

Příslušnost v řízení o přestupcích

I. Úvodní poznámky ke stanovení pravidel o příslušnosti

Jednou z podmínek zákonného vedení správního řízení je správné určení příslušnosti správního orgánu k projednání a rozhodnutí konkrétní věci. Případné vady v určení příslušnosti vedou nejen k nezákonnosti rozhodnutí vydaného nepříslušným orgánem, ale v případě zásadních kompetenčních vad i k tomu, že se na rozhodnutí hledí jako na nicotné. Jak teorie,¹⁾ tak i judikatura,²⁾ a posléze i pozitivní úprava³⁾ vychází z toho, že absolutní nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu, zahrnující i případy, kdy vůbec rozhodování věci není v pravomoci správních orgánů, vede k nicotnosti rozhodnutí vydaného takovým správním orgánem.

Změny v oblasti přestupkového práva, k nimž dochází od 1. 7. 2017, vytvořily situaci, kdy narůstá okruh správních deliktů, které mají právní kvalifikaci jako přestupky, o ty protiprávní činy, které byly dosud souhrnně označovány jako jiné správní delikty. Delikty z této skupiny bývaly členěny na jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty právnických osob a tzv. podnikajících fyzických osob,⁴⁾ přičemž k nim náležely případně i další správní delikty, které mohly trestat správní orgány, nejednalo-li se o disciplinární delikty.⁵⁾ Přejícné ustanovení § 112 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále „přestupkový zákon“), podle něhož „na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou

¹⁾ Viz např. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 268, 269 (mezi tzv. absolutně zmatečné správní akty – paaky – řadil Hoetzel „projevy úřadů naprosto nepřislušných“). Dále např. STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 150 (podle Staši „[n]icotnost způsobují nejtěžší vady příslušnosti, zejména absolutní věcná nepřislušnost. ... V řízení, které se týká nemovitosti, lze diskutovat též o absolutní místní nepřislušnosti ...“).

²⁾ Např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 1997, č. j. 10 Ca 522/96-22 (Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 147, *Správní právo* 2/1997, ISSN 0139-6005), rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 1995, č. j. 7 A 129/1994-33 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 239, 7/1998, ISSN 1212/0073), rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2003, č. 30 Ca 241/2000-47 (č. 35/2003 Sb. NSS, ISSN 1214-6056).

³⁾ § 77 odst. 1 správního řádu: „Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušným; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.“ § 105 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád: „Nicotné je rozhodnutí, pokud a) správce daně nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný ...“

⁴⁾ Viz např. PRAŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd., c. d., s. 302.

⁵⁾ Srov. § 112 odst. 1 přestupkového zákona.

disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona“, které bylo do zákona zakotveno zřejmě jako pojistka pro případ, že by se v legislativním procesu nepodařilo k 1. 7. 2017 některé dosavadní „jiné správní delikty“ výslovně jako přestupky označit (aby naplnily tento formální znak přestupku dle § 5 zákona č. 250/2016 Sb.), může vyvolat diskuse o dodržení pravidla *nullum crimen sine lege*, pokud by nějaké protiprávní jednání mělo být považováno za přestupek výlučně na základě takového obecně pojatého přechodného ustanovení. Výše uvedené přechodné ustanovení může však naproti tomu někdy vyvolat i otázku, zda určitá jednání, s nimiž spojuje veřejné právo některé negativní důsledky (některé případy odnětí oprávnění k vykonávání regulované činnosti, zvýšení daňových nebo poplatkových povinností atd.), nemají ve skutečnosti také sankční povahu a nestávají se k inkriminovanému datu 1. 7. 2017 přestupky.

Vedle přestupkového zákona tvoří prameny hmotného přestupkového práva zákony, které stanoví jednotlivé skutkové podstaty přestupků a druhy a výši správních trestů za ně, případně i některé odlišnosti týkající se odpovědnosti za určité přestupky oproti obecné úpravě obsažené v přestupkovém zákoně. Takovým zákonem je v první řadě zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Tento zákon upravuje přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, tedy přestupky, u nichž je jiný chráněný objekt než pořádek ve veřejné správě, dále přestupky spočívající v porušení povinností stanovených v právních předpisech územních samosprávních celků, označené jako „přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“, ⁶⁾ a rovněž některé další přestupky, které se mohou vyskytovat na více úsecích státní správy nebo pro které nebylo z jiného důvodu namístě, aby byly zařazeny do zákona, který upravuje určitou oblast veřejné správy. ⁷⁾ Dále se jedná o značné množství (více než 250!) zákonů, které upravují přestupky na jednotlivých úsecích veřejné správy. ⁸⁾

V oblasti přestupkového práva u nás platí, a to již od nabytí účinnosti přestupkového zákona z r. 1961, že se na projednávání přestupků subsidiárně vztahují obecné předpisy o správním řízení, obsažené ve správním řádu ⁹⁾ (podle ještě starších úprav tomu tak nebylo ¹⁰⁾). Přestupkový zákon sám vztah ke správ-

⁶⁾ § 4 přestupkového zákona.

⁷⁾ Např. přestupek spočívající v uvedení nesprávného nebo neúplného údaje správnímu orgánu [§ 2 odst. 2 písm. a) a b) zák. o některých přestupcích], přestupek křivého vysvětlení (§ 6), přestupek spočívající v provozování obchodní, výrobní nebo jiné výdělečné činnosti bez veřejnoprávního oprávnění, je-li požadováno (§ 9 odst. 1).

⁸⁾ Tyto zákony byly většinou novelizovány zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. V několika zákonech byla v souvislosti s novou úpravou přestupkového práva novelizována ustanovení o dosavadních „správních deliktech“ samostatně, mimo projednávání zmíněného změnového zákona.

