

Příkaz na místě v řízení o přestupku

1. Úvod

V červenci uplynou čtyři roky od nabytí účinnosti tří samostatných zákonů, kterými byla realizována reforma obecné části přestupkového práva.¹⁾ Mezi koncepční změny, které přinesla nová právní úprava, patří též nahrazení blokového řízení²⁾ příkazním řízením, v němž je vydáván příkaz na místě.

Návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky předložený do připomínkového řízení obsahoval původně vedle varianty nahrazení blokového řízení i variantu, v níž by blokové řízení zůstalo zachováno s tím, že by v něm byly ukládány pokuty, zatímco ostatní povinnosti by byly ukládány příkazem na místě. Nakonec převážila varianta bez blokového řízení, která důsledněji naplňuje zásadu subsidiarity správního řádu.

Cílem tohoto příspěvku je zhodnotit dosavadní působení nové právní úpravy, upozornit na některé praktické problémy a nabídnout jejich možná řešení.

2. Podmínky pro rozhodování o přestupku příkazem na místě

Základní právní úpravu příkazního řízení nalezneme v § 150 správního řádu. Příkaz na místě představuje zvláštní formu příkazu, a proto se na něj užijí obecná ustanovení o příkazu, nestanoví-li zákon jinak. Prostor pro uplatnění obecných ustanovení o příkazu je však vzhledem ke zvláštní povaze příkazu na místě a specifickým podmínkám pro jeho vydávání omezený.

Zákon o odpovědnosti za přestupky pak stanoví zvláštní pravidla zejména v § 91 a 92. Příkazem na místě lze o přestupku rozhodnout, pokud nestačí domluva a obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku.³⁾ V dalším textu budou jednotlivé podmínky rozebrány podrobněji.

¹⁾ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a zákon 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 (dále jen „změnový zákon“).

²⁾ Blokové řízení bylo upraveno v § 84 až 86 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“).

³⁾ § 91 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

2.1. Dostatečná skutková zjištění

Ve srovnání s podmínkami pro rozhodnutí v blokovém řízení již zákon neuvádí, že přestupek musí být spolehlivě zjištěn. V tomto ohledu je tak třeba vycházet z § 150 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že příkaz (a tedy i příkaz na místě) může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Hodnocení dostatečnosti skutkového zjištění závisí do značné míry na subjektivním přesvědčení oprávněné úřední osoby.⁴⁾ Při vydávání příkazu na místě obviněný navíc souhlasí se zjištěným skutkovým stavem, čímž se dále omezuje potřeba shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí. Na druhou stranu však tato úprava nebrání tomu, aby správní orgán v pochybnostech pokračoval ve zjišťování skutkového stavu, pokud nemá dostatečnou oporu pro vyslovení viny za přestupek a stanovení odpovídající výše pokuty.

2.2. Přítomnost obviněného

Požadavek na přítomnost obviněného při vydávání příkazu na místě vyplývá z povahy tohoto zkráceného řízení a subsidiárně z § 150 odst. 5 správního řádu (*je-li účastník přítomen*). Spojení „příkaz na místě“ vyvolává někdy mylný dojem, že touto formou lze rozhodnout jen na místě, kde byl přestupek spáchán. Podmínkou pro vydání příkazu na místě však není projednání přestupku na místě jeho spáchání či dokonce přistižení pachatele při páchání přestupku.⁵⁾

2.3. Nedostatečnost domluvy

Domluva představuje neformální způsob vyřízení přestupku, který se uplatní u méně závažných přestupků, u nichž by uložení pokuty bylo nepřiměřené. Využití domluvy závisí na správním uvážení správního orgánu, který vychází ze skutkových okolností případu.⁶⁾ Domluva není správním trestem, není ukládána formou rozhodnutí a nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté.⁷⁾ Domluva proto nebrání následnému projednání přestupku ve správním řízení, pokud vyjde najevo, že míra společenské škodlivosti konkrétního skutku odůvodňuje zahájení řízení o přestupku.

Zákon o odpovědnosti za přestupky původně domluvu z právní úpravy blokového řízení nepřevzal. Vycházelo se z toho, že napomenutí jako nejmírnější správní trest představuje vhodnější alternativu vůči neformální domluvě. Již brzy po nabytí účinnosti nové úpravy se však ukázalo,

⁴⁾ Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1167.

⁵⁾ BOHADLO, D. a kol.: *Zákon odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN. 978-80-7598-052-6, s. 533.

⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 2 As 60/2015-28.

⁷⁾ Stanovisko veřejného ochránce práv sp. zn. 6454/2014/VOP. Dostupné v internetové aplikaci Evidence stanovisek ombudsmana (ESO) z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3314> [cit. 10. 2. 2021].

že využívání domluvy je v praxi zažito a zejména ze strany Policie České republiky byla absence domluvy vnímána velmi negativně.⁸⁾ To bylo umocněno skutečností, že ačkoliv příkaz na místě, jímž bylo ukládáno napomenutí, mohl být vydán ve zjednodušené formulářové podobě,⁹⁾ takový formulář si musel opatřit sám příslušný správní orgán (nebylo možné využít příkazové bloky vydávané Ministerstvem financí).

Negativní zkušenosti vedly nejprve k tomu, že Ministerstvo vnitra dovodilo možnost vyřešit některé případy domluvou i bez výslovné úpravy.¹⁰⁾ Následně byla domluva do zákona o odpovědnosti za přestupky doplněna poslaneckým návrhem zákona¹¹⁾ za současného vypuštění možnosti ukládat příkazem na místě napomenutí, čímž se po krátké anabázi vrátil stav platný před 1. 7. 2017. Přinejmenším z teoretického hlediska lze však namítnout, že není vyvážené, aby na místě mohla být uložena pokuta, zatímco mírnější správní trest v podobě napomenutí uložit nelze. Především v terénu tak budou domluvou řešeny nejspíše i případy, které by jinak v řízení o přestupku byly řešeny uložením napomenutí, případně upuštěním od uložení správního trestu, přestože svými účinky se domluva blíží spíše odložení věci pro nedostatek společenské škodlivosti.¹²⁾ Nebo naopak bude ukládána pokuta i v případech, kdy by jinak stačilo napomenutí.

2.4. Souhlas obviněného

Souhlas obviněného představuje podmínku, bez níž nelze příkaz na místě vydat. Musí se jednat o projev svobodné a vážné vůle, což nebude naplněno zejména v případě souhlasu vynuceného násilím, vážnou a bezprostřední pohrůzkou násilí nebo pohrůzkou jiné srovnatelně závažné újmy.¹³⁾

Zákon o odpovědnosti za přestupky oproti správnímu řádu (i oproti právní úpravě blokového řízení) podrobněji rozvádí, že obviněný musí souhlasit

⁸⁾ Podrobněji např. KLAPAL, V.: Vybrané problematiky nové právní úpravy přestupkového práva. In *Trestněprávní revue*, 2018, č. 7-8, s. 157-165. ISSN 1213-5313.

⁹⁾ Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN. 978-80-7273-166-4, s. 1176.

¹⁰⁾ Viz materiál Ministerstva vnitra s názvem *Metodické doporučení – příkaz na místě a některé související otázky* ze dne 23. 6. 2017 č. j. MV-70738-6/LG-2017. Materiál již není s ohledem na pozdější změny aktuální, je však stále dostupný z <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-metodicke-doporuceni-prikaz-na-miste-a-nektere-souvisejici-otazky.aspx> [cit. 10. 2. 2021].

¹¹⁾ Zákon č. 285/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, nabyl účinnosti 1. 1. 2019.

¹²⁾ S tím souvisí různé dopady ve vztahu k přestupkům zapisovaným do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů. Zatímco domluva se do evidence přestupků nezapisuje, napomenutí (stejně jako upuštění od uložení správního trestu) se do evidence přestupků promítá.

¹³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2016, č. j. 2 As 183/2016-38.

se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výši a s vydáním příkazového bloku (o tom je obviněný poučen). Zdůrazňuje se tím význam udělovaného souhlasu a předchází se tím následnému zpochybňování informací zachycených v příkazovém bloku.

Zákon hovoří o souhlasu obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou. Osobu jednající za obviněného (tj. osobu, která činí za obviněného procesní úkony) nelze v žádném případě zaměňovat s osobou, jejíž jednání (naplňující znaky skutkové podstaty přestupku) je právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě přičitatelné.¹⁴⁾ Ve druhém případě jde o pojem hmotného práva, přičemž taková osoba nemusí být v konkrétním případě vůbec známa.¹⁵⁾

Kdo jedná za obviněného, který je právnickou osobou, vyplývá zejména z § 30 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 21 občanského soudního řádu.¹⁶⁾ Podnikající fyzické osoby mohou na rozdíl od právnických osob jednat samostatně, nicméně i v jejich případě přichází v úvahu, aby za ně jednaly jiné osoby, byť správní řád ani zákon o odpovědnosti za přestupky tuto otázku přímo neřeší. Půjde například o vedoucího odštěpného závodu, který je oprávněn zastupovat podnikatele ve všech záležitostech týkajících se odštěpného závodu.¹⁷⁾

2.5. O jakých přestupcích lze rozhodnout příkazem na místě

Podle § 90 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky lze o přestupku rozhodnout příkazem. Rozhodovat o (jakémkoliv) přestupku příkazem je tedy obecně přípustné, nestanoví-li zákon jinak. Toto pravidlo se vztahuje též na příkaz na místě, neboť příkaz na místě je zvláštním druhem příkazu. Rovněž výluky z možnosti vést příkazní řízení¹⁸⁾ se proto vztahují též na rozhodování příkazem na místě, není-li zákonem stanoveno jinak.

Příkazem na místě tak nelze rozhodnout v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku¹⁹⁾ a nelze jím rozhodnout

¹⁴⁾ Srov. § 20 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. K tomu např. PETRMICHL, V.: K přestupkové odpovědnosti podnikajících fyzických osob. In *Právní rozhledy*, 2018, č. 17, s. 584-592. ISSN 1210-6410.

¹⁵⁾ § 20 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁶⁾ Podrobněji se této problematice věnuje PRÁŠKOVÁ, H.: Jednání za právnickou osobu v řízení o přestupku. In *Správní právo*, 2018, č. 3, s. 137-154. ISSN 0139-6005.

¹⁷⁾ § 503 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁸⁾ Podrobněji k výlukám z možnosti vést příkazní řízení např. PRÁŠKOVÁ, H.: Příkaz v řízení o přestupku. In *AUC IURIDICA*, 2020, č. 2, s. 121-144. ISSN 0323-0619.

¹⁹⁾ Sporné je, zda tato výluka dopadá i na případy podle § 79 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, kdy se souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku výjimečně nevyžaduje. Zákonná díke na první pohled nevylučuje, aby takto zahájené řízení bylo ukončeno vydáním příkazu na místě. Má-li však být smyslem uvedené výluky zajistit, aby osoba přímo postižená spácháním přestupku mohla v řízení plnohodnotně uplatňovat svá práva, je připuštění takového postupu přinejmenším sporné.

ani o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.²⁰⁾ Příkazem na místě nelze uložit pokutu osobě s omezenou svéprávností.

Na rozdíl od příkazu lze příkazem na místě uložit pokutu²¹⁾ mladistvému.²²⁾ Před nabytím účinnosti zákona č. 285/2018 Sb. mohl správní orgán mladistvému uložit příkazem na místě kromě pokuty též napomenutí, přestože § 90 odst. 2 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky napomenutí nezmiňoval.²³⁾

Po zřízení evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů zákonem č. 204/2015 Sb. upravoval zákon č. 200/1990 Sb. výluky též ve vztahu k přestupkům, u nichž byl stanoven zpřísněný postih recidivy.²⁴⁾ Toto omezení však zákon o odpovědnosti za přestupky nepřevzal. Správní orgán sice musí před rozhodnutím o přestupku příkazem na místě získat opis z evidence přestupků,²⁵⁾ nicméně následně již záleží na jeho správním uvážení, zda projednání příkazem na místě shledá dostatečným.

Obecná úprava dále fakticky omezuje využitelnost příkazu na místě stanovením horní hranice pokuty, kterou lze příkazem na místě uložit. Zvláštní zákony pak mohou rozhodování příkazem na místě o vybraných přestupcích zcela vyloučit.

2.6. Co lze uložit příkazem na místě v řízení o přestupku?

Zákon o odpovědnosti za přestupky původně umožňoval uložit příkazem na místě dva správní tresty, napomenutí nebo pokutu. Po nabytí účinnosti již jednou zmiňovaného zákona č. 285/2018 Sb. lze příkazem na místě uložit pouze správní trest pokuty, a to nejvýše 10.000 Kč (nestanoví-li zákon jinak). Zákon o odpovědnosti za přestupky sám stanoví jinak ve vztahu k mladistvým.

Podle aktuálně projednávané novely mají přitom i v takto zahájených řízeních náležet osobě přímo postižené spácháním přestupků zákonem vypočtená procesní práva. Viz čl.I bodu 9 vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Sněmovní tisk 670/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VIII. volební období (dále jen „sněmovní tisk 670“).

²⁰⁾ Zvolená formulace nebrání tomu, aby správní orgán rozhodl příkazem na místě o přestupku, pokud poškozený nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení neuplatnil. K tomu blíže JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*. 1. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, s. 805 a 806.

²¹⁾ § 90 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009–39.

²²⁾ Podle § 55 zákona o odpovědnosti za přestupky je mladistvým ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku.

²³⁾ Závěr č. 162 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 20. 4. 2018. Dostupný z <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx> [cit. 10.2.2021].

²⁴⁾ § 84 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb.

²⁵⁾ § 106 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Mladistvému obviněnému lze příkazem na místě uložit pokutu nejvýše 2.500 Kč; to neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou (tomu lze tedy uložit pokutu až do 10.000 Kč).²⁶⁾

Příkazem na místě lze dále uložit záruku za splnění povinnosti.²⁷⁾ V tomto případě nemá příkaz na místě povahu rozhodnutí o vině a trestu, přičemž podmínky pro jeho vydání se musí dovozovat z § 150 odst. 5 správního řádu, nikoliv z § 91 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Na tom nemění nic skutečnost, že peněžitá záruka za splnění se ukládá ve formě příkazového bloku stejně jako pokuta.

Příkazem na místě naproti tomu nebude patrně možné uložit ochranné opatření, tj. omezující opatření nebo zabrání věci. K tomuto závěru dospěla H. Prášková obecně ve vztahu k příkaznímu řízení,²⁸⁾ přičemž ho opírá kromě chybějící výslovné úpravy v zákoně též o povahu ochranných opatření, která vyžadují, aby při jejich ukládání vzal správní orgán v úvahu řadu skutečností, které by nemohl zvažít ve zkráceném řízení. Podpůrně poukazuje i na úpravu trestního příkazu. Uvedené výhrady platí tím spíše pro rozhodování příkazem na místě, u něhož je dán ještě menší prostor pro řádné posouzení okolností rozhodných pro ukládání ochranných opatření. Příkazem na místě navíc nelze uložit ani správní trest propadnutí věci. Nedávalo by proto smysl, aby jím mohlo být ukládáno zabrání věci, u něhož se posuzují obdobné podmínky. Při rozhodování příkazem na místě se navíc neuplatní kvalifikační požadavky na oprávněné úřední osoby.²⁹⁾ Ačkoliv tedy jde v případě ochranných opatření o ukládání nepeněžitých povinností, převažují argumenty pro závěr, že ochranná opatření ukládat příkazem na místě podle stávající úpravy nelze.

Příkazem na místě pak nelze uložit ani náhradu nákladů řízení o přestupku paušální částkou. Správní řád sice umožňuje ukládat náhradu nákladů v příkazním řízení, pokud není příkaz vydáván jako první úkon v řízení,³⁰⁾ nicméně v případě příkazu na místě tomuto postupu brání právní úprava náležitostí příkazového bloku, která s ukládáním náhrady nákladů řízení nepočítá. Vydávání samostatného rozhodnutí o nákladech řízení vedle příkazového bloku by vedlo k procesním komplikacím, navíc by odporovalo povaze tohoto zkráceného řízení, které by mělo být co nejjednodušší. Sněmovní tisk 670 upravuje tuto otázku výslovně, což lze s ohledem na dosavadní výkladové problémy jednoznačně přivítat.³¹⁾

²⁶⁾ § 91 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

²⁷⁾ § 83 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

²⁸⁾ PRÁŠKOVÁ, H.: Příkaz v řízení o přestupku. In *AUC IURIDICA*, 2020, č. 2, s. 121-144. ISSN 0323-0619.

²⁹⁾ § 111 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

³⁰⁾ § 150 odst. 4 správního řádu, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

³¹⁾ Podle § 95 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, ve znění sněmovního tisku 670, má platit, že povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou správní orgán neuloží, bylo-li o přestupku rozhodnuto příkazem na místě.

2.7. Kdo může rozhodovat příkazem na místě?

Mezi specifika tohoto zkráceného řízení patří, že zákon umožňuje, aby vedle věcně a místně příslušných správních orgánů vybrané přestupky projednaly (tzv. v terénu) příkazem na místě též jiné orgány, typicky orgán Policie České republiky, strážník obecní policie či různé druhy kontrolních orgánů.

Zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje sám příslušnost některých orgánů k projednání vybraných přestupků příkazem na místě v § 91 odst. 2. Dotčené ustanovení bylo s úpravami převzato z § 86 zákona č. 200/1990 Sb., přesto (nebo spíše právě proto) vyvolává jisté výkladové nejasnosti. Předně lze mít výhrady vůbec k zařazení tohoto ustanovení do zákona o odpovědnosti za přestupky jako obecného předpisu, který neupravuje žádné skutkