

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Michaela Pechová**

**Přestupky proti občanskému soužití dle zák. č. 250/2016 Sb.**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2019**

**Prohlášení:**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Přestupky proti občanskému soužití dle zák. č. 250/2016 Sb.*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 20. 3. 2019

.....  
Michaela Pechová – autor práce

**Poděkování:**

Ráda bych touto cestou vyjádřila poděkování JUDr. Martinu Škŕrkovi, Ph.D. za jeho cenné rady a odborné vedení mé diplomové práce. Mé poděkování patří rovněž JUDr. Františku Svobodovi, předsedovi Komise pro projednávání přestupků Statutárního města Brna, městské části Brno-Líšeň za konzultaci a spolupráci při získávání údajů pro výzkumnou část práce.

## Obsah

Úvod.....	5
1 Hmotněprávní základ řízení o přestupcích proti občanskému soužití.....	8
1.1 Legální definice přestupku.....	8
1.2 Přestupky proti občanskému soužití.....	9
1.2.1 Občanské soužití.....	9
1.2.2 Charakteristika přestupků proti občanskému soužití.....	10
1.3 Právní úprava přestupků proti občanskému soužití dle zák. č. 251/2016 Sb. ....	14
1.3.1 Přestupek podle § 7 odst. 1 písm. a), § 7 odst. 2 písm. a) .....	14
1.3.2 Přestupek podle § 7 odst. 1 písm. b).....	15
1.3.3 Přestupek podle § 7 odst. 1 písm. c), § 7 odst. 2 písm. b).....	15
1.3.4 Přestupek podle § 7 odst. 3 .....	17
2 Řízení o přestupcích proti občanskému soužití.....	19
2.1 Příslušnost správního orgánu.....	19
2.2 Účastníci řízení a osoba přímo postižená spácháním přestupku .....	21
2.2.1 Osoba přímo postižená spácháním přestupku a osoba poškozená.....	22
2.2.2 Vztah osoby přímo postižené spácháním přestupku a řízení o přestupcích proti občanskému soužití .....	24
3 Zahájení řízení o přestupku proti občanskému soužití .....	27
3.1 Obecně k zahájení řízení o přestupku proti občanskému soužití.....	27
3.2 Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.....	29
3.2.1 Specifika řízení o přestupku urážky na cti.....	30
3.2.2 Institut souhlasu .....	31
3.2.3 Specifické případy udělení souhlasu se zahájením řízení .....	33
4 Posouzení efektivity institutu souhlasu při zahajování řízení o přestupku proti občanskému soužití.....	37
Závěr.....	41
Seznam literatury .....	45

## Úvod

Téma „*Přestupky proti občanskému soužití dle zák. č. 250/2016 Sb.*“ je nejenom pro mě, ale zejména pro odborné kruhy velice aktuální a diskutované téma, neboť vznik nové právní úpravy přestupkového práva přináší množství zásadních změn. Kvůli předchozímu zcela nevyhovujícímu stavu právní úpravy byla reforma v této oblasti čím dál tím více žádoucí. Předchozí právní úprava odpovědnosti za správní delikty byla silně kritizována pro svoji nekonceptnost a roztržitost a volala po novém pojetí správního trestání.

Přestupkové právo prošlo při rekodifikaci výraznými změnami jak v části hmotněprávní, tak i procesní. Jako takové se přestupkové řízení velmi přiblížilo řízení trestnímu, a stalo se tak mnohem formálnější. Striktnější forma procesních postupů v rámci přestupkového práva zapříčinila nutnost rozsáhlejší a náročnější administrativní činnosti příslušných správních orgánů. Výraznou změnou, jež bude hlavním tématem této diplomové práce, je zavedení institutu souhlasu se zahájením řízení o přestupku, neboť řízení o přestupku lze zahájit s účinností zákona č. 250/2016 Sb. pouze z moci úřední, avšak v některých případech se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. V platné a účinné právní úpravě nahradilo řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku řízení o přestupcích zahajovaných dle zák. č. 200/1990 Sb. na návrh. Mezi takto projednávané přestupky patří převážná většina přestupků proti občanskému soužití, a proto jsou mj. tyto přestupky vhodné pro analýzu a vystižení účinků nové právní úpravy přestupkového práva. V souvislosti s touto problematikou je zapotřebí rovněž zdůraznit, že souhlas osob přímo postižených spácháním přestupku není podmínkou zahájení řízení o všech přestupcích proti občanskému soužití, avšak tato práce bude pojednávat převážně o přestupcích této kategorie, u nichž je souhlasu se zahájením řízení zapotřebí.

Cílem diplomové práce je popis a zhodnocení nové právní úpravy přestupkového řízení se zaměřením na institut souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku při projednávání přestupků proti občanskému soužití a posouzení efektivity postupu při zahajování řízení s takovým souhlasem. V práci se zaměřím na zodpovězení následující výzkumné otázky: **Je zahájení přestupkového řízení podmíněné souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku efektivní?**

Strukturálně se diplomová práce dělí na čtyři kapitoly, přičemž v kapitole první vymezím nejprve hmotněprávní základ přestupkového řízení, a to za pomoci deskriptivní metody. Stručně charakterizuji pojem přestupek a vymezím jeho legální definici. Následně se budu zabývat již konkrétně přestupky proti občanskému soužití, stručně vymezím pojem „občanské soužití“, charakterizuji základní znaky těchto přestupků a vymezím strukturu jejich právní úpravy. V kapitole druhé rozeberu vybrané základní aspekty řízení o přestupku proti občanskému soužití, a to zejména obecně řízení o přestupku, příslušnost správního orgánu, včetně charakteristiky účastníků řízení a osoby přímo postižené spácháním přestupku. Vymezím rovněž vztah osoby přímo postižené spácháním přestupku k osobě poškozené, a také její vztah k řízení o přestupku proti občanskému soužití. V kapitole třetí se zaměřím na řízení o přestupku proti občanskému soužití, zejména na způsob zahájení řízení o takovém přestupku. Nejdříve rozeberu způsob zahájení řízení obecně, a poté se přesunu k zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. V rámci této kapitoly vymezím, co rozumíme pod pojmem „souhlas“ se zahájením řízení, a jaké jsou specifické případy jeho udělení. Následně rozeberu konstrukci zahájení řízení o přestupku proti občanskému soužití s takovým souhlasem, včetně postupů v případě jeho neudělení. V závěru této kapitoly se zaměřím na specifikum řízení se souhlasem osoby přímo postižené v případě řízení o přestupku urážky na cti, neboť v tomto případě je řízení obohaceno ještě o další specifický postup řízení. V kapitole poslední posoudím na základě zjištěných dat efektivitu nové právní úpravy zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku proti občanskému soužití. Zejména provedu zhodnocení získaných dat o četnosti evidovaných a meritorně skončených řízení o přestupcích proti občanskému soužití v praxi. Zaměřím se zejména na porovnání počtů takto skončených řízení o přestupcích proti občanskému soužití za účinnosti právní úpravy zák. č. 200/1990 Sb. ve srovnání s počty páchaných a meritorně rozhodnutých přestupků dle zák. č. 250/2016 Sb. v městské části Brno-Líšeň. Úřad městské části Brno – Líšeň jsem si vybrala proto, že zde mám své trvalé bydliště a jiné městské části nebyly schopné z kapacitních důvodů data potřebná pro posouzení efektivity zkoumaného institutu poskytnout.

Stěžejní část práce bude spočívat v zodpovězení výše uvedené výzkumné otázky, jež se dotýká efektivity poskytování souhlasu se zahájením přestupkového řízení. Pro posouzení efektivity jsem zvolila spolupráci s Úřadem městské části Brno – Líšeň, a to konkrétně s Komisí pro projednávání přestupků, která mi poskytla podklady

pro sestavení statistiky páchaných přestupků v této městské části, a také mi poskytla data pro výpočet procentuálního nárůstu počtu projednávaných a meritorně skončených přestupků proti občanskému soužití od účinnosti právní úpravy zák. č. 250/2016 Sb. Na základě těchto podkladů zhodnotím výhody, nevýhody a celkovou efektivnost zahájení řízení o předmětných přestupcích proti občanskému soužití se souhlasem osob přímo postižených těmito přestupky.

Je nutné zdůraznit, že se diplomová práce věnuje pouze hmotněprávnímu základu a výseči procesních aspektů projednávání a rozhodování o přestupcích proti občanskému soužití v kontextu nové právní úpravy související se zavedením institutu souhlasu se zahájením řízení o přestupku. Pro dosažení stanoveného cíle práce použiji především popisnou a analytickou metodu, které budou doplněny o kritické hodnocení nové právní úpravy přestupkového řízení se zaměřením na zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.

Při psaní práce jsem vycházela zejména z účinné právní úpravy zákona č. 250/2016 Sb. a 251/2016 Sb. a praktických komentářů k nim, včetně důvodové zprávy a článků, jež se zabývaly příchodem nové právní úpravy správního trestání a novot, jichž jsme se v této oblasti dočkali. K definici stěžejních pojmů souvisejících s tématem této práce jsem využila rovněž dostupné judikatury, jež se převážně vztahovala k zákonu č. 200/1990 Sb., neboť na ni soudy stále odkazují a pojmy nově nedefinují. Vycházela jsem rovněž z monografií vyšlých po účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., které shrnují základní aspekty nové právní úpravy přestupkového řízení a základní hmotněprávní pojmy.

# 1 Hmotněprávní základ řízení o přestupcích proti občanskému soužití

## 1.1 Legální definice přestupku

Dle platné a účinné právní úpravy je pojem „přestupek“ definován jako: „společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin“.<sup>1</sup> Definice navazuje na dřívější právní úpravu, jež vymezovala pojem „přestupek“ velmi podobně. V zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též jako „zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“ nebo „zák. č. 250/2016 Sb.“) je přesně vymezeno, jaké jednání je přestupkem a jaké jsou podmínky odpovědnosti za jeho spáchání. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich přitom odstranil dualitu přestupků a tzv. jiných správních deliktů a zavedl jednotný pojem „přestupek“ (viz § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).<sup>2</sup> Sjednocením pojmu přestupek se tímto krokem dosáhlo vyšší míry transparentnosti právní úpravy správního trestání, zejména co do trestnosti možných forem útoků proti zájmům veřejné správy.<sup>3</sup>

Z definice vymezené zákonem č. 250/2016 Sb. je zřejmá snaha zákonodárce o zachování návaznosti na předchozí právní úpravu zákona o přestupcích<sup>4</sup>, neboť je pojem přestupku, stejně jako v předchozí právní úpravě, vymezen materiálně formálními kritérii.<sup>5</sup> Legální definice přestupku byla obohacena definičním znakem protiprávnosti přímo v textu zákona. Protiprávnost je však zákonným znakem každého přestupku, ať již je tento znak v zákoně přímo vyjádřen, či nikoliv. Z definice pojmu rovněž vymizelo zavinění,<sup>6</sup> které i nadále zůstává základním znakem přestupku spáchaného fyzickou osobou, přestože bylo přesunuto do jiných ustanovení (zejména s ohledem na to, že u podnikajících fyzických osob a právnických osob není zavinění pojmovým znakem spáchaného přestupku<sup>7</sup>).<sup>8</sup>

<sup>1</sup> § 5 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>2</sup> FILIPKOVÁ, Patricie. Změny v oblasti přestupkového práva – co nás čeká a nemine? [online]. *epravo.cz*, 15.11.2016, [cit. 27. 1. 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-oblasti-prestupkoveho-prava-co-nas-ceka-a-nemine-103645.html>>.

<sup>3</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář ke zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. s. 59.

<sup>4</sup> zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>5</sup> MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 25-30.

<sup>6</sup> Srovnej § 2 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>7</sup> Například u právnické osoby je dána objektivní odpovědnost. Tedy odpovědnost bez ohledu na zavinění.



V souvislosti s tím, že přestupkové i trestní právo chrání okruh společenských vztahů, zájmů, hodnot, jež se mnohdy překrývají, je zapotřebí rovněž odlišovat přestupky od trestných činů. Z tohoto důvodu je definován přestupek také negativně. Vymezení přestupků proti trestným činům je postaveno na pomyslné hranici míry společenské škodlivosti a intenzity zásahu do společensky chráněných zájmů, přičemž mj. tyto faktory od sebe přestupky a trestné činy oddělují.<sup>9</sup> Naplní-li protiprávní jednání znaky trestného činu, odpovědnost za přestupek nevzniká, neboť je svou povahou k odpovědnosti za trestný čin subsidiární.<sup>10</sup>

## 1.2 Přestupky proti občanskému soužití

### 1.2.1 Občanské soužití

Pokud se tato práce soustředí na problematiku přestupků proti občanskému soužití, je nutné pojem „občanské soužití“ definovat. To je však velmi problematické, neboť jeho legální definici v našem právním řádu nenajdeme. Důvodem je zřejmě nemožnost přesně vymezit, co konkrétně pod tento pojem zařadit. Vzhledem k tomu, že se skutková podstata přestupků ukrývajících se pod souhrnným označením „přestupky proti občanskému soužití“ až na drobné změny ve formulaci hypotéz po rekodifikaci nezměnila, lze užít jak komentářovou literaturu, tak soudní rozhodnutí vztahující se k předchozí právní úpravě, které pojem „občanské soužití“ definují. Nejvyšší správní soud v této souvislosti v jednom ze svých rozhodnutí vymezil, že: „*Neurčitým právním pojmem je např. pojem veřejný zájem, veřejný pořádek, občanské soužití, pohoda bydlení apod., jejichž obsah musí případ od případu posuzovat správní orgán, a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv.*“<sup>11</sup> Dle rozsudku Městského soudu v Praze chápeme: „*Občanské soužití, jako tzv. neurčitý právní pojem, můžeme jej definovat jako určitý soubor ustálených pravidel jednání a chování ve společnosti, který je založen na respektování práv ostatních lidí, jejichž dodržování v určitém čase a místě je ve společnosti obvyklé.*“<sup>12</sup> Dle komentáře k zákonu o přestupcích, přesněji k § 49 dřívější právní úpravy, lze vymezit občanské soužití jako: „*soubor pravidel chování, kdy zachování těchto pravidel nad*

---

<sup>8</sup>POTĚŠIL, Lukáš. Nová právní úprava správního trestání. In *Sborník přednášek z odborné konference Právo ve veřejné správě 2017*. Brno, 2017.

