen v případě, že je rozporován samotný souhlas účastníka řízení s rozhodnutím ve věci formou příkazu na místě a následným uložením pokuty. Kromě opravného prostředku má účastník řízení možnost podat podnět k zahájení řízení přezkumného, obnovy řízení z moci úřední a prohlášení nicotnosti vydaného příkazu na místě.

¹²⁷ Lze po podepsání příkazového bloku obviněným z přestupku zahájit přezkum příkazu na místě z moci úřední? Může se obviněný z přestupku proti vydanému příkazu na místě bránit v řízení před soudem? Co se stane, pokud příkazem na místě rozhodne o přestupku jiný správní orgán, než kterého k tomu opravňuje zákon? Jaký je následek v případě zjištění, že obviněný z přestupku nepodepsal příkazový blok, resp. jej podepsal někdo jiný?

Řízení o posledně zmiňovaných prostředcích však nejsou v dispozici účastníka řízení a nelze se na ně při přezkumu vydaného příkazu na místě spoléhat.

S ohledem na ust. čl. 36 odst. 2 LZPS je umožněna soudní kontrola rozhodnutí vydaných orgánem veřejné správy, resp. vydaného příkazu na místě. Na úseku správního soudnictví se účastník může domáhat přezkumu na základě oprávnění zakotvených v soudním řádu správním, a to konkrétně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Proti rozhodnutí o žalobě se může účastník řízení bránit kasační stížností, která je posledním prostředkem přezkumu v rámci správního soudnictví. V případě, že bylo vydaným příkazem na místě významně zasaženo do základních práv účastníka řízení, je tomuto dána možnost obrátit se s ústavní stížností na Ústavní soud.

Jak jsem již zmiňovala v kapitole 3.1, je soudní kontrola rozhodnutí vydaných v rámci veřejné správy přípustná až po vyčerpání prostředků obrany ve veřejné správě. Zásada subsidiarity tak odráží princip dělby moci ve státě, na základě kterého by nemělo být nadměru zasahováno soudy do činnosti moci výkonné.

Lze říci, že přestože je za určitých podmínek, zejm. při naplnění taxativních důvodů pro použití jednotlivých prostředků obrany, přezkum příkazu na místě dovolen, nelze se na tuto možnost spoléhat právě s ohledem na souhlas účastníka řízení se způsobem projednání spáchaného přestupku. Podle mého názoru však současná právní úprava poskytuje možnosti přezkumu přiměřené povaze příkazu na místě. Vzhledem k četnosti použití tohoto institutu při rozhodování o přestupcích by neomezenost přezkumu mohla vést k jeho zneužívání a následně i zahlcení správních orgánů a soudů. Naopak, pokud by byl přezkum vydaného příkazu na místě zcela vyloučen, domnívám se, že by bylo nepřiměřeně zasahováno do práv účastníků řízení, jelikož za chyby správního orgánu by v žádném případě neměl být postihován účastník řízení.

Má-li účastník řízení pochybnosti o okolnostech, za nichž mělo ke spáchání přestupku dojít, a není-li si zcela jist svou vinou, neměl by dle mého názoru souhlasit s projednáním přestupku příkazem na místě. Jakmile totiž podepíše příkazový blok, jeho možnosti obrany proti vydanému příkazu se značně omezují. Hlavním důvodem, který podle mě vede k tomu, že pachatel přestupku souhlasí s jeho projednáním příkazem na místě, je omezení maximální výše pokuty, která může být uložena. Pod vidinou menší pokuty, souhlasí pachatel přestupku s jeho projednáním ve zkráceném řízení i při nejednoznačných okolnostech jeho spáchání, aniž by si uvědomoval riziko spočívající v omezeném přezkumu takto vydaného rozhodnutí, resp. příkazu na místě.

Na úplný závěr bych si dovolila malé doporučení, aby pachatel přestupku v případě pochybnosti o své vině, nesouhlasil s rozhodnutím o přestupku příkazem na místě, ale aby se o přestupku vedlo klasické správní řízení. Správní orgán bude v řízení povinen náležitě zjistit skutkový stav a tento také dokázat. Ve sporných případech tak může být nakonec rozhodnuto tak, že domnělý pachatel není vinný ze spáchání projednávaného přestupku.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 1047 s.
2. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 916 s.
3. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 520 s.
4. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 400 s.
5. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 1050 s.
6. KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. 960 s.
7. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s.
8. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.
9. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 448 s.
10. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGLON, 2012. 1448 s.
11. FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 304 s.
12. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s.
13. JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 632 s.
14. FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. 884 s.
15. BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

