

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Kristýna Žáková

Prekluzivní lhůta k projednání přestupku

Bakalářská práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Prekluzivní lhůta k projednání přestupku vypracovala samostatně a citovala všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 8. března 2016

.....

Ráda bych poděkovala své vedoucí bakalářské práce JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D. za odborné vedení, za pomoc a cenné rady při zpracování této práce. Mé poděkování patří též Ing. Antonii Foltýnové, referentce na úseku dopravních přešupků, za pomoc a spolupráci při shromažďování informací.

Obsah

Úvod.....	6
1 Charakteristika lhůty k projednání přestupku.....	8
1.1 Obecná charakteristika.....	8
1.2 Respektování lhůty k projednání přestupku jako součást práva na řádný proces	10
1.3 Současná zákonná právní úprava.....	11
1.3.1 Začátek běhu lhůty k projednání přestupku	12
1.3.2 Přerušování lhůty k projednání přestupku	12
1.3.3 Lhůta k projednání přestupku a pravomocnost rozhodnutí.....	14
1.3.4 Lhůta k projednání přestupku ve vztahu k trestnímu řízení a řízení před soudem	16
1.4 Komparace se slovenskou právní úpravou.....	17
2 Délka prekluzivní lhůty k projednání přestupku ve vztahu k činnosti správního orgánu vykonávajícího přestupkovou agendu.....	18
2.1 Správní orgán příslušný k projednávání přestupků	18
2.2 Činnost správního orgánu	19
2.3 Zásady přestupkového řízení.....	20
2.4 Úkony příslušného správního orgánu před zahájením řízení.....	25
2.5 Správní řízení v prvním stupni	27
2.5.1 Zahájení řízení.....	27
2.5.2 Průběh správního řízení v prvním stupni	28
2.5.3 Rozhodnutí	29
2.6 Řádné opravné prostředky.....	31
3 Obstrukční praktiky přestupců a boj proti nim	33
3.1 Obstrukční praktiky v praxi správního orgánu a návrhy na zamezení obstrukcí	33
Závěr	36

Seznam použitých zkratek

- Ústava** ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Listina** ústavní zákon č. 2/ 1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Úmluva** Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- PřesZ** zákon č. 200/ 1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Novela zákona o přestupcích** zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další
- Spr. ř.** zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdější předpisů
- s. ř. s.** zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Tr. ř.** zákon č. 141/1961, o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- trestní zákoník** zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o obcích** zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Tématem mé bakalářské práce je problematika prekluzivní lhůty k projednání přestupku v českém právním řádu. Jedná se o lhůtu, ve které je možno přestupek projednat, než dojde k zániku odpovědnosti za přestupek. Toto téma jsem si zvolila z důvodu, že je v současné době aktuální. Stále se vedou diskuze o vhodné délce lhůty a jejím vlivu na efektivitu správního řízení. Dalším důvodem bylo vykonání praxe na Odboru dopravně správních agend Městského úřadu Valašské Meziříčí a úzká spolupráce s Odborem přestupkovým, který se mimo jiné zabývá i řešením dopravních přestupků. Zde jsem se s touto problematikou setkala prakticky. Efektivita správního řízení je často narušována obstrukcemi ze strany přestupců, pomocí nichž se snaží dosáhnout prekluze. Zmiňované obstrukce jsou doménou hlavně u dopravních přestupků.

Smysl institutu zániku odpovědnosti za přestupek spočívá v tom, že po uplynutí stanovené lhůty již není pachatel za přestupek odpovědný. Slouží tedy k ochraně účastníka řízení zejména v situaci, kdy neexistuje dostatečné množství důkazů. Právě časový odstup by mohl způsobit stále menší pravděpodobnost získání věrohodných důkazů. Mimo jiné by byla oslabena také další funkce práva – regulace společenského chování, neboť by sankce s odstupem času ztrácela psychologický efekt. Prekluze tedy svým způsobem zajišťuje právní jistotu. Nicméně i tento institut bývá v praxi zneužíván, a to zejména tak, že přestupci vynalézavými obstrukčními praktikami zamezují řádnému průběhu řízení a není výjimkou, že se to děje tak dlouho, dokud prekluzivní lhůta k projednání přestupku neuplyne. Správní orgány pro tuto nežádoucí situaci často používají vlastní termín - „zročení“,¹ což je rovněž předmětem zájmu mé bakalářské práce.

Cílem této práce je zhodnotit současnou délku prekluzivní lhůty, která byla nově novelou PřesZ prodloužena a poukázat na problémy, které s délkou prekluzivní lhůty souvisí. Tuto práci jsem rozčlenila do tří kapitol. Budu se zabývat charakteristikou lhůty – jejími vlastnostmi, zakotvením v českém právním řádu a komparací se slovenskou právní úpravou. Dále se zaměřím na úkony, které musí správní orgán v přestupkovém řízení učinit. Rovněž beru v úvahu práva a povinnosti přestupce. Cílem této kapitoly je ukázat, jak dlouhou dobu potřebuje správní orgán na provedení přestupkového řízení a zda k tomu současná prekluzivní lhůta poskytuje dostatečný prostor. V další kapitole rozebírám jednotlivé obstrukční praktiky, které souvisí s krátkou prekluzivní lhůtou, a zabývám se návrhy na řešení tohoto problému.

¹ ČT 24. *Už žádné "zročení". Úřady mají dostat víc času na projednání přestupků.* [online]. ceskatelevize.cz, 31. května 2013 [cit. 12. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/229626-uz-zadne-zroceni-urady-maji-dostat-vic-casu-na-projednani-prestupku/>>.

Z důvodu zajištění efektivity správního řízení je tedy nutné položit si následující výzkumné otázky. Poskytuje prekluzivní lhůta správním orgánům dostatek času na projednání přestupku s ohledem na jednotlivé úkony, které musí být v rámci řízení učiněny? Pomůže prodloužení prekluzivní lhůty správním orgánům náležitě projednat přestupek i přes případné úmyslné prodlužování řízení? Jaká jsou reálná řešení zamezení obstrukčních praktik, které směřují k prekluzi přestupku?

Využila jsem výzkumnou metodu spočívající v pozorování, metodu popisnou a metodu komparace.

Odborné prameny jsem shromažďovala před započatím psaní této práce. Jedná se zejména o odbornou knižní literaturu, časopisy, články a v první řadě právní úpravu se související judikaturou. Téma prekluze bylo v minulosti hojně zpracovááno. Nicméně v souvislosti s novelou PřesZ byla prekluzivní lhůta k projednání přestupku nově upravena, tudíž se čeká na rozhodnutí soudů, ohlasy z praxe správních úřadů a na to vše reagující vědecké publikace. Informace o obstrukčních praktikách jsem spíše čerpala z praktických zkušeností správních orgánů. Odborné prameny jsem shromažďovala do 30. 11. 2015.

Návrhy na další výzkum a vylepšování této oblasti zcela jistě vyplynou z praktických zkušeností správních orgánů s novou právní úpravou.

1 Charakteristika lhůty k projednání přestupku

1.1 Obecná charakteristika

Ottův slovník naučný definuje lhůtu jako každou časovou dobu, která má právní význam. Pojem lhůta představuje právní skutečnost, která je nezávislá na lidské vůli. „*Lhůta představuje určité ohraničené plynutí času, se kterým právní norma spojuje určité právní následky.*“² Stanovení přesně ohraničeného časového úseku chrání přestupce před nesmyslným prodlužováním přestupkového řízení a chrání jeho práva. Souvisí tedy s principem právní jistoty.

Lhůta, ve které je možno přestupek projednat, je lhůtou prekluzivní (jinými slovy lhůtou propadnou). Prekluze pochází z latinského slova *praeclusio*, což znamená uzavření.³ V oblasti přestupkového práva se často setkáváme i s termínem promlčení, ovšem hmotněprávní následky svými znaky nasvědčují prekluzi. Tudíž dichotomii mezi promlčením a prekluzí v této oblasti můžeme vyloučit. Z tohoto důvodu je lhůta k projednání přestupku dále označována jako prekluzivní.

Ústavní soud vysvětlil prekluzi jako „*stav, kdy v důsledku plynutí času nějaké právo zaniklo.*“⁴ Předmětem prekluze může být též možnost učinit určitý procesní úkon. V této souvislosti se používají prekluzivní lhůty za účelem zavedení určitých prvků koncentrace řízení.⁵ Koncentrace řízení je jednou z důležitých zásad správního řízení. Umožňuje účastníkům řízení, aby podávali návrhy v určité zákonem stanovené lhůtě, což souvisí s povinností správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Za základní znaky prekluze považuje Ústavní soud následující právní skutečnosti: uplynutí doby a neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva.⁶

Dušan Hendrych dále specifikuje pojem uplynutí doby – jedná se o dobu přesně stanovenou zákonem.⁷ Lhůtu k projednání přestupku tedy můžeme označit také jako lhůtu zákonnou. Z čehož vyplývá, že se zde nepoužije institut správního uvážení a správní orgán ji nemůže prodloužit. Správní orgán je striktně vázán zákonem a musí lhůtu k projednání

² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 53

³ HÁJÍČEK, Tomáš. *Novela celního zákona – prekluze práva vyměřit celní dluh*. [online] danarionline.cz 1. září 2012 [cit. 21. října 2015] Dostupné na <[http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d39609v49632-novela-celního-zakona-prekluze-prava-vymerit-celni-dluh/?search_query=\\$index=67%20\\$source=1|\\$source=17&order_by=date&order_dir=asc&type=&search_resuIts_page=1](http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d39609v49632-novela-celního-zakona-prekluze-prava-vymerit-celni-dluh/?search_query=$index=67%20$source=1|$source=17&order_by=date&order_dir=asc&type=&search_resuIts_page=1)>

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2009, sp. zn. IV ÚS 2701/08, s. 4 (NALUS)

⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, bod 14 (NALUS)

⁶ Tamtéž

⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 808

přestupku respektovat. Musí dbát na dodržení lhůty a rozvrhnout si práci tak, aby k prekluzi nedošlo. Stanovení ohraničeného časového úseku nutí správní orgán rozhodnout, co nejdříve je to možné.⁸ K uvedené lhůtě má správní orgán povinnost přihlížet ex offio, tj. z úřední povinnosti. Správní orgán chrání veřejný zájem, který zde představuje ochranu společnosti před dalším podobným jednáním přestupce. Z tohoto důvodu a ze samotné povahy prekluze není nutné, aby přestupce podal námitku. Lhůta určená k projednání přestupku zajišťuje, aby byl přestupce za spáchaný přestupek řádně potrestán a nedocházelo k nezákonné nečinnosti ze strany správního orgánu. Nezákonná nečinnost je ve veřejné správě nežádoucí jev, což plyne ze samotného vymezení pojmu veřejná správa. Veřejná správa je z funkčního pohledu označována jako cílevědomá aktivní dynamická činnost.⁹ V případě, že by správní orgán nerespektoval zákonnou povahu lhůty a nesměřoval by k potrestání přestupce, výrazně by porušoval princip právní jistoty a důvěru ve veřejnou správu.