<sup>9</sup>MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. s. 16.

<sup>10</sup>PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 105.

<sup>11</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 13/2007-56.

<sup>12</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č.j. 1 A 24/2010-22.

*rámec právních norem je považováno podle obecného názoru a přesvědčení jako nutná podmínka klidného a zároveň pořádaného soužití obyvatel, a to nejen v daném místě a čase, ale i situaci.*<sup>13</sup>

Pojem „občanské soužití“ je tedy neurčitým právním pojmem, při jehož výkladu věcně a místně příslušný správní orgán projednávající přestupky proti občanskému soužití musí posoudit jeho obsah vždy s ohledem na konkrétní případ a rozhodnout, zda k porušení občanského soužití došlo, či nikoliv. Jinak řečeno věcně a místně příslušný správní orgán musí rozhodnout, zda je možné konkrétní případ subsumovat pod skutkovou podstatu některého z přestupků proti občanskému soužití, které jsou upraveny v ustanovení § 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“ nebo také „zák. č. 251/2016 Sb.“).

## 1.2.2 Charakteristika přestupků proti občanskému soužití

Přestupky proti občanskému soužití lze vymezit obecně jako jednání pachatele přestupku narušující dobré vztahy mezi lidmi tvořícími určitou společnost. Ustanovením § 7 zákona o některých přestupcích je chráněno několik společensky důležitých atributů lidského života. Jedná se o ochranu lidské důstojnosti, cti, lidského zdraví, poklidného soužití v souvislosti s právem na soukromí, na rodinný život a v neposlední řadě ochrana před rasovou či jinou diskriminací. Tyto hodnoty jsou chráněny nejen na poli vnitrostátního práva, a to Listinou základních práv a svobod (například čl. 3, čl. 7, čl. 10, a další)<sup>14</sup>, ale také právem mezinárodním. Kořeny ochrany v rámci mezinárodního práva můžeme nalézt i v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (konkrétně čl. 8, čl. 14)<sup>15</sup>.

Přestupky proti občanskému soužití jsou speciální kategorií přestupků projednávaných správními orgány, neboť chrání rovněž zájmy přesahující do práva soukromého. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále také jako „občanský zákoník“), obecně nestanoví „sankce“ za zásah do osobnostních práv, zejména v případě práva na ochranu cti, důstojnosti, tělesné integrity, nýbrž stanovuje pouze povinnost ochrany těchto zájmů. Obecně: „*Soukromé právo spočívá zejména na zásadách, že každý má právo na ochranu svého života a zdraví, jakož i svobody, cti, důstojnosti a soukromí.*“<sup>16</sup> Zájmy vymezené občanským zákoníkem jsou však natolik společensky důležité, že vyžadují

<sup>13</sup>ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: Komentář ke zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. s. 125.

<sup>14</sup>Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

<sup>15</sup>Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

<sup>16</sup>§ 3 odst. 2 písm. a) zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

v případě jejich narušení právní ochranu i prostředky veřejného práva. Projednáváním přestupků proti občanskému soužití spadajícím do oblasti veřejného práva, je tak zajištěna větší garance ochrany základních osobnostních práv stanovených v jednotlivých skutkových podstatách. Sankce ukládané správním orgánem mohou být vynuceny státní mocí, a proto se ochrana výše uvedených práv prostředky přestupkového práva jeví jako poněkud efektivnější. Základní atributy chráněné zákonem o některých přestupcích (přesněji v § 7) vychází, jak již bylo nastíněno výše, z ustanovení občanského zákoníku, neboť dle tohoto právního předpisu: „Ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.“<sup>17</sup>

Přestupek je, jak již bylo nastíněno v kapitole 1.1, definován materiálními a formálními znaky. Každý přestupek musí splňovat obecné zákonné znaky, znaky skutkové podstaty přestupku a zároveň musí být společensky škodlivý. Mezi obecné zákonné znaky patří věk a přičetnost pachatele, zároveň musí být jednání protiprávní. Obecně k odpovědnosti za přestupek tak nepostačuje, že jsou naplněny formální znaky přestupku<sup>18</sup>, ale samotný čin musí být společensky škodlivý. Zákonodárce tak zohledňuje možnou vyšší četnost bagatelního porušování práva v oblasti správního trestání a snaží se, aby tato jednání nedosahující míry společenské škodlivosti, přestože naplnila znaky skutkové podstaty přestupku, nebyla stíhána<sup>19</sup>. Otázka viny, tedy spáchání přestupku, se posuzuje podle zhodnocení toho, zda se konkrétní společenská škodlivost pohybuje v mezích typové škodlivosti. Tato typová škodlivost vychází z toho, že určité skupiny činů mají za následek určitý typový stupeň škody.<sup>20</sup>

Znakem všech přestupků je protiprávnost, jež znamená, že je jednání osoby v rozporu s objektivním právem, přičemž takovým činem je porušena povinnost stanovená zákonem či taková povinnost opomenuta. Jedná se o obligatorní obecný znak každého přestupku, bez jeho naplnění nelze o přestupku hovořit.<sup>21</sup>

Při spáchání přestupku musí být rovněž naplněny znaky skutkové podstaty přestupku, které jej charakterizují a individualizují. Přičemž skutková podstata je pojem

---

<sup>17</sup>§ 81 odst. 2 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>18</sup>Více viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135: „Aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují.“

<sup>19</sup>KORBEL, František. *Co přinese nová úprava přestupků*. právníprostor.cz, 31. 1. 2017 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/co-prinese-nova-uprava-prestupku>>.

<sup>20</sup>PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 89-99.

<sup>21</sup>PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 96.

označený jako skutek de iure zúžený co do svého rozsahu.<sup>22</sup> Zahrnuje pouze fakta trestněprávně relevantní z hlediska základů odpovědnosti. Jedná se o typové znaky, které odlišují jednotlivé přestupky. Těmito znaky jsou objekt, subjekt, objektivní stránka, subjektivní stránka.<sup>23</sup>

Objektem u této kategorie přestupků je „občanské soužití“, jež spolu s jeho narušením představuje obligatorní znak všech přestupků vymezených § 7 zákona o některých přestupcích. Přičemž: „*Narušení občanského soužití je pak trestáno tehdy, dojde-li k jeho negativnímu zasažení jednáním určité intenzity, jež svojí povahou typově odpovídá jednáním uvedeným v demonstrativním výčtu hrubých jednání v § 49 zákona o přestupcích.*“<sup>24</sup> Objekt rozeznáváme obecný, druhový a individuální. Dle objektu druhového je členěn zákon o některých přestupcích. Druhový objekt totiž „*znamená určitou skupinu příbuzných chráněných zájmů, které patří do stejné oblasti*“<sup>25</sup>, jako jsou právě přestupky proti občanskému soužití. Individuální objekty skutkových podstat přestupků proti občanskému soužití, jakožto *konkrétní zájmy a hodnoty*<sup>26</sup> chráněny příslušným ustanovením zákona, jsou vždy konkretizovány pod písmeny daného ustanovení. Například podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích je chráněna čest a důstojnost člověka, podle písm. b) téhož ustanovení a odstavce je chráněno lidské zdraví. (dále viz kapitola 1.3).

Objektivní stránka přestupku proti občanskému soužití spočívá v určitém typovém jednání<sup>27</sup> pachatele, jenž narušuje občanské soužití a způsobuje zákonem předvídaný následek. Přičemž jednání je zpravidla takové, které narušuje chráněný individuální objekt – např. zdraví člověka, a následek je u přestupků proti občanskému soužití jeho narušení – tedy např. ublížení na zdraví. V rámci objektivní stránky přestupku musí existovat mezi jednáním směřujícím k předpokládanému následku příčinná souvislost. Subjektem přestupků proti občanskému soužití může být zpravidla kdokoliv, pokud splňuje výše uvedené obecné požadavky na pachatele. Tedy fyzická osoba podnikající i nepodnikající a právnická osoba, jíž je přičitatelné jednání jiné fyzické osoby<sup>28</sup>. U přestupků proti občanskému soužití je zpravidla pro naplnění subjektivní stránky přestupku zapotřebí zaviněné jednání. Nejvyšší správní soud v souvislosti s tímto pojmem uvedl, že: „*zavinění bývá obecně definováno jako psychický vztah pachatele k vlastnímu*

---

<sup>22</sup>Tamtéž s. 97-98.

<sup>23</sup>FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges. 2018. s. 26.

<sup>24</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č.j. 7 As 12/2010-65.

<sup>25</sup>MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. s. 35.

<sup>26</sup>Tamtéž.

<sup>27</sup>I omisivní přestupky, viz § 10 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>28</sup>§ 20 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

protiprávnímu jednání. Tento vztah je vyjádřen buď jako přímý nebo nepřímý úmysl nebo jako vědomá či nevědomá nedbalost. Při vědomé nedbalosti pachatel přestupku věděl, že může způsobem v přestupkovém zákoně uvedeným, porušit nebo obrozit zájem chráněný tímto zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že takový následek nezpůsobí. Z toho vyplývá, že vědomá nedbalost je budována na vědomí možnosti vzniku následku, což je schopnost pachatele přestupku rozpoznat a zhodnotit okolnosti, které vytvářejí možné nebezpečí pro zájem chráněný přestupkovým zákonem. Nedostatečné zhodnocení nebezpečí nespočívá v neznalosti tohoto stavu, ale v tom, že pachatel přestupku nedocenil možné následky svého jednání<sup>29</sup>. Zavinění je tedy podstatnou složkou odpovědnosti za přestupek u fyzické osoby. K naplnění skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití obecně postačuje nedbalostní zavinění.<sup>30</sup> Vyžaduje-li se úmysl, nalezneme jeho požadavek přímo v ustanovení zákona. Úmyslné jednání je vyžadováno při narušení občanského soužití způsobem kvalifikovaným v § 7 odst. 1 písm. c) zákona o některých přestupcích. Správní orgán v těchto případech musí prokázat, že úmysl pachatele přestupku směřoval ke způsobení následku uvedeného v daném ustanovení, tj. k narušení soužití.<sup>31</sup>

Zavinění je předpokladem odpovědnosti za přestupek pouze u fyzických osob, u nichž je zákonem stanovena subjektivní odpovědnost. U přestupků spáchaných podnikající fyzickou osobou nebo právnickou osobou se posuzuje odpovědnost za přestupek bez ohledu na zavinění, neboť zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stanoví u těchto kategorií pachatelů tzv. objektivní odpovědnost. U právnických osob, resp. osob fyzických, jejichž jednání lze přičítat právnické osobě<sup>32</sup>, a také podnikajících fyzických osob, je lhostejné, zda byl přestupek spáchán zaviněně, či nikoliv. Obě kategorie pachatelů přestupků se však mohou liberovat, neboť se jedná o objektivní odpovědnost relativní.<sup>33</sup> Podmínky liberace jsou stanoveny přímo zákonem<sup>34</sup>.

<sup>29</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2007, č.j. 4 As 40/2007 – 53.

<sup>30</sup>FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges. 2018. s. 29.

<sup>31</sup>viz vědecká studie Evy Horzinkové, *Správní trestání a jeho obecné principy ve vztahu k přestupkům proti občanskému soužití*, str. 8.

<sup>32</sup>viz § 20 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>33</sup>PRAVDA, Václav. *Specifika nové právní úpravy přestupků pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby*. [online]. ppak.cz, 3.7.2016, [cit. 7. 2. 2019]. Dostupné na <<https://www.ppak.cz/specifika-nove-upravy-prestupku-pro-pravnicke-osoby-a-podnikajici-fyzicke-osoby/>>.

<sup>34</sup>§ 21, § 23 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

### 1.3 Právní úprava přestupků proti občanskému soužití dle zák. č. 251/2016 Sb.

Skutkové podstaty přestupků narušujících občanské soužití v obecné právní úpravě zák. č. 250/2016 Sb. nenalezneme, neboť zvláštní část zákona o přestupcích z roku 1990, která je obsahovala, byla s účinností nové právní úpravy přesunuta do samostatného zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Přestupky proti občanskému soužití nalezneme v jeho ustanovení § 7<sup>35</sup>.

Ustanovení § 7 zákona o některých přestupcích je koncipováno tak, že v odstavci prvním jsou vymezeny přestupky, kterých se může dopustit pouze fyzická osoba, v odstavci druhém se nachází přestupky páchané právními osobami a v poslední řadě v odstavci třetím nalezneme přestupky, jichž se může dopustit kromě výše uvedených dvou skupin také podnikající fyzická osoba. V odstavci čtvrtém a pátém nalezneme stanovení sankcí vyjádřených výší pokuty, jež lze za přestupek udělit. Odstavec šestý je věnován možnosti udělit pachateli přestupku omezující opatření. Odstavec sedmý se věnuje problematice souhlasu se zahájením řízení, o němž bude pojednáno níže. A konečně v odstavci osmém nalezneme právní úpravu přestupku urážky na cti, specifického přestupku proti občanskému soužití, jenž stanoví zvláštní podmínku řízení o tomto přestupku.<sup>36</sup>

#### 1.3.1 Přestupek podle § 7 odst. 1 písm. a), § 7 odst. 2 písm. a)

Přestupků vymezených pod těmito ustanoveními zákona č. 251/2016 Sb. se může dopustit fyzická osoba nepodnikající či osoba právnická, a to tím, že: „jinému ublíží na cti tím, že ho zesměšní nebo ho jiným způsobem hrubě urazí.“<sup>37</sup> Ústavní soud v jednom ze svých rozhodnutí vymezil, že: „Čest je také integrální a důležitou součástí důstojnosti člověka. Formuje rovněž základ mnoha rozhodnutí činěných členy demokratické společnosti, která jsou fundamentální pro její dobré fungování. Čest hraje roli ve vztazích, jako např. koho zaměstnavatel zaměstná, resp. pro koho pracovník chce pracovat, je rozhodující při úvaze o tom, kdo má postoupit do vyšších pracovních či funkčních pozic, čest je důležitá pro rozhodnutí o tom, s kým navázat obchodní vztahy nebo komu bude dán hlas v politickém životě... Z těchto důvodů je ochranu pověsti, resp. cti, třeba vnímat i jako ochranu veřejného statku.“<sup>38</sup> Obecně je právo na čest chráněno již čl. 10 Listiny základních práv a svobod, neboť se jedná o osobnostní právo, jež náleží pouze fyzickým

<sup>35</sup>tedy zákon č. 251/2016 Sb.