⁹⁾ Viz § 30 zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹⁰⁾ Viz § 1 odst. 3 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících

nímu řádu nevyjadřuje, ale protože projednávání přestupků je výkonem působnosti správních orgánů v oblasti veřejné správy, lze z § 1 odst. 1 a 2 správního řádu vyvodit, že se i na projednávání přestupků použijí ustanovení správního řádu, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

Prameny přestupkového práva procesního pak jsou především přestupkový zákon, zejména jeho část třetí „Řízení o přestupcích“ a některá ustanovení části čtvrté „Společná, přechodná a závěrečná ustanovení“, subsidiárně se použije správní řád. Dalšími prameny jsou ty zvláštní zákony (jedná se o zákony, které jinak obsahují úpravu jednotlivých úseků činnosti veřejné správy), které upravují některé procesní otázky projednávání přestupků, a to především stanovení příslušnosti, ale i některé odchylky od obecné úpravy projednávání přestupků.¹¹⁾

Projednávání přestupků má povahu projednávání „trestního obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a vztahují se na ně proto požadavky práva na spravedlivý proces dle této Úmluvy a protokolů k ní přijatých. I judikatura českého Ústavního soudu dovodila, že řada ústavněprávních požadavků vztahujících se k trestným činům (*sensu stricto*) se týká i přestupků. Posuzování viny a ukládání trestů za protiprávní činy správními orgány lze považovat za výjimku z pravidla, že výkon trestní pravomoci náleží soudům.¹²⁾ Záruky práva na spravedlivý proces přitom vyžadují, aby i ve věcech trestní povahy, které se řadí pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale pravomoc vyslovovat vinu za ně a trestat je náleží jinému orgánu než soudu, tedy orgánu závislému, správnímu, se mohl soud nebo jiný nezávislý orgán soudního typu v určitém procesním stadiu těmito otázkami v tzv. plné jurisdikci efektivně zabývat. V našich podmínkách je to zajištěno, resp. má být zajištěno, přezkumnou činností soudů rozhodujících ve správním soudnictví, případně moderačním právem soudů ve správním soudnictví, spočívajícím v možnosti snížit trest nebo upustit od trestu, který uložil správní orgán. Projednávání přestupků a obecněji správní trestání je tak sice činností správní, výkonem veřejné správy, ale činností specifickou, odlišující se od materiální správy veřejných záležitostí zaměřené především na regulaci společenských vztahů do budoucna.

do působnosti politických úřadů (správní řízení), vylučující svou působnost na trestní řízení správní.

¹¹⁾ Např. § 9 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, který upravuje právo na utajení identity osoby, která poskytla Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže důvěrné informace a podklady k přestupku, v souvislosti s těmito podklady, dále upravuje možnost, aby správní orgán, aniž řízení zahájí, po předběžném prošetření věc usnesením odložil, jestliže na jeho vedení není veřejný zájem s ohledem na míru závažnosti posuzovaného jednání, upravuje postup sdělení výhrad, které doručuje správní orgán obviněnému před vydáním rozhodnutí atd.

¹²⁾ Na rozdíl od současné ústavní úpravy vyjadřovala toto pravidlo jasně Ústavní listina Československé republiky (uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.) v § 95 odst. 1 tak, že „... soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají býti podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.“

Při určování, jaké správní orgány by měly být příslušné k projednávání přestupků, lze vycházet z protichůdných přístupů: svěřit tuto činnost správním orgánům zřizovaným speciálně pro účely projednávání přestupků v různých oblastech, ve kterých věcně vykonávají veřejnou správu její různí vykonavatelé, nebo naproti tomu svěřit projednávání přestupků těm správním orgánům, které na daném úseku vykonávají veřejnou, zejména státní správu. Zatímco při prvním přístupu lze očekávat na straně správních orgánů projednávajících přestupky větší zkušenosti s procesními postupy a obecné znalosti z oblasti správního trestání a trestání vůbec, při druhém přístupu větší znalost věcné problematiky daného úseku veřejné správy a specifických povinností, jejichž porušení je sankcionováno správním trestem. Je věcí zákonodárce, jaký přístup zvolí, z formálně právního hlediska jsou možné oba, nicméně z obecného pohledu se jeví jako vhodnější ten přístup, kdy přestupky projednávají správní orgány personálně tvořené osobami, které mají znalosti z oblasti správního trestání, ale i znalost souvislostí s trestáním soudním, znalost obecných podmínek odpovědnosti za protiprávní činy, znalost judikatury k trestání správních deliktů, se specifiky řízení o přestupcích, a mají schopnost aplikovat tyto obecné znalosti a zkušenosti na případy přestupků na různých úsecích veřejné správy. Soudy a soudci, kteří budou případně přezkoumávat správní rozhodnutí o přestupku, rovněž nejsou specializovaní na přestupky jen v určité oblasti, ale budou zkoumat, zda vydané správní rozhodnutí obстоjí nejen z hledisek vztahujících se k dané oblasti veřejné správy, ale i z hledisek obecnějších.

II. Obecná úprava věcné příslušnosti k projednávání přestupků

Jak zákon o přestupcích z roku 1990, který byl mj. v ustanoveních o věcné příslušnosti vícekrát novelizován, tak i přestupkový zákon určují jeden druh správního orgánu, který projednává přestupky nejen ve věcech, ve kterých tento orgán vykonává státní správu (které spravuje), ale i ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány. Podle úpravy zákona č. 200/1990 Sb. byl takovým orgánem se zásadně obecnou příslušností k projednávání přestupků nejprve okresní národní výbor (§ 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb. v původním znění), později okresní úřad (tento stav platil ode dne jejich vzniku 24. 11. 1990 – nabytím účinnosti zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, přímou novelou ustanovení § 53 zákona o přestupcích byl zákon č. 67/1993 Sb., od 1. 4. 2002 bylo ustanovení o příslušnosti okresních úřadů v § 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích),¹³⁾ a konečně od 1. 1. 2003 obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.).

