

Narovnání – nově zavedený institut tzv. odklonu do řízení o přestupku

Úvodem

V České republice nabyl účinnosti dnem 1. července 2017 zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.¹⁾ Zákon se snaží odstranit dlouhodobě vytýkané nedostatky předchozí hmotně i procesně právní úpravy správního trestání, kodifikovat ji a více reflektovat a provázat úpravu správně právní odpovědnosti s jinými systémy právní odpovědnosti, zejména s trestně právní. Ostatně sama důvodová zpráva k přestupkovému zákonu uvádí, že nová úprava přestupků má „doplnit odpovědnost osob za trestné činy“.²⁾ Úzká vazba a významná inspirace pro zákonodárce v české trestně právní úpravě je zřetelná na prvý pohled. Jak v oblasti hmotně právní, tak i procesně právní přináší přestupkový zákon nové, doposud ve správním právu neupravené instituty, jiné z nich upřesňuje či podrobněji upravuje, přičemž v řadě případů vychází či přiměřeně přejímá úpravu trestně právní, resp. instituty v ní obsažené.

Jedním z nově zavedených institutů do řízení o přestupku je i *institut narovnání*, tedy jedna z forem tzv. *odklonu*. Právě odklony představují tradiční trestně právní institut, jež se nyní nově bude aplikovat i v řízení správně trestním.

Podstata odklonu, jeho znaky a účel

Vymezení pojmu odklon a definování jeho charakteristických znaků je relativně obtížné. Jak podotýká trestně právní nauka,³⁾ *pojem odklon* se používá někdy v obecném smyslu jako „odklon od uvěznění“, jindy pouze ve smyslu užším jako odklon od trestního řízení, a to buď ve formě úplného odchýlení se mimo rámec trestního řízení, anebo odchylky od standardní formy trestního řízení. V české odborné literatuře jsou pak odklony nejobecněji chápány jako odchylka, resp. alternativa ke standardnímu, typickému průběhu trestního řízení.⁴⁾ Obdobně lze pak pojímat i odklon v přestupkovém řízení a tudíž jej obecně vymežit jako *alternativní způsob vyřešení projednávaného přestupku za pod-*

¹⁾ Dále je „přestupkový zákon“ či „PřestZ“.

²⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

³⁾ ŠČERBA, F. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 43.

⁴⁾ Srov. např. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 740 až 741.

mínek a předpokladů stanovených zákonem. Jde tedy o vyřízení přestupku jiným než klasickým způsobem, tj. jinak než v podobě klasického správního řízení ukončeného vydáním meritorního rozhodnutí o vině a správním trestu za spáchaný přestupek.

Odklony jsou vyjádřením *principu diferenciacie a racionalizace postihování pachatelů protiprávních činů*,⁵⁾ a to bezpochyby ať už trestních, či správně trestních. Vychází se z poznání, že trest – lhotejno, zda uložený soudem či správním orgánem - není a nemusí být vždy tou nejvhodnější a nejúčinnější formou reakce státu na porušení práva. Při realizaci trestní i správně právní odpovědnosti je třeba vždy klást důraz na *individuální přístup ke každému pachateli* protiprávního jednání a vedle jejich represivní složky stejnou měrou zohlednit i *složku preventivní a výchovnou, jakož i reparační*. Odklony mají sloužit stále k naplnění všech těchto aspektů uplatnění odpovědnosti za deliktní jednání, nicméně za použití jiných prostředků než je vyslovení viny a uložení trestu. Tento základní smysl a podstata odklonů dosud aplikovaných pouze v trestním řízení je bezesporu uplatnitelná i pro oblast správně právního postihu, tudíž odklony obecně představují využitelný postup a způsob řešení protiprávního jednání nejen pro potřeby trestního řízení, ale i přestupkového.

Je třeba doplnit, že aplikací odklonu nedochází k dekriminalizaci – čin zůstává stále trestným činem a přestupek stále přestupkem. Naproti tomu lze účinky odklonu ztotožnit do určité míry s účinky tzv. *depenalizace*.⁶⁾ Diferenciacie a racionalizace odpovědnosti a postihu spojená s odklonem má svůj odraz v ekonomii trestní hrozby, kdy se řeší otázka, zda vůbec trestní represí použít a jak intenzivní má tato případná represe být, čímž je dosahováno adekvátní individualizace při řešení každého případu.⁷⁾

Trestně právní doktrína uvádí pak zejména tyto *argumenty na podporu alternativních způsobů řízení o právním deliktu*:

- racionalizace, zefektivnění a zrychlení řízení o deliktu a jisté „od břemene“ rozhodujícího orgánu,⁸⁾
- (vy)řešení konfliktu za participace všech zúčastněných stran – tj. státu, obviněného a poškozeného,
- dosažení cílů a funkcí (trestně) právní odpovědnosti za použití jiných, méně intenzivních, ale stále dostatečně efektivních forem státního donucení,
- zamezení (nadměrné) stigmatizace obviněného,
- zajištění satisfakce ve vztahu k osobě poškozené protiprávním jednáním obviněného.⁹⁾

⁵⁾ SUCHÝ, O. Odklon v trestním řízení. *Právník*, č. 3, 1991, s. 248.

⁶⁾ NETT, A.: K odklonu v trestním řízení. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 4, 1994, s. 171, shodně NEŽKUSIL, J. Narovnání jako forma odklonu. *Právník*, č. 10, 2007, s. 1096.

⁷⁾ ŠČERBA, F. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 45.

⁸⁾ CÍSAŘOVÁ, D., ČÍŽKOVÁ, J. Několik poznámek k otázce narovnání jako zvláštního způsobu řízení, ratio legis a vztah k předpisům práva občanského. *Trestní právo*, č. 6, 1998, s. 10.