<sup>36</sup>§ 7 zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>37</sup>§ 7 odst. 1 písm. a), § 7 odst. 2 písm. a) zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>38</sup>Nález Ústavního soudu ze dne 11.11.2005, č.j. I ÚS 453/03.

osobám.<sup>39</sup> Urážkou či zesměšněním rozumíme jednání, jehož cílem je ponížit důstojnost a vážnost člověka.<sup>40</sup> Může být učiněna „ústně, písemně, elektronicky formou e-mailu či příspěvkem na sociálních sítích.“<sup>41</sup>

Přestupek urážky na cti nebo také ublížení na cti či „nactiutrhání“, popř. „nářek cti“<sup>42</sup> je jedním z nejhojněji se vyskytujících přestupků proti občanskému soužití. Přestupku se může dopustit i právnická osoba. Pachatelem se stává pouze za předpokladu, že se bude jednat o „hrubou urážku na cti“. Nelze však přesně stanovit, co pod kvalifikovanou formu urážky na cti přesně spatřovat. Zpravidla se bude jednat o vulgární výrazy, nikoliv nesprávné oslovení osoby vysokoškolským titulem apod.<sup>43</sup>

### 1.3.2 Přestupek podle § 7 odst. 1 písm. b)

Nepodnikající fyzická osoba se může svým jednáním „dopustit přestupku tím, že jinému ublíží na zdraví“<sup>44</sup>. Ochrana zdraví, jakožto jednoho z nejzákladnějších atributů lidského života, je stanovena již Listinou.<sup>45</sup> Lidské zdraví obecně požívá právní ochrany a lidský život je nedotknutelný.<sup>46</sup> Zdraví člověka bylo definováno Světovou zdravotnickou organizací – WHO tak, že: „Zdraví je stav úplné fyzické, duševní a sociální pohody, nikoli pouze nepřítomnost nemoci nebo zdravotního postižení“.<sup>47</sup>

Ublížením na zdraví se rozumí „zásah do tělesné integrity člověka v takovém rozsahu, jenž vyvolá stav spočívající v poruše zdraví nebo jiném onemocnění. Zároveň je znesnadněn obvyklý způsob života poškozeného“.<sup>48</sup> Pro odpovědnost za přestupek ublížení na zdraví je rovněž stěžejní příčinná souvislost mezi jednáním a způsobením následku, tedy zasažením do tělesné integrity poškozeného.

### 1.3.3 Přestupek podle § 7 odst. 1 písm. c), § 7 odst. 2 písm. b)

Přestupku hrubě narušujícího občanské soužití se může dopustit nepodnikající fyzická osoba tím, že: „úmyslně naruší občanské soužití tak, že: 1. jinému vybrožuje újmou na zdraví, 2. jiného nepravdivě obviní z přestupku, 3. se vůči jinému dopustí schválnosti, nebo 4. se vůči

<sup>39</sup>Viz § 81 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>40</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 140.

<sup>41</sup>Tamtéž, s. 140.

<sup>42</sup>Tamtéž, s. 136.

<sup>43</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 137.

<sup>44</sup>§ 7 odst. 1 písm. b) zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>45</sup> čl. 31 usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

<sup>46</sup>§ 82 odst. 2, § 91 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>47</sup>Preambule Ústavy WHO přijatá Mezinárodní konferencí o zdraví, New York, 1946. Dostupné také na <<https://www.who.int/suggestions/faq/en/>>.

<sup>48</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 146.

*jinému dopustí jiného hrubého jednání.*<sup>49</sup> S výjimkou bodu 1. se může těchto přestupků narušujících občanské soužití dopustit rovněž právnická osoba.<sup>50</sup>

Skutkové podstaty uvedené v těchto ustanoveních zákona o některých přestupcích jsou ve vztahu subsidiarity k přestupkům vymezeným v § 7 odst. 3 téhož zákona<sup>51</sup>, neboť se vztahují obecně na kohokoliv, kdežto odst. 3 se zaměřuje na páčání přestupků vůči příslušníkům národnostních menšin.

Naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku se lze dopustit hned několika způsoby. Pro úplnost je proto nutné vymezit, co se pod jednotlivými body této skutkové podstaty rozumí. Pachatel přestupku může narušit občanské soužití tím, že někomu vyhrožuje újmou na zdraví. „*Vyhrožováním obecně rozumíme hrozbu pachatele způsobitou v jejím adresátovi vzbudit obavu z proklamovaného.*“<sup>52</sup> Přičemž: „*Obavou rozumíme tísnivý pocit z reálného nebezpečí, zde konkrétně z ublížení na zdraví vznikající v rozpoložení mysli poškozeného.*“<sup>53</sup> Samotné vyhrožování nemusí spočívat pouze ve verbální podobě, může se jednat také o způsob vyhrožování s využitím posunků, gest apod. Narušit občanské soužití lze rovněž tím, že pachatel přestupku někoho jiného nepravdivě obviní ze spáchání jiného přestupku. V tomto případě však úmysl pachatele musí vždy směřovat k „*přivození jiné osobě stíhání za přestupek, nikoliv trestný čin*“<sup>54</sup>. Zároveň je nutným předpokladem pro naplnění skutkové podstaty přestupku narušujícího občanské soužití tímto způsobem vědomí toho, kdo jiného nepravdivě obviní ze spáchání přestupku, že jeho tvrzení se nezakládají na pravdivých skutečnostech a že tímto tvrzením může této osobě přivodit stíhání za přestupek<sup>55</sup>. Avšak pokud se nepodaří prokázat vina osobě, jež byla za pachatele přestupku označena, jinou osobou v oznámení, nelze z tohoto vyvodit, že došlo k naplnění skutkové podstaty nepravdivého obvinění ze spáchání přestupku<sup>56</sup>. Schválností se zabýval například Městský soud v Praze, který v právní větě svého rozhodnutí vymezil, že: „*Schválností musí mít povahu hrubého jednání a musí mít schopnost narušit občanské soužití.*“<sup>57</sup> Jiné hrubé jednání je naopak zbytkovou kategorií, která byla zákonodárcem vytvořena pro případy, které se nepodřadí pod bod 3. Obecně lze říci, že: „*Hrubé jednání je jednání,*

<sup>49</sup>§7 odst. 1 písm. c) zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>50</sup> Tamtéž, §7 odst. 2 písm. b).

<sup>51</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 149.

<sup>52</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 150.

<sup>53</sup>Tamtéž, s. 150.

<sup>54</sup>Tamtéž, s. 150.

<sup>55</sup>k tomu podobně Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2007, č.j. 6 As 37/2005-114.

<sup>56</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 150.

<sup>57</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12.05.2011, č.j. 1 A 24/2010 – 22.



*kteří narušuje občanské soužití takovou měrou, že podle obecného názoru a přesvědčení překračuje rámec pouhé nevhodnosti (nesprávnosti).*<sup>58</sup>

#### 1.3.4 Přestupek podle § 7 odst. 3

Právní osoba, ostatně jako osoba fyzická podnikající, či nepodnikající se může dopustit také přestupku, jímž: „*a) omezuje nebo znemožňuje příslušníku národnostní menšiny výkon práv příslušníků národnostních menšin, nebo b) způsobí jinému újmu pro jeho příslušnost ke národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ, pro jeho rasu, barvu pleti, pohlaví, sexuální orientaci, jazyk, víru nebo náboženství, věk, zdravotní postižení, pro jeho politické nebo jiné smýšlení, členství nebo činnost v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích nebo jiných sdruženích, pro jeho sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav anebo pro jeho rodinný stav.*“<sup>59</sup> Podle odstavce třetího předmětného ustanovení se přestupků rasových, resp. přestupků s diskriminačním podtextem mohou dopustit s účinností nové právní úpravy všechny skupiny osob, jež mohou přestupek spáchat, nikoliv pouze fyzické osoby. Podnikajícím fyzickým osobám a právníkům osobám je v rámci přestupkového práva dle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich přiznávána objektivní odpovědnost<sup>60</sup>. V souvislosti se zavedením odpovědnosti za přestupek u podnikající fyzické osoby je zapotřebí vymezit, kdo může být podnikatelem. V důsledku neexistence právní úpravy pojmu „podnikatel“ v přestupkovém právu je třeba nalézt jeho definici v právu občanském<sup>61</sup>.

Zákon č. 251/2016 Sb., ani zák. č. 250/2016 Sb., nedefinuje pojem „národnostní menšina“, byť s ním operuje. Definice tohoto pojmu je upravena v zák. č. 273/2001 Sb. a zní tak, že: „*Národnostní menšina je společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo.*“<sup>62</sup> Popřípadě: „*Příslušníkem národnostní menšiny je občan České republiky, který se hlásí*

<sup>58</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č.j. 9 As 221/2016 – 39.

<sup>59</sup>§ 7 odst. 3 zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>60</sup>Jedná se o odpovědnost za spáchaný přestupek bez ohledu na zavinění.

<sup>61</sup>§ 420 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník definuje podnikatele jako: „*Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.*“

<sup>62</sup>§ 2 odst. 1 zák. č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin.

*ke jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti.*<sup>63</sup>

Ochrana národnostních menšin je stanovena již v Listině,<sup>64</sup> neboť dle čl. 3 odst. 1: „*Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“ Vytvoření těchto skutkových podstat v rámci přestupkového práva reflektuje zejména směrnici Rady EU 2000/43/ES ze dne 29. 6. 2000, „*jenž zavádí zásadu rovného zacházení bez ohledu na rasu, barvu pleti, etnický původ*“, a která byla do našeho právního řádu implementována zákonem o právech příslušníků národnostních menšin.<sup>65</sup>

Odlišujícím faktorem skutkových podstat vymezených pod písm. a) a b) je skutečnost, že přestupku kvalifikovaného podle písm. b) se může dopustit pachatel přestupku také z jiných než rasových důvodů.

---

<sup>63</sup>Tamtéž, § 2 odst. 2.

<sup>64</sup> čl. 24, 25 usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

<sup>65</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 153.

## 2 Řízení o přestupcích proti občanskému soužití

Stěžejní část práce bude pojednávat o řízení o přestupku proti občanskému soužití a způsobu jeho zahájení. Proto je nutné vymezit základní aspekty přestupkového řízení a také samotné řízení definovat. Řízením se rozumí: „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“<sup>66</sup> Můžeme jej také definovat jako: „*soubor právních vztahů, které vznikají v oblasti veřejné správy v důsledku činnosti orgánů veřejné správy a dalších subjektů při poskytování veřejnoprávní ochrany*“<sup>67</sup>. Správní řízení je obecně charakteristické nerovností jeho subjektů, neboť správní orgán v řízení vystupuje a jedná vrchnostensky. Nauka rozlišuje správní řízení obecné a zvláštní. Obecné správní řízení se řídí správním řádem upravujícím postup správních orgánů na úseku veřejné správy. Jedná se o základ všech správních řízení, neboť všechny procesy ve správním právu zpravidla vycházejí z obecné úpravy správního řízení. Správní řád má vůči zvláštním právním předpisům subsidiární povahu.<sup>68</sup>

Řízení o přestupku je zvláštním druhem správního řízení a je upraveno v části třetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Vztahuje se na všechny přestupky, tzn. i na přestupky proti občanskému soužití vymezené zákonem o některých přestupcích. Jedná se o model zákonem upraveného procesu využívaného při projednávání a rozhodování v přestupkových věcech. Primárně se při projednávání jednotlivých přestupků postupuje dle zákona č. 250/2016 Sb., není-li v něm však nějaká problematika upravena, využije se ustanovení správního řádu<sup>69</sup>. Odlišujícím faktorem řízení o přestupku od obecného správního řízení je primárně jeho smysl. Účelem řízení o přestupku je: „*aby bylo objektivně zjištěno, zda došlo ke spáchání přestupku, kdo jej spáchal, za jakých okolností a jakou sankcí je za to možné pachateli uložit.*“<sup>70</sup>

### 2.1 Příslušnost správního orgánu

Příslušnost správního orgánu v přestupkovém řízení je vymezena v § 60 a násl. zák. č. 250/2016 Sb. Konkrétně pro přestupky proti občanskému soužití je dána § 60 odst. 2 písm. c), § 62 odst. 1 tohoto zákona. Postihování přestupků příslušnými správními orgány je výkonem státní správy<sup>71</sup>. Obecně je příslušný k projednání

<sup>66</sup>§ 9 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>67</sup>HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2012. s. 31.

<sup>68</sup>Tamtéž, s. 32.

<sup>69</sup>§ 1 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>70</sup>ČERNÝ, Jan a kol. *Přestupkové řízení*. 12. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2011. s. 28.

<sup>71</sup>§ 103 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

a rozhodování o přestupku ve smyslu § 60 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich obecní úřad obce s rozšířenou působností, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Jedná se o tzv. *zbytkovou věcnou příslušnost*<sup>72</sup>, neboť ve většině zvláštních zákonů obsahujících právní úpravu přestupků souvisejících s porušením ustanovení zvláštního zákona nalezneme i právní úpravu věcné příslušnosti správního orgánu.<sup>73</sup>Odstavec druhý předmětného ustanovení stanovuje taxativní výčet přestupků, k jejichž projednání je příslušný obecní úřad – například právě přestupky proti občanskému soužití pod písmenem c). „*Obecním úřadem se zde rozumí obecní úřad vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu*“.<sup>74</sup>Obecní úřad je oprávněn projednávat přestupky, které svou povahou spadají do „*správy vlastních záležitostí*“<sup>75</sup> *konkrétní obce*<sup>76</sup> v souvislosti s ochranou veřejného pořádku na jejím území.<sup>77</sup> K projednávání přestupků proti občanskému soužití je tedy věcně příslušný i samotný obecní úřad obce. Starosta pro projednávání přestupků může zřídit rovněž „komisi pro projednávání přestupků“. Komise je příslušná k vedení řízení pouze o přestupcích taxativně vymezených<sup>78</sup>, jimiž jsou i přestupky proti občanskému soužití.