Právní předpisy

1. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
3. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 31. 5. 2017
4. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
5. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
6. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
8. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Judikatura a rozhodnutí jiných orgánů

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2010, sp. zn. 8 As 68/2010.
2. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. srpna 2010, sp. zn. 22 Ca 261/2009.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2008, sp. zn. 3 As 58/2007.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2016, sp. zn. 3 As 8/2014.
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2018, sp. zn. 2 As 67/2018.
7. Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014, sp. zn. 4 As 127/2014.
8. Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, sp. zn. 6 As 39/2009.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2011, sp. zn. 8 As 8/2010.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2011, sp. zn. 2 As 77/2011.
12. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. června 2019, sp. zn. 30 A 194/2017.

13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2015, sp. zn. 8 As 193/2014.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. 5 A 16/2008.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2013, sp. zn. 4 As 40/2012.
16. Rozsudek ESLP ze dne 2. září 1998 ve věci *Lauko proti Slovensku* (stížnost č. 26138/95).
17. Nález Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003.
19. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 1 As 21/2010.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2004, sp. zn. 5 Azs 43/2003.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2012, sp. zn. 1 As 23/2012.
22. Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 14. března 2013, sp. zn. 6801/2012/VOP.

Odborné články

1. FRUMAROVÁ, Kateřina. K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2014. 270 s.

Internetové zdroje

1. POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotné správní rozhodnutí ve světle správního práva a správního řádu "Quod nullum est, nullum prodesit effectum"* [online]. epravo.cz, 27. 3. 2006 [cit. 3. prosince 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/nicotne-spravni-rozhodnuti-ve-svetle-spravniho-prava-a-spravniho-radu-quod-nullum-est-nullum-prodesit-effectum-39479.html>>.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá tématem příkazu na místě a možnostmi jeho přezkumu. Příkaz na místě je zvláštním typem rozhodnutí, které se vydává nejčastěji v řízení o přestupcích. Specifická povaha příkazu na místě spočívá ve zkráceném průběhu řízení, včetně omezeného dokazování. Klíčovým bodem pro rozhodnutí formou příkazu na místě je podpis příkazového bloku účastníkem řízení, resp. obviněným ze spáchání přestupku. Okamžikem podepsání příkazového bloku nabývá příkaz na místě právní moci a vykonatelnosti, a v důsledku toho dochází k vyloučení některých prostředků obrany.

V diplomové práci jsou rozebrány jednotlivé prostředky obrany proti příkazu na místě, včetně podmínek jejich použitelnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že je použití řady prostředků obrany proti příkazu na místě vyloučeno, věnuje se práce i těmto s odůvodněním jejich neaplikovatelnosti. Přezkoumatelnost příkazu na místě v rámci veřejné správy je stěžejní částí této práce, a proto se práce také snaží o zhodnocení použitelnosti jednotlivých prostředků obrany.

Mezi základní lidská práva patří právo na soudní přezkum pravomocných rozhodnutí veřejné správy, kterým byl účastník zkrácen na svých základních právech. Poslední kapitola diplomové práce je proto věnována právě soudnímu přezkumu.

Summary

The diploma thesis deals with the topic of the order on the scene and the possibilities for its reviewing. The order on the scene is a special type of decision that is most often issued in proceedings of administrative offense. The specific characters of the order on the scene lies in simplified of the proceedings. There is also limited the taking of evidence. The key point for decision in the form of an order on the scene is the signature of the block by the accused. At the moment of signing the block, the order on the scene becomes final. The signed block is in the legal force and it is enforceable. There is a limited possibility of reviewing against the signed block.

The diploma thesis describes the possibilities of the defense against the order on the scene and conditions of their applications and also the reasons of unusability some of them. The reviewability of the order on the scene by the public administration is a main part of this diploma thesis. Therefore the work also tries to analyze the applicability of individual review recourses.

Fundamental human rights include the right to judicial review of final decisions of the public administration by which the accused's fundamental right has been reduced. The final chapter of the diploma thesis is therefore devoted to judicial review.

Klíčová slova

Příkaz – příkaz na místě – příkazový blok – obnova řízení – přezkumné řízení –
blokové řízení – přestupek – soudní přezkum – žaloba proti rozhodnutí – pokuta – rozhodnutí

Keywords

order – order on the scene – block – renewal of proceedings – administrative review –
– block proceedings – administrative offense – judicial review – action against the decision –
penalty – decision