¹³⁾ Rozbor tehdejší úpravy příslušnosti k projednávání přestupků byl např. proveden v článku KOPECKÝ, M. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. *Správní právo*, 1992, č. 2, ISSN 0139-6005, s. 7-12.

Rovněž přestupkový zákon stanoví zásadně **obecnou věcnou příslušnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností** k projednávání přestupků, **nestanoví-li zákon jinak** (srov. § 60 odst. 1). Nicméně těch případů, kdy „zákon stanoví jinak“ a kdy je tedy stanovena věcná příslušnost jiného správního orgánu než obecního úřadu obce s rozšířenou působností, je značné množství. Je to dáno nejen z důvodu, že zásadně zůstala zachována věcná příslušnost jiných správních orgánů, které projednávaly přestupky již na základě zákonů zvláštních k zákonu č. 200/1990 Sb., ale zejména proto, že byla v zásadě nově stanovena věcná příslušnost jiných správních orgánů, které byly příslušné projednávat podle úprav účinných do 30. 6. 2017 jiné správní delikty, případně byla i věcná příslušnost jiných správních orgánů k projednávání přestupků zvláštními zákony nově zakotvena.

Pro výkon působnosti správních orgánů při projednávání přestupků platí, že jde o výkon státní správy, což potvrzuje výslovné ustanovení § 103 odst. 1 přestupkového zákona o tom, že působnost stanovená orgánům obce a kraje podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti.

Věcná příslušnost určuje, který správní orgán má pravomoc projednávat a rozhodovat věci určitého druhu. **Pro stanovení věcné příslušnosti k projednávání přestupků (k řízení o přestupcích) vyplývají z přestupkového zákona tato pravidla:**

1. Věcně příslušným je **obecní úřad obce s rozšířenou působností**, nestanoví-li zákon jinak (§ 60 odst. 1).

Zákonem, který může stanovit jinak, je jednak přestupkový zákon, jednak zákon jiný – zvláštní.

2. **Obecní úřad** je příslušný k řízení o přestupcích a) proti pořádku v územní samosprávě,¹⁴⁾ b) proti veřejnému pořádku,¹⁵⁾ c) proti občanskému soužití¹⁶⁾ a d) proti majetku¹⁷⁾ (§ 60 odst. 1).

Obecním úřadem se zde rozumí obecní úřad vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu („každý“ obecní úřad). Na rozdíl od úpravy zákona o přestupcích účinné do 30. 6. 2017 nestanoví přestupkový zákon věcnou příslušnost obecního úřadu k řízení o přestupcích proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou obecnímu úřadu („obci“) svěřeny.¹⁸⁾

V případech **územně členěných statutárních měst** platí obecně podle zákona pravidlo, že orgány statutárních měst vykonávají přenesenou působnost, která je

¹⁴⁾ Viz § 4 odst. 2 zák. o některých přestupcích. Je zvláštní, že přestupkový zákon nestanoví v § 60 odst. 1 obecnímu úřadu věcnou příslušnost k projednávání „přestupku proti pořádku ve státní správě“ dle § 4 odst. 1 zák. o některých přestupcích, tedy přestupku spočívajícího v porušení povinnosti stanovené v nařízení obce.

¹⁵⁾ Viz § 5 zák. o některých přestupcích.

¹⁶⁾ Viz § 7 zák. o některých přestupcích.

¹⁷⁾ Viz § 8 zák. o některých přestupcích.

¹⁸⁾ Srov. § 53 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností [§ 139 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], a orgány městských obvodů a městských částí přenesenou působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají orgány obcí (§ 139 odst. 2 zák. o obcích). Oproti těmto zákonným pravidlům může provést změny statut územně členěného statutárního města: statutární město může statutem určit městské obvody (části), jejichž orgány budou vykonávat zcela nebo zčásti přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony pověřeným obecním úřadům, popř. některou přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony obecním úřadům obcí s rozšířenou působností (§ 139 odst. 2 zák. o obcích), rovněž může, je-li to účelné, a to se souhlasem městského obvodu (části), vyhradit v přenesené působnosti orgánů obcí některé činnosti magistrátu města nebo určit, že některé tyto působnosti budou vykonávat orgány jiných městských obvodů nebo městských částí (§ 139 odst. 3 zák. o obcích).

Podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vykonávají **orgány hl. m. Prahy** přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále v zák. o hl. m. Praze stanoveno jinak (§ 31 odst. 1 zák. o hl. m. Praze), tuto přenesenou působnost lze v mezích zákona svěřit Statutem hl. m. Prahy orgánům městských částí, není-li v zák. o hl. m. Praze stanoveno jinak (§ 32 odst. 2 zák. o hl. m. Praze). Jinak obecně platí, že orgány městské části vykonávají přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zákonem a v mezích zákona Statutem (§ 32 odst. 1 zák. o hl. m. Praze). Statut stanoví podle § 17 odst. 1 písm. b) zák. o hl. m. Praze záležitosti, které se svěřují do přenesené působnosti (vykonávané orgány) městských částí nad rozsah stanovený zákonem, včetně vymezení území, na němž je vykonávána přenesená působnost (svěřená orgánům) městských částí – ze Statutu hl. m. Prahy lze tedy zjistit nejen orgány, kterých městských částí mají působnost k projednávání jakých přestupků, ale i na jakém území (zda na území své městské části nebo i na území jiných městských částí).