Místně příslušným správním orgánem k projednání přestupků, mj. i přestupků proti občanskému soužití je správní orgán: „*v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán*“<sup>79</sup> – *forum delicti commissi*<sup>80</sup>. Nelze-li takto určit místní příslušnost konkrétního správního orgánu, postupuje se při jejím určování podle dalších odstavců ustanovení upravujícího místní příslušnost<sup>81</sup>. Kritériem pro určení místní příslušnosti je dále místo, kde podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl trvalý pobyt, popř. u právnické osoby místo jejího sídla – *forum loci, forum domicilii*. Nelze-li ani takto určit místně příslušný správní orgán, je příslušný ten, v jehož správním obvodu se nachází místo, na němž podezřelý z přestupku vykonává či vykonával svoji činnost – *forum actus*, či kde má nebo měl svůj nemovitý majetek – *forum rei sitae* nebo ve kterém vyšel přestupek nejdříve najevo – *forum scientiae*.<sup>82</sup>V případě přestupků proti občanskému soužití lze příslušnost určit v převážně

---

<sup>72</sup>MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. s. 137.

<sup>73</sup>Tamtéž.

<sup>74</sup>KOPECKÝ, Martin. Příslušnost v řízení o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 6, str. 297 – 313.

<sup>75</sup>§ 35 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích.

<sup>76</sup>MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. s. 138.

<sup>77</sup>Tamtéž.

<sup>78</sup>§ 61 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>79</sup>Tamtéž, §62 odst. 1.

<sup>80</sup>PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 287.

<sup>81</sup>Taktéž, viz § 62 odst. 2-4 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>82</sup>Taktéž, viz § 62 odst. 2-4, všechny latinské pojmy viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 287-288.

většinu případů již podle prvního kritéria pro stanovení místní příslušnosti, neboť se zpravidla jedná o přestupky sousedské, partnerské či porušení veřejného pořádku nebo obecně závazné vyhlášky na území konkrétní obce.

## 2.2 Účastníci řízení a osoba přímo postižená spácháním přestupku

Účastníkem řízení o přestupku je vždy obviněný. Přestupkové řízení za žádných okolností nelze vést proti neznámému pachateli, což je patrné již z dikce zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neboť správní orgán vždy zahajuje řízení dnem: „*doručení oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku*“<sup>83</sup>. Nelze tedy využít možnosti doručení oznámení o zahájení řízení neznámému pachateli veřejnou vyhláškou postupem dle správního řádu<sup>84</sup> a ustanovit mu opatrovníka<sup>85</sup>, protože k zahájení řízení je nutno doručit oznámení konkrétnímu pachateli. Tuto skutečnost potvrzuje rovněž § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dle kterého je důvodem pro odložení řízení o přestupku situace, kdy správní orgán: „*nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě*“<sup>86</sup>.

Mimo obviněného může být účastníkem také „*poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty*“<sup>87</sup>. Tento výčet účastníků přestupkového řízení je taxativní a není možné jej nikterak rozšiřovat. U takto vymezeného okruhu účastníků řízení rovněž platí, že „*je pro ně vymezen diferencovaný rozsah řízení, na němž se mohou účastnit*“<sup>88</sup>. To tedy znamená, že například poškozený se stává účastníkem pro tu část řízení, jenž se týká jím uplatněného nároku. Obdobně je to u vlastníka věci, jenž má být zabráná. Obviněný je naopak účastníkem pro celé řízení<sup>89</sup>.

Další relevantní osobou, se kterou právní úprava zákona č. 250/2016 Sb. počítá, je osoba přímo postižená spácháním přestupku. Jedná se o dotčenou osobu ve smyslu § 2 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb.<sup>90</sup> V rámci řízení, které bylo zahájeno, nebo ve kterém bylo pokračováno se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, tato osoba

<sup>83</sup>§ 78 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>84</sup>§ 25 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>85</sup>PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 298.

<sup>86</sup>§ 76 odst. 1 písm. k) zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>87</sup>Viz § 68 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>88</sup>BOHADLO, David, Jan BROŽ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Filip RIGEL a Vít ŠTASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. s. 398.

<sup>89</sup>Tamtéž.

<sup>90</sup>Tamtéž, s. 399.

přímo postižená spácháním přestupku nemá postavení účastníka.<sup>91</sup> Jedná se pouze o osobu na řízení zúčastněnou.<sup>92</sup>

### 2.2.1 Osoba přímo postižená spácháním přestupku a osoba poškozená

Pro problematiku přestupků proti občanskému soužití je nutné vymezit pojem „osoba přímo postižená spácháním přestupku“, neboť většina přestupků narušujících občanském soužití, které byly konkretizovány výše, je projednávána pouze se souhlasem této osoby. Legální definici tohoto pojmu však v právním řádu nenalezneme. Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich vymezuje osobu přímo postiženou spácháním přestupku jako fyzickou osobu: „jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přímo dotčeny jednáním nebo opomenutím, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku. Práva nebo oprávněné zájmy v takovém případě tvoří objekt přestupku, který byl spácháním přestupku postižen“<sup>93</sup>. Osoba přímo postižená spácháním přestupku nepodává návrh na zahájení řízení o přestupku, jehož se vůči ní dopustil pachatel, jak tomu bylo za účinnosti právní úpravy zák. č. 200/1990 Sb., avšak v taxativně vymezených případech uděluje souhlas se zahájením řízení či s pokračováním v řízení o takovém přestupku<sup>94</sup>. Tato osoba se po poskytnutí souhlasu nestává účastníkem přestupkového řízení ve smyslu § 68 zák. č. 250/2016 Sb., nýbrž je považována pouze za osobu na řízení zúčastněnou mající v rámci řízení vybraná procesní práva<sup>95</sup>. S touto zákonnou úpravou se neztotožnila již Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. ve svém stanovisku k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ze dne 15. 9. 2014, sp. zn. 2440/2014/PDCJ<sup>96</sup>, dle kterého považuje za velmi problematické postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku jakožto „ne-účastníka“ řízení o přestupku, kterým bylo zasaženo do jejích práv. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že by měla být umožněna větší možnost dispozice s řízením o přestupku, jímž bylo například zasaženo do cti jedince či došlo-li k přestupku mezi osobami blízkými.<sup>97</sup>

<sup>91</sup> Oproti navrhovateli v přestupcích zahajovaných na návrh, který postavení účastníka řízení měl a s tím taky související procesní práva.

<sup>92</sup> Viz § 71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, VEDRAL, Josef. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 7-8, s. 429.

<sup>93</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. 2016 [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>>.

<sup>94</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VÝTOPIĽ, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář ke zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. s. 440.

<sup>95</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů : podle právního stavu k 1.7.2017*. Praha: Leges, 2017. s. 124-125.

<sup>96</sup> Stanovisko VOP k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ze dne 15. 9. 2014, sp.zn. 2440/2014/PDCJ [online]. eso.ochrance.cz, [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2046>>.

<sup>97</sup> Tamtéž.

Pro zajištění práv a jejich realizaci je zapotřebí osobu přímo postiženou dostatečně poučit. Poučovací povinnost je obecně stanovena již zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jako „správní řád“), dle kterého: „*Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem ke povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné*“<sup>98</sup>. Zpravidla k poučení dochází v rámci usnesení správního orgánu, jímž vyzývá osobu přímo postiženou spácháním přestupku k udělení souhlasu se zahájením řízení o tomto přestupku, popř. pokračování v něm.<sup>99</sup>

Ustanovením § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je vymezeno, že: „*Osoba přímo postižená spácháním přestupku má v řízení, ke jehož zahájení nebo pokračování dala souhlas, právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomna při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ke jeho podkladům a právo na oznámení rozhodnutí*“<sup>100</sup>. Zákon této osobě sice přiznává některá práva účastníků řízení, avšak například „*možnost odvolání proti rozhodnutí správního orgánu o vyslovení viny či proti usnesení o zastavení přestupkového řízení*“<sup>101</sup> zůstává i nadále pouze v rukou účastníka řízení. Účastníkem přestupkového řízení se osoba přímo postižená na svých právech může stát za předpokladu, že jí byla jednáním obviněného způsobena škoda, popř. takové jednání vedlo k bezdůvodnému obohacení pachatele přestupku<sup>102</sup>. U přestupků proti občanskému soužití si velmi těžko můžeme představit, že by nastal případ, při kterém by se pachatel přestupku bezdůvodně obohatil na úkor osoby přímo postižené, avšak majetková škoda může v některých případech nastat. V této souvislosti se vyjadřoval také Veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl s odkazem na vyjádření Magistrátu hlavního města Prahy, dle kterého kromě viditelné škody na majetku je „*i ztráta na výdělku majetkovou škodou. Rozumí se jí rozdíl mezi obvyklým (průměrným) výdělkem poškozeného před poškozením (pracovní neschopností) a výdělkem dosaženým v daném měsíci vzhledem k částkám nemocenské vyplaceným za pracovní neschopnost*“<sup>103</sup>. S tímto tvrzením rovněž souhlasil Nejvyšší správní soud, jenž zastává názor, že navzdory obecnému pravidlu projednávání nároků na náhradu škody civilními

<sup>98</sup>§ 4 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>99</sup>ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář ke zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. s. 444.

<sup>100</sup>§ 71 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>101</sup>FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges. 2018. s. 116.

<sup>102</sup>Tamtéž, s. 124.

<sup>103</sup>Závěrečné stanovisko VOP ve věci podnětu paní O.B., ze dne 6. 12. 2007, sp.zn. 2840/2007/VOP/VBG [online]. eso.ochrance.cz, [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1314>>.

soudy, nelze poškozenému odeprít právo uplatnit nárok na náhradu škody vzniklé například v souvislosti s přestupkem ublížení na zdraví již v rámci přestupkového řízení<sup>104</sup>.

Jedná-li se o některý ze zákonem předvídaných případů, ve kterých se osoba přímo postižená spácháním přestupku může stát účastníkem řízení, je zapotřebí, aby správní orgán tuto osobu o možnosti uplatnit svůj nárok v rámci přestupkového řízení poučil<sup>105</sup>. Zpravidla se tak činí v rámci výzvy k udělení souhlasu se zahájením řízení o přestupku či s pokračováním v něm. Uplatní-li poté tato osoba své právo „*nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem*“<sup>106</sup>, stává se poškozeným, tedy účastníkem přestupkového řízení se všemi procesními právy<sup>107</sup>. Poškozený je poté účastníkem řízení o přestupku ke dni uplatnění nároku na náhradu škody (popř. vydání bezdůvodného obohacení u jiných přestupků).

Osoba přímo postižená spácháním přestupku získává svá procesní práva specifikovaná § 71 téhož zákona udělením souhlasu se zahájením řízení či s jeho pokračováním. Tato skutečnost však nebrání uplatnění nároku na náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení po podání souhlasu osobou přímo postiženou, avšak za předpokladu dodržení zákonem stanoveného postupu a stanovené lhůty pro uplatnění tohoto práva v řízení o předmětném přestupku<sup>108</sup>.

## 2.2.2 Vztah osoby přímo postižené spácháním přestupku a řízení o přestupcích proti občanskému soužití

Pro řízení o přestupku proti občanskému soužití je postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku stěžejní, a to zejména s ohledem na skutečnost, že většina řízení o přestupcích vymezených pod § 7 zákona č. 251/2016 Sb. se zahajují nebo se v nich pokračuje se souhlasem této osoby. Součinnost osoby přímo postižené spácháním přestupku tedy spočívá v udělení souhlasu se zahájením řízení o přestupku proti občanskému soužití či s pokračováním v takovém řízení. Řízení o přestupcích podmíněná souhlasem jsou vymezena v ustanovení § 7 odst. 7 zákona o některých přestupcích. Souhlas k projednání přestupku je nutný, jedná-li se o přestupky mezi osobami blízkými, a to přestupek ublížení na zdraví, vyhrožování újmou na zdraví,

<sup>104</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.6.2011, č.j. 5 As 16/2011 – 106.

<sup>105</sup>§ 70 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>106</sup>§ 70 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>107</sup>§ 70 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>108</sup>ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář ke zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. s. 441.



nepravdivého obvinění z přestupku, schválnosti a jiného hrubého jednání, a také přestupek hrubé urážky na cti, který nemusí být spáchán mezi osobami blízkými.<sup>109</sup> Ostatní přestupky proti občanskému soužití se projednávají bez podmínky souhlasu osob jimi přímo postiženými, a to zejména přestupky s diskriminačním podtextem vymezené v odstavci třetím předmětného ustanovení. V této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že zákon č. 250/2016 Sb. ani 251/2016 Sb. pojem osoba blízká nikterak nedefinuje. Pro jeho vymezení tak musíme nahlédnout do norem občanského práva. Občanský zákoník k tomu stanoví, že: „Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.“<sup>110</sup> K tomuto zaujal stanovisko také zástupce Veřejného ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček, který uvádí, že i „osoby sešvagřené lze považovat za osoby v poměru rodinném, avšak pro naplnění definice osoby blízké je nezbytné, aby byla splněna i druhá podmínka – tedy že by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Toto je nutno posuzovat individuálně a v kontextu celé situace“<sup>111</sup>.

Zvláštností přestupků proti občanskému soužití je nutnost udělení souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku v případě dopustí-li se vůči ní jakožto osobě blízké právnická osoba přestupku kvalifikovaného dle ustanovení § 7 odst. 2 písm. b) zákona o některých přestupcích. U právnické osoby si však velmi těžko dokážeme představit osobu blízkou. K tomuto Ing. Mgr. Jan Strakoš ve svém komentáři k zákonu č. 251/2016 Sb. uvádí, že je nutné vyžadovat souhlas osoby blízké, „existuje-li mezi právnickou osobou a jejím statutárním orgánem, příp. zaměstnancem vztah, který je v podstatě roven vztahu mezi osobami blízkými“<sup>112</sup>. Své tvrzení autor opírá o ustanovení občanského zákoníku, ve kterém je uvedeno, že: „Stanoví-li zákon k ochraně třetích osob zvláštní podmínky nebo omezení pro převody majetku, pro jeho zatížení nebo přenechání k užití jinému mezi osobami blízkými, platí tyto podmínky a omezení i pro obdobná právní jednání mezi právnickou osobou a členem jejího statutárního orgánu nebo tím, kdo právnickou osobu podstatně ovlivňuje jako její člen nebo na základě dohody či jiné

<sup>109</sup>Výjimku tvoří § 79 odst. 5 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>110</sup>§ 22 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>111</sup>Závěrečné stanovisko zástupce Veřejného ochránce práv ve věci podnětu pana J.Z., ze dne 19.6. 2013, sp. zn.: 8311/2012/VOP/MK [online]. eso.ochrance.cz, [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1796>>.