Lhůta k projednání přestupku má charakter jak hmotněprávní, tak i procesněprávní. Hmotněprávní charakter lhůty je vyjádřen skutečností, že obviněnému z přestupku uplynutím lhůty odpovědnost za přestupek zaniká. Procesněprávní charakter má ve vztahu ke správnímu orgánu, který již po uplynutí lhůty nemůže přestupek prošetřit a v dané věci rozhodnout (případně uložit sankci nebo ochranné opatření).¹⁰ Je-li stále po uplynutí prekluzivní lhůty vedeno přestupkové řízení a následně je zjištěno, že odpovědnost za přestupek zanikla, má správní orgán podle § 76 odst. 1 písm. f) PřesZ povinnost řízení zastavit. V případě, že by tak učiněno nebylo, jde o „*podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.*“¹¹ Pokud správní orgán ještě nezahájil řízení a zjistí, že odpovědnost za přestupek zanikla nebo nejsou důvody pro zahájení řízení, musí podle § 66 odst. 3 písm. e) PřesZ řízení odložit.

Zákon nespojuje s nedodržením lhůty žádnou sankci, nicméně dojde k uplynutí lhůty a zániku odpovědnosti za přestupek. V tomto případě musíme rozlišovat, zda je na vině správní orgán (a jedná se o nezákonnou nečinnost), nebo účastník řízení.¹² Nutnost rozlišování příčiny nedodržení lhůty vyjádřil i Ústavní soud s odkazem na judikaturu

⁸ NAVRÁTILOVÁ, Zuzana, CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Promlčení doby a korupce v České republice*, Praha: Transparency International, 2010 [cit. 20. října 2015] str. 3. Dostupné na <<http://www.transparency.cz/promlceci-doby-korupce-ceske-republice>>

⁹ FRUMAROVÁ. *Ochrana...*, s. 34

¹⁰ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 124-125

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39

¹² KRÁLOVÁ, Alena. *Právní povaha a režim lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení: bakalářská práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2011/2012. s. 21. Vedoucí bakalářské práce Soňa Skulová.

Evropského soudu pro lidská práva.¹³ § 71 odst. 5 Spr. ř. stanoví, že nedodržení lhůty se nemůže dovolávat účastník, který jej způsobil. Zákon ale přímo neřeší situaci, kdy účastník nemá zájem na tom, aby k rozhodnutí (k jeho potrestání) došlo, a zneužíváním svých základních procesních práv brání vydání rozhodnutí, resp. správní orgán nestihne včas rozhodnutí vydat. Zamezit těmto obstrukčním praktikám by měla novela zákona o přestupcích, která upravuje délku prekluzivní lhůty a které se více věnuji dále.

1.2 Respektování lhůty k projednání přestupku jako součást práva na řádný proces

V případě, že by správní orgán nerespektoval povahu této lhůty a nepřihlédl k ní ze své úřední povinnosti, porušil by jedno z důležitých základních práv – právo na řádný proces, které je v České republice zakotveno na ústavní úrovni v čl. 36 odst. 1 Listiny.¹⁴

Na evropské úrovni podobné ustanovení nalezneme v čl. 6 a 7 Úmluvy. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy říká: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“

Řízení o přestupcích má charakter řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy.¹⁵ Výklad čl. 6 odst. 1 Úmluvy se vztahuje na veškerá řízení, která jsou rozhodná pro práva a povinnosti jednotlivce. I Evropský soud pro lidská práva zastává názor, že restriktivní výklad čl. 6 odst. 1 Úmluvy by neodpovídal cíli a smyslu tohoto institutu.¹⁶ Určité termíny tedy judikatura vykládá extenzivně. Např. není nutné, aby obě strany řízení byly soukromými osobami.¹⁷ Nemusí přímo rozhodovat nestranný soud, ale musí existovat příležitost obrátit se na nestranný orgán. Také pod pojmy „občanská práva a závazky“ můžeme zařadit problematiku správního práva. Vymezením „jakéhokoli trestního obvinění“ se myslí i správní delikty, jelikož hranice mezi správními delikty a trestnými činy není vždy zcela jasná.¹⁸

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 3. srpna. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04, bod IV. (NALUS)

¹⁴ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích...* s. 124

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 89

¹⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí ve věci Decourt proti Belgii ze dne 17. 1. 1970, bod 25 (získáno 7. 1. 2016 z databáze HUDOC)

¹⁷ ALSTON Philip, Busetlo, Mara, Heenan, James. *The EU and the Human Rights*. New York: Oxford University Press Inc., 1999, s. 341

¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 440-441

1.3 Současná zákonná právní úprava

Institut lhůty z hlediska zániku odpovědnosti za přestupek obecně upravuje PřesZ. Konkrétně prekluzivní lhůta k projednání přestupku je upravena v § 20 PřesZ v rámci zániku odpovědnosti za přestupek. Problematika lhůty k projednání přestupku spočívá zejména v diskutabilnosti její hranice. Právě přiměřená délka prekluzivní lhůty je zásadní.

Je nezbytně nutné vyhnout se tomu, aby projednávání přestupku ztratilo svůj praktický smysl v důsledku nepřiměřeně dlouhé lhůty. Lze tvrdit, že čím dříve správní orgán danou věc rozhodne, tím je pravděpodobnější, že počáteční okolnosti odpovídají okolnostem koncovým. To se projeví na kvalitě rozhodnutí a efektivnosti samotného řešení, což spočívá v tom, že je-li prokázána vina, musí být uložena odpovídající sankce. Právě v důsledku uplynutí určité doby se snižuje i nebezpečnost přestupku pro společnost (důvod materiální povahy),¹⁹ takže pokud je sankce uložena po dlouhé době, ztrácí svou funkci individuální a generální prevence.²⁰ Rovněž se stává obtížnějším úkolem pro správní orgán provést dokazování (důvod procesní povahy),²¹ jelikož uplynutím delší doby se oslabuje síla a spolehlivost důkazních prostředků.²² S příliš dlouhým řízením se pojí také již zmíněná otázka svědectví. Svědci s časovým odstupem rozhodné skutečnosti více zapomínají. Rovněž s uplynutím času bývá pro správní orgán složitější důkazy opatřit. A i když se mu podaří po delší době svědka nalézt, je obecně známým faktem, že informace si člověk po určité době zestručňuje a pozměňuje si je do jemu přijatelnější podoby. Svědectví s časovým odstupem tedy ztrácí na své kvalitě.²³

A naopak, s ohledem na možné obstrukce může nastat druhá nežádoucí situace, v rámci níž přestupce nebude v důsledku příliš krátké lhůty spravedlivě potrestán.

Na tuto nežádoucí situaci reagoval zákonodárce novelou zákona o přestupcích. § 20 odst. 1 PřesZ stanoví, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Novela zákona o přestupcích nově zavádí institut přerušení běhu prekluzivní lhůty, který má zajistit, že bude pachatel přestupku před uplynutím lhůty řádně potrestán.²⁴ § 20 odst. 2 PřesZ upřesňuje, kdy se běh lhůty přerušuje: zahájením řízení o přestupku, vydáním usvědčujícího rozhodnutí o přestupku, popř. doručením příkazu o uložení pokuty,

¹⁹ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích*.... s. 124

²⁰ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 184

²¹ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích*... s. 124

²² MATES. *Základy*... s. 184

²³ KUHĽHÁNEK, Lukáš. *Věrohodnost svědka: diplomová práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2007/2008. s. 42. Vedoucí diplomové práce Marek Fryšták.

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb., změna zákona o přestupcích a o Rejstříku trestů, zvláštní část, částí první, k bodu 6

pokud se jedná o první úkon v řízení. Přerušением jednoroční lhůty podle § 20 odst. 1 PřesZ začíná běžet nová lhůta k projednání přestupku. Zde je stanovena objektivní lhůta dva roky, a to z obavy ze situace, že by se řízení mohlo vést po nepřiměřeně dlouhou dobu.²⁵ V původním vládním návrhu zákona (novely zákona o přestupcích) byla stanovena objektivní lhůta tříletá. Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky doporučil změnu na lhůtu dvouletou. Tento pozměňovací návrh byl schválen, a to z obavy, že by správní orgány prodloužení lhůty na tříletou spíše zneužívaly, než využívaly.

Tuto úpravu prekluzivní lhůty v zákoně o přestupcích můžeme principiálně srovnat s právní úpravou promlčecí doby v trestním zákoníku.²⁶ V § 4 a 5 trestního zákoníku nalezneme důvody přerušení promlčecí doby a konstatování, že přerušением promlčecí doby začíná promlčecí doba nová.

1.3.1 Začátek běhu lhůty k projednání přestupku

§ 20 odst. 1 PřesZ říká, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Pro posouzení začátku běhu lhůty je důležitým momentem, kdy byl přestupek spáchán. Lhůta totiž začíná běžet samotným spácháním přestupku, tedy okamžikem, kdy je čin ukončen. Jde-li o přestupek trvajícím, je rozhodující den, kdy je spáchán poslední dílčí akt.²⁷ V případě pokračujícího přestupku není moment ukončení skutku definován přímo v PřesZ. Nejvyšší správní soud tudíž vychází z analogické aplikace Tr. ř., konkrétně z institutu sdělení obvinění. Jelikož tento institut přestupkový zákon nezná, můžeme považovat za moment ukončení pokračujícího přestupku jakýkoliv úkon ze strany policejního orgánu či jiného správního orgánu, např. oznámení přestupku.²⁸ V souvislosti s touto problematikou se prekluzivní lhůta počítá ode dne, kdy bylo osobě podezřelé ze spáchání přestupku sděleno obvinění (např. i strážníkem obecní policie).²⁹

1.3.2 Přerušением lhůty k projednání přestupku

Nově je zaveden institut přerušení běhu jednoroční lhůty počítané od spáchání přestupku. Jejím přerušением začíná běžet nová jednoroční lhůta. O přerušением lhůty se nevzdává usnesení. Je však nutné tuto skutečnost uvést v oznámení o zahájení řízení,

²⁵ Tamtéž

²⁶ ONDRÁČKOVÁ, Věra. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 6

²⁷ ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení*. 12. vydání. Praha: Linde Praha, 2011. s. 286

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2012, č. j. 1 As 49/2012 – 33

²⁹ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích*.... s. 125

v odůvodnění rozhodnutí o vině nebo v příkazu i s příslušným odkazem na § 20 odst. 2 a 3 PřesZ.³⁰

Běh lhůty počítající se od spáchání přestupku se podle nové právní úpravy přerušuje mimo jiné zahájením řízení. „*Půjde-li o přestupkové řízení zahajované z úřední povinnosti, což je obecné pravidlo, je oním mezníkem den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, který se tímto stává obviněným z přestupku v souladu s § 73 odst. 1 zákona o přestupcích; citovaného ustanovení je totiž občan obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. To znamená, že zahajuje-li se přestupkové řízení ex officio, stává se podezřelý ze spáchání přestupku obviněným právě okamžikem zahájení řízení, konkrétně doručením oznámení o zahájení řízení, které může být spojeno rovněž s dalšími úkony (např. s předvoláním k ústnímu jednání podle § 74), protože tímto byl vůči němu učiněn první procesní úkon.*“³¹

Běh lhůty se přerušuje také vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný uznán vinným. Vydané rozhodnutí je sice nutné oznámit, nicméně zákon říká, že se prekluzivní lhůta přerušuje samotným vydáním rozhodnutí. K přerušení prekluzivní lhůty není stanoven požadavek na oznámení rozhodnutí. Rozhodnutí se zpravidla doručuje do vlastních rukou, čemuž se přestupci v minulosti hojně vyhýbali a prodlužovali řízení tím, že poštu nepřebírali.³² Přerušením běhu lhůty vydáním rozhodnutí o přestupku chtěl zákonodárce zamezit prekluzi v odvolacím řízení, což se rovněž dříve často využívalo k prodlužování přestupkového řízení zejména v Praze. V hlavním městě totiž není krajský úřad, který obvykle vyřizuje odvolání v prvním stupni. Z magistrátu odvolání putuje přímo na Ministerstvo dopravy, kam rovněž putují i odvolání z celé republiky. A vzhledem k omezené personální kapacitě ministerstvo rozhodnutí dané věci zdržuje.³³