Působnost orgánů obcí k výkonu přenesené působnosti, včetně věcné příslušnosti k řízení o přestupcích, může být na základě zákona změněna:¹⁹⁾

a. Obec může uzavřít s jinou obcí, a to, jak stanoví § 105 přestupkového zákona, pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází, veřejnoprávní smlouvu dle § 63 zák. o obcích, podle níž budou orgány jedné obce (obce s rozšířenou působností nebo obce s pověřeným obecním úřadem) vykonávat pro obec, která tuto veřejnoprávní smlouvu uzavřela, činnosti spočívající v projednávání přestupků, které by jinak byla tato obec povinna vykonávat. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu (§ 63 odst. 1 zákona o obcích). Podle § 105 přestupkového zákona může obec veřejnoprávní smlou-

¹⁹⁾ Viz též § 10 správního řádu: „Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem *nebo na základě zákona.*“

vou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků. Tímto způsobem lze přenést věcnou příslušnost obecního úřadu k projednávání přestupků, tedy příslušnost dle § 60 odst. 2 přestupkového zákona.

b. Podle přechodného ustanovení § 112 odst. 8 přestupkového zákona „[n]abytím účinnosti tohoto zákona není dotčena platnost veřejnoprávních smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Přestupkový zákon poněkud nezvykle neomezuje dobu platnosti takových veřejnoprávních smluv a ani neukládá jejich smluvním stranám, aby do nějaké doby změnilы veřejnoprávní smlouvy uzavřené před nabytím účinnosti přestupkového zákona podle požadavku § 105 přestupkového zákona. I po nabytí účinnosti přestupkového zákona tedy zůstaly v platnosti mj. veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi uzavřené podle § 63 zákona o obcích o vykonávání části přenesené působnosti, na základě nichž se přenesla na orgány jedné obce příslušnost k projednávání jen některých přestupků v příslušnosti jiné obce.²⁰⁾

c. Lze vyložit, že ust. § 105 přestupkového zákona upravuje jen možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků v základním rozsahu přenesené působnosti, na orgány obce s rozšířenou působností nebo s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se převádějící obec nachází. Ust. § 105 přestupkového zákona (ani jiné ustanovení zákona) se netýká možného přenosu příslušnosti k projednávání přestupků, která náleží obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Zřejmě proto není vyloučeno uzavření veřejnoprávní smlouvy předvídané v § 66a zákona o obcích, tedy smlouvy uzavírané mezi obcemi s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Na základě takové smlouvy by mohlo dojít k přenesení (v praxi jen části) příslušnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností k projednávání přestupků, tedy příslušnosti dle § 60 odst. 1 přestupkového zákona. K uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 66a zákona o obcích je třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.²¹⁾

d. K dalšímu přenosu věcné příslušnosti k projednávání přestupků může dojít na základě rozhodnutí příslušného orgánu vydaného z důvodu, že orgán obce neplní povinnost vykonávat svěřenou přenesenou působnost. Neplní-li orgán obce povinnost vykonávat svěřenou přenesenou působnost, rozhodne podle § 65 zák. o obcích krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří.

²⁰⁾ Srov. též Závěr č. 156 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017 (dostupný na www.mvcr.cz).

²¹⁾ K určení ústředního správního úřadu ve věcech přestupků viz § 103 odst. 3 a 4 přestupkového zákona.

Neplní-li obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnost vykonávat svěřenou přenesenou působnost, rozhodne podle § 66b zákona o obcích Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že pro něj bude vykonávat přenesenou působnost nebo její část jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Součástí věcné příslušnosti ve správním řízení jsou v některých případech i pravidla o **funkční příslušnosti**. Ta určují, který správní orgán v rámci vnitřně strukturovaných správních úřadů, veřejných sborů nebo právnických osob s více orgány, má rozhodovat.

V případech, kdy jsou k řízení o přestupcích věcně příslušné orgány obce, může být funkčně příslušnou namísto obecního úřadu **komise pro projednávání přestupků jako zvláštní orgán obce**. Komisi může podle § 61 odst. 1 přestupkového zákona zřídit starosta obce, při zřízení současně určí, které přestupky projednává komise namísto obecního úřadu. Z textu § 61 odst. 1 přestupkového zákona plyne, že komise pro projednávání přestupků může projednávat přestupky namísto obecního úřadu, tedy ty přestupky, k jejichž projednání je jinak věcně příslušný „obecní úřad“ (§ 60 odst. 2 přestupkového zákona), tedy obecní úřad vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu, nikoli „obecní úřad obce s rozšířenou působností“ (§ 60 odst. 1 přestupkového zákona).²²⁾ Existuje ale zvláštní úprava, která umožňuje zřizovat komisi pro projednávání přestupků starostou obce s rozšířenou působností pro projednávání vybraných přestupků.²³⁾

Ustanovení § 61 odst. 1 přestupkového zákona uvádí, které přestupky může komise pro projednávání přestupků projednávat:

- a. přestupky proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Zde se jedná o přestupky, k jejichž projednání je jinak věcně příslušný obecní úřad podle § 60 odst. 1 přestupkového zákona, jejich projednávání komisí namísto obecního úřadu nevytváří legislativní problém.
- b. přestupky proti pořádku ve státní správě. Pod tímto označením můžeme rozumět buď (i) takto označené přestupky dle § 4 odst. 1 přestupkového zákona spočívající v tom, že fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce nebo kraje, nebo (ii) i jiné přestupky, jejichž objektem je pořádek ve státní správě.²⁴⁾ V obou případech je ale problematické, že takové

²²⁾ Srov. též Závěr č. 155 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017 (dostupný na www.mvcr.cz).

²³⁾ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, umožňuje, aby starosta obce s rozšířenou působností zřídil komisi pro projednávání přestupků, která by projednávala přestupky, k jejichž projednání je (podle tohoto zákona) příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (viz § 59l odst. 2 cit. zákona).

²⁴⁾ Např. přestupky uvedené v § 2 zák. o některých přestupcích jsou označeny jako „přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy“.

přestupky nejsou uvedeny v § 60 odst. 2 přestupkového zákona mezi přestupky, k řízení o nichž je věcně příslušný obecní úřad. Komise pro projednávání přestupků však nemůže projednávat namísto obecního úřadu takové přestupky, k jejichž projednání by nebyl obecní úřad sám věcně příslušný.