<sup>112</sup>STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 136.

*skutečnosti*<sup>113</sup>. Z tohoto ustanovení lze analogicky dovodit, že pod pojem „osoba blízká“ můžeme zahrnout například i člena statutárního orgánu právnické osoby.

---

<sup>113</sup> §22 odst. 2 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

### 3 Zahájení řízení o přestupku proti občanskému soužití

Řízení o přestupku proti občanskému soužití se zahajuje výlučně z moci úřední. U většiny přestupků proti občanskému soužití se navíc vyžaduje souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku se zahájením řízení či s pokračováním v něm<sup>114</sup>. Osoba přímo postižená spácháním přestupku, jak již bylo nastíněno výše, může být: „*poškozeným, anebo osobou, které spácháním přestupku sice nebyla způsobena škoda, ale do jejíchž práv a oprávněných zájmů bylo spácháním přestupku zasaženo*“<sup>115</sup>.

#### 3.1 Obecně k zahájení řízení o přestupku proti občanskému soužití

Řízení o přestupku lze obecně zahájit na základě oznámení o přestupku ve smyslu § 73 zákona č. 250/2016 Sb., dle kterého má Policie ČR, popř. Vojenská policie (zákonem označovány jako „orgány policie“) či jiný správní orgán povinnost, není-li k projednání přestupku oprávněn tento subjekt sám, oznámit důvodné podezření ze spáchání přestupku příslušnému správnímu orgánu. Činí tak oznámením o spáchání přestupku, ve kterém uvede: „*kdo je podezřelým z přestupku, pokud je mu znám, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy*“<sup>116</sup>.

Zákon č. 250/2016 Sb. rovněž upravuje postup Orgánů policie, tedy Policie ČR a Vojenské policie, ve zvláštních případech, kdy postupem podle § 74 tohoto zákona je zapotřebí u vybraných přestupků učinit tzv. předšetřování. Orgán policie v případě přestupků vymezených v § 74 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky nejdříve musí podstoupit nezbytné kroky ke zjištění, kdo je potencionálním pachatelem přestupku a rovněž zajistit důkazy nezbytné pro následující dokazování v rámci přestupkového řízení.<sup>117</sup> Takto postupuje zejména u přestupku „*proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti*“.<sup>118</sup> U zbývajících přestupků proti občanskému soužití zpravidla orgán policie pouze oznámí podezření ze spáchání přestupku, zjistí, kdo je podezřelým, avšak nemá již zákonnou povinnost zajišťovat důkazní prostředky. O zjištěných skutečnostech sepíše orgán policie úřední záznam, jenž spolu s oznámením předá příslušnému správnímu orgánu k projednání přestupku<sup>119</sup>. Policie ČR, popř. Vojenská policie může rovněž oznámení přestupku odložit: „*není-li dáno podezření*

<sup>114</sup> Viz kapitola 2.2.2, a také § 7 odst. 7 zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>115</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů: podle právního stavu k 1.7.2017*. Praha: Leges, 2017. s. 141.

<sup>116</sup> § 73 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>117</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 327.

<sup>118</sup> § 74 odst. 1 písm. b) zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>119</sup> Tamtéž, § 74 odst. 2.

*z přestupku nebo nelze-li přestupek projednat, anebo nezjistí-li do 30 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba*<sup>120</sup>.

Správní orgán může dále zjistit přestupek rovněž z vlastní činnosti (například při výkonu správního dozoru)<sup>121</sup>, stejně tak může zahájit řízení po postoupení věci OČTŘ ve smyslu § 171 odst. 1 zák. č. 141/1961 Sb., trestního řádu.<sup>122</sup> Správní orgán může také zahájit řízení o přestupku na základě podnětu osoby přímo postižené spácháním přestupku, popř. jiného orgánu ve smyslu § 42 zák. č. 500/2004. Vyjma oznámení orgánem policie a jiného orgánu či na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby může správní orgán zahájit řízení o přestupku také na základě oznámení strážníka obecní policie, neboť taková povinnost pro něj plyne ze zákona o obecní policii, přičemž toto oznámení je nutné odůvodnit a podložit důkazy<sup>123</sup>. Osoba přímo postižená spácháním přestupku může podnět předat všem výše uvedeným orgánům. Velmi často dojde k oznámení obecní policii či Policii ČR, jež zjištění přestupku dále zpracovává.

Jestliže správní orgán po oznámení důvodného podezření ze spáchání přestupku nezjistí některou z překážek řízení<sup>124</sup> či důvod pro odložení věci<sup>125</sup> nebo pro předání věci<sup>126</sup>, zahájí řízení o přestupku. Řízení o přestupku je ovládáno zásadou oficiality.<sup>127</sup> Obecně „*správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a dále postupuje v řízení z moci úřední*“<sup>128</sup>. Vzhledem k tomu, že přestupkové řízení lze podle právní úpravy zák. č. 250/2016 Sb. zahájit pouze ex offo, je takové řízení zahájeno dnem doručení oznámení o zahájení řízení, popř. jeho ústním vyhlášením.<sup>129</sup> Řízení o přestupku může být rovněž zahájeno doručením příkazu (jedná-li se o první úkon ve věci), poté okamžik zahájení řízení s doručením příkazu splyne.<sup>130</sup> V případě, že se nejedná o přestupek proti občanskému soužití, o němž se zahajuje řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, je možné tento institut použít. V ostatních případech užití příkazu zákon výslovně vylučuje.<sup>131</sup>

<sup>120</sup> § 74 odst. 3 písm. b) zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>121</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 327.

<sup>122</sup> Tamtéž.

<sup>123</sup> § 10 odst. 2 zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

<sup>124</sup> § 77 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>125</sup> Tamtéž, § 76.

<sup>126</sup> Tamtéž, § 64.

<sup>127</sup> Viz tamtéž, § 78.

<sup>128</sup> MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. S. 203.

<sup>129</sup> § 78 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>130</sup> MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2017. s. 150.

<sup>131</sup> Viz § 90 odst. 2 písm. a) zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Řízení o přestupku proti občanskému soužití lze tedy od 1. 7. 2017 zahájit běžným způsobem z moci úřední, a to doručením oznámení o zahájení řízení, jak je rozebráno výše. Nicméně není tomu tak vždy. Některá řízení o přestupku je možné zahájit pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, přičemž takový souhlas je chápán spíše jako podmiňující faktor zahájení řízení. V případě přestupků proti občanskému soužití se tato konstrukce zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku využívá ve většině případů, resp. v zákonem stanovených případech vymezených v kapitole 2.2.2<sup>132</sup>. Výjimkou jsou pouze přestupky proti občanskému soužití diskriminační povahy<sup>133</sup>, neboť ochrana objektů vymezených v zákonném ustanovení upravujícím tyto přestupky přesahuje zájem jednotlivce a jejich projednání tudíž není podmíněno souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.

### **3.2 Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku**

*„Řízení o přestupku, o němž tak stanoví jiný zákon, lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku“<sup>134</sup>.* Jiným zákonem stanovujícím, o kterých přestupcích proti občanskému soužití lze zahájit řízení nebo v něm pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku je zákon č. 251/2016 Sb. Tento zákon stanovuje, u jakých přestupků proti občanskému soužití je zapotřebí získat souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku, přičemž je nezbytné, aby touto osobou byla osoba blízká. Výjimkou je však například přestupek urážky na cti, neboť pro zahájení řízení o takovém přestupku je sice zapotřebí souhlas osoby přímo postižené, nemusí však jít o osobu blízkou.

Je-li dle § 7 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb. zapotřebí, aby osoba přímo postižená udělila se zahájením řízení souhlas, pak jej správní orgán zajistí ještě před zahájením samotného řízení o přestupku. Správní orgán poučí osobu přímo postiženou spácháním přestupku o možnosti udělit souhlas se zahájením řízení. Neudělí-li osoba přímo postižená správnímu orgánu souhlas se zahájením řízení, správní orgán usnesením odloží řízení o přestupku, aniž by ho zahájil<sup>135</sup>, neboť souhlas je předpokladem pro projednání daného přestupku. Udělí-li osoba přímo postižená spácháním přestupku souhlas s jeho zahájením, pak správní orgán v řízení o přestupku dále postupuje z moci úřední.

<sup>132</sup> §7 odst. 7 zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>133</sup> Viz § 7 odst. 7 ve spojení s § 7 odst. 3 zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>134</sup> §79 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>135</sup> Tamtéž, § 76 odst. 4.

Příčemž okamžik zahájení řízení o přestupku se počítá ode dne doručení oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku, nikoliv ke dni udělení souhlasu<sup>136</sup>. Zahájení řízení nemůžeme směřovat k okamžiku udělení souhlasu, neboť se jedná o zahájení řízení z moci úřední a jeho zahájení je vždy v diskreci správního orgánu.

V případě řízení o přestupku zahajovaného se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku může nastat také situace, kdy správní orgán nezná tuto osobu a není v jeho silách získat souhlas podmiňující zahájení řízení o přestupku. Zjistí-li totožnost této osoby až v průběhu zahájeného řízení, neprodleně získá tento souhlas, jinak nemůže v řízení dále pokračovat a zastaví jej<sup>137</sup>.

### 3.2.1 Specifika řízení o přestupku urážky na cti

Výše uvedené platí i pro řízení o přestupku urážky na cti, ovšem s významnou výjimkou. Správní orgán se totiž musí v řízení o přestupku urážky na cti pokusit o „usmíření“ osoby, jíž bylo ublíženo na cti, s obviněným, a pro případ, že k němu dojde, řízení bez dalšího zastavit.<sup>138</sup> Zastavení řízení z důvodu usmíření obviněného a osoby přímo postižené spácháním přestupku vymezené v § 7 odst. 8 zák. č. 251/2016 Sb. je speciální právní úpravou, jež má přednost před ustanovením § 86 zák. č. 250/2016 Sb.<sup>139</sup> K tomuto Strakoš uvádí, že: „*Co do povahy usmíření lze říci, že tento institut vlastně představuje zvláštní formu odklonu. Nejedná se o dohodu mezi obviněným a osobou, jíž bylo ublíženo na cti, ani o omluvu obviněného, ale jedná se o určitý akt, smírné řešení deliktu, jehož důsledkem je nutnost řízení o přestupku zastavit*“<sup>140</sup>. Tento názor o usmíření jakožto obdobě „odklonu“ je velmi nápaditý, neboť stejně jako při využití institutu odklonu v trestním právu, dochází i zde k využití procesního prostředku, jímž se obviněný vyhne projednání a rozhodnutí o přestupku.

O možném usmíření musí správní orgán obviněného a osobu postiženou spácháním přestupku poučit. V některých situacích se však obviněný nemusí dostavit na ústní jednání, na kterém zpravidla k usmíření dochází, ač byl řádně předvolán a o možnosti usmíření vyrozuměn. V případě zřejmého nezájmu či neochoty usmíření

<sup>136</sup> Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 5. 9. 2017[online]. mvcr.cz, 5.9.2017, [cit. 22. 2. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>>.

<sup>137</sup> § 86 odst. 1 písm. m) zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>138</sup> § 7 odst. 8 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>139</sup> STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 137-138.

<sup>140</sup> STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 138.

a splnění poučovací povinnosti, pokračuje správní orgán dále v řízení.<sup>141</sup> Z jednání obviněného však musí plynout evidentní nezáměr o smírné řešení věci, pouhé nedostavení se ještě neznamena, že k usmíření nemůže dojít. Usmíření je možné i písemně, neboť není stanovena forma tohoto úkonu.<sup>142</sup>

V případě přestupku urážky na cti nelze rozhodnout příkazem<sup>143</sup>. Výjimkou by mohl být případ zasažení do cti osoby mladší 18 let, neboť v tomto případě není třeba k zahájení řízení souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku (obdobně v případě je-li přestupek důvodem k vykázání ze společného obydlí), neboť zákon tuto možnost nikterak neupravuje.<sup>144</sup> Správní orgán se však vždy musí nejdříve pokusit o usmíření.

### 3.2.2 Institut souhlasu

Souhlas se zahájením řízení můžeme v rámci přestupkového práva chápat jako podmínku zahájení řízení či předpoklad pokračování v řízení o přestupku. Pro účely této diplomové práce je nutné vymezit, co se pod pojmem „souhlas“ rozumí. Podle Strakoše „*Souhlas není návrhem ani žádostí. Jde o podání ve smyslu § 37 správního řádu, které je nezbytným předpokladem k tomu, aby správní orgán mohl řízení o přestupku ex officio zahájit a vést ho.*<sup>145</sup>“ Lze jej učinit písemně či ústně do protokolu před příslušným správním orgánem<sup>146</sup>. Jedná se o obecné podání, ze kterého musí být zřejmá vůle osoby přímo postižené spácháním přestupku udělit souhlas s jeho projednáním. Rovněž musí být z podání zřejmé: „*kdo jej činí, které věci se týká a co se navrhuje*“<sup>147</sup>. Zpravidla je souhlas poskytován na předem stanoveném formuláři, jenž je zasílán spolu s výzvou správního orgánu k udělení tohoto souhlasu. Osoba přímo postižená spácháním přestupku ve většině případů pouze vyplní takto zasláný formulář a podepíše. Nevyžaduje

---

<sup>141</sup> Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13. 3. 2018. [online]. mvcr.cz, 13.3.2018, [cit. 31. 1. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>>.

<sup>142</sup> STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 139.

<sup>143</sup> §90 odst. 1 písm. a) zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>144</sup> STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 139.

<sup>145</sup> STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 137.

<sup>146</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář ke zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. s. 511.

<sup>147</sup> § 37 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

se odůvodnění, ani úředně ověřený podpis<sup>148</sup>. V této výzvě uloží správní orgán rovněž lhůtu k poskytnutí souhlasu, jenž nesmí být kratší než 30 dní<sup>149</sup>.