Je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením. Zákon pracuje s pojmem příkaz o uložení pokuty. Ovšem i v případě, kdy je uloženo napomenutí, začíná běžet nová prekluzivní lhůta, protože doručením příkazu o uložení napomenutí (tedy rozhodnutím o vině) je v podstatě zahájeno řízení o přestupku. V případě, že není podán odpor, rozhodnutí se stává pravomocným. Je-li podán odpor, běží

³⁰ Metodika Ministerstva vnitra – novela zákona o přestupcích. [cit. 25. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=277673&TypeID=2>>

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011, č. j. 9 As 101/2010 - 101

³² HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 205-206

³³ *Dopravní přestupky putují až na ministerstvo, které je nestihá projednat* [online]. ceskatelevize.cz, 18. července 2015 [cit. 24. října 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1560334-dopravni-prestupky-putuji-az-na-ministerstvo-ktere-je-nestiha-projednat>>

tatáž lhůta k projednání přestupku až do vydání rozhodnutí o vině, kterým se zmiňovaná lhůta přerušuje a pro účely odvolacího řízení začíná běžet nová jednoroční lhůta.³⁴

Běh lhůty v odvolacím řízení zákon přímo neřeší. Pokud bude v tomto odvolacím řízení rozhodnutí orgánu prvního stupně bude zrušeno a řízení o přestupku bude zastaveno, nebo bude napadené rozhodnutí změněno, budou mít tato rozhodnutí vždy povahu druhoinstančního rozhodnutí s důsledkem nabytí právní moci rozhodnutí oznámením (doručením) účastníkům řízení. Vše musí odvolací správní orgán stihnout v nové jednoroční lhůtě s ohledem na dvouletou objektivní lhůtu.³⁵

Problém této právní úpravy se projevuje v otázce, zda se přerušování lhůty vztahuje i na vydání rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým je rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušeno jako celek, nebo jen jeho část, a vráceno orgánu prvního stupně k novému projednání. V tomto případě musí orgán prvního stupně v novém řízení rozhodnout v jednoroční lhůtě běžící od dne vydání jeho původního (nově tedy zrušeného rozhodnutí o vině), nejdéle však do dvou let ode dne spáchání přestupku. Pokud orgán prvního stupně v této lhůtě rozhodne opětovně o vině, začíná běžet nová jednoroční lhůta pro případné odvolací řízení. Správní orgán prvního stupně v této lhůtě může řízení o přestupku rovněž zastavit. Nová prekluzivní lhůta v tomto případě neběží, jelikož nebylo rozhodnuto o vině.³⁶

Může rovněž nastat situace, kdy odvolací správní orgány začnou samy více měnit rozhodnutí z obavy, že by správní orgány prvního stupně nestihly přestupek znovu projednat. Tato situace by mohla vést k přetížení vrcholných správních orgánů, které provádí odvolací a rozkladové řízení. Nicméně musíme mít na mysli, že celý proces je omezen dvouletou objektivní lhůtou, na kterou se přerušování nevztahuje.

1.3.3 Lhůta k projednání přestupku a pravomocnost rozhodnutí

Právní moc představuje důležitou vlastnost konkrétního správního aktu, která se úzce pojí s problematikou prekluzivní lhůty.

Podle většinového právního názoru musí být vydáno pravomocné rozhodnutí ještě před uplynutím prekluzivní lhůty. Toto stanovisko potvrdil ve svém rozhodnutí i Nejvyšší správní soud. Jiný senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že: *„z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Nelze připustit, aby rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. Pod pojmem “projednat“ je*

³⁴ Metodika Ministerstva vnitra – novela zákona o přestupcích. [cit. 25. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=277673&TypeID=2>>

³⁵ Tamtéž

³⁶ Tamtéž

*totiž třeba zahrnout i konečný výsledek určitého postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky. Teprve v okamžiku nabytí právní moci je rozhodnutí o přestupku úplné a neměnné.*³⁷

Dále judikatura Nejvyššího správního soudu stanovuje požadavek perfektnosti rozhodnutí.³⁸ Apeluje na to, aby rozhodnutí bylo zásadně nezměnitelné.³⁹ Přičemž právní moc představuje vlastnost rozhodnutí, která spočívá v jeho závaznosti, nezrušitelnosti a nezměnitelnosti (materiální právní moc).⁴⁰ Rozhodnutí jsou závazná pro samotné účastníky řízení, ale i pro všechny správní orgány.⁴¹ Pokud je rozhodnutí pravomocné, není už napadnutelné řádnými opravnými prostředky a stanovuje překážku věci rozhodnuté (*res iudicata*). Tento znak představuje formální právní moc.⁴² Dnem právní moci řádně oznámeného rozhodnutí je obecně den, kdy uplynula lhůta k podání odvolání.⁴³

Právní moc představuje ukončení řízení. V situaci, kdy uplynula prekluzivní lhůta před nabytím právní moci rozhodnutí, nastává zvláštní situace. Správní orgán, který rozhodnutí vydal, je jím vázán již od okamžiku vydání rozhodnutí. Z tohoto důvodu není možné řízení zastavit. Správní orgán proto může postupovat dvěma způsoby. V případě, že je podáno odvolání, může být rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno podle § 90 odst. 4 Spr. ř. Pokud odvolání podáno není, musí být tak učiněno v rámci přezkumného řízení.⁴⁴

I veřejný ochránce práv se přiklonil k nutnosti nabytí právní moci, když ve svém sborníku stanovisek týkajících se přestupků uvedl: „*Projednání v této souvislosti znamená, že rozhodnutí o přestupku musí ve lhůtě dle ustanovení § 20 zákona o přestupcích též nabytí právní moci, tj. včetně případného odvolacího řízení.*“⁴⁵

Ovšem setkáváme se i s odlišným názorem. Mezi zastánce tohoto názoru patří Hrušová a Molek, kteří si uvědomují většinový názor i jednoznačný postoj judikatury. I přesto si myslí, že právní praxe ukazuje spíše na problematičnost požadavku nabytí právní moci (v souvislosti s častými obstrukcemi ze strany přestupců). Slovní spojení „přestupek nelze

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30 září 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89

³⁸ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích.... s. 126

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2012, č. j. 1 As 22/2012 – 55,

⁴⁰ HEDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. s. 87

⁴¹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. *Správní...* s. 208

⁴² HEDRYCH. *Správní věda....* s. 87

⁴³ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. *Správní...* s. 208

⁴⁴ *Závěr č. 58 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu: Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu*. 11. června 2007 [cit. 24. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>> bod č. 1

⁴⁵ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Přestupky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s, 2012, s. 52

projednat“ neobsahuje požadavek pravomocnosti. Argumentují tím, že právě zmíněný většinový názor pobízí k taktizování ze strany obviněných. Dalším argumentem je samotný smysl lhůty. Lhůta má zabránit potrestání za skutek, který se stal někdy v dávné minulosti, a ke splnění tohoto požadavku postačuje prvostupňové odsouzení.⁴⁶

1.3.4 Lhůta k projednání přestupku ve vztahu k trestnímu řízení a řízení před soudem

Tato oblast je právně upravena § 20 odst. 4 PřesZ, který stanoví, že do běhu lhůty podle § 20 odstavce 1 a 3 PřesZ se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vede trestní řízení podle zvláštního právního předpisu. Zvláštní právní předpis poté PřesZ dále definuje jako Tr. ř.

Podle § 71 písm. a) PřesZ správní orgán postoupí věc státnímu zástupci nebo orgánům policie, nasvědčují-li skutečnosti, že jde o trestný čin (např. dopravní nehody, kde se až po oznámení přestupku ukáže, že došlo k ublížení na zdraví, nebo řízení pod vlivem návykové látky, kde znalecký posudek zpracovaný až během přestupkového řízení prokáže, že řidič byl k řízení nezpůsobilý). Tento úkon je považován za podnět jiného orgánu, kterým se orgánu činnému v trestním řízení oznamuje podezření z trestného činu. Doba, která se nezapočítává do běhu prekluzivní lhůty, začíná běžet sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení policejním orgánem podle § 158 odst. 3 Tr. ř.⁴⁷ Aby bylo však samotné trestní řízení zahájeno, musí být učiněn další úkon státního zástupce nebo policie (usnesení o zahájení trestního stíhání a v případě zkráceného přípravného řízení se trestní stíhání se zahajuje tím, že návrh státního zástupce na potrestání byl doručen soudu⁴⁸). Pokud žádný takový úkon není učiněn, věc je odevzdána zpět správnímu orgánu, aby projednal přestupek. Při vydání usnesení o odevzdání věci příslušnému orgánu k projednání přestupku je důležitá právní moc tohoto usnesení, jelikož dnem po dni nabytí právní moci dále pokračuje běh prekluzivní lhůty.⁴⁹ *Z postoupeného spisu musí být dále patrné, že trestní řízení skutečně proběhlo a že proběhlo pro tentýž skutek, pro který je vedeno řízení o přestupku.*“⁵⁰

§ 41 s. ř. s. obsahuje zvláštní ustanovení o běhu některých lhůt. Podle tohoto paragrafu, pokud zákon ve věcech přestupků a jiných deliktů stanoví lhůty pro zánik odpovědnosti, tak tato lhůta po dobu řízení před soudem neběží.

⁴⁶ HRŮŠOVÁ, Klára, MOLEK, Pavel. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy*, 2009, 15. ročník, č. 12, s. 457.

⁴⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn.: 8 Tdo 157/2009

⁴⁸ Tamtéž

⁴⁹ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích... s. 128

⁵⁰ Tamtéž

1.4 Komparace se slovenskou právní úpravou

Ve slovenském právním řádu je problematika zániku odpovědnosti za přešupek z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty k projednání přešupku upravena v zákoně Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb., o priestupkoch.

Systematika tohoto zákona je podobná naší právní úpravě, jelikož byl zákon přijat ještě před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Proto i zánik odpovědnosti za přešupek nalezneme taktéž v § 20, který stanoví, že přešupek není možné projednat, pokud od jeho spáchání uplynuly dva roky. Slovenská právní úprava tedy nepočítá s institutem přerušení lhůty (jako v současné české právní úpravě), ale přímo zavádí dvouletou prekluzivní lhůtu. V případě, že nastane tato okolnost, stejně jako český správní orgán i slovenský řízení odloží, pokud je věc stále ve stádiu objasňování přešupku, nebo řízení ještě nebylo vůbec zahájeno. Jestliže správní orgán zahájil řízení, má povinnost jej zastavit.⁵¹

V druhém odstavci § 20 je obdobně jako v České republice stanoveno, že do plynutí lhůty se nezapočítává doba, po kterou byl pachatel pro stejný skutek trestně stíhán.

⁵¹ HAŠANOVÁ, Janka, DUDOR, Ladislav, *Základy správného práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 135

2 Délka prekluzivní lhůty k projednání přestupku ve vztahu k činnosti správního orgánu vykonávajícího přestupkovou agendu

Veřejná správa z pohledu funkčního je cílevědomá činnost, která sleduje dosažení určitého veřejného cíle. Je tedy vykonávána ve veřejném zájmu. Subjekty, které činnost vykonávají, ji konají jako právem uloženou povinnost z titulu svého postavení veřejnoprávních subjektů.