- c. přestupky, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Zde by se mohlo jednat o přestupky, které podle zvláštních zákonů přísluší projednávat obecnímu úřadu, a je současně zákonem stanoveno, že je může projednávat komise pro projednávání přestupků, nebo o přestupky, pro něž by bylo přímo stanoveno, že je může projednávat komise pro projednávání přestupků.²⁵⁾

Komise pro projednávání má lichý počet členů (§ 61 odst. 3 přestupkového zákona), a protože starosta jmenuje a odvolává vedle předsedy i další její členy, plyne, že má nejméně tři členy. Předseda komise musí splňovat kvalifikační požadavky, které klade § 111 přestupkového zákona na oprávněnou úřední osobu provádějící úkony správního orgánu v řízení o přestupcích. Rovněž je třeba zmínit, že § 103 odst. 2 přestupkového zákona neumožňuje, na rozdíl od dosavadní úpravy v § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, aby projednáváním přestupů byla pověřena komise rady obce.

III. Věcná příslušnost podle zvláštních zákonů

Věcná příslušnost k projednávání přestupků je vedle přestupkového zákona upravena v mnoha dalších zákonech. Provést přehled všech těchto zvláštních úprav a rozebrat, jaký správní orgán je příslušný k řízení o kterém přestupku, by bylo značně pracné a pro čtenáře i úmorné (autor tohoto článku v nich nechce vyvolat hrůzu výčtem toho, kolik různých zákonů v oblasti výkonu veřejné správy existuje, kolik je možných skutkových podstat přestupků a jak značné množství různých správních orgánů může v našich podmínkách přestupky projednávat). Je možné se však pokusit upozornit alespoň na některé **příklady zvláštních úprav, které věcnou příslušnost k projednávání přestupků stanoví**, a provést určitá zobecnění:

- 1) Některé zákony stanoví, že přestupky podle nich projednává **obecní úřad obce s rozšířenou působností** (pouze), a proto jen potvrzují pravidlo plynoucí z § 60 odst. 1 přestupkového zákona,²⁶⁾ dle něhož by takové přestupky i bez výslovné zvláštní úpravy projednával obecní úřad obce s rozšířenou působností.
- 2) Velké množství zákonů určuje věcnou příslušnost k projednávání přestupků **správním úřadům** (v organizačním smyslu – organizačním složkám státu, zřízeným zákonem jako správní úřad), ať už ústředním,²⁷⁾ jiným

²⁵⁾ Viz § 59l odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

²⁶⁾ Např. § 102 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, § 53 odst. 1 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii).

²⁷⁾ Věcně příslušným k projednávání přestupků je např. podle § 23 odst. 3 zákona č. 505/1990 Sb.,

správním úřadům s celostátní působností²⁸⁾ nebo správním úřadům s omezenou územní působností.²⁹⁾ Téměř všechny správní úřady jsou věcně příslušné k projednávání některých přestupků.

- 3) U řady správních úřadů se setkáváme s jejich vnitřním členěním na **pracoviště a jiné územní útvary**, předvídané zákonem.³⁰⁾ V rámci takových správních úřadů může existovat více různých orgánů, a proto stanovení věcné příslušnosti musí být doplněno i o stanovení funkční příslušnosti k projednávání přestupků. To je významné v případech, kdy vnitřní útvary správního úřadu mají svou vlastní či územní působnost, odlišnou od rozsahu působnosti (celého) správního úřadu. V rámci některých správních úřadů (Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Státní veterinární správa, Státní pozemkový úřad) existují dva procesní stupně správních orgánů, když o rozhodnutí orgánu s omezenou územní působností rozhoduje jeho nadřízený orgán s působností celostátní.³¹⁾ I v případech, kdy je odvolacím orgánem proti rozhodnutím správního úřadu ústřední správní úřad, mohou být v rámci správního úřadu s celostátní působností vytvořeny jeho pracoviště jako správní orgány s omezenou územní působností. Tak je tomu v případě Úřadu práce České republiky, v rámci něhož může být k rozhodování ve správním řízení v I. stupni funkčně příslušná krajská pobočka nebo generálního ředitelství, o odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce ČR rozhoduje (v obou případech) Ministerstvo práce a sociálních věcí.³²⁾ Ze zákona o Státní ze-

o metrologii, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, podle § 21e odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb., o pojištění na veřejné zdravotní pojištění, Ministerstvo financí, podle § 27a odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, Ministerstvo průmyslu a obchodu.

²⁸⁾ Věcně příslušnou k projednání přestupků je např. podle § 4 odst. 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, Česká inspekce životního prostředí, podle § 45 odst. 1 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, Státní plavební správa.

²⁹⁾ Věcně příslušnou k projednání přestupků je např. podle § 93 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, krajská hygienická stanice, podle § 142 odst. 5 a § 81 odst. 5 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, okresní správa sociálního zabezpečení.

³⁰⁾ V podrobnostech viz KOPECKÝ, M. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo*, 2013, č. 2, ISSN 0139-6005, s. 88-96.

³¹⁾ O odvolání proti rozhodnutí, které vydal inspektorát České obchodní inspekce, rozhoduje ústřední inspektorát ČOI (§ 12 odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci), o odvolání proti rozhodnutí, které vydal inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce, rozhoduje ústřední inspektorát SZPI (§ 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů), o odvolání proti rozhodnutí, které vydala krajská veterinární správa, rozhoduje Ústřední veterinární správa, [§ 47 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)], o odvolání proti rozhodnutí krajského pozemkového úřadu rozhoduje ústředí Státního pozemkového úřadu, nestanoví-li zákon jinak (§ 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů).