Z dikce zákona není zřejmé, zda má mít poučení správního orgánu o možnosti udělení souhlasu formu usnesení, avšak některé správní orgány tuto formu využívají, přestože jí není zapotřebí. Toto téma bylo také obsahem konzultačního dne Ministerstva vnitra, na kterém zaznělo, že není zapotřebí vydávat usnesení pro stanovení lhůty k udělení souhlasu, tedy ve smyslu § 39 správního řádu<sup>150</sup>. Pokud by byla tato lhůta stanovena usnesením, mohla by osoba přímo postižená spácháním přestupku v případě zmeškání lhůty stanovené správním orgánem k udělení souhlasu požádat o prominutí jejího zmeškání.<sup>151</sup> Zmeškání lhůty stanovené pouhou výzvou, oproti usnesení, není závazné, a proto by nebylo možné tohoto institutu využít<sup>152</sup>. Problematické se jeví to, že ustanovení § 39 správního řádu se dotýká pouze práv účastníka řízení, což osoba přímo postižená spácháním přestupku není. Odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra však při svém konzultačním dni připustil možnost využití formy usnesení v případě výzvy správního orgánu k udělení souhlasu osoby přímo postižené, přestože tato osoba není účastníkem řízení. Svůj závěr odbor odůvodnil tak, že: „*Při postupu před zahájením řízení, na který se podpůrně vztahuje část čtvrtá správního řádu, přichází aplikace § 39 správního řádu v úvahu na základě § 154 správního řádu, který kromě použití vypočtených ustanovení částí druhé a třetí správního řádu umožňuje použít i další ustanovení, včetně § 39 správního řádu, pokud je aplikace těchto ustanovení potřebná. V takovém případě je pak třeba pojem „účastník řízení“ vykládat širěji ve smyslu „dotčená osoba“ (srov. § 2 odst. 3 správního řádu), neboť při postupu podle části čtvrté žádní účastníci řízení nefigurují, protože se zatím žádné řízení nevede*“<sup>153</sup>. K tomuto dále uvedl, že užití usnesení správním orgánům nedoporučuje, zejména s ohledem na nutnost dodržení zákonem stanoveného procesu při doručování usnesení a možnosti prominutí zmeškání lhůty, popř. možných opravných prostředků vůči němu<sup>154</sup>.

---

<sup>148</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. s. 511.

<sup>149</sup> § 79 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>150</sup> Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 7. 3. 2017[online]. mvcr.cz, 13.3.2018, [cit. 31. 1. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>>.

<sup>151</sup> § 41 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>152</sup> Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 7. 3. 2017[online]. mvcr.cz, 13.3.2018, [cit. 31. 1. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>>.

<sup>153</sup> Tamtéž.

<sup>154</sup> Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 7. 3. 2017[online]. mvcr.cz, 13.3.2018, [cit. 31.



Avšak vzhledem k tomu, že udělení souhlasu je stěžejní pro projednání velkého množství přestupků, není vhodné stanovit lhůtu pouhou výzvou.

Osoba přímo postižená spácháním přestupku může rovněž vzít svůj souhlas se zahájením řízení či s jeho pokračováním „*kdykoliv zpět, a to až do doby vydání rozhodnutí o odvolání*“.<sup>155</sup> Může tak učinit stejnou formou, jakou poskytla souhlas. Pokud by však využila jiné formy, nelze takové odvolání souhlasu správním orgánem odmítnout<sup>156</sup>. Správní orgán je vždy povinen umožnit dotčené osobě možnost uplatit její právo bez ohledu na to, jakou formu odvolání souhlasu si zvolí<sup>157</sup>. Vzala-li osoba přímo postižená svůj souhlas zpět, nemůže jej již znovu udělit<sup>158</sup>.

### 3.2.3 Specifické případy udělení souhlasu se zahájením řízení

Prvním specifickým případem, jenž při využití právní konstrukce zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku může nastat, je pluralita osob přímo postižených. V takovém případě dle dikce zákona: „*postačí souhlas pouze jedné z nich*“<sup>159</sup>. Řízení o přestupku proti občanskému soužití je poté zahájeno, aniž se zjišťuje souhlas ostatních osob přímo postižených spácháním přestupku. Postupuje se tak zjevně z důvodu toho, že osoba dávající souhlas se zahájením řízení či s jeho pokračováním není účastníkem řízení, a proto je zcela irelevantní, která osoba z vícera postižených osob souhlas udělí. Druhým faktorem podporující toto tvrzení je také skutečnost, že řízení se zahajuje z moci úřední, tudíž postačí pouze splnění podmínky souhlasu některou z osob postižených, aby správní orgán mohl řízení zahájit.

Nastane-li ovšem případ, kdy se osobou přímo postiženou spácháním přestupku stane osoba mladší 18 let, zahajuje se řízení o přestupku bez jejího souhlasu<sup>160</sup>. V takovýchto situacích přesahuje zájem na projednání přestupku proti občanskému soužití zájem jednotlivce. Osoby mladší 18 let by sice byly schopny samy udělit souhlas se zahájením řízení, avšak hrozí u nich daleko větší pravděpodobnost možného nátlaku k neudělení souhlasu ze strany obviněného z přestupku. Obdobně se postupuje v případě, byl-li přestupek spáchán vůči osobě ve společném obydlí, v důsledku kterého došlo

---

1. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>>.

<sup>155</sup> § 79 odst. 3 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>156</sup> ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. s. 511.

<sup>157</sup> viz § 4 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>158</sup> § 79 odst. 4 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>159</sup> Tamtéž, § 79 odst. 1.

<sup>160</sup> § 79 odst. 5 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

k vykázání osoby obviněné z přestupku ze společného domova<sup>161</sup>. I zde hrozí možnost většího nátlaku na vůli osoby přímo postižené spácháním přestupku.

Problematické se může jevit rovněž zastoupení osoby přímo postižené spácháním přestupku v souvislosti s udělením souhlasu k zahájení řízení o přestupku proti občanskému soužití. V případě, že se osoba přímo postižená nechá zastupovat zmocněncem, je velmi problematické posoudit, zda je udělení souhlasu projevem skutečné vůle postiženého a zda se může vůbec nechat zastoupit zmocněncem, přestože není účastníkem řízení. K tomuto se vyjadřoval rovněž poradní sbor Ministerstva vnitra, dle jehož závěru č. 160 o zastoupení osoby přímo postižené spácháním přestupku, je možné nechat se zastoupit zmocněncem na základě plné moci, avšak tato plná moc nesmí být generální. Musí se jednat o plnou moc speciální, tedy s vymezením zmocnění ke konkrétnímu úkonu, a to k udělení souhlasu. Obecně možnost zastoupení pro udělení souhlasu dovozuje již z Listiny, a to čl. 37 odst. 2.<sup>162</sup> Přestože neexistuje v zákoně č. 250/2016 Sb. ustanovení upravující zastoupení na základě plné moci osob přímo postižených, je zapotřebí dovozovat tuto možnost z právních předpisů vyšší právní síly. K tomuto sdělil poradní orgán Ministerstva vnitra, že: „*Ačkoliv uvedené právo garantované Listinou není v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich rozvedeno, Listina toto právo přiznává takovým způsobem, že zde není dán žádný prostor pro jeho vyloučení obecnou úpravou. Protože § 71 zákona č. 250/2016 Sb. je třeba vykládat v souladu s ústavním pořádkem, nedostatek výslovné právní úpravy v zákoně neobstojí jako důvod pro odmítnutí práva na právní pomoc. Lze tudíž dovodit, že osoba přímo postižená spácháním přestupku má kromě práv výslovně uvedených v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich rovněž právo zvolit si zmocněnce*“.<sup>163</sup>

Poslední specifický případ udělení souhlasu se zahájením řízení či s pokračováním v něm nastává u osob omezených ve svéprávnosti. Tyto osoby přímo postižené jsou zastoupeny zpravidla opatrovníkem, jenž uděluje souhlas místo nich. Samozřejmě s ohledem na zájem osoby přímo postižené. Právní úprava zákona č. 250/2016 Sb. se touto problematikou také nikterak nezaobírá, avšak možnost zastoupení takové osoby výslovně nevylučuje. Při posouzení schopnosti osoby přímo postižené udělit souhlas se zahájením řízení o přestupku je vždy zapotřebí zkoumat, v jakém rozsahu je tato osoba omezena ve svéprávnosti. Pokud by se např. jednalo pouze o právní jednání související

---

<sup>161</sup> Viz tamtéž, § 79 odst. 5.

<sup>162</sup> Závěr č. 160 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017 [online]. mvcr.cz, 24.11.2017, [cit. 15. 2. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>>.

<sup>163</sup> Tamtéž.

se správou majetku, je zcela irelevantní pro potřeby přestupkového řízení takového omezení svéprávnosti řešit. Pokud by však osoba přímo postižená spácháním přestupku byla omezena co do jednání s orgány veřejné moci, je nutné vzít toto omezení na vědomí a jednat primárně s opatrovníkem této osoby, jenž za osobu přímo postiženou vystupuje a má-li k tomu zmocnění od opatrovnického soudu. V rámci řízení o omezení svéprávnosti<sup>164</sup>: „*soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Soud jmenuje opatrovníka zejména tomu, koho ve svéprávnosti omezí*“<sup>165</sup>. Opatrovník poté jedná v souladu se zájmy opatrovance a jedná v jeho prospěch jak v trestním, tak ve správním řízení. Z čehož lze analogicky dovodit rovněž možnost udělení souhlasu se zahájením řízení o přestupku opatrovníkem za opatrovance. Nelze v tomto případě dovozovat možnost ustanovit opatrovníka ad hoc či možnost zastoupení na základě plné moci udělené opatrovníkem za opatrovance k poskytování právních služeb advokátem, neboť osoba přímo postižená není účastníkem řízení, a není proto nutné podstupovat zákonné kroky pro zastoupení osoby omezené ve svéprávnosti pro řízení o přestupku. Postačí tedy udělení souhlasu osobou oprávněnou činit právní úkony za opatrovance, a to bez schválení tohoto úkonu opatrovnickým soudem, neboť se dle mého názoru nejedná o úkon, pro který by takového schválení bylo třeba.

Při udělení souhlasu osobou přímo postižené spácháním přestupku, jejíž svéprávnost byla v oblasti právních jednání omezena, mohou nastat dvě situace. Zprvce příslušný správní orgán nemusí o omezení svéprávnosti osoby přímo postižené vědět, přičemž o takovém omezení se dozví až v průběhu ústního jednání, na němž může být tato osoba poučena a vyslechnuta i jako svědek. Je-li tedy osoba přímo postižená omezena co do jednání s orgány veřejné moci, nemůže dojít k výslechu této osoby bez přítomnosti jejího opatrovníka. Dovožuji tak z ustanovení § 466 a 467 zák. č. 89/2012 Sb., dle kterého je povinností opatrovníka hájit zájmy opatrovance, přičemž dohled nad postupy při podávání svědeckých výpovědí či vysvětlení ve smyslu § 137 zák. č. 500/2004 Sb. je jedním z prostředků naplnění této povinnosti. Minimálně je zapotřebí dohlédnout na to, aby se osoba přímo postižená nedostala sama do úzkých v souvislosti s podáním výpovědi, neboť v těchto případech má postavení svědka, a také na to, zda tato osoba rozuměla všem poučením ve smyslu § 55 zák. č. 500/2004 Sb. ze strany správního orgánu. Zpětně však nemůže dojít k odložení věci či zastavení řízení pro udělení souhlasu osobou omezenou ve svéprávnosti, neboť zákon ve výčtu důvodů pro odložení či zastavení tento důvod neuvádí a nelze si jej proto dovozovat. Naopak

<sup>164</sup> ve smyslu § 34 a násl. zák. č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

<sup>165</sup> § 465 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

lze usoudit, že po udělení souhlasu a zjištění existence omezení ve svéprávnosti u osoby postižené, pokračuje správní orgán v řízení o přestupku dále, avšak v případě kontaktu s osobou přímo postiženou, jedná vždy také s jejím opatrovníkem. Zadruhé může nastat situace, kdy se správní orgán dozví již ze spisu, jenž dostane od Policie ČR spolu s oznámením o přestupku, že osoba přímo postižená není plně svéprávná. V takovém případě osloví správní orgán opatrovníka a zjistí rozsah omezení svéprávnosti této osoby a podle toho pak postupuje. Opatrovník by měl být nadále v souvislosti s řízením o přestupku vyrozumíván a účasten ústnímu jednání po boku osoby přímo postižené spácháním přestupku.

## 4 Posouzení efektivity institutu souhlasu při zahajování řízení o přestupku proti občanskému soužití

Přestupky proti občanskému soužití jsou v praxi jedny z nejčastěji páchaných přestupků. V rámci přestupkové agendy Úřadu městské části Brno – Líšeň (dále jen „Úřad“) tvoří až 45 % všech projednávaných přestupků. Dalšími velmi často páchanými přestupky jsou přestupky proti majetku, dlouhodobě se pohybují cca okolo 30 % z celkového počtu páchaných přestupků v této městské části. Třetí v pořadí eviduje Úřad přestupky proti veřejnému pořádku, tvoří cca 15 % všech přestupků. Následují přestupky proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě, dále pak přestupky podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek č. 65/2017 Sb.<sup>166</sup> Správní orgán před zahájením řízení o takovém přestupku obdrží oznámení od orgánu policie, jak je uvedeno v kapitole 3.1, a nejdříve jednání uvedené v tomto oznámení prošetří. Nutné je ovšem podotknout, že některá oznámení<sup>167</sup> od Policie ČR kvalifikující jednání jako přestupek, nemusí nutně naplňovat znaky přestupku (půjde například pouze o porušení norem občanského práva nedosahující nutné míry společenské škodlivosti), a tudíž bývají příslušným správním orgánem před zahájením řízení odloženy<sup>168</sup>. Správní orgán se tedy musí administrativně zabývat velmi vysokým počtem oznámení o podezření ze spáchání přestupku, přičemž se mnohdy nemusí jednat o přestupek kvalifikovaný podle práva. S účinností právní úpravy zák. č. 250/2016 Sb. se administrativní činnost správního orgánu značně rozšířila, neboť u přestupků zahajovaných se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku je zapotřebí dodržet zákonem stanovené postupy pro jeho získání. V rámci zahajování řízení na návrh ve smyslu zák. č. 200/1990 Sb. bylo zahájení řízení v diskreci osoby navrhovatele a příslušný správní orgán pouze projednal a rozhodl o podaném návrhu (nejednalo-li se o řízení zahajovaná ex offo).