V této souvislosti je třeba se stručně pozastavit nad tím, *zda dané funkce mohou odklony naplňovat i v oblasti správně právní odpovědnosti*, tj. zda zavádění odklonů do řízení o správním deliktu má vůbec smysl.

Zřejmě nejzásadnější důvod a argument pro jejich zavádění – bez ohledu na to, o jaký typ odpovědnosti jde (trestně či správně právní) lze spatřovat v tom, že se vzniklá konfliktní situace řeší za aktivní a dobrovolné participace všech klíčových „stran“ – tj. státu (příp. jiného veřejnoprávního subjektu nadaného správně trestní pravomocí), reprezentovaného správním orgánem vedoucím řízení, obviněného a poškozeného. Obviněný i poškozený se stávají aktivními účastníky procesu řešení dané trestně správní věci, což obviněnému umožňuje převzít adekvátním způsobem odpovědnost za své jednání a poškozenému dává možnost podílet se na své satisfakci; takový postup motivuje obviněného i poškozeného k aktivnímu hledání příčin vzájemného konfliktního stavu a možnosti jeho řešení, což má i výrazně výchovně preventivní dopad.¹⁰⁾ Odklony tak mohou relativně efektivně, byť za použití méně intenzivních forem donucení dosáhnout naplnění cílů a funkcí správní odpovědnosti, tedy naplnit současně jak účel preventivně výchovný, reparační, tak stále částečně i represivní.¹¹⁾

Problematictější je však již situace ve vztahu k některým dalším důvodům zavádění odklonů, uváděných trestně právní naukou. Pochybnosti lze vyslovit zejména ve vztahu k argumentu o racionalizace, zefektivnění a zrychlení řízení o deliktu a jistému „odbřemenění“ rozhodujícího orgánu. Realizace odklonu v praxi je vázána na řadu podmínek (což bude následně demonstrováno níže ve vztahu k narovnání), jejich realizace a kontrola jejich řádného naplnění, jakož i skutečnost, že jde o zcela nový institut bez zavedené správně právní praxe, bude na správní orgány klást značné nároky, a to jak odborné, tak ve svém důsledku i časové. Je proto otázkou, zda se uváděné pozitivum vůbec v praxi projeví.

Odklony jsou chápány tradičně jako projev *principu oportunité*,¹²⁾ tedy jako určitá výjimka z principu legality, tj. výjimka z povinnosti stíhat všechny trestné činy, resp. z povinnosti správních orgánů zjišťovat a projednávat všechny přestupky, o nichž se dozví, samozřejmě v mezích své pravomoci a působnosti, resp. příslušnosti. Princip oportunité není českému správnímu právu trestnímu neznámý – na základě tohoto principu byly a jsou postihovány tzv. pořádkové správní delikty. Poněvadž se však stále jedná o výjimku z obecně platného a pro trestání typického principu legality, je třeba velmi pečlivě a jednoznačně nastavit podmínky a předpoklady, za kterých lze odklony aplikovat.

⁹⁾ RIZMAN, S., ŠÁMAL, P., SOTOLÁŘ, A. K problematice zvláštních alternativních druhů trestního řízení (I. část). *Trestní právo*, 1996, č. 12, s. 4 a 5.

¹⁰⁾ RIZMAN, S., ŠÁMAL, P., SOTOLÁŘ, A. K problematice zvláštních alternativních druhů trestního řízení (IV. část). *Trestní právo*, 1997, č. 3, s. 8.

¹¹⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

¹²⁾ NEZKUSIL, J. Narovnání jako forma odklonu. *Právník*, č. 10, 2007, s. 1095.

Pokud se opět pokusíme zobecněně naformulovat *podmínky realizace odklonů*, mělo by se jednat zejména o tyto:

- menší závažnost projednávaného protiprávního činu a jistá právní „jednoduchost“ věci,
- přístnost očekávané sankce,
- prokázání spáchání protiprávního činu obviněným dosud opatřenými důkazy,
- souhlas zainteresovaných stran s takovýmto postupem a vyřízením věci,
- zajištění práv obviněného a poškozeného v daném řízení, a v neposlední řadě pak
- náhrada škody způsobené protiprávním činem, příp. náprava následků, resp. účinků činu tam, kde je to možné.¹³⁾

Pokud jde o kritérium menší závažnosti protiprávního činu, lze konstatovat, že přestupky vykazují nižší stupeň společenské škodlivosti než trestné činy, resp. přesněji přechyby, ve vztahu ke kterým lze v trestním řízení schválit narovnání. S ohledem na argument *a maiori ad minus* lze konstatovat, že je-li institut odklonů využitelný v řízení o přechybech, lze jej bezpochyby využít i pro účely řízení o přestupcích, byť je třeba jedním dechem dodat, že některé přestupky (např. v oblasti ochrany životního prostředí, hospodářské soutěže a bankovního trhu) představují velmi závažné a společensky škodlivé protiprávní jednání. Totéž lze pak konstatovat i ve vztahu k předpokládané „jednoduchosti“ projednávané věci, ani tu nelze bez individuálního zhodnocení jednotlivého případu přisuzovat každému jednomu přestupku.

Také kritérium přístnosti sankce je diskutabilní. Na straně jedné správně trestní řízení na rozdíl od trestního řízení nepočítá s tresty zasahujícími do osobní svobody či například spočívajícími ve zrušení právnické osoby – tedy, v přestupkovém řízení by tresty neměly představovat přísnější opatření než v řízení trestním, na stranu druhou je však třeba upozornit, že peněžité tresty ukládané za některé přestupky mohou překračovat (maximální) výši peněžitého trestu ukládaného v trestním řízení.