Cílem této kapitoly je zhodnotit, zda mají správní orgány vykonávající přestupkovou agendu dostatek času na provedení přestupkového řízení, než dojde k zániku odpovědnosti za přestupek.

2.1 Správní orgán příslušný k projednávání přestupků

Příslušnost k projednávání přestupků rozlišujeme na věcnou, místní a funkční.

Věcná příslušnost určuje správní orgán a jeho stupeň, který bude o přestupku rozhodovat v prvním stupni.

Místně příslušný k projednání přestupku je podle § 55 odst. 1 PřesZ správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán.

Funkční příslušnost určuje, který odbor, úsek nebo oddělení věcně a místně příslušného orgánu nám tu činnost provede (zpravidla přestupkový odbor).

K projednávání přestupků jsou příslušné obce a jiné správní orgány. § 52 PřesZ stanovuje, že přestupky projednávají obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, popř. jiné správní orgány, stanoví-li tak zvláštní zákon (např. krajské úřady, finanční úřady nebo orgány Policie České republiky). Obce vykonávají přestupkovou agendu jako výkon přenesené působnosti. Jedná se tedy o výkon státní moci a tu lze vykonávat pouze v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon. (čl. 2 odst. 3 Ústavy či čl. 2 odst. 3 Listiny). Na tuto činnost obec dostává příspěvek ze státního rozpočtu. Obec může vykonávat přestupkovou agendu několika způsoby. Obec může zřídit k projednání přestupků komisi - komisi k projednávání přestupků jako zvláštní orgán obce dle § 53 odst. 3 PřesZ nebo komisi rady obce, dle § 102 odst. 2 písm. h) zákona o obcích. Pokud nebyla zřízena komise, tak přestupky projednává obecní úřad příslušný k výkonu přestupkové agendy.

2.2 Činnost správního orgánu

Činnost správních orgánů si můžeme představit jako jednotlivé postupy a úkony, které jsou činěny za určitým účelem.⁵² Správní právo je součástí práva veřejného, tudíž mezi subjekty zpravidla platí vztah nadřazenosti a podřazenosti. Z tohoto nerovného postavení můžeme dovodit, že cílem činnosti správních orgánů bude regulace práv a povinností podřazeného subjektu, a to vše za účelem ochrany veřejného zájmu.

Správní orgány svou činností zajišťují plnění úkolů veřejné správy. Všechny druhy a formy činnosti správních orgánů jsou upraveny právními normami. Právní předpisy vymezují jednotlivé postupy, formy a meze, ve kterých se správní orgán musí pohybovat.⁵³ Mezi základní formy činnosti správních orgánů patří správní rozhodnutí, což je žádoucím cílem správního řízení.

Správní řízení je formalizovaný proces. Jedná se o postup správního orgánu, jehož účelem je podle § 9 Spr. ř. vydání rozhodnutí, jímž se ve 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. Správní řízení je procesem aplikace hmotného správního práva, který směřuje k regulaci práv a povinností jednotlivců, a to právě vydáním konstitutivního nebo deklaratorního individuálního správního aktu.⁵⁴ Mezi činnosti správního orgánu ovšem musíme zařadit i činnosti technicko-organizační, které souvisí s řádným průběhem správního řízení.⁵⁵

Přestupkové řízení je zvláštní typ správního řízení, resp. podmnožinou správního řízení trestního. „Jedná se o souhrn právních norem, které vymezují postavení subjektů tohoto řízení a jejich prostřednictvím se řídí proces projednávání a vyřizování přestupků.“⁵⁶ Předmětem tohoto řízení je rozhodování o vině a trestu za daný přestupek, z něhož poté vyplývají určitá specifika⁵⁷, proto je přestupkové řízení upraveno samotným PřesZ. Část třetí PřesZ stanovuje procesní pravidla pro projednávání přestupků. PřesZ ale upravuje proces jen částečně. „K tomu, aby si bylo možné učinit jasnou představu o tom, jak přestupkové orgány fakticky postupují (resp. měly by postupovat), je třeba zdůraznit vztah zákona o přestupcích ke správnímu řádu.“⁵⁸ Platí zde obecná zásada *lex specialis derogat generali*. Dle § 51 PřesZ

⁵² HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. *Správní...* s. 24

⁵³ Tamtéž

⁵⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 47

⁵⁵ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. *Správní...* s. 24

⁵⁶ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 28

⁵⁷ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích...* s. 504

⁵⁸ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích...* s. 503

obecný předpis subsidiárně použijeme pouze tehdy, když zvláštní zákon (PřesZ) neupravuje danou problematiku. Obecným předpisem zákonodárce myslí Spr. ř., hlavně tedy část druhou a třetí Spr.ř. Vztah k PřesZ vyjadřuje i Spr. ř. hned v § 1 odst. 2. Toto ustanovení říká, že Spr. ř. se použije, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

Když se v souvislosti s řízením o správních deliktech rozhodovalo o jeho právní úpravě, uvažovalo se o tom, zda má být upraveno samostatně (i spolu s hmotněprávní úpravou) nebo zda má být použit subsidiární předpis – a to buď Spr. ř. nebo Tr. ř.⁵⁹ V současné době existuje PřesZ (jako zvláštní právní předpis) a k němu subsidiárně použijeme Spr. ř. (jako právní předpis obecný). Z důvodu zvláštní povahy přestupkového řízení PřesZ stanoví ve své části třetí procesní odchylky od Spr. ř. Jiné instituty zase správní řád doplňují a některé upravuje pouze PřesZ.⁶⁰

Při své aplikační praxi správní orgán používá také právní zásady, které jsou vymezené Ústavou nebo běžnými zákony – např. § 2 - 8 Spr. ř.

2.3 Zásady přestupkového řízení

S těmito principy jsou velmi úzce spojena práva a povinnosti správního orgánu i obviněných z přestupků, které utvářejí charakter přestupkového řízení a mají vliv na jeho délku. Rovněž se ale některé z nich mohou snadno stát nástrojem zneužívání institutu prekluze přestupku.

Ani v rámci přestupkové agendy nesmíme ignorovat základní zásady činnosti správních orgánů (obsažené v § 2 - 8 Spr.ř.), jelikož jsou charakteristické pro každé správní řízení. Navíc jsou aplikovatelné i tehdy, když zvláštní právní předpis použití správního řádu vylučuje a sám neobsahuje úpravu, která odpovídá těmto zásadám. PřesZ svoji vlastní úpravu neobsahuje, při své činnosti tedy správní orgán k těm zásadám přihlíží. Rovněž ale existují zásady, které jsou zakotveny přímo v přestupkovém zákoně nebo z jeho ustanovení vyplývají.

Za nejdůležitější zásadu je považována **zásada legality** (§ 2 odst. 1 Spř. ř.). Tato zásada je vymezena i na ústavní úrovni. Celý průběh přestupkového řízení musí být v souladu se zákonem. Jen zákon může definovat znaky přestupku a k němu stanovit příslušnou sankci. Přestupkový zákon definuje přestupek jako zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a také je v přestupkovém nebo jiném zvláštním zákoně za přestupek označeno. Tato zásada se pojí také s principem právní jistoty, neboť každý musí předem vědět, jaká jednání jsou trestná, aby tomu mohl přizpůsobit své chování. Zákon by ovšem

⁵⁹ JEMELKA, Luboš. Princip subsidiarity správního řádu. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 223

⁶⁰ JEMELKA. Princip subsidiarity... s. 224

neměl formulovat skutkové podstaty příliš obecně ani příliš striktně. Měl by být formulován tak, aby všichni mohli přiměřeně předvídat důsledky svého chování (z důvodu rigidity není požadována předvídatelnost s absolutní jistotou).⁶¹

Rovněž sankce musí být stanovena zákonem. Někdy zákon stanoví možnost, respektive povinnost správního uvážení. Při výkladu neurčitých pojmů a tedy i s ukládáním sankcí souvisí **zásada zákazu zneužití správního uvážení** (§ 2 odst. 2 Spr. ř.).⁶² Správní orgán je při výkladu neurčitých právních pojmů vázán zákonem a nesmí se jednat o extenzivní výklad. Při ukládání sankcí musí správní orgán rovněž vzít v úvahu princip individualizace, spravedlnosti a přiměřenosti.⁶³ K tomu se vyjádřil i Ústavní soud, který uvedl: „*Zasahování státu musí respektovat princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy („fair balance“) mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Musí zde existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.*“⁶⁴ Rovněž má správní orgán povinnost odůvodnit zvolenou výši sankce, nepostačuje pouze konstatování, že správní orgán dodržel zákonné meze. Musí uvést, jakými kritérii se řídil při rozhodování o vině a sankci. A v rozhodnutí také musí být zhodnocení závěrů získaných z důkazních prostředků.⁶⁵ Tyto i jiné zásady vylučují libovůli správního orgánu při správním uvážení.

Zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 Spr. ř.) spočívá v tom, že správní orgán by měl v podobných a stejných věcech rozhodovat podle stejného měřítka. Tato zásada úzce souvisí s principem právní jistoty⁶⁶ a principem nestranného přístupu. Rovněž je v tomto ustanovení Spr. ř. stanoveno, že správní orgán musí postupovat v souladu s veřejným zájmem. Nejedná se o abstraktní veřejný zájem, ale o veřejný zájem v konkrétní věci, např. u dopravních přestupků ochrana ostatních účastníků provozu na pozemních komunikacích. Je podstatné podotknout, že se nejedná o absolutní přednost uplatnění veřejného zájmu. Správní orgán by měl posoudit zájem soukromý i zájem veřejný a poměřit je. To je jedna z vlastností, která odlišuje správní řízení od soudního.

Zásada materiální pravdy (§ 3 Spr. ř.) rovněž souvisí s přestupkovým řízením. Jedná se o materiální pravdu omezenou, jelikož správní orgán nemá povinnost zjistit úplnou pravdu. Postačí zjištění stavu, o němž nejsou pochybnosti.⁶⁷ Dále je specifikována i v § 50 Spr. ř.,

⁶¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1: vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 33-34

⁶² JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích... s. 506-507

⁶³ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích... s. 507

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, bod V., písm. B (NALUS)

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 8 As 1/2006

⁶⁶ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích... s. 508-509

⁶⁷ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. Správní... s. 42

který říká, že řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Správní orgán musí dát pachatelům možnost se k podkladům vyjádřit. Musí také zkoumat okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Zde také platí další zásada – zásada vyšetřovací a projednací.