³²⁾ Srov. § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky.

mědělské a potravinářské inspekci, z veterinárního zákona a ze zákona o Státním pozemkovém úřadu vyplývá, že správní řízení v I. stupni vede inspektorát SZPI, krajská veterinární správa či krajský pozemkový úřad, není-li stanoveno jinak,³³⁾ toto pravidlo platí v případech, kdy tyto správní úřady vykonávají působnost podle jiných zákonů. Pro případy České obchodní inspekce a Úřadu práce ČR obecně takové pravidlo stanoveno není. Zákony stanoví věcnou příslušnost uvedených správních úřadů k projednávání přestupků někdy stanoví výslovně i funkční příslušnost (zda rozhoduje inspektorát, krajská pobočka apod.),³⁴⁾ není-li to někdy stanoveno, jak je tomu v některých případech, kdy je stanovena věcná příslušnost ČOI,³⁵⁾ vzniká otázka, kdo má být v rámci tohoto správního úřadu funkčně příslušný, není však zákonná opora, proč by to měl být inspektorát.

- 4) Více zákonů stanoví věcnou příslušnost **České národní banky**.³⁶⁾ Česká národní banka, která je ústřední bankou státu,³⁷⁾ právnickou osobou veřejného práva,³⁸⁾ není správním úřadem, ale jsou jí svěřeny kompetence správního úřadu.³⁹⁾ Vedle zákonů, které výslovně příslušnost České národní banky k projednávání přestupků stanoví, se může naproti tomu jevit jako nejednoznačná úprava zákona č. 104/2008 Sb., o nabídkách převzetí a o změně některých dalších zákonů (zákon o nabídkách převzetí) – tento zákon sice stanoví pravomoc České národní banky vykonávat dohled nad plněním povinností stanovených tímto zákonem (§ 57 zákona o nabídkách převzetí), nestanoví však výslovně její pravomoc projednávat přestupky podle tohoto zákona, tato pravomoc se dovozuje jen jaksi nepřímo z ustanovení o účincích rozkladu proti rozhodnutí České národní banky, v němž se zmíněno rozhodnutí o přestupcích (§ 54 odst. 1 zákona o nabídkách převzetí).
- 5) Řada zvláštních zákonů stanoví věcnou příslušnost **obecního úřadu, obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu** k projedná-

³³⁾ § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, § 47 odst. 7 veterinárního zákona, § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu.

³⁴⁾ Např. § 12 odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, (inspektorát ČOI), § 10 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), (ředitel inspektorátu ČOI), § 65c odst. 1, § 66 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (krajská pobočka Úřadu práce ČR), § 108 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (krajská pobočka Úřadu práce ČR).

³⁵⁾ Viz např. zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků, zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), zákon č. 223/2016 Sb., o prodejně době v maloobchodě a velkoobchodě.

³⁶⁾ Např. podle § 36j odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, § 135 odst. 1 zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, § 192 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

³⁷⁾ Čl. 98 Ústavy ČR, § 1 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

³⁸⁾ § 1 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

³⁹⁾ § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

vání přestupků. V případě obecních úřadů se tím rozšiřuje okruh jejich věcné příslušnosti, která obecně vyplývá z § 60 odst. 2 přestupkového zákona.⁴⁰⁾ Výjimečně je stanovena věcná příslušnost **pověřeného obecního úřadu**.⁴¹⁾

- 6) Více zákonů stanoví věcnou příslušnost orgánům **bezpečnostních sborů**. Zatímco hasičský záchranný sbor kraje nebo celní úřady jsou – vedle toho, že jsou součástí příslušných bezpečnostních sborů (Hasičského záchranného sboru, Celní správy České republiky) – výslovně označeny jako správní úřady⁴²⁾ a příslušnost je stanovena zákony těmto správním úřadům,⁴³⁾ v případě Policie ČR tomu tak není. Policii ČR tvoří podle § 6 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, útvary (Policejní prezidium České republiky, útvary policie s celostátní působností, které zřizuje na návrh policejního prezidenta ministr vnitra, krajská ředitelství policie a útvary zřízené v rámci krajského ředitelství, které zřizuje na návrh ředitele krajského ředitelství policejní prezident). Zákony stanoví věcnou příslušnost orgánů Policie ČR k projednávání přestupků někdy konkrétně určují funkční příslušnost útvaru,⁴⁴⁾ jindy obsahují nekonkrétní formulaci, že uváděné přestupky projednává „příslušný útvar“ Policie ČR,⁴⁵⁾ což může vyvolat spory o stanovení příslušnosti (která by měla být stanovena zákonem). Přestupky mohou projednávat i další bezpečnostní sbory.⁴⁶⁾
- 7) Za zvláštní případ věcné příslušnosti k projednávání přestupků lze považovat stanovení takové působnosti **předsedům krajských soudů** dle zákona o znalcích a tlumočnících.⁴⁷⁾

⁴⁰⁾ Např. § 14b odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, (zákon stanoví věcnou příslušnost „obce v přenesené působnosti“), § 28a odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, § 66d odst. 5 zák. o obcích.

⁴¹⁾ Viz § 5 odst. 3 zákona č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů.

⁴²⁾ § 23 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, § 1 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

⁴³⁾ Viz např. § 28b zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, § 34b zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), (týká se hasičského záchranného sboru kraje), § 39 zákona č. 355/2014 Sb., o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví, (celní úřad).

⁴⁴⁾ Viz např. § 157a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (ředitelství služby cizinecké policie a jeho detašovaná pracoviště, odbory cizinecké policie).

⁴⁵⁾ Viz např. § 94 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (§ 94 odst. 1), § 77 odst. 1, 2, § 75a odst. 1, 2 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních).

⁴⁶⁾ Viz § 142 odst. 5, § 81 odst. 5 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (stanoví příslušnost mj. Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace).

⁴⁷⁾ § 25c odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Ministerstvo spravedlnosti

- 8) Stanovení příslušnosti některým správním orgánům vyvolává pochybnosti, zda je projednávání přestupků ve všech případech výkonem státní správy. **Rada pro veřejný dohled nad auditem**, která je příslušná k řízení o přestupcích podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), a to podle § 49e odst. 2 cit. zákona. Rada pro dohled nad auditem je zákonem zřízenou právnickou osobou (§ 37 odst. 1 cit. zákona), která mj. „vykonává působnost v oblasti veřejné správy [§ 37 odst. 2 písm. d) cit. zákona], čímž se má na mysli právě projednávání přestupků. Nejedná se zřejmě o státní správu, ale o jinou veřejnou správu.
- 9) Řada zákonů určuje správní **orgán**, který je příslušný k projednávání přestupků, nikoli jeho označením v organizačním pojetí (ministerstvo, obecní úřad atd.), ale jeho **vymezením funkčním** (např. správce daně, obecní živnostenský úřad,⁴⁸⁾ stavební úřad⁴⁹⁾) Některé zákony stanoví příslušnost částečně **blanketně**, když určení správního orgánu vyžaduje posouzení jeho působnosti podle jiného zákona. Např. podle § 17 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) „[p]řestupky ... projednává kontrolní orgán, který je příslušný k provedení kontroly, v souvislosti s níž byl přestupek spáchán“, takové orgány lze zjistit až z jiných zákonů, které stanoví pravomoc k provedení kontroly.
- 10) Zákony, které určují věcnou příslušnost k projednání přestupků podle nich, často stanoví více správních orgánů, s tím, že jednotlivé správní orgány jsou věcně příslušné k projednání některých skupin přestupků.⁵⁰⁾ V některých případech je stanovena pro projednání těchto přestupků **věcná příslušnost více správních orgánů** s tím, že jsou pak stanovena pravidla určující, který přestupek v konkrétním případě projedná konkrétní správní orgán. Např. přestupky podle zákona č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), projedná ten ze správních orgánů (Česká inspekce životního prostředí, krajská hygienická stanice, celní úřad, Státní úřad inspekce práce, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský), „který spáchání správního deliktu zjistil jako první“.⁵¹⁾

je v takovém případě nadřízeným správním orgánem předsedy krajského soudu (§ 25f cit. zákona).

⁴⁸⁾ Viz např. § 69 odst. 1 a 2 zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu.

⁴⁹⁾ Viz § 182, 13, 15 a 16 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵⁰⁾ Např. podle § 109 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), projednávají jednotlivé přestupky podle tohoto zákona Státní ústav pro kontrolu léčiv, Ministerstvo zdravotnictví, Veterinární ústav, krajská veterinární správa, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo obrany.

⁵¹⁾ Viz § 35 odst. 1, § 23 písm. d) až h) zákona č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon). Určení, že z věcně příslušných správních orgánů provede ten, který se o spáchání přestupku dozvěděl jako první, je problematické z toho pohledu, že tento časový okamžik může být obtížně určitelný a sporný.

Zvláštní zákony stanoví ve více případech **úřední osoby, které mohou vyřizovat vymezené přestupky příkazem na místě**. Podle § 91 přestupkového zákona může napomenutí a pokuty uložit příkazem na místě správní orgán, který je příslušný k projednání přestupku (příslušný věcně a místně), a dále úřední osoby, které jsou zde uvedeny.⁵²⁾ Zvláštní zákony okruh těchto osob rozšiřují.⁵³⁾

IV. Místní příslušnost

K řízení o přestupku je **místně příslušný zásadně správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán** (§ 62 odst. 1 přestupkového zákona). Toto pravidlo je stejné, jako tomu bylo podle předchozí úpravy § 55 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a lze ho vyložit tak, že místně příslušný je správní orgán, v jehož správním obvodu došlo k protiprávnímu jednání, tedy ke konání nebo opomenutí konání, k němuž byl pachatel povinen.⁵⁴⁾ Ustanovení § 62 odst. 2 a 3 přestupkového zákona řeší místní příslušnost pro **situace, kdy nelze takto místní příslušnost určit nebo byl přestupek spáchán v cizině**, avšak přesto se odpovědnost za něj posuzuje podle právního řádu ČR,⁵⁵⁾ tedy

- je-li podezřelý z přestupku státním občanem ČR nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území ČR povolen trvalý pobyt, v takovém případě je místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý má nebo naposledy měl **trvalý pobyt** (§ 62 odst. 2 přestupkového zákona),
- je-li podezřelý z přestupku právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území ČR své sídlo, nebo zde vykonává činnost, nebo zde má nemovitý majetek, v takovém případě je místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý má nebo naposledy měl **sídlo, vykonává nebo vykonával svoji činnost, nebo má nebo měl svůj nemovitý majetek** (§ 62 odst. 3 přestupkového zákona).

Zvláštní zákony obsahují někdy vlastní pravidla o místní příslušnosti k pro-

⁵²⁾ § 91 odst. 2 přestupkového zákona uvádí, jaké přestupky může vyřídit příkazem na místě orgán Policie České republiky, orgán Vojenské policie, orgán státní báňské správy, orgán inspekce práce a strážník obecní policie. Přesnější by byly formulace, že příkazem na místě může uložit napomenutí nebo pokutu např. příslušník Policie České republiky, tedy úřední osoba, namísto nejasného označení „orgán Policie České republiky“.

⁵³⁾ Např. inspektor České obchodní inspekce (§ 12 odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci), inspektor České inspekce životního prostředí (§ 8 podle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa příkazem), příslušníci Policie České republiky (srov. § 52a odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách), lesní stráž [§ 39 odst. 2 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)].

⁵⁴⁾ Srov. § 2 odst. 1 a § 10 přestupkového zákona.

⁵⁵⁾ Srov. § 3 odst. 3 přestupkového zákona.

jednávání přestupků, která mají přednost před výše uvedenou úpravou obecnou.⁵⁶⁾

Jako další pravidlo se uplatní ustanovení § 62 odst. 4 přestupkového zákona, podle něhož nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle předchozích odstavců (a zřejmě tomu bude tak i tehdy, nebude-li možné určit místní příslušnost podle zvláštních úprav) nebo je-li místně příslušných více správních orgánů, provede řízení **správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo**. Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich k tomu uvedla, že „v takovém případě se upřednostňuje správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo (projevily se negativní účinky skutku, v němž je přestupek spatřován)“. Pojmem účinek v trestněprávní teorii se rozumí porušení hmotného předmětu útoku, není znakem ani všech trestných činů, pochopitelně ani přestupků. Určujícím zřejmě bude, kde se ve vnější realitě nejdříve orgánům veřejné moci spáchání přestupku projevilo. Úprava § 62 odst. 4 přestupkového zákona nahrazuje obecnější (a jednodušší) pravidlo z § 11 odst. 2 správního řádu, podle něhož je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten, který z moci úřední učinil úkon (k zahájení řízení) jako první. Nastaly-li by problémy s aplikací § 62 přestupkového zákona, nebylo by však vyloučeno použití dalších ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu, a to, že v ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, **určí místní příslušnost usnesením nejblíže společně nadřízený správní orgán**, není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

Z úpravy přestupkového zákona a ze subsidiárně použitelné úpravy správního řádu vyplývají případy změny příslušnosti správních orgánů k řízení o přestupku, která by jinak byla dána zákonnými pravidly o věcné a místní příslušnosti.

Speciální ustanovení § 63 přestupkového zákona reaguje na **problém**, pro který se vžilo označení **nebezpečí systémové podjatosti**. Řeší situace, kdy podezřelým z přestupku je územní samosprávný celek nebo člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným k projednání přestupku. V takovém případě nadřízený správní orgán pověří podle § 63 odst. 1 přestupkového zákona řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Ustanovení § 63 odst. 2 přestupkového zákona za přestupky jde dále a řeší situaci, kdy by podezřelým z přestupku byl územní samosprávný celek nebo člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správ-

⁵⁶⁾ Např. podle § 30 odst. 1 zákona č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), je místně příslušným ten krajský úřad, který poskytovateli zdravotních služeb udělil povolení k jejich poskytování, podle § 30 odst. 2 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, je místně příslušným ten orgán (finanční úřad nebo celní úřad), který provádí nebo provedl prověření plnění povinností podle tohoto zákona.

nímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku: v takovém případě nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Dodržení podmínek § 63 přestupkového zákona za přestupky vyžaduje, aby si orgány územních samosprávních celků, které jsou příslušnými správními orgány k projednávání přestupků, ověřily ještě před zahájením řízení, zda podezřelý ze spáchání přestupku není fyzickou osobou (ani podnikající fyzickou osobou) – členem zastupitelstva samosprávného celku (jehož orgán v prvním stupni nebo v odvolacím řízení by mohl ve věci rozhodovat).

Ke změnám příslušnosti může dojít i postupy dle správního řádu, a to:

- podle § 131 odst. 1 správního řádu (převzetí věci nadřízeným správním orgánem místo podřízeného správního orgánu),
- podle § 131 odst. 4 správního řádu (pověření k projednání a rozhodnutí věci jiného věcně příslušného správního orgánu ve správním obvodu téhož nadřízeného správního orgánu),
- podle § 131 odst. 5 správního řádu (postoupení věci příslušným správním orgánem).

Závěr

Jak vyplývá z článku, pro určení příslušnosti správních orgánů k projednávání přestupků jsou relevantní příslušná ustanovení přestupkového zákona, někdy však i ustanovení subsidiárně užívaného správního řádu či naopak ustanovení mnoha zvláštních zákonů. Nová úprava nepřinesla nějaké zásadní změny v okruhu správních orgánů, v podstatě došlo (až na výjimky) jen k tomu, že správní orgány, které byly příslušné k projednávání tzv. jiných správních deliktů, se staly orgány příslušnými k projednávání přestupků. Za pozitivní lze považovat, že došlo ke sjednocení procesního režimu projednávání dříve rozdílných druhů správních deliktů. Praxe ukáže, zda velký počet správních orgánů, které mohou projednávat přestupky, nebude vytvářet problémy zejména v těch situacích, kdy protiprávní jednání budou zasahovat zároveň vůči objektům chráněným různými zákony zakotvujícími věcnou příslušnost různých správních orgánů. Rovněž se ukáže, jak časté budou případy, kdy po zahájení řízení správní orgán dospěje k závěru, že věcně nebo místně příslušným správním orgánem je správní orgán jiný, neboť i takové situace mohou vést k nepřiměřené délce a složitosti řízení.

Jurisdiction in the infraction proceedings – summary:

The article discusses the rules on the determination of the subject-matter jurisdiction and territorial jurisdiction of the administrative bodies dealing with infractions according to the new legal situation since the 1. 7. 2017 when the new Act no. 250/2016 Coll., On the liability for infractions and its proceedings,

as amended, took effect (as well as other legal acts within the field of state administration concerning the determination of the jurisdiction of administrative bodies dealing with specific types of infractions). The article comments on the context of the issue of jurisdiction for dealing with infractions within the system of the public administration in the Czech Republic. It points not only to a significant increase in the number of the states of facts of infractions and their lack of clarity but also to the high number of administrative bodies that are entitled to deal with infractions. It discusses whether the infractions should be dealt by administrative bodies authorized for dealing with infractions in various areas of the public administration, or whether the dealing with infractions and imposing penalties for them should be associated with the field of action of the various administrative bodies executing the state administration in material meaning.