Pokud jde o podmínku prokázání spáchání činu obviněnému, jde o požadavek plně akceptovatelný, resp. nezbytný v plné míře i pro aplikaci odklonů v přestupkovém řízení, neboť podmínkou aplikace odklonu je mj. přijetí odpovědnosti za spáchaný čin ze strany obviněného a uvědomění si všech jeho důsledků. Tento aspekt je pak třeba posuzovat velmi pečlivě, neboť je třeba vyloučit různé účelově motivovaná jednání zúčastněných stran, která mohou nastat jak v trestním, tak i v přestupkovém řízení (a to ze strany obviněného, ale i poškozeného).

Jak již bylo výše uvedeno, hlavním pozitivem odklonů je aktivní a dobrovolná participace všech zúčastněných stran na vyřešení konfliktu, vzniklého spácháním protiprávního činu. Tudíž je logicky v rámci každého řízení (trestního i přes-

¹³⁾ RIZMAN, S., ŠÁMAL, P., SOTOLÁŘ, A.: K problematice zvláštních alternativních druhů trestního řízení (I. část). *Trestní právo*, 1996, č. 12, s. 5.

tupkového) nezbytné, aby takovýto postup byl shledán jako odpovídající a dostatečně naplňující funkce trestně či správně právní odpovědnosti ze strany příslušného správního orgánu, reprezentujícího stát, jakož byl současně i výsledkem souhlasného projevu vůle zainteresovaných stran (tj. obviněného a poškozeného), s čímž úzce souvisí další výše uvedená podmínka odklonů, a to dostatečná možnost obviněného i poškozeného uplatnit v řízení svá práva a vyjádřit se k dané věci, jakož i ke způsobu jejího vyřízení, a to ještě před tím, než je odklon uskutečněn.

Podmínka náhrady škody, resp. náprava či odstranění jiných účinků protiprávního činu zvýrazňuje a podtrhuje jeden z hlavních účelů odklonů – účel reparační a posílení postavení poškozeného, kdy v důsledku realizace odklonu by mělo dojít k „odškodnění“ osoby postižené spáchaným trestným činem či přestupkem. Současně je tímto samozřejmě i podporován výchovný aspekt a působení na osobu obviněného.

Lze tedy shrnout, že v převážné míře odpovídají podmínky nastavené pro uplatnění odklonů v řízení o trestných činech i podmínkám a charakteru realizace správně právní odpovědnosti za přestupky.

Stručný exkurz do typologie odklonů v českém (trestním) právu

Nauka trestního práva rozeznává několik typů odklonů. Prvým z nich je *tzv. prostý odklon*, jehož charakteristickým znakem je, že dochází k upuštění od trestního stíhání bez veškerých dalších podmínek a věc je tímto způsobem vyřízena bez dalších následků pro pachatele.¹⁴⁾ V českém právním řádu odpovídá tomuto druhu odklonu především institut fakultativního zastavení trestního stíhání upravený v § 172 odst. 2 tr. řádu,¹⁵⁾ zejm. pak jeho písm. c), kde se stanoví, že státní zástupce může usnesením zastavit trestní stíhání, jestliže vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku, nebo okolnostem, za nichž byl čin spáchán, a vzhledem k chování obviněného po spáchání činu, zejména k jeho snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo. Na toto ustanovení navazuje a úzce s ním souvisí § 159a odst. 3 a 4, § 188 odst. 2 a § 223 odst. 2 tr. řádu.¹⁶⁾

Moderní forma odklonu je však charakteristická i dalším rysem, a tím je určité výchovné působení na osobu, vůči níž je odklon uplatňován. Hovoříme o *odklonu s výchovným působením*, jenž úzce souvisí s prosazováním restorativní justice. V českém trestním právu odpovídá tomuto typu odklonu institut podmíněného

¹⁴⁾ SUCHÝ, O.: Odklon v trestním řízení. *Právník*, 1991, č. 3, s. 251.

¹⁵⁾ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), dále jen „tr. řád“.

¹⁶⁾ ŠČERBA, F.: *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 46. Autor zde dále podotýká, že v určité míře má rysy prostého odklonu rovněž odstoupení od trestního stíhání upravené v § 70 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, u něhož zastavení trestního stíhání může, avšak nemusí být spojeno s určitými sankčními prvky.

zastavení trestního stíhání a jeho varianta pro zkrácené přípravné řízení, tedy podmíněné odložení podání návrhu na potrestání¹⁷⁾ a taktéž pak institut narovnání. Konečně pak namísto výchovného působení může být odklon charakterizován také jiným druhem intervence, která navazuje na rozhodnutí o upuštění od potrestání (např. léčení). Jde o tzv. *odklon se společenskou intervencí* a tomuto typu odklonu se blíží v českém trestním právu jednak institut fakultativního zastavení trestního stíhání upravený § 172 odst. 2 písm. b) tr. řádu, nejvíce pak institut odstoupení od trestního stíhání mladistvých, jež může být spojen s opatřením v podobě napomenutí s výstrahou (§ 70 odst. 3 zákona o soudnictví ve věcech mládeže).¹⁸⁾

Na základě uvedených skutečností lze na odklon nahlížet buď *v širším slova smyslu* jako na odchylku od standardního průběhu řízení, která je spojena s rozhodnutím o upuštění od trestního stíhání, pokud upuštění není samozřejmě obligatorní z důvodů předvídaných zákonem.¹⁹⁾ Po rozhodnutí o odklonu v širším slova smyslu pak může následovat určitá forma společenské intervence. Za tento odklon je v českém trestním právu považováno především fakultativní zastavení trestního stíhání dle § 172 odst. 2, zejm. pak písm. c) tr. řádu. Odklon *v užším slova smyslu* je nezbytně spojen s principy restorativní justice, a tedy i s určitou formou výchovného působení na osobu, vůči níž je uplatňován. Toto opatření může jak předcházet, tak i následovat uplatněný odklon. Tento typ odklonu má pak některými svými důsledky podobnost s trestem (např. podobnost institutu narovnání, resp. jeho podmínky s peněžitým trestem) a tudíž je lze považovat i za opatření sankční povahy.²⁰⁾ Těmito odklony jsou především institut podmíněného zastavení trestního stíhání (§ 307 a 308 tr. řádu), podmíněného odložení podání návrhu na potrestání (§ 179g a § 179h tr. řádu), narovnání (§ 309 a násl. tr. řádu) a odstoupení od trestního stíhání (§ 70 zákona o soudnictví ve věcech mládeže).