V § 4 Spr. ř. je vyjádřena **zásada veřejné správy jako služby**. Tato zásada představuje určitá etická pravidla, která musí úředníci dodržovat vůči přestupcům. Zahrnujeme zde zdvořilé chování a povinnost podle možností vyjít vstříc. Součástí této zásady je také poučovací povinnost, kterou musí správní orgán respektovat, je-li to podle povahy úkonu a osobních poměrů účastníků potřebné. Zařadíme sem i uvědomovací povinnost a povinnost umožnit uplatnění práv a hájit oprávněné zájmy. Veřejný ochránce práv definuje deset znaků dobré správy takto: soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.⁶⁸

Zásada smírného řešení (§ 5 Spr. ř.) koreluje s principem součinnosti. Spolupráce mezi správními orgány je vyjádřena v § 58 a § 59 PřesZ (vzájemné oznamování podezření na spáchání přestupku a na žádost provádí úkony, které napomáhají k projednání přestupku). K této zásadě se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který součinnost označil jako základní předpoklad efektivního správního řízení.⁶⁹

Zásadě procesní ekonomie (§ 6 Spr. ř.) se také říká zásada rychlosti a hospodárnosti. Zásada rychlosti je v souvislosti s činností správního orgánu v rámci prekluzivní lhůty velice důležitá. Představuje právo účastníka řízení, aby bylo v jeho věci rozhodnuto bez zbytečných průtahů a správní orgán dodržel zákonné lhůty. K zajištění rychlosti řízení slouží i příkazní řízení (§ 87 PřesZ) a autoremedura (§ 87 Spr. ř.).⁷⁰ Princip hospodárnosti vyjadřuje požadavek, aby správní orgán vedl řízení takovým způsobem, aby nevznikaly zbytečné náklady. Těm, kteří ztěžují postup řízení a ovlivňují jeho rychlost, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu.⁷¹

Dále bych zmínila **zásadu rovnosti** (§ 7 Spr. ř.), která vyjadřuje rovnost v procesních právech. Má představovat spíše zásadu „nediskriminace“. Nejedná se o absolutní rovnost, protože správní řád kategorizuje účastníky řízení na hlavní a vedlejší. Rovné postavení tak

⁶⁸ *Principy dobré správy* [online] ochrance.cz, [cit. 23. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>>

⁶⁹ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích... s. 510-511

⁷⁰ PEŘINOVÁ, Eva. *Přestupky a přestupkové řízení: rigorózní práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2011/2012. s. 51.

⁷¹ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení....* s. 32

mají účastníci řízení s ohledem na jejich postavení. Ústavní soud označil tuto rovnost jako relativní. „Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět také tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo.“⁷²

Zásada dvojinstančnosti řízení poskytuje účastníku řízení právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí, se kterým nesouhlasí. Právo podat odvolání je vyjádřeno v § 81 PřesZ. Včas podaným odvoláním (v odvolací lhůtě) se zahajuje odvolací řízení. Proti rozhodnutí o odvolání již nelze podat řádný opravný prostředek.⁷³ § 81 odst. 5 zakotvuje procesní odchylku od Spr. ř. tím, že umožňuje odkladný účinek včas podaného odvolání proti rozhodnutí, který nelze vyloučit.⁷⁴ S touto zásadou úzce souvisí **zákaz reformace in peius** (vyjádřená v § 82 PřesZ), což znamená, že správní orgán v odvolacím řízení nemůže změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.

Na ústavní úrovni je zakotvena **zásada soudního přezkumu** (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny). Toto právo je také potvrzeno v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který stanoví, že správní soudy se zabývají žalobami proti rozhodnutí správních orgánů. Dle § 76 při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.⁷⁵ V § 83 je rovněž stanovena povinnost správního orgánu vyhovět žádosti o odložení výkonu rozhodnutí účastníka, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem.

Další zde zmíněné zásady jsou více specifické pro přestupkové řízení. V rámci přestupkového řízení je důležitá **zásada ústnosti a neveřejnosti jednání**. Zásada ústnosti je zakotvena v § 74 odst. 1 PřesZ. Představuje výjimku, jelikož správní řízení je většinou vedeno písemně. Zákon stanovuje povinnost ústního jednání pouze v prvním stupni, tudíž v odvolacím řízení již ústní jednání většinou neprobíhá. K zajištění účasti na ústním jednání slouží institut předvolání, popř. předvedení. V nepřítomnosti účastníka lze danou věc projednat pouze v případech, kdy se nedostaví bez náležité omluvy. Co je považováno za náležitou omluvu, je věcí správního uvážení.⁷⁶ Podle § 49 odst. 2 Spr. ř. je ústní jednání neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Hlavní účastník řízení rovněž může také veřejnost ústního jednání sám navrhnout. Správní orgán tak činí usnesením a je povinen dle druhé věty § 49 odst. 2 dbát na ochranu

⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl.ÚS 6/96, bod. III. (NALUS)

⁷³ PEŘINOVÁ. *Přestupky a přestupkové řízení: rigorózní práce*.... s. 53.

⁷⁴ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích*... s. 446

⁷⁵ PEŘINOVÁ. *Přestupky a přestupkové řízení: rigorózní práce*.... s. 53.

utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti.

Zásada oficiality stanoví, že přestupky se zpravidla zahajují z moci úřední, tzv. *ex offo*. Výjimku tvoří pouze tzv. návrhové přestupky.

Zásada non bis in idem (ne dvakrát v téže věci) znamená, že nikdo nesmí být dvakrát stíhán a potrestán za tentýž skutek. V praxi může být otázkou, kterou si správní orgány vykládají nejednotně, zda se v konkrétním případě jedná o jeden nebo více skutků. Například - řidiči je v první dechové zkoušce naměřeno promile alkoholu v krvi, ale druhé dechové zkoušce nebo lékařskému vyšetření za účelem prokázání ovlivnění alkoholem se již odmítne podrobit. Orgán policie oznámí trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky a také přestupek odmítnutí lékařského vyšetření za účelem prokázání alkoholu v krvi. Otázkou je, pokud ho soud uzná vinným z trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky i na základě jedné dechové zkoušky, zda je odmítnutí druhé dechové zkoušky nebo vyšetření ještě dalším činem, za který má být potrestán, nebo by byl pachatel potrestán dvakrát v téže věci.

Presumpce nevinny je na ústavní úrovni upravena v § 40 odst. 2 Listiny a na úrovni běžného zákona v § 73 odst. 1 PřesZ, který říká: na občana obviněného z přestupku se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím. Správní orgány nesmějí s obviněným z přestupku jednat jako s pachatelem. Správní orgán je povinen dokazovat vinu. Není povinností obviněného prokázat svou nevinu.⁷⁷

Zásada in dubio pro reo navazuje na zásadu presumpce nevinny a znamená, že v pochybnostech musí správní orgán postupovat ve prospěch obviněného.

Zásada obhajoby zajišťuje obviněnému z přestupku právo bránit se proti obvinění. Zejména zakládá právo vyjádřit se k obvinění (podkladům pro vydání rozhodnutí) před vydáním rozhodnutí. Přestupce se může obhajovat sám nebo v zastoupení.⁷⁸

Zásada teritoriality a personality je vyjádřena v § 8 odst. 1 a 2 PřesZ. Důležitá je skutečnost, že byl přestupek spáchán na území České republiky (popř. na palubě lodi nebo letadla, které jsou zaregistrovány v České republice). Není tedy důležité, zda byl přestupek spáchán státním občanem nebo cizincem. Pouze za určitých okolností a určitých přestupků je možné aplikovat i zásadu personality.⁷⁹

⁷⁷ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení*.... s. 33

⁷⁸ Tamtéž

⁷⁹ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení*.... s. 34

Při ukládání sankcí musí správní orgán rovněž zohlednit **zásadu absorpce**, která je zakotvená v § 12 odst. 1 PřesZ. Nastane-li situace, že pachatel spáchá dva nebo více přestupků do doby, než byly projednány správním orgánem, mluvíme o tzv. souběhu. Tato zásada tedy spočívá v tom, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. V případě, že by nebyly naplněny důvody ke společnému řízení, postupovalo by se tradičně tak, že správní orgán rozhodne o každém přestupku samostatně a uloží sankci za každý z nich.⁸⁰ Dříve nebylo jasné, zda je možné projednat ve společném řízení i přestupky z jiných oblastí – např. řidič spáchá dopravní přestupek a při jeho řešení fyzicky napadne jiného řidiče. V současné době je již PřesZ doplněn o ujasnění, že se jedná jen o přestupky ve stejných oblastech veřejné správy.

Tyto a mnohé další principy činnosti správního orgánu vykonávajícího přestupkovou agendu utvářejí základní charakter a průběh přestupkového řízení.

2.4 Úkony příslušného správního orgánu před zahájením řízení

Hlavním smyslem přípravného řízení je prověřit, zda existují podmínky pro zahájení přestupkového řízení. Tento institut je hojně používán právě v přestupkovém řízení zahajovaném z úřední povinnosti, u kterého se často setkáváme s obstrukcemi, a je na něj zaměřena moje bakalářská práce.

Přípravné řízení začíná v okamžiku, kdy se správní orgán dozví o spáchání přestupku. Může se o skutku dovědět z vlastní činnosti nebo na základě oznámení orgánů policie, obecní policie, obce, oznámení občanem nebo právnickou osobou, jiného státního orgánu nebo podnět k zahájení řízení podá orgán činný v trestním řízení, který danou věc správnímu orgánu postoupí. Správní orgán má podle § 42 Spr. ř. povinnost zabývat se každým podnětem. V rámci postupů před zahájením řízení musí správní orgán posoudit a prozkoumat všechny věci, které jsou uvedeny v oznámení. Státní orgány, orgány Policie České republiky a obce mají vůči orgánu příslušnému k projednání přestupku oznamovací povinnost. Jedná se o přestupky, které samy státní orgány nejsou příslušné projednat, nebo pachatel s projednáním přestupku policií v blokovém řízení nesouhlasí. Správní orgán musí rovněž přijímat podněty od soukromých osob. Může se jednat o písemné oznámení, ale podání je možné podat také ústně do protokolu nebo elektronicky podepsané elektronickým podpisem. Z podání musí být zřejmé, kdo podání činí a co navrhuje. Správní orgán je povinen tomu, kdo podnět podává a požádá o to, sdělit do třiceti dnů ode dne, kdy podání obdržel, zda zahájil nebo nezahájil

⁸⁰ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích.... s. 507-508

přestupkové řízení. Sdělení se neoznamuje neopomenutelným účastníkům a ostatním účastníkům, kteří poté obdrží oznámení o zahájení řízení.⁸¹

Mezi úkony patřící do přípravného řízení patří také podání vysvětlení, které je upraveno v § 60 PřesZ. Každý je povinen podat správnímu orgánu vysvětlení k prověření oznámení o přestupku pod hrozbou uložení pořádkové pokuty. To neplatí u osob, které by vystavily sebe nebo osoby blízké stíhání za přestupek nebo trestný čin, popř. by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. Předvolání ve smyslu tohoto ustanovení se nepovažuje za zahájení řízení a správní orgán má možnost věc odložit.⁸²

Správní orgán může v rámci přípravného řízení také věc postoupit. PřesZ rozlišuje dva způsoby postoupení: podle § 71 PřesZ (zde jsou taxativně stanoveny důvody postoupení) nebo podle § 55 odst. 3 PřesZ. Druhý způsob zakotvený v § 55 odst. 3 PřesZ je důležitý z hlediska usnadnění a urychlení projednání přestupku. Místně příslušný správní orgán může postoupit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje. Správní orgán může zkoumat příslušnost nejen v rámci přípravného řízení, ale i po zahájení řízení. Pokud by správní orgán dovedl svou nepřislušnost až v průběhu přestupkového řízení, je rovněž povinen věc postoupit.

Ještě před zahájením přestupkového řízení může správní orgán věc odložit. PřesZ stanovuje v § 66 odst. 1 a 3 důvody, pro které správní orgán musí obligatorně řízení odložit. Zatímco podle § 66 odst. 2 může správní orgán zvážit, zda řízení odloží.⁸³ Rozhodnutí (či usnesení) o odložení věci se v oblasti přestupků zahajovaných z moci úřední nevydává, jelikož není přímo rozhodováno o právech a povinnostech osob. Neplatí však, že se jednalo o neformální postup. Tento úkon lze přezkoumat. Pokud by bylo odložení v rozporu se zákonem (byly by naplněny zákonné důvody pro zahájení řízení), je možné odložení zrušit a věc znovu projednat.⁸⁴ V případě odložení věci neběží nová prekluzivní lhůta. V případě zrušení tohoto odložení pro nezákonnost má správní orgán možnost řízení ve věci zahájit nejdéle do jednoho roku od spáchání přestupku.⁸⁵

Jinak tedy platí, že prekluzivní lhůta, která začíná běžet okamžikem spáchání přestupku, se přerušuje po zahájení přestupkového řízení. Zahájením řízení začíná běžet nová

⁸¹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. *Správní...* s. 144-145

⁸² ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 83-85

⁸³ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích...* s. 354

⁸⁴ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích...* s. 359

⁸⁵ Metodika Ministerstva vnitra – novela zákona o přestupcích. [cit. 25. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=277673&TypeID=2>>

prekluzivní lhůta. I když se na přípravné řízení vztahuje zásada rychlosti a v § 58 PřesZ je stanoveno, že státní orgány a orgány policie provedou bez zbytečného odkladu na žádost správního orgánu úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupcích, i tak institut přerušení prekluzivní lhůty dává správním orgánům více času na provedení přestupkového řízení.

2.5 Správní řízení v prvním stupni

2.5.1 Zahájení řízení

Přestupková řízení jsou zpravidla zahajována z moci úřední, jelikož na jejich projednání je určitý veřejný zájem. Zahájení řízení o přestupcích zahajovaných z moci úřední je ovládáno zásadou oficiality, podle které má správní orgán právo i povinnost zahájit přestupkové řízení, pokud k tomu v přípravném řízení shledal důvody (nastala skutečnost předvídaná zákonem) bez ohledu na to, jak se o důvodech dověděl. Princip legality se projevuje tím, že příslušný orgán je povinen se zabývat všemi delikty, o nichž se dozví. Zároveň ale platí, že ten, kdo podal podnět k zahájení řízení, nemá právní nárok na to, aby bylo přestupkové řízení zahájeno. Neexistuje totiž žádné ústavně zaručené právo jedné osoby na to, aby byla jiná osoba stíhána.⁸⁶

Zahájením řízení získává přestupce pozici obviněného z přestupku. Řízení se zahajuje do šedesáti dnů ode dne, kdy byl správnímu orgánu oznámen přestupek. Řízení je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení prvnímu neopomenutelnému účastníkovi. Oznámení dalším obviněným z přestupku má čistě informativní význam. Z pohledu zániku odpovědnosti za přestupek to může mít na řízení vliv, pokud je obviněných z přestupku více. Běh prekluzivní lhůty se přerušuje oznámením zahájení řízení prvnímu z nich, nicméně prekluzivní lhůta se přerušuje i dalším obviněným, aniž by mu to bylo oznámeno ve stejný čas jako prvnímu neopomenutelnému účastníkovi řízení.⁸⁷ Řízení se zpravidla oznamuje doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku, se kterým přestupkový orgán spojí předvolání obviněného, svědka nebo poškozeného k ústnímu jednání.⁸⁸

Z hlediska časového aspektu musí správní orgán dopředu počítat s desetidenní lhůtou, po které v případě, že si přestupce nevyzvedne poštu, nastává fikce doručení. Správní orgán rovněž musí dle § 49 odst. 1 Spr. ř. stanovit datum konání ústního jednání s pětidenním předstihem, nehrozí-li prodloužení. K ústnímu jednání je obviněný z přestupku zpravidla

⁸⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, s. 4 (NALUS)

⁸⁷ KOPECKÝ, Martin. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *SpP – Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 91

⁸⁸ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 91

předvolán přibližně za tři týdny od odeslání předvolání. Jedná se však o ideální stav, pokud není správní orgán zahlcen. Překážky zahájení řízení jsou ovládány zásadou *ne bis in idem*. Jedná se o překážku *litispence* (řízení je již zahájeno) a *res iudicatae* (překážka věci rozhodnuté).⁸⁹

Ke zkrácení celé věci může správní orgán využít příkazní řízení, a to za podmínky, že neproběhlo blokové řízení, přestupce není zbaven způsobilosti k právnímu jednání nebo není jeho způsobilost k právnímu jednání omezena, není ukládán zákaz činnosti a pokud bylo zavinění bez pochybností zjištěno – není potřeba nic dále dokazovat. V ideální situaci lze příkaz zpracovat v den, kdy je doručeno oznámení a následující den odeslat přestupci. Rovněž správní orgán musí počítat s uplynutím desetidenní lhůty, pokud přestupce nepřebírá poštu. Poté platí patnáctidenní lhůta k podání odporu. V případě podání odporu se přestupek projedná v klasickém přestupkovém řízení. Pokud odpor podán není, má příkaz vlastnosti pravomocného rozhodnutí.

2.5.2 Průběh správního řízení v prvním stupni

Institut předvolání je jedním ze zajišťovacích prostředků, který umožňuje správnímu orgánu předvolat obviněného z přestupku a další osoby, jejichž přítomnost je nutná na ústním jednání (např. svědky). Předvolání k ústnímu jednání a provedení ústního jednání v řízení v prvním stupni vychází z požadavku obligatorního konání ústního jednání v přestupkovém řízení. Nepředvoláním by se správní orgán dopustil porušení nejen § 74 odst. 1 PřesZ, ale také čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy (zvláště při ústním jednání, kde jsou předvoláváni i svědci). V nepřítomnosti obviněného z přestupku dle § 74 odst. 1 PřesZ může správní orgán věc projednat jen tehdy, jestliže obviněný, ač byl řádně předvolán, se odmítne dostavit na určené místo, nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Účast na ústním jednání je důležitá zejména z důvodu, že se obviněný z přestupku seznámí s podklady pro vydání rozhodnutí a může se k nim vyjádřit. Tuto možnost podle § 36 odst. 3 Spr. ř. musí správní orgán obviněnému poskytnout ještě před vydáním rozhodnutí. Správní orgán při ústním jednání provádí dokazování a hodnotí podklady pro rozhodnutí.

Povinnost uskutečnit ústní jednání není dána v odvolacím řízení. Ústní jednání není ale ani vyloučeno. Diskutabilní je situace, pokud je případ vrácen zpět správnímu orgánu prvního stupně. Správní orgán je vázán právním názorem odvolacího orgánu a zpravidla by se jen doplnily nedostatky předchozího řízení. V případě, že by se znovu prováděl výslech svědků, by ústní jednání muselo být provedeno. Zcela jistě by ústní jednání nemuselo být

⁸⁹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. *Správní...* s. 156-158

vedeno v případě, kdy by se řízení zastavilo z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty k projednání přestupku.⁹⁰

Cílem přestupkového řízení je zjistit stav věci, a to zajištěním podkladů pro rozhodnutí o meritu věci a jejich posuzování. Mezi podklady pro vydání rozhodnutí patří dle § 50 odst. 1 Spr. ř. zejména návrhy účastníků, důkazy (nejčastěji se jedná o důkaz svědeckou výpovědí nebo znaleckým posudkem), skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci (zejména soudů) ale i skutečnosti obecně známé (ty není správní orgán povinen dokazovat). Za podklad pro vydání rozhodnutí může být považováno vše, co má určitou vypovídací hodnotu a nebylo opatřeno nezákonným způsobem. Správní orgán opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí z úřední povinnosti, nestranně a bez návrhu. Musí také chránit veřejný zájem. Správní orgán může na požádání účastníka svolit, aby za něj podklady opatřil tento účastník. Jedná se o právo účastníka řízení, které nemusí využít. Ani tato skutečnost nezabavuje správní orgán povinnosti zjistit skutečný stav věci a potřebné podklady zajistit.⁹¹

V rámci přestupkového řízení správní orgán provádí dokazování. Nejčastější je důkaz znaleckým posudkem nebo listinou. Úřední osoba tak činí podle své úvahy (pokud zákon nestanoví závazný podklad) a posuzuje vše, co vyšlo v přestupkovém řízení najevo. Podklady tedy hodnotí podle zásady volného hodnocení důkazů. Tuto zásadu charakterizoval i Nejvyšší správní soud: „*je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které uvede v odůvodnění svého rozhodnutí.*“⁹² Síla a věrohodnost důkazů vyplývá až ze zhodnocení každého důkazu samostatně a ve spojitosti s ostatními důkazy.⁹³ Přitom se řídí i zásadou rychlosti a procesní ekonomie a dodržuje všechny lhůty stanovené zákonem, včetně prekluzivní lhůty k projednání přestupku.⁹⁴ Dokazování patří mezi nejdůležitější část přestupkového řízení, neboť na základě něj je v dané věci rozhodnuto.⁹⁵

2.5.3 Rozhodnutí

Vydání správního rozhodnutí je cíleným výsledkem správního řízení. Rozhodnutí v přestupkovém řízení zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob. Jedná se tedy o správní akt, který má konstitutivní nebo deklaratorní povahu. Je

⁹⁰ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích... s. 398

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2005, č. j. 4 As 51/2004

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 7 As 11/2007

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 1 As 26/2007

⁹⁴ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 114-115

⁹⁵ JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích... s. 552

stanoven také požadavek, aby správní rozhodnutí vycházelo ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a obsahovalo podstatné obsahové i formální náležitosti.⁹⁶ Rozhodnutí je vyhotovováno v písemné formě, na kterou má účastník právní nárok.

Rozhodnutí se skládá ze tří částí: výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. PřesZ upravuje pouze výrok rozhodnutí, subsidiárně se použije Spr. ř. Toto rozčlenění činí rozhodnutí srozumitelným. A je díky tomu zřejmé, zda se správní orgán vypořádal se všemi skutečnostmi a podklady, tudíž činí rozhodnutí přezkoumatelným.⁹⁷ Rozhodnutí tedy musí být přesvědčivé a jasné pro účastníky řízení i pro ostatní správní orgány a osoby.

Výrokem správní orgán rozhoduje o meritu věci. Výrok musí být jasný, přesný a srozumitelný. Mimo jiné zahrnuje označení účastníků řízení. Pokud výrok obsahuje uznání obviněného vinným, musí rovněž obsahovat popis skutku s označením místa a času spáchání a výslovné vyslovení viny. V tomto případě musí výrok obsahovat také druh a výměru sankce, popř. ochranné opatření a rozhodnutí o nároku na náhradu škody a vždy rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Další částí výroku musí být odkaz na právní předpisy, podle nichž správní orgán rozhodl. Dle § 7 PřesZ se odpovědnost za přestupek podle zákona účinného v době spáchání přestupku (podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější). Výroková část rozhodnutí se může skládat z jednoho nebo více výroků.⁹⁸

Další částí rozhodnutí je odůvodnění. V odůvodnění se správní orgán vypořádá s podklady pro jeho vydání. Musí výslovně uvést, z kterých důkazů vycházel, popřípadě také důvody, kvůli kterým nepřihlédl k opačným důkazům. Musí odůvodnit své úvahy při hodnocení důkazů a při výkladu právních předpisů. Musí se rovněž vypořádat s návrhy, námitkami a vyjádřením účastníků řízení. Rozhodnutí musí správní orgán řádně odůvodnit, i když se obviněný ke spáchání přestupku přiznává.⁹⁹

Třetí částí správní orgán poučuje obviněného z přestupku o tom, zda je možné se proti rozhodnutí odvolat. Obsahuje informace o tom, ke kterému orgánu se může obviněný odvolat, v jaké lhůtě a od kdy se tato lhůta počítá (např. od oznámení rozhodnutí). Zákon však nestanovuje povinnost poučit i o subsidiární možnosti podat správní žalobu, i když některé správní orgány to i tak činí.

⁹⁶ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 180-181

⁹⁷ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 166

⁹⁸ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 166-167

⁹⁹ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 167-168

Mimo tyto tři základní části rozhodnutí musí být z rozhodnutí také zřejmé, který správní orgán rozhodnutí vydal. Nesmí rovněž chybět označení příslušné úřední osoby. Musí být výslovně uvedeno, že se jedná o rozhodnutí, napsána i spisová značka a číslo jednací i datum vyhotovení rozhodnutí. Každé rozhodnutí je nutno opatřit kulatým úředním razítkem a podpisem úřední osoby.

Vydáním rozhodnutí o přestupku se přerušuje běh prekluzivní lhůty k projednání přestupku a pro odvolací řízení běží nová jednoletá prekluzivní lhůta.

Aby mohlo rozhodnutí nabýt právní moci, musí být oznámeno všem účastníkům řízení. Zpravidla se za oznámení rozhodnutí považuje doručení. Písemné rozhodnutí se doručuje do vlastních rukou adresáta, popř. jeho zmocněnce. Zákon připouští i ústní vyhlášení rozhodnutí, ale i tak musí účastník řízení svým podpisem stvrdit, že se vzdává nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.¹⁰⁰ PřesZ v § 80 vylučuje doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

Správní orgán má dle § 71 odst. 1 Spr. ř. povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud tak správní orgán nemůže učinit, použije se § 71 odst. 3 Spr. ř., který v tomto případě stanovuje povinnost rozhodnout do třiceti dnů od zahájení řízení. V případě, že je vedeno ústní jednání a je-li třeba někoho předvolat či předvést, je možné lhůtu prodloužit o dalších třicet dnů.

2.6 Řádné opravné prostředky

Prekluzivní lhůta se týká i řízení odvolacího. Zákon stanoví výjimku pouze pro řízení před správními soudy a pro trestní řízení. Pouze v těchto dvou případech prekluzivní lhůta neběží. Z tohoto faktu můžeme dovodit, že odvolací řízení z této lhůty vyňato nebylo. Pro účely odvolacího řízení běží nová jednoletá prekluzivní lhůta, která začíná běžet vydáním rozhodnutí.

Nejčastěji uplatňovaný opravný prostředek je odvolání. Odvolání může být charakterizováno jako podání účastníka řízení, kterým je nadřízený správní orgán žádán o přezkum rozhodnutí. Jedná se o přezkum jeho zákonnosti (vždy) a v rozsahu námitek uvedených v odvolání též správnosti rozhodnutí. Proti rozhodnutí o přestupku se může odvolat v plném rozsahu jen obviněný z přestupku. Odvoláním je možné napadnout výrokovou část rozhodnutí. Nelze podat odvolání jen proti odůvodnění. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu se v případě přestupkového řízení neuplatní koncentrační zásada, která je zakotvena v § 82 odst. 4 Spr. ř., tudíž účastníci řízení mohou v odvolání uplatňovat

¹⁰⁰ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 170-171

nové skutečnosti a důkazy. Správní orgán ovšem není povinen návrhu nové skutečnosti vyhovět. Učiní tak pouze tehdy, pokud by to pomohlo objasnění věci.¹⁰¹

Odvolání je podle § 83 odst. 1 Spr. ř. možno podat ve lhůtě patnácti dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Odvolací lhůta počíná běžet následující den po oznámení rozhodnutí. Odvolání je možno podat až po vydání rozhodnutí. Včas podané odvolání proti rozhodnutí o přestupku má suspenzivní (odkladný) účinek, který podle § 81 odst. 5 PřesZ není možno vyloučit. Toto ustanovení by mělo zamezit vykonatelnosti rozhodnutí před tím, než rozhodnutí nabude právní moci.¹⁰²

Podání odvolání, což je také počátkem odvolacího řízení, se činí u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Důvodem, pro který se odvolání nezasílá přímo nejbližší nadřízenému správnímu orgánu, tedy odvolacímu orgánu, je možnost správní orgánu prvního stupně provést autoremeduru. Správní orgán má možnost sám změnit rozhodnutí, pokud odvolání plně vyhoví a nezpůsobí újmu žádnému z účastníků. Tím se vylučuje devolutivní (odvalovací) účinek odvolání a zároveň se tak v jistých případech odvolací řízení zkrátí a zjednoduší. Pokud správní orgán nepřistoupí k autoremeduře, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu do třiceti dnů ode dne doručení odvolání. Mimo potvrzení rozhodnutí může odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit, nebo věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Další možností je, že sám odvolací správní orgán rozhodnutí nebo jeho část změní.¹⁰³

Pokud nastane případ, že v době vydání rozhodnutí je v souladu se zákonem a poté dojde k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím prekluzivní lhůty, má i odvolací správní orgán povinnost řízení zastavit.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j.: 1 As 96/2008 - 115

¹⁰² ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení...* s. 202-206

¹⁰³ JEMELKA, VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích...* s. 578-579

3 Obstrukční praktiky přestupců a boj proti nim

V rámci přestupkového řízení má každý právo na obhajobu. Pro uplatnění práva na projednání přestupku v přítomnosti obviněného je ovšem předpokládána součinnost – jak ze strany správního orgánu, tak i ze strany obviněného.¹⁰⁴ „*Smyslem realizace práva obviněného z přestupku na projednání věci v jeho přítomnosti nemůže být vytvoření obstrukčního nástroje, kterým by mohl obviněný z přestupku efektivně bránit projednání přestupku, z něhož je obviněn, v rámci zákonné prekluzivní lhůty.*“¹⁰⁵ K této problematice se vyjádřil i Ústavní soud, který konstatoval, že pokud správní orgán nedodrží zákonem stanovenou prekluzivní lhůtu k projednání přestupku přímým důsledkem taktiky obviněného, popř. jeho zástupce, založené na obstrukčním jednání, nebude tento postup považován za nesprávný úřední postup a nenáleží tedy náhrada škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹⁰⁶

Nejčastěji se prekluzivní lhůta k projednání přestupků zneužívá v oblasti dopravních přestupků. Obstrukcemi se obviněný z přestupku tedy snaží docílit prekluze, případně alespoň oddálit zákaz řízení nebo zabránit dosažení dvanácti bodů a ztráty řidičského oprávnění (může dosáhnout odečtení bodů po roce nebo absolvováním školení).

3.1 Obstrukční praktiky v praxi správního orgánu a návrhy na zamezení obstrukcí

Nejběžnější způsob, kterým se obvinění z přestupků vyhýbají jeho projednání, je omluva z ústního jednání. Obecně je považována za náležitou omluvu nemoc doložená lékařským potvrzením. Opakované omluvy, popř. omluvy zasílané schválně na jiný odbor či oddělení těsně před ústním jednáním, se mohou stát nástrojem ke zdržení celého řízení. Jedinou možností, jak se v současné době správní orgány proti zneužívání tohoto práva bojují, je ověřování důvodů omluvy a pravosti lékařského potvrzení. Po opakovaných omluvách si správní orgán vyžádá doložení od lékaře, že obviněný z přestupku opravdu nebyl schopen se dostavit k ústnímu jednání. V případě, že není potřeba vyslechnout i svědky a je předvoláván pouze obviněný, správní orgán zpravidla stanoví více termínů nebo určitou lhůtu, kdy se má obviněný dostavit.

¹⁰⁴ LEHKÁ, Markéta. Obstrukční jednání obviněných z přestupků. *Soudní rozhledy*, 2013, č. 9, s. 330

¹⁰⁵ Tamtéž

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14 (NALUS)

Další známou obstrukční metodou je zneužívání doručování. Nicméně fikce doručení po 10 dnech uložení zásilky obstrukcím částečně zamezuje. Fikce doručení předpokládá, že si adresát zásilku mohl vyzvednout, avšak neučinil tak.¹⁰⁷ Mezi další obstrukce patří zřizování a rušení datových schránek či změny doručovacích adres za účelem zmást úřední osobu, která odešle písemnost na jinou adresu. Doručování do ciziny se řídí jinou právní úpravou a faktická neschopnost doručit rozhodnutí se často stávala důvodem zastavení řízení z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty. Správní orgán se má pokusit o doručení do ciziny, pokud se nepodaří, ustanoví správní orgán podle § 22 Spr. ř. opatrovníka. Avšak pokus správního orgánu doručit písemnost může připravit správní orgán i o měsíce. Ustanovení opatrovníka zajistí hladký průběh přestupkového řízení. Otázka zůstává, zda je případná sankce vykonatelná.

Další obstrukční taktikou je podávání nedůvodných námitek. V námitkách často uvádí spoustu i bezvýznamných bodů, aby pak bylo možno podat odvolání z důvodu, že se správní orgán s určitou námitkou řádně nevypořádal. Specialisté na prekluzi často veřejně uvádí, že tímto postupem se může řízení zdržet i o několik měsíců.¹⁰⁸

V souvislosti s novou právní úpravou prekluzivní lhůty se stanou některé obstrukční praktiky týkající se odvolání takřka bezvýznamné. Jedná se např. o nepodepsané odvolání nebo podané odvolání elektronicky v poslední den lhůty bez podpisu (musí být vyzváni k doplnění podpisu). Často je podáváno také neodůvodněné odvolání (správní orgán rovněž musí vyzvat k odůvodnění).

Právo dát se v přestupkovém řízení zastupovat na základě plné moci je výrazem práva na obhajobu, které je jedním ze základních práv účastníků správního řízení.¹⁰⁹ Právě toto právo se stalo terčem zneužívání, jelikož existují podnikatelé, kteří svou praxi založili na tom, že se snaží pomocí obstrukcí zamezit potrestání svého klienta. Nutno podotknout, že tito specialisté na prekluzi přestupku pracují legálně a obstrukce se jim jen velmi těžko prokazují. Často také obstrukce cílí ke zmatení úřední osoby – např. ve velmi široce napsané plné moci je malým písmem napsaná zmínka o tom, do kdy je platná. Tato praktika směřuje k zaslání písemnosti osobě, která již zástupcem není. V minulosti zástupci zdržovali přestupkové řízení tím, že se jim nedařilo doručovat oznámení a předvolání. Častá je také překážka, že se úřední osoba a zástupce nemohou dohodnout na termínu ústního jednání, jelikož zástupce má další

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j.: 1 As 2/2010 - 80

¹⁰⁸ *Vybodování (neodůvodněné námítky)* [online]. mam12bodu.cz [cit. 14. 2. 2015]. Dostupné z <<http://mam12bodu.cz/vybodovani.html>>

¹⁰⁹ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení*.... s. 98

pracovní povinnosti. Jediné možné řešení vidím pouze v možnosti správního orgánu odmítnout zástupce, který prokazatelně činí obstrukce či uložení pořádkové pokuty.

Specialisté na prekluzi přestupku jsou často spojováni s tzv. pojištěním proti pokutám.¹¹⁰ Tento legální podnikatelský záměr vysloveně nabízí službu, kdy za úplatu klient získává garanci jistoty, že nezaplatí nic za případné pokuty, nepříjde o řidičský průkaz a nebudou mu odečteny body. Tyto firmy tedy legálně zaručují každému, kdo za jimi stanovených podmínek jejich služeb využije, že nebude potrestán. Jediné, co musí klient udělat, je odmítnout přestupek projednat v blokovém řízení, žádat projednání v klasickém správním řízení a nechat se v něm zastupovat. Tato služba se vztahuje na všechny závažnější dopravní přestupky, nejčastěji se však jedná o překročení povolené rychlosti. Tyto společnosti v minulosti využívaly krátkou prekluzivní lhůtu. Ale jak samy uvádí, prodloužení prekluzivní lhůty jejich činnost neohrozí, jelikož spolu s prodloužením prekluzivní lhůty na dva roky byly zavedeny další změny (zvýšení horní hranice blokových pokut) a další jsou naplánovány (měření rychlosti po celém úseku dálnic, tvrdší pokuty v přestupkovém řízení a jiné). Čím tvrdší a častější postihy řidičů budou, tím více lidí bude hledat pomoc u těchto společností. Často se mezi nimi ale vyskytují i podvodníci, kteří v případě, že prohrají spor, tuto skutečnost klientovi ani neoznámí, což může být např. u uložení zákazu řízení motorových vozidel velký problém.

Mezi další časté zdržovací praktiky, které praktikují zmocněnci (ale i samotní obvinění z přestupku), patří navrhování zbytečných důkazů či nedosažitelných svědků, podání o desítkách stran, uplatnění námítky podjatosti úřední osoby (případně i nadřízeného, tajemníka a pak i odvolacího orgánu), navrhování dalších znaleckých posudků a další promyšlené úkony. Těmto obstrukcím správní orgán pravděpodobně nemůže zamezit, může je jen předvídat a jednat rychle.

¹¹⁰ Uvádím odkazy na některé společnosti, které se touto problematikou zabývají:

Mám 12 bodů: <http://mam12bodů.cz/index.html>

Nechci pokutu: <http://www.nehcipokutu.cz/>

Řešení pokut: <http://www.resenipokut.cz/>

Rok bez pokut:

http://rokbezpokut.cz/?gclid=Cj0KEQiA61C2BRDcjPrjm_istoUBEiQASrLz1ixYkKXOF29Gj1IuIK7HaY0q-Y2sTDTDZG26_b2XXQAaArqg8P8HAQ

Česká pojišťovna motoristů: <http://www.jezdimesrozumem.cz/>

Závěr

Správné nastavení délky prekluzivní lhůty je předmětem dlouholetých debat. Byly činěny návrhy na prodloužení prekluzivní lhůty k projednání přestupku, popř. alespoň na zavedení institutu stavění (přerušeni) běhu lhůty. Právě tento institut byl nově zaveden, neboť z důvodu stále častějších obstrukčních praktik byla původní jednorozční lhůta považována za nedostačující.

Přiměřená prekluzivní lhůta je důležitá zejména z důvodu, že zaručuje efektivitu přestupkového řízení. Cíleným výsledkem přestupkového řízení je vydání rozhodnutí a případné potrestání pachatele, který ohrozil veřejný zájem. Nemělo by docházet k maření řádného projednání přestupku obstrukcemi, které jsou postaveny na příliš krátké lhůtě a cílí k prekluzi přestupku.

Zamezit obstrukcím je složité, protože velmi často je prakticky nemožné je prokázat. Nežádoucím situacím, kdy se přestupci snaží svou přílišnou aktivitou zpomalit řízení a docílit prekluze, se stát v současné době snaží zamezit institutem přerušeni prekluzivní lhůty k projednání přestupku a jejím stavěním. I když se nejedná o řešení směřující k znemožnění obstrukcí, rozšíří se prostor, v němž může správní orgán i přes případné obstrukce pravomocně rozhodnout.

Vzhledem k charakteru lhůty, počtu úkonů, které musí správní orgán provést v zákonem daných lhůtách, hodnotím prodloužení prekluzivní lhůty za zcela jistě nápomocné, a to zejména v případech obstrukcí (v ideálním případě je pro správní orgán dostačující i jednorozční prekluzivní lhůta).

K ještě větší efektivnosti přestupkového řízení by rovněž přispělo, kdyby přestupkové orgány (včetně odvolacích) nebyly přetížené. Tento problém lze mimo jiné řešit posílením personální kapacity úřadů. Stát by měl také poskytovat všem úředním osobám zabývajícím se přestupkovou agendou větší možnost zkvalitnit své právní vzdělávání, neboť právě většina specialistů na prekluzi přestupku zakládá svou činnost na dokonalé znalosti právních předpisů.

Zda je lhůta v současné době příliš dlouhá, nebo je její délka vyhovující, popř. prodloužení jednorozční lhůty nemá valný význam, ukáže až praxe a ohlasy správních orgánů.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 200/ 1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další

zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdější předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 141/1961, o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Mezinárodní smlouvy

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, ve Sbírce zákonů publikovaná pod číslem 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

Odborná literatura

ALSTON Philip, BUSETLO, Mara, HEENAN, James. *The EU and the Human Rights*. New York: Oxford University Press Inc., 1999, 946 s.

ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení*. 12. vydání. Praha: Linde Praha, 2011. 758 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 360 s.

HAŠANOVÁ, Janka, DUDOR, Ladislav, *Základy správného práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 432 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1450 s.

HEDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. 250 s.

HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, 392 s.

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 632 s.

JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 336 s.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 224 s.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 448 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 463 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 388 s.

Sborník stanovisek

VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Přestupky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s, 2012, 254 s.

Články z odborných časopisů

KOPECKÝ, Martin. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 89 - 96

ONDRÁČKOVÁ, Věra. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 6 - 15

HRŮŠOVÁ, Klára, MOLEK, Pavel. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy*, 2009, 15. ročník, č. 12, s. 449 - 463

LEHKÁ, Markéta. Obstrukční jednání obviněných z přestupků. *Soudní rozhledy*, 2013, č. 9, s. 329-331

Závěrečné práce

KRÁLOVÁ, Alena. *Právní povaha a režim lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení: bakalářská práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2011/2012. 44 s. Vedoucí bakalářské práce Soňa Skulová.

KUHLHÁNEK, Lukáš. *Věrohodnost svědka: diplomová práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2007/2008. 70 s. Vedoucí diplomové práce Marek Fryšták.

PEŘINOVÁ, Eva. *Přestupky a přestupkové řízení: rigorózní práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2011/2012. 158 s.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2009, sp. zn. IV ÚS 2701/08, s. 4 (NALUS)

Nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, bod 14 (NALUS)

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04, bod IV. (NALUS)

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, bod V., písm. B (NALUS)

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl.ÚS 6/96, bod. III. (NALUS)

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II.ÚS 3005/14 (NALUS)

Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, s. 4 (NALUS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2012, č. j. 1 As 49/2012 – 33

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011, č. j. 9 As 101/2010 – 101

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2010, č. j. 7 As 61/2010 – 89

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 8 As 1/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2012, č. j. 1 As 22/2012 – 55,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2005, č. j. 4 As 51/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 7 As 11/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 1 As 26/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j.: 1 As 96/2008 – 115

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j.: 1 As 2/2010 - 80

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn.: 8 Tdo 157/2009

Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí ve věci Decourt proti Belgii ze dne 17. 1. 1970, bod 25 (získáno 7. 1.2016 z databáze HUDOC)

Internetové zdroje

ČT 24. *Už žádné "zročení". Úřady mají dostat víc času na projednání přestupků.* [online]. ceskatelevize.cz, 31. května 2013 [cit. 12. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/229626-uz-zadne-zroceni-urady-maji-dostat-vic-casu-na-projednani-prestupku/>>.

HÁJIČEK, Tomáš. *Novela celního zákona – prekluze práva vyměřit celní dluh.* [online] danarionline.cz 1. září 2012 [cit. 21. října 2015] Dostupné

na <[http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d39609v49632-novela-celniho-zakona-prekluze-prava-vymerit-celni-dluh/?search_query=\\$index=67%20\\$source=1|\\$source=17&order_by=date&order_dir=asc&type=&search_results_page=1](http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d39609v49632-novela-celniho-zakona-prekluze-prava-vymerit-celni-dluh/?search_query=$index=67%20$source=1|$source=17&order_by=date&order_dir=asc&type=&search_results_page=1)>

NAVRÁTILOVÁ, Zuzana, CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Promlčení doby a korupce v České republice*, Praha: Transparency International, 2010 [cit. 20. října 2015] str. 3. Dostupné na <<http://www.transparency.cz/promlceci-doby-korupce-ceske-republice>>

Dopravní přestupky putují až na ministerstvo, které je nestíhá projednat [online].ceskatelevize.cz, 18. července 2015 [cit. 24. října 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1560334-dopravni-prestupky-putuji-az-na-ministerstvo-ktere-je-nestiha-projednat>>

Jiné

Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb., změna zákona o přestupcích a o Rejstříku trestů, zvláštní část, částí první, k bodu 6

Metodika Ministerstva vnitra – novela zákona o přestupcích. [cit. 25. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=277673&TypeID=2>>

Závěr č. 58 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu: Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu. [online] 11. června 2007 [cit. 24. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>> bod č. 1

Principy dobré správy [online] ochrance.cz, [cit. 23. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>>

Shrnutí

Zpracovala jsem bakalářskou práci na téma Prekluzivní lhůta k projednání přestupku. Cílem této práce je zhodnotit současnou délku prekluzivní lhůty k projednání přestupku, která byla nově prodloužena.

Bakalářská práce je rozčleněna do tří samostatných kapitol. První kapitola je teoretického charakteru a nastiňuje charakteristiku lhůty k projednání přestupku. Druhá kapitola se týká přestupkového řízení a jeho částí ve vztahu k délce prekluzivní lhůty. Třetí kapitola se zabývá praktickou problematikou spojenou s prekluzivní lhůtou k projednání přestupku. Zabývám se obstrukčními praktikami přestupců, které cílí k dosažení prekluze přestupku. Také jsem se snažila navrhnout jiná možná řešení než prodloužení prekluzivní lhůty k projednání přestupku.

Tato bakalářská práce má zhodnotit délku prekluzivní lhůty k projednání přestupku a poukázat na důležitost řešení problémů spojených s prekluzivní lhůtou k projednání přestupku, které jsou často v souvislosti s menší společenskou škodlivostí přestupků opomíjeny.

Abstract

I have elaborated the bachelor's thesis that named The period to deal with administrative delict. The aim of this bachelor's thesis is to assess the current length of the period to deal with administrative delict, which was recently extended.

The bachelor's thesis itself is divided into three single chapters. The first chapter is theoretical, and outlines the characteristics of the period to deal with the administrative delict. The second chapter covers the delict proceedings and its parts in relation to the length of the period to deal with administrative delict. The third chapter deals with the practical problems associated with the period to deal with administrative delict, which discuss the current amendment to the law, I deal with obstructive practices of offenders of administrative delicts targeting to achieve barred delict. I also tried to suggest possible solutions different from an extension of the period to deal with administrative delict.

This bachelor's thesis is to evaluate the current length of period to deal with administrative delict and to point to the importance of solving problems associated with the period to deal with administrative delicts, which are often due to minor social harm caused, neglected.

Klíčová slova

zánik odpovědnosti za přestupky, prekluzivní lhůta k projednání přestupku, obstrukční praktiky

Key words

termination of liability for administrative delicts, the period to deal with administrative delict, obstructive practices