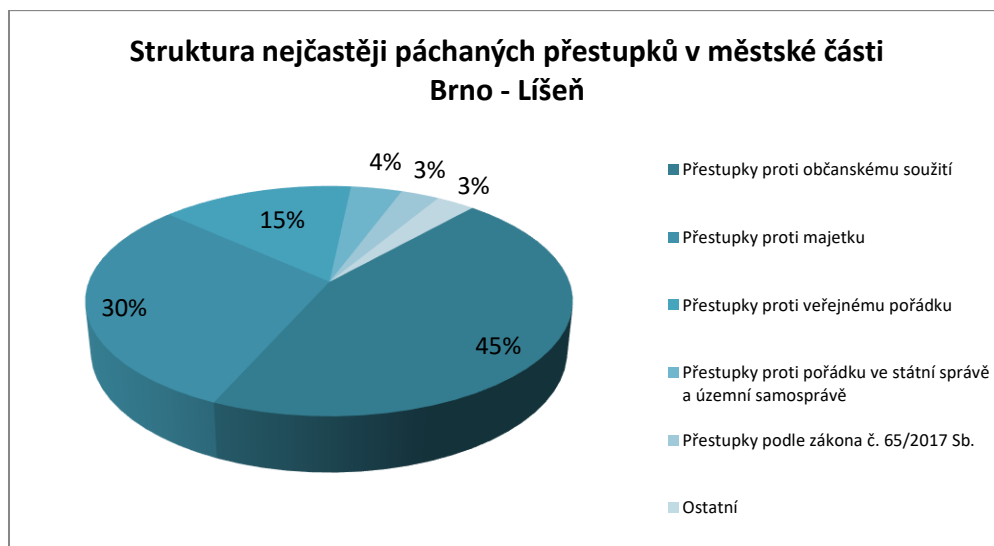
Na níže uvedeném grafu můžeme vidět vymezení struktury páchaných přestupků v této městské části a jejich procentuální podíly. Onen graf je uveden spíše pro zajímavost, a také na podporu tvrzení o nejčastěji páchaných přestupcích. Ostatní městské části města Brna nemohly poskytnout z kapacitních důvodů potřebná přesná data, avšak struktura nejčastěji projednávaných přestupků je velmi podobná.

---

<sup>166</sup>Četnost páchaných přestupků zjištěna na základě ústní komunikace s předsedou Komise pro projednávání přestupků.

<sup>167</sup> Ve smyslu § 73 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>168</sup> Ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) téhož zákona.



Dle dat zpřístupněných předsedou komise pro projednávání přestupků v rámci této městské části je patrný nárůst počtu meritorních rozhodnutí o přestupcích proti občanskému soužití o cca 5 % po účinnosti nové právní úpravy. Nyní dochází k meritornímu skončení řízení o zkoumaných přestupcích až v 30 % případů všech zahájených řízeních o přestupcích proti občanskému soužití, jak je patrné z posledního grafu uvedeného níže.<sup>169</sup> Vzrostl rovněž počet projednávaných přestupků proti občanskému soužití, o cca 5-7%, což je zřejmě dáno tím, že osobu postiženou spáchaným přestupkem neodrazuje nutnost sepsání kvalifikovaného podání, jak tomu bylo za účinnosti úpravy zák. č. 200/1990 Sb., neboť nyní postačí k projednání přestupku její prostý souhlas, u něhož nejsou dány v podstatě žádné specifické náležitosti.

Při zkoumání dopadů nové právní úpravy na projednávání přestupků proti občanskému soužití se nabízí rovněž otázka: Čím je zapříčiněn nárůst, byť prozatím velmi malý, počtu zpracovaných přestupků proti občanskému soužití? Domnívám se, že příčinou je skutečnost, že v případě právní úpravy zák. č. 200/1990 Sb. a tzv. návrhových přestupků navrhovatel jakožto účastník řízení musel pro zahájení řízení o většině přestupků proti občanskému soužití podat kvalifikovaný návrh<sup>170</sup>. Z toho vyplývá, že navrhovatel přestupku rozhodoval o zahájení řízení, neboť přijetím jeho návrhu správním orgánem bylo řízení zahájeno, a to bez možnosti správního orgánu jakkoliv zasáhnout, čímž se určoval směr a předmět daného řízení. Návrhy na zahájení řízení mnohdy obsahovaly vady (například nesplňovaly zákonem stanovené náležitosti nebo uváděly jednání, jež nebyla vůbec přestupkem). K odstranění těchto vad správní

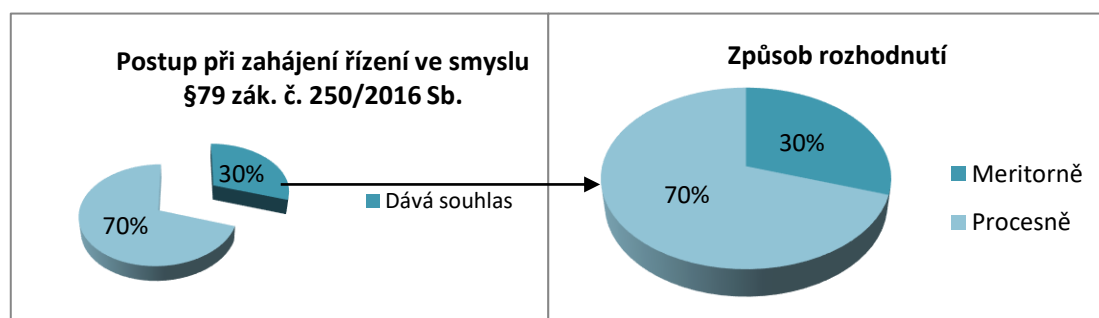
<sup>169</sup> Procenta vypočteny na základě zjištěných počtů řízení skončených meritorním rozhodnutím při ústní komunikaci s předsedou Komise pro projednávání přestupků pro Brno- Líšeň.

<sup>170</sup> §37 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

orgán pravidelně navrhovatele vyzýval a řízení se neúměrně protahovala. Sepsat kvalifikovaný návrh bylo pro navrhovatele, který zpravidla neměl odborné právní vzdělání, velmi obtížné. Navrhovatel proto k sepsání návrhu musel často využít právní porady s odborníkem, v důsledku čehož rostly výdaje za správní řízení i v podobě odměny za poskytnuté právní služby. A v důsledku toho mnoho přestupků proti občanskému soužití, jenž bylo nutné dle zák. č. 200/1990 Sb. zahájit na návrh, zůstalo bez projednání. Velmi často se tak dělo například u přestupků urážky na cti<sup>171</sup>.

Zajímavostí koncepce zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené je skutečnost, že souhlas se zahájením řízení udělí pouze 30 % osob přímo postižených spácháním přestupku (jak je patrné z grafu níže). V případě, že souhlas není v zákonem stanovené lhůtě dán nebo je opožděný, správní orgán usnesením věc odloží a dále ji neprojednává.<sup>172</sup> U osob blízkých je počet udělených souhlasů podstatně nižší (přibližně 15 %). Toto číslo je i přes nárůst projednávaných přestupků alarmující. Velké množství přestupků proti občanskému soužití i nadále zůstává neprojednáno. Důvodem pro vysoké procento neudělení souhlasu v případě přestupků proti občanskému soužití je zřejmě fakt, že mezi pachatelem přestupku a osobou postiženou často existuje blízký vztah, ať už rodinný, přátelský či sousedský. Zainteresované strany tak nechtějí své spory dále prohlubovat, k čemuž u přestupkového řízení nevyhnutelně dochází.

Z výše uvedených dat plyne, že zavedení institutu souhlasu je efektivnější postup při projednávání přestupku, alespoň pro osoby přímo postižené. Samozřejmě musíme brát ohled na uplynutí velmi krátké doby od účinnosti nové právní úpravy. Reálnou efektivitu lze posoudit až s větším časovým odstupem.



Z grafu týkajícího se způsobu rozhodnutí je patrné, že jakmile souhlas se zahájením řízení osoba přímo postižená udělí, až 30 % těchto přestupků skončí meritorním rozhodnutím, což je zhruba o 5 % více, než za účinnosti právní úpravy

<sup>171</sup> Na základě komunikace s předsedou Komise pro projednávání přestupků Brno-Líšeň.

<sup>172</sup> §76 odst. 4 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

zák. č. 200/1990 Sb.<sup>173</sup> Zpravidla v rámci procesního rozhodnutí můžeme očekávat zastavení řízení pro zpětvzetí souhlasu, popř. zjištění, že skutek nespáchal obviněný či se skutek vůbec nestal.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Na základě dat poskytnutých předsedou Komise pro projednávání přestupků Brno-Líšeň při ústní komunikaci.

<sup>174</sup> Dále viz § 86 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.



## Závěr

Diplomová práce si kladla za cíl popsat a zhodnotit novou právní úpravu přestupkového řízení se zaměřením na posouzení efektivity institutu souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku při projednávání přestupků proti občanskému soužití. Při naplňování stanoveného cíle bylo využito nejen teoretického základu plynoucího z právních předpisů, monografií, komentářové literatury, odborných článků, ale i praktických dat poskytnutých předsedou Komise pro projednávání přestupků pro městskou část Brno-Líšeň. Při popisu nové koncepce zahajování řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku u přestupků proti občanskému soužití jsem dospěla k závěru, že právní úprava vymezená zák. č. 250/2016 Sb. je dostatečně efektivní, ne-li efektivnější (ve srovnání s předchozí právní úpravou). Zejména se zohledněním nárůstu počtu projednaných a meritorně skončených přestupků proti občanskému soužití.

Při posuzování právní úpravy dle zák. č. 250/2016 Sb. vyvstalo několik velmi důležitých otázek, jimiž je nutné se zabývat. Není sporu o tom, že zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku je efektivní. Již z určitého nárůstu počtu projednávaných přestupků proti občanskému soužití, či z vyššího počtu meritorně rozhodnutých přestupků je patrné směřování zákonodárce při tvorbě tohoto zákona dobrým směrem. Výraznou změnou s příchodem nové právní úpravy prošla procesní oblast přestupkového práva, zejména co do zahájení řízení o přestupku, jenž je jádrem této práce. Účinná právní úprava již neumožňuje, na rozdíl od předchozí právní úpravy, zahájit řízení tzv. na návrh,<sup>175</sup> kdy diskrece zahájení řízení ležela v rukou navrhovatele. Správní orgán již zahajuje řízení pouze z moci úřední, avšak u některých přestupků s podmínkou souhlasu osoby, do jejichž práv bylo jednáním pachatele přestupku zasaženo, a to zpravidla u těch přestupků, které se dle úpravy zák. č. 200/1990 Sb. zahajovaly na návrh. Z důvodové zprávy ovšem není patrné, proč došlo ke změně dispozičního oprávnění postižené osoby,<sup>176</sup> avšak jistou paralelu poskytování souhlasu dotčené osoby můžeme naleznout například s právní úpravou trestního stíhání se souhlasem poškozeného v trestním řádu.<sup>177</sup> Inspirace trestním právem je v tomto případě velmi pravděpodobná, neboť rekonstrukcí přestupkového práva se právní úprava projednávání přestupků velmi přiblížila právní úpravě projednávání trestných činů. Právní úprava zákona č. 250/2016 Sb. zakotvila mnoho institutů at' již hmotněprávních,

---

<sup>175</sup> §67 ve spojení s § 68 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích a § 44 a násl. zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>176</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 339.

<sup>177</sup> srov. Těž § 163 a § 163a zák. č. 141/1961 Sb., trestní řád

tak procesních, jež jsou totožné s instituty vymezenými v zák. č. 141/1961 Sb., trestním řádu či zák. č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku. Přestupkové řízení se s novou právní úpravou rozvinulo natolik, že se jedná o téměř plnohodnotný proces postavený na roveň trestnímu řízení, a proto se domnívám, že by si zasloužilo také svůj vlastní plnohodnotný procesní zákon. Právní úprava zák. č. 250/2016 Sb. nepokrývá dle mého názoru všechny potřebné prvky přestupkového řízení dostatečným způsobem a subsidiární správní řád je koncipován na jiné typy řízení, než na řízení sankční, tedy přestupkové.

Jak bylo již nastíněno v samotném textu práce, považuji zavedení institutu souhlasu se zahájením řízení za zjednodušení postupu osoby přímo postižené při uplatňování práv před správním orgánem směřujícím k projednání přestupku. Právní úprava zák. č. 250/2016 Sb. přispěla zcela jistě ke zvýšení projednání těchto přestupků, neboť nyní osobě přímo postižené postačí, když podepíše formulář obsahující souhlas se zahájením řízení, který obdrží od správního orgánu.

Po konzultaci s panem JUDr. Františkem Svobodou, předsedou Komise pro projednávání přestupků pro městskou část Brno-Líšeň, jsem dopěla k závěru, že i z pohledu správního orgánu je konstrukce zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku do jisté míry jednodušší. Výhodou pro správní orgán je, že po rekonstrukci v oblasti přestupkového řízení rozhoduje správní orgán o zahájení řízení o přestupku sám, což je výraznou změnou oproti právní úpravě vymezené v zák. č. 200/1990 Sb., kdy o zahájení řízení u zákonem vymezených přestupků rozhodoval právě návrhové podání. U předchozí právní úpravy správní orgán neměl na výběr a na základě návrhu na projednání přestupku musel projednávat věci, které mnohdy přestupkem ani nebyly. Řízení o tzv. návrhovém přestupku tak bylo zcela nevyhovující. V důsledku výše uvedeného se proto domnívám, že na rozdíl od tzv. „návrhových přestupků“ je právní konstrukce zahajování řízení se souhlasem osoby přímo postižené jednodušší a pro práci správního orgánu i efektivnější.

Ve vymizení návrhových přestupků vidím velké pozitivum účinné právní úpravy zákona č. 250/2016 Sb., neboť osoba přímo postižená spácháním přestupku nemusí žádným způsobem tvrdit skutečnosti v návrhu, ani splňovat náležitosti takového návrhu. Tato právní úprava je více nakloněna osobám bez právního vzdělání. Velmi výraznou nevýhodu ovšem spatřuji ve skutečnosti, že osoba přímo postižená spácháním přestupku není účastníkem řízení. Což se může jevit jako velmi problematické. Po udělení souhlasu se zahájením řízení zákon osobě přímo postižené spácháním přestupku sice přiznává oprávnění obdobná účastníku řízení, avšak nikoliv dostatečně. Přestupkem bylo zasaženo

do práv této osoby, která v případě neprokázání viny pachatele přestupku nemá reálnou možnost v důsledku svého procesního postavení rozhodnutí správního orgánu žádným způsobem napadnout. V kapitole 2.2.1 jsem nastínila názor Veřejné ochránkyně práv, jenž k legislativnímu procesu zákona č. 250/2016 Sb., uvedla: „*Jsem přesvědčena, že by i nadále měla mít osoba dotčená přestupkem ublížení na cti a přestupkem spáchaným osobou blízkou obecně možnost fakticky disponovat předmětem řízení (včetně zpětvzetí návrhu) a být jeho účastníkem. Navrhovaná úprava sice dává osobě přímo dotčené spácháním přestupku možnost vzít zpět udělený souhlas se zahájením řízení o přestupku, nicméně vzhledem k tomu, že navrhovaný text zákona nedává této osobě status účastníka řízení (s možností nablížení do spisu), jeví se využití této možnosti jako problematické*“<sup>178</sup>. S tímto tvrzením nelze nesouhlasit. Osoba přímo postižená spácháním přestupku jakožto osoba, do jejíž práv bylo jednáním pachatele přestupku zasaženo, by se měla stát udělením souhlasu se zahájením řízení či s jeho pokračováním účastníkem tohoto řízení z důvodu zajištění všech možností její procesní obrany. Účastník řízení má obecně daleko pevnější postavení v rámci řízení o přestupku než osoba na řízení zúčastněná. Může mj. využívat opravných prostředků proti rozhodnutí správního orgánu, což zákon u osob obdobného postavení jako osoba přímo postižená spácháním přestupku, nepřipouští. Zasáhne-li tedy pachatel svým jednáním zákonem předvídaným způsobem do osobnostních práv fyzické osoby, je dle mého názoru zapotřebí zachovat v souladu se zásadami spravedlivého procesu, rovněž možnost bránit se proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu. Nyní se této možnosti dostává pouze osobě, již vznikla jednáním škoda či na jejíž úkor se pachatel přestupku obohatil. Skutečnost, že osoba přímo postižená spácháním přestupku není účastníkem řízení o přestupku, je problematická i z toho důvodu, že je rovněž omezena co do uplatňování práva na soudní ochranu. Obecně se lze domáhat soudní ochrany proti rozhodnutí správního orgánu žalobou proti takovému rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Legitimována k podání žaloby je buďto osoba, která byla na svých veřejných subjektivních právech<sup>179</sup> zkrácena v důsledku rozhodnutí správního orgánu či řízením před takovým orgánem,<sup>180</sup> anebo účastník řízení před správním orgánem, jenž tvrdí, že byla porušena jeho procesní práva<sup>181</sup>. Těžko si lze představit, že by mohla být osoba přímo postižená spácháním přestupku zkrácena na

---

<sup>178</sup> Stanovisko VOP k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ze dne 15. 9. 2014, sp.zn. 2440/2014/PDCJ [online]. eso.ochrance.cz, [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2046>>.

<sup>179</sup> Jedná se o práva fyzické či právnické osoby vůči státu či jiným subjektům veřejné správy.

<sup>180</sup> §65 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., občanský soudní řád.

<sup>181</sup> §65 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., občanský soudní řád.

svých veřejných subjektivních právech. Žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu osobou přímo postiženou spácháním přestupku je tedy vyloučena<sup>182</sup>.

Z Listiny plyne, že: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“<sup>183</sup>. A zároveň: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“<sup>184</sup>. Tedy i osoba přímo postižená by měla být oprávněna k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť toto rozhodnutí se výrazně dotýká jejich práv. Zajištění možnosti domáhat se soudní ochrany u přestupků proti občanskému soužití je odůvodněno tím, že jejich prostřednictvím dochází k zásahu pachatele přestupku do ústavně zaručených základních práv a svobod osoby přímo postižené spácháním přestupku (právo na důstojnost, čest, zdraví, apod.).

V souvislosti s tímto tvrzením by bylo dobré zamyslet se nad možnou novelou stávající právní úpravy, která by umožnila těmto osobám stát se účastníkem řízení mimo případy, kdy uplatňuje osoba přímo postižená spácháním přestupku svá procesní práva jako poškozený v zákonem stanovených případech. Možná novela § 68 zák. č. 250/2016 Sb. by mohla znít následovně:

„Účastníkem řízení je a) obviněný,

b) poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a

c) vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty,<sup>185</sup>

d) **osoba přímo postižená spácháním přestupku po udělení souhlasu se zahájením řízení, či s pokračováním v něm.**

---

<sup>182</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 342.

<sup>183</sup> čl. 36 odst. 1 Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

<sup>184</sup> Tamtéž, čl. 36 odst. 2.

<sup>185</sup> § 68 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

## Seznam literatury

### Monografie a komentářová literatura

- 1) ONDRUŠOVÁ, Marta, ONDRUŠ, Radek, VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář ke zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges. 2017. 773 s.
- 2) PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. 448 s.
- 3) FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges. 2018. 400 s.
- 4) MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. 272 s.
- 5) ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: Komentář ke zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. s. 125.
- 6) HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2012. 368 s.
- 7) ČERNÝ, Jan a kol. *Přestupkové řízení*. 12. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2011. 742 s.
- 8) STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 240 s.
- 9) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7 vydání. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2017. 239 s.
- 10) BOHADLO, David, Jan BROŽ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Filip RIGEL a Vít ŠŤASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 700 s.
- 11) KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů : podle právního stavu ke 1.7.2017*. Praha: Leges, 2017. 272 s.

### Sborníky

- 1) POTĚŠIL, Lukáš. Nová právní úprava správního trestání. In *Sborník přednášek z odborné konference Právo ve veřejné správě 2017*. Brno, 2017.

### Odborné články

- 1) VEDRAL, Josef. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 7-8, s. 411 – 446.
- 2) MATES. Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, roč. č. 12, s 25-30.

- 3) KOPECKÝ, Martin. Příslušnost v řízení o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 6, str. 297 – 313.

### Internetové zdroje

- 1) KORBEL, František. *Co přinese nová úprava přestupků*. *pravni prostor.cz*, 31. 1. 2017 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné na: <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/co-prinese-nova-uprava-prestupku>>.
- 2) Filipková, Patricie. *Změny v oblasti přestupkového práva – co nás čeká a nemine?* [online]. *epravo.cz*, 15.11.2016, [cit. 27. 1. 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-oblasti-prestupkoveho-prava-co-nas-ceka-a-nemine-103645.html>>.
- 3) PRAVDA, Václav. *Specifika nové právní úpravy přestupků pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby*. [online]. *ppak.cz*, 3.7.2016, [cit. 7. 2. 2019]. Dostupné na <<https://www.ppak.cz/specifika-nove-upravy-prestupku-pro-pravnicke-osoby-a-podnikajici-fyzicke-osoby/>>.

### Právní předpisy

- 1) Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- 2) Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- 3) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- 4) Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.
- 5) Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- 7) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 8) Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 10) Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.
- 11) Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

### Soudní rozhodnutí

- 1) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č.j. 1 A 24/2010-22.
- 2) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č.j. 7 As 12/2010-65.
- 3) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č.j. 9 As 221/2016 – 39.

- 4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-135.
- 5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 13/2007-56.
- 6) Nález Ústavního soudu ze dne 11.11.2005, č.j. I ÚS 453/03.
- 7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2007, č.j. 6 As 37/2005-114.
- 8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2007, č.j. 4 As 40/2007 – 53.
- 9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.6.2011, č.j. 5 As 16/2011 – 106.

## Ostatní

- 1) Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. 2016 [cit. 26. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.
- 2) Vědecká studie - HORZINKOVÁ, Eva. Správní trestání a jeho obecné principy ve vztahu k přestupkům proti občanskému soužití. [online]. 2017 [cit. 10. 1. 2019]. Dostupné na <https://www.akademiapz.sk/sites/default/files/OVVP/002%20%20HORZINKOV%C3%81%20%20Spr%C3%A1vn%C3%AD%20trest%C3%A1n%C3%AD%20a%20jeho%20obecn%C3%A9.pdf>.
- 3) Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13. 3. 2018. [online]. mvcr.cz, 13.3.2018, [cit. 31. 1. 2019]. Dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>.
- 4) Preambule Ústavy WHO přijatá Mezinárodní konferencí o zdraví, New York, 1946. Dostupné také na <https://www.who.int/suggestions/faq/en/>.
- 5) Stanovisko VOP k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ze dne 15. 9. 2014, sp.zn. 2440/2014/PDCJ [online]. eso.ochrance.cz, [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2046>.
- 6) Závěrečné stanovisko VOP ve věci podnětu paní O.B., ze dne 6. 12. 2007, sp.zn. 2840/2007/VOP/VBG [online]. eso.ochrance.cz, [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1314>.
- 7) Závěrečné stanovisko zástupce Veřejného ochránce práv ve věci podnětu pana J.Z., ze dne 19.6. 2013, sp. zn.: 8311/2012/VOP/MK [online]. eso.ochrance.cz, [cit. 11. 2. 2019]. Dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1796>.
- 8) Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 7. 3. 2017 [online]. mvcr.cz,

7.3.2017, [cit. 31. 1. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>>.

9) Závěr č. 160 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017 [online]. mvcr.cz, 24.11.2017, [cit. 15. 2. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>>.

10) Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 5. 9. 2017 [online]. mvcr.cz, 5.9.2017, [cit. 22. 2. 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>>.



## Abstrakt a klíčová slova

**Název práce:** Přestupky proti občanskému soužití dle zák. č. 250/2016 Sb.

### Abstrakt

Vznik nové právní úpravy přestupkového práva přináší množství zásadních změn, zejména v procesní oblasti. S účinností zákona č. 250/2016 Sb. došlo k odstranění zahajování řízení na návrh a k zakotvení postupu zahájení řízení o přestupku pouze z moci úřední. U některých zákonem vymezených přestupků je zahájení řízení navíc podmíněno souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Mezi takto projednávané přestupky patří převážná většina přestupků proti občanskému soužití, které jsou jedny z nejčastěji páchaných přestupků projednávaných správními orgány, a proto jsou vhodné pro posouzení efektivity nově zavedeného institutu souhlasu se zahájením řízení poskytnutého osobou přímo postiženou spácháním přestupku. Cílem diplomové práce je popis a zhodnocení nové právní úpravy přestupkového řízení se zaměřením na institut souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku při projednávání přestupků proti občanskému soužití. Práce se dělí do čtyř kapitol, přičemž první z nich se zabývá hmotněprávním základem řízení o přestupcích proti občanskému soužití. Druhá kapitola popisuje základní aspekty přestupkového řízení, včetně vymezení postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku v řízení o přestupku. V kapitole třetí pojednává práce o zahájení řízení o přestupku nejdříve obecně, a poté se zaměřením na zahájení řízení podmíněné souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, včetně vymezení institutu souhlasu a možných specifických případů jeho udělení. Kapitola čtvrtá zpracovává data získaná od Úřadu městské části Brno-Líšeň týkající se četnosti páchaní přestupků proti občanskému soužití. Závěrem autorka hodnotí dopady nové právní úpravy zahajování řízení o přestupku proti občanskému soužití z pohledu nárůstu meritorně skončených věcí a dovozuje tak, že zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku je efektivní, ne-li efektivnější než předchozí právní úprava zahajování řízení na návrh. I nová právní úprava přestupkového řízení má ovšem svá úskalí. Problematické se jeví autorce práce postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku. Tato osoba není účastníkem řízení, a tudíž nemá všechny procesní možnosti obrany a ochrany svých práv, do kterých bylo jednáním pachatele přestupku zasazeno. Autorka práce v důsledku tohoto navrhuje novelu zákona č. 250/2016 Sb., která by osobě přímo postižené spácháním přestupku postavení účastníka řízení přiznala.

**Klíčová slova:** správní právo – přestupky – nový přestupkový zákon – občanské soužití – řízení o přestupku – souhlas se zahájením řízení

**Title:** Administrative offences against civil coexistence pursuant to Act No. 250/2016 Coll.

**Abstract**

The creation of a new legislation on the offense law brings about a number of fundamental changes, especially in the procedural area of law. When the Act No. 250/2016 Coll. came into force, it removed the openings of the proceedings on the proposal and anchored the possibility of initiating the offense proceeding only by official means. For certain offenses defined by law, the opening of proceedings is the subject to the consent from the person directly affected by the offense. The overwhelming majority of these offenses includes offenses against civil cohabitation, which are one of the most common categories of offenses to be dealt with by the administrative authorities, and are therefore suitable for assessing the effectiveness of the newly established institute of consent to commence proceedings provided by the person directly affected by the misconduct. The goal of this master thesis is to describe and evaluate the new legal regulation of the offense proceedings, which focus on the institute of the consent of the person directly affected by the offenses against civil cohabitation. The thesis is divided into four chapters, the first one deals with the substantive basis of the procedure for the offenses against the civil cohabitation. The second chapter describes the basic aspects of the offense proceedings, including the definition of the status of a person directly affected by a misdemeanor offense. The third chapter deals with the initiation of the offense proceeding, starting with its general description, followed by the focus on the commencement of the proceeding with the consent of the person directly affected by the offense, including the definition of the consent institute and all the possible cases of giving the consent. Chapter Four deals with the data obtained from the Brno-Líšeň City District Office on the frequency of offenses against civic cohabitation. The conclusion focuses on the impacts of the new legislation on the proceedings with the consent of the person directly affected by the offense, based on the increase of closed cases, which support the effectiveness of the new legislation comparing to the old one. However, even the new legislation has its own difficulties, because the person directly affected by a misdemeanor is not party to the proceedings and does not have all the procedural possibilities of defending and protecting his or her rights to which the offender's conduct has been affected. The thesis proposes an amendment to Act No. 250/2016 Coll., which would give the person directly affected by the offense the status of a party to the proceedings.

**Key words:**

administrative law - administrative offences - new administrative infraction liability act – civil coexistence - infringement proceedings - consent to the opening of proceedings