Odklon v řízení správně trestním – institut narovnání

S ohledem na vše výše řečené je zřejmé, že institut odklonu může být aplikován i v rámci správně trestního řízení, tj. i v řízení přestupkovém. Výše uvedená pozitiva a důvody odklonů, byť primárně týkající se stíhání trestných činů, lze v určité míře (viz rozbor výše) aplikovat i pro oblast postihu přestupků; zásadně ne však všechny, či ne vždy ve stejné intenzitě jako u trestního řízení (např. míra stigmatizace pachatele). S ohledem na to, jakož i s ohledem na odlišnosti významu a účelu trestní vs. správně právní odpovědnosti, povahu možných trestů, i negativních dopadů „klasického“ průběhu a ukončení řízení o deliktu do právní sféry obviněného je proto zřejmé, že pro potřeby přestup-

¹⁷⁾ ŠČERBA, F.: *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 47.

¹⁸⁾ Tamtéž, s. 49.

¹⁹⁾ Např. skutek není trestným činem, atd.

²⁰⁾ ŠČERBA, F.: *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 54.

kového řízení není vhodné ani účelné uvažovat o zavedení všech typů odklonů, které zná právo trestní. Toto reflektuje i nová česká úprava přestupkového řízení, která zavádí a upravuje pro potřeby řízení o přestupku pouze institut narovnání jako jeden z typických odklonů v užším slova smyslu (§ 87 PřestZ).

Přestupkové řízení tak vedle svého zastavení nebo vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, může být nově ukončeno i rozhodnutím o schválení dohody o narovnání. Narovnání představuje – jak již bylo výše uvedeno – *jednu z forem tzv. odklonu* (od obecného postupu při projednávání přestupků), tedy způsob vyřešení projednávaného přestupku bez vyslovení viny a s tím spojených negativních následků (např. zápis do evidence přestupků), avšak spojený s určitými povinnostmi obviněného, aby byl zachován preventivní, reparační a částečně i represivní účel přestupkového řízení. Jde o typ odklonu s *výchovným působením*.

V české trestně právní úpravě představuje ukončení trestního stíhání obviněného schválením narovnání fakultativní alternativu k potrestání, proto není na jeho uplatnění nárok (srov. dikci § 309 odst. 1 tr. řádu, kde se stanoví: V řízení o přečinu se souhlasem obviněného a poškozeného může soud a v přípravném řízení státní zástupce rozhodnout o schválení narovnání a zastavit trestní stíhání, jestliže...). Uspěť tedy, jak uvádí A. Sotolář, nemůže opravný prostředek opřený výlučně o argument, že byly splněny podmínky pro schválení narovnání a nebylo o něm rozhodnuto.²¹⁾ Je otázkou, zda má tutěž povahu narovnání i v řízení o přestupku. Ust. § 87 odst. 1 PřestZ stanoví: Správní orgán rozhodnutím schválí dohodu o narovnání, kterou uzavře obviněný a poškozený, jestliže... a následuje výčet taxativně stanovených podmínek (viz k nim podrobněji níže). Lze se domnívat, že pokud obviněný s poškozeným uzavře dohodu a současně správní orgán shledá naplnění všech dalších zákonných podmínek, není na jeho uvážení, zda dohodu o narovnání schválí či nikoli; musí tak učinit.

Narovnání představuje tedy jistou procesní alternativu k potrestání osoby, která se dopustila přestupku. Jde o specifickou formu reakce státu na spáchaný protiprávní čin, avšak bez vyslovení viny obviněného z přestupku a bez uložení správního trestu. Jeho podstatou je obnovení (narovnání) vztahů narušených spáchaným přestupkem a odčinění následků přestupkem způsobených. Je odrazem realizace *tzv. restorativní (obnovující) spravedlnosti*, která chápe protiprávní čin primárně jako konflikt, který vznikl mezi pachatelem činu a jeho obětí a proto prioritně usiluje o napravení, příp. alespoň zmírnění způsobených následků a znovuobnovení narušených sociálních vztahů. Nejde však pouze a jen o reparaci škodlivých následků. Ustoupení od potrestání pachatele je současně kompenzováno i povinností složit jistou peněžitou částku k veřejně prospěšným účelům, tj. je zohledněno nejen řešení prospěšné k osobě poškozeného, ale prospěšné obecně i ve vztahu k širší společnosti jako takové. Právě v této druhé složce se pak projevuje určitý sankční charakter odklonu, resp. narovnání

²¹⁾ SOTOLÁŘ, A. in DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 737.

(lze pozorovat určitou paralelu s pokutou, či v trestním řízení s peněžitým trestem). Ostatně i důvodová zpráva k přestupkovému zákonu nalézá v tomto aspektu narovnání projev represivního prvku.²²⁾

Podmínky pro aplikaci institutu narovnání v řízení o přestupku

Podstata narovnání spočívá v tom, že dojde v rámci řízení o přestupku k uzavření dohody mezi obviněným a poškozeným, kterou správní orgán při splnění dalších podmínek svým rozhodnutím schválí. Zákon o přestupcích nijak *nelimituje* či *nezužuje* okruh přestupků, ve vztahu k nimž lze institut narovnání využít, a to na rozdíl od úpravy trestně právní, kde lze daný postup uplatnit pouze ve vztahu k přečinům. Využití tohoto typu odklonu by tak případně mohl vyloučit zvláštní zákon ve vztahu ke konkrétním přestupkům. Realizovat narovnání lze tedy v řízení o jakémkoli přestupku, nestanoví-li zvláštní zákon jinak; současně pak není rozhodné, zda byl přestupek spáchán z nedbalosti či úmyslně. Zásadní roli bude nicméně hrát povaha a závažnost přestupku, a to s ohledem na posouzení předpokladu, že je využití narovnání s ohledem na povahu a závažnost přestupku dostačující (viz k tomu podrobněji níže).

Podmínkou pro užití narovnání plynoucí z přímo z jeho podstaty je skutečnost, že v řízení o přestupku vedle osoby obviněného vystupuje též *osoba poškozeného*. Jde o osobu, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku obohatil, přičemž však poškozeným ve smyslu přestupkového zákona se tato osoba stává až uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení v řízení o předmětném přestupku. V této souvislosti se lze zamyslet nad tím, zda neexistence osoby poškozeného v řízení vylučuje bez dalšího možnost využití narovnání. Tj. jde o situace, kdy přestupkem nebyla vůbec způsobena škoda, popř. nedošlo k bezdůvodnému obohacení, či i o situace, kdy sice škoda určité osobě vznikla, popř. se obviněný na její úkor obohatil, nicméně ona svůj nárok v řízení neuplatnila a tudíž ji nelze považovat za poškozeného ve smyslu přestupkového zákona. Zde je nezbytné vyjít z podstaty a výše popsaného účelu narovnání, kdy pak jednoznačně plyne, že není-li osoba poškozeného, nemá obviněný uzavřít s kým dohodu a nelze tedy narovnat vztahy narušené spácháním přestupkem. Lze tedy konstatovat, že osoba poškozeného v přestupkovém řízení je nezbytná pro realizaci narovnání a bez této osoby nelze vůbec o ukončení řízení ve formě tohoto odklonu uvažovat.²³⁾

Další zajímavou otázkou nabízející se v dané souvislosti je, zda má na možnost schválit dohodu o narovnání vliv právní povaha subjektu, který představuje poškozeného, tj. zejména otázka veřejno- či soukromoprávního charakteru poškozeného. Jinými slovy, zda může být narovnání realizováno i za situace,

²²⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

²³⁾ Shodně MATES, P.: K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, č. 3, 2017, s. 80.

kdy v postavení poškozeného vystupuje stát či jiná veřejnoprávní korporace či subjekt (např. obec). Ust. § 70 PřestZ hovoří v rámci definice poškozeného pouze o „osobě“. Tj., i s ohledem na § 8 občanského zákoníku,²⁴⁾ může být poškozeným osoba fyzická i právnická. Lze tedy mít za to, že narovnání lze uskutečnit, i když je poškozeným právnická osoba, což je shodně názor i nauky trestně právní,²⁵⁾ byť je některými autory upozorňováno, že se pak narovnání omezuje na pouhou náhradu škody a chybí „očista“ obviněného a satisfakce poškozeného.²⁶⁾ Tato námitka je významná zejména v případech, kdy poškozeným je stát (příp. jiná veřejnoprávní korporace), neboť tito mohou pak v přestupkovém řízení vystupovat ve dvojí roli: jednak jako subjekt, který dává v pozici poškozeného souhlas s narovnáním a uzavírá dohodu s obviněným, a jednak jako subjekt, který realizuje správně právní odpovědnost a prostřednictvím svých orgánů rozhoduje o schválení dohody o narovnání. Z účinné právní úpravy nicméně žádná výjimka či výluka ve vztahu k těmto subjektům dána není, lze se proto domnívat, že i v těchto případech bude možné narovnání aplikovat, nicméně by mělo být velmi pozorně a odpovědně ze strany správního orgánu posuzováno naplnění účelu a podstaty narovnání a zkoumáno, zda je z pohledu veřejného zájmu takovéto řešení dostačující.

Podmínkou plynoucí ze samotné podstaty narovnání je dále též existence, resp. *uzavření dohody mezi obviněným a poškozeným*. Zcela nejobecněji lze říci, že podstatou dohody je urovnání konfliktního vztahu mezi obviněným a poškozeným, jakož i celkové vypořádání vzájemných vztahů mezi nimi, včetně otázky reparace způsobených následků. Konkrétní obsah a náležitosti dohody zákon neupravuje, z § 93 odst. 3 písm. e) PřestZ pouze plyne, že jednou z náležitostí dohody bude i výše nahrazené škody nebo výše vydaného bezdůvodného obohacení, popř. vymezení způsobu jiného odčinění škody nebo bezdůvodného obohacení vzniklých přestupkem. Předmětem dohody však nejsou a nemohou být otázky viny a trestu (narovnání nemůže spočívat v dohodě o vině a trestu).²⁷⁾ Uzavřenou dohodu je nezbytně odlišit od dohody o narovnání ve smyslu § 1903 a násl. občanského zákoníku. V trestním řádu je výslovně stanovenou podmínkou schválení narovnání souhlas obviněného a poškozeného, kdy § 309 odst. 1 tr. řádu stanoví, že v řízení o přečinu může se souhlasem obviněného a poškozeného soud a v přípravném řízení státní zástupce rozhodnout o schválení narovnání a zastavit trestní stíhání. Přestupkový zákon toto výslovně nestanoví, nicméně podmínka souhlasu obou těchto subjektů se odráží jednak v povinnosti správního orgánu při výsledku zjistit souhlas poškozeného i obviněného se schválením dohody o narovnání, a jednak naplnění dané podmínky implicitně plyne i ze samotného aktu uzavření dohody mezi obviněným a poškozeným,

²⁴⁾ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „občanský zákoník“.

²⁵⁾ ŠČERBA, F.: *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 94.

²⁶⁾ RIZMAN, S., ŠÁMAL, P., SOTOLÁŘ, A.: K problematice zvláštních alternativních druhů trestního řízení (IV. část). *Trestní právo*, 1997, č. 3, s. 9.

²⁷⁾ SOTOLÁŘ, A. IN DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 738.

kdy lze mít za to, že uzavřeli-li dohodu, souhlasí s vyřešením přestupku tímto alternativním způsobem.

Další zákonné podmínky, jež musí být *kumulativně* naplněny pro to, aby správní orgán schválil dohodu o narovnání, jsou vyjádřeny v § 87 odst. 1 písm. a) až d) PřestZ.

Prvou z těchto podmínek je, že vyřízení přestupku v podobě narovnání *není v rozporu s veřejným zájmem a současně je dostačující* vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a k osobě obviněného a jeho osobním poměrům. Jde o povinnost správního orgánu zohlednit a posoudit okolnosti každého individuálního případu z toho pohledu, zda schválení dohody o narovnání je dostatečným a odpovídajícím způsobem vyřízení předmětného přestupku. Je třeba jednak posoudit, zda s ohledem na všechny okolnosti daného případu nepřevažuje veřejný zájem na tom, aby bylo realizováno přestupkové řízení v celé jeho šíři a se všemi svými důsledky, které jsou spojeny s uznáním obviněného vinným z přestupku a s uložením správního trestu, tj. zda opravdu bude dostatečnou reakcí státu a společnosti na přestupek alternativní způsob jeho vyřešení, neboť schválení dohody o narovnání bude vždy představovat výjimku ze zásady, že každý protiprávní čin má být náležitě projednán a jeho pachatel spravedlivě potrestán.

Dostatečnost takového vyřešení přestupku je pak posuzována s ohledem na několik zákonem stanovených kritérií, přičemž prvním z nich je povaha a závažnost přestupku. Povaha a závažnost přestupku se odráží zejména v míře jeho společenské škodlivosti, a to jak typové, tak i konkrétní, individuální. Dále musí správní orgán posoudit, zda je narovnání dostačujícím s ohledem na míru, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem. Obecně lze konstatovat, že každým přestupkem je dotčen určitý veřejný zájem, přičemž zjednodušeně řečeno, by měla existovat nepřímá úměra mezi mírou, jakou byl dotčen veřejný zájem a mírou prostoru pro uplatnění odklonu. Míra, jakou byl dotčen veřejný zájem, je zpravidla vymezena okruhem narušených společenských vztahů a zájmů a intenzitou zásahu do nich. Posuzuje se i to, zda přestupek zasáhl převážně do soukromoprávní sféry poškozeného (např. majetek osoby poškozeného) či zda negativní důsledky mají spíše dopad ve sféře veřejné (např. ochrana životního prostředí), resp. zda došlo k zásahu do obojího a v jakém poměru. Hodnotit by se měla i trvalost způsobených nepříznivých následků činu.²⁸⁾ Konečně pak správní orgán hodnotí i osobu obviněného a jeho osobní poměry (tedy například jeho dosavadní život, chování po činu, rodinné poměry, atd.). Na rozdíl od úpravy trestně právní přestupkový zákon neuvádí i zohlednění majetkových poměrů obviněného,²⁹⁾ což lze považovat za jistý deficit, a to např. i ve vztahu k naplnění dalších z podmínek narovnání (stanovení výše částky určené k veřejně prospěšným účelům).

²⁸⁾ Op. cit. pozn. č. 27, s. 752.

²⁹⁾ Srov. § 309 odst. 1 tr. řádu.

Dalším předpokladem pro schválení dohody o narovnání je, že *obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán*, a nejsou důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě. Prohlášení obviněného se svým obsahem musí vztahovat ke skutku, pro který je obviněn, tedy především k protiprávnímu jednání a jeho následku, přičemž by mělo v základních rysech korespondovat se zjištěními, které správnímu orgánu plynou z již nashromážděných důkazů či dalších podkladů pro rozhodnutí. Prohlášení musí učinit obviněný výslovně, osobně a takovým způsobem, který nevzbuzuje pochybnosti o srozumitelnosti, vážnosti a svobodném projevu jeho vůle. Daný úkon učiní obviněný zpravidla ústně v rámci svého výslechu při ústním jednání a bude tedy zaznamenán v protokolu o tomto jednání, není nicméně vyloučeno ani to, aby jej obviněný učinil v písemné formě. Na rozdíl od trestního řádu (§ 314) přestupkový zákon nestanoví, že pro případ, kdy není narovnání schváleno, nelze k tomuto prohlášení přihlížet v dalším řízení jako k důkazu.

Třetí podmínkou narovnání je skutečnost, že *obviněný uhradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení*. Jde o projev reparační funkce institutu narovnání. Obviněný musí odčinit následky svého protiprávního činu, tj. nahradit vzniklou majetkovou škodu (ať již v podobě skutečné škody či ušlého zisku) nebo vydat to, o co se bezdůvodně přestupkem obohatil. Škodu lze uhradit jak v penězích (což bude typické), tak i v podobě uvedení do předešlého stavu (naturální restituce – např. oprava poškozené věci). V případě bezdůvodného obohacení je třeba vydat zpět poškozenému předmět tohoto obohacení, popř. za něj poskytnout peněžitou náhradu. Pokud jde o výši náhrady, odborná literatura z oblasti trestního práva připouští, aby se obviněný s poškozeným dohodli na vyšší, ne však zcela nepřiměřené náhradě škody, oproti škodě vyčíslené.³⁰⁾ Tento závěr je zřejmě možné aplikovat i pro potřeby správně trestní, nicméně v takovém případě bude muset správní orgán velmi pečlivě posuzovat okolnosti dané dohody, její důvody, jakož i to, zda k ní přistoupily obě strany dobrovolně. Učinit by tak měl během výslechu obviněného a poškozeného před schválením dohody o narovnání. Oproti trestně právní úpravě (srov. § 309 odst. 1) musí být k okamžiku schvalování dohody o narovnání správním orgánem škoda již reálně uhrazena, popř. bezdůvodné obohacení vydáno; tedy nepostačuje pouze učinění úkonů k jejich úhradě, resp. vydání. Byť § 87 odst. 1 písm. c) PřestZ používá ve vztahu k reparaci obou následků spojkou „nebo“, z podstaty institutu narovnání plyne, že je-li poškozenému současně způsobena škoda, a zároveň došlo k bezdůvodnému obohacení, musí být odčiněny současně oba tyto následky, nikoli pouze jeden z nich. Oproti tomu se reparační povinnost nevztahuje na případně způsobenou nemajetkovou újmu. To však nebrání tomu, aby obviněný nad rámec svých zákonných povinností odčinil i takovouto újmu (např. v podobě omluvy, či finanční kompenzace).

³⁰⁾ RIZMAN, S., ŠÁMAL, P., SOTOLÁŘ, A.: K problematice zvláštních alternativních druhů trestního řízení (III. část). *Trestní právo*, 1997, č. 2, s. 10, či ŠČERBA F.: *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 89.

Konečně poslední z podmínek pak spočívá v tom, že *obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k veřejně prospěšným účelům*. Tato podmínka představuje určitou reparaci přestupkem dotčeného veřejného zájmu, nejde však o trest, byť je v této podmínce pro schválení dohody o narovnání obsažen jistý represivní prvek.³¹⁾ Osobu příjemce, jakož i výši peněžité částky (včetně lhůty k jejímu uhrazení) určí správní orgán, a to na požádání obviněného. Obviněný sám nenavrhuje ani osobu příjemce ani výši částky, pouze je třeba, aby svým aktivním přístupem inicioval stanovení předpokladů naplnění této podmínky ve vztahu k příslušnému správnímu orgánu. Při stanovení příjemce částky vychází správní orgán z taxativního výčtu možných příjemců, stanoveného v § 87 odst. 4 PřestZ.³²⁾ Také výši částky určí sám správní orgán (na rozdíl od úpravy trestně právní), přičemž přestupkový zákon stanoví, že výše této částky nesmí být zjevně nepřiměřená povaze a závažnosti přestupku a výši pokuty, kterou lze za tento přestupek uložit. Vhodným by se v této souvislosti jevilo i zakotvení a zohlednění dalšího kritéria, a to majetkových poměrů obviněného, jež však zákonná úprava neuvádí. Otázkou také je, zda má být v rámci naplnění této podmínky již v tomto okamžiku vymezen správním orgánem i konkrétní veřejně prospěšný účel, pro který je částka určena ve vztahu k vybranému příjemci. Lze se domnívat, že by tomu tak být mělo.

Postup při realizaci narovnání a rozhodnutí o schválení dohody o narovnání

Uzavření dohody o narovnání a její schválení předpokládá především výraznou *procesní aktivitu obviněného* jak ve vztahu ke správnímu orgánu, tak i k poškozenému. Ve vztahu ke správnímu orgánu musí obviněný požádat o určení příjemce částky určené k veřejně prospěšnému účelu, stanovení její výše, jakož i lhůty k jejímu uhrazení. S poškozeným pak musí vyjednat výši a uhrazení způsobené škody, příp. vydání bezdůvodného obohacení, kdy předmětné skutečnosti budou předmětem dohody o narovnání uzavřené mezi obviněným a poškozeným. Dále pak musí s poškozeným dojednat další obsah dohody, jež by měl narovnat vzniklý konflikt a vypořádat všechny vzájemné vztahy mezi nimi. Dohoda tedy představuje výsledek vzájemné aktivní kooperace obviněného i poškozeného na vyřešení dané situace.

Vedle obviněného a poškozeného přináleží významné postavení v procesu realizace narovnání *správnímu orgánu, který vede řízení o přestupku*. Na požádání obviněného stanovuje příjemce a výši částky určené k veřejně prospěšnému účelu, kterou obviněný musí v jím stanovené lhůtě uhradit na jeho účet. Současně pak musí správní orgán velmi pečlivě posoudit naplnění všech výše roze-

³¹⁾ Shodně Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

³²⁾ Příjemcem částky může být pouze stát, kraj, obec, státní fond, státní příspěvková organizace, příspěvková organizace územního samosprávného celku, registrovaná církev nebo náboženská společnost nebo jimi zřízená právnická osoba, spolek, veřejně prospěšná právnická osoba, fundace, veřejná vysoká škola nebo dobrovolný svazek obcí.

braných podmínek pro schválení dohody o narovnání. K tomuto má správnímu orgánu napomoci zákonem stanovená povinnost provést obligatorně výslech jak obviněného, tak i poškozeného. Správní orgán proto vždy před vydáním rozhodnutí o schválení dohody vyslechne obviněného a poškozeného o způsobu a okolnostech uzavření dohody o narovnání, zda byla uzavřena dobrovolně a zda souhlasí s jejím schválením. Dále musí obviněný před správním orgánem (pokud tak neučinil již dříve písemně) prohlásit, že skutek, pro který je stíhán, spáchal (což bude zaznamenáno do protokolu) a musí být prokázáno, že ke dni schválení dohody o narovnání již uhradil škodu či vydal bezdůvodné obohacení poškozenému, jakož i složil určenou peněžitou částku na účet správního orgánu. Správní orgán musí obviněného současně poučit o právních důsledcích schválení dohody o narovnání. V neposlední řadě musí správní orgán náležitě posoudit, zda uzavření dohody o narovnání nebude v rozporu s veřejným zájmem a zda současně bude dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a osobě obviněného a jeho osobním poměrům.

Teprve poté správní orgán *rozhodnutím dohodu o narovnání schválí*. Výroková část rozhodnutí – kromě náležitostí podle správního řádu³³⁾ (§ 68 a § 69) – musí obsahovat:

- popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, jakož i jeho právní kvalifikaci, a je-li obviněný fyzickou osobou též formu zavinění,
- výrok o schválení dohody o narovnání s uvedením obsahu této dohody zahrnující i výši nahrazené škody nebo vydaného bezdůvodného obohacení, popř. způsob jiného odčinění škody nebo bezdůvodného obohacení vzniklých přestupkem,
- výši částky určené k veřejně prospěšným účelům s uvedením jejího příjemce,
- výrok o zastavení řízení,
- výrok o náhradě nákladů řízení.

Proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání lze podat odvolání, přičemž jej může podat ten, kdo schválenou dohodu o narovnání uzavřel, zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Právní mocí rozhodnutí o schválení dohody o narovnání řízení o přestupku končí a zakládá se tak překážka *res iudicata*. Rozhodnutí o schválení dohody o narovnání není předmětem zápisu do evidence přestupků, která je vedena Rejstříkem trestů.

Další možné formy odklonu a řízení o přestupku

Vedle nově zaváděného institutu narovnání lze v právní úpravě přestupků nalézt i jistou obdobu výše zmíněného fakultativního zastavení trestního stíhání z důvodu dle § 172 odst. 2 písm. b) tr. řádu,³⁴⁾ a to v § 86 odst. 1 písm. l zákona

³³⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

(o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující), nicméně jde o důvod pro obligatorní (nikoli fakultativní) zastavení řízení o přestupku a tudíž jej mezi odklony řadit nemůžeme. Obdobu možnosti fakultativně zastavit trestní stíhání z důvodů dle § 172 odst. 2 písm. c) tr. řádu v právní úpravě přestupků nenalezneme. Konečně, pokud pak jde asi o nejčastěji využívaný typ odklonu, a to podmíněné zastavení trestního stíhání, jeho obdobu nová právní úprava nezavádí, kdy lze mít za to, že jde o správnou úvahu zákonodárce, neboť zejména kontrola plnění podmínek tohoto institutu by byla v praxi dosti náročná, resp. náročnost realizace již dle mého názoru neodpovídá potřebám správně trestního postihu protiprávních činů.

Závěrem

Je relativně obtížné hodnotit již nyní nově zavedený institut narovnání do přestupkového řízení, neboť až následná doba ukáže, zda se jedná o institut vhodný a také potřebný s ohledem na charakter a funkce správně právní odpovědnosti za přestupek, tj. zda a jak bude v praxi využíván, popř. jaké v této souvislosti vyvstanou interpretační a aplikační problémy. Odklony obecně v sobě bezesporu nesou značné pozitivní prvky. Respektují individuální přístup ke každému pachateli protiprávního jednání a vedle složky represivní umožňují minimálně stejným, ne-li větším způsobem zohlednit i složku preventivní a výchovnou, jakož i reparační. Vyzvednout je třeba i aspekt participace všech zúčastněných stran na řešení konfliktního stavu vzniklého spácháním protiprávního činu (tj. státu, obviněného a poškozeného), s důrazem na to, že jde o participaci dobrovolnou a chtěnou.

Na straně druhé jde o relativně složitý proces, který vyžaduje splnění řady zákonem stanovených podmínek, a jejich následné ověření a zhodnocení ze strany příslušného orgánu. Jde o aspekt pochopitelný, neboť narovnání, jakož i další odklony, představují výjimku z obecné zásady legality a principu potrestání každého protiprávního jednání. Je tedy nezbytné nastavit přísná a jednoznačná kritéria jejich aplikace. Přestupkový zákon se v tomto směru zcela zřetelně inspiroval úpravou narovnání v trestním řádu. Samotné nastavení podmínek a postupu realizace narovnání v přestupkovém řízení tedy vychází z již zavedené úpravy, jakož i trestní praxe na ni navazující, a tudíž je lze hodnotit jako praxi ověřené, ovšem s dovětkem, že jde o trestně právní praxi, kdy je stále nezbytné mít na zřeteli přece jen odlišný charakter a funkce trestní a správní odpovědnosti. Kde však lze spatřovat budoucí problémy již nyní, je právě ona samotná realizace všech podmínek a aspektů narovnání, resp. pak náročnost

³⁴⁾ O skutku obviněného již rozhodnuto jiným orgánem, kázeňsky, kárně anebo cizozemským soudem nebo úřadem anebo mezinárodním trestním soudem, mezinárodním trestním tribunálem, popřípadě obdobným mezinárodním soudním orgánem s působností v trestních věcech, i když nesplňují některou z podmínek uvedených v § 145 odst. 1 písm. a) zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, a toto rozhodnutí lze považovat za postačující.

hodnocení jejich naplnění správním orgánem jakožto předpoklad pro schválení dohody o narovnání. K jednoznačnému závěru o (ne)vhodnosti a (ne)potřebnosti zavedení tohoto odklonu do řízení správně trestního tedy nelze zcela logicky prozatím dospět, jasnější odpověď na tyto otázky přinese zejména až následující praxe správních orgánů, popř. judikatura na ni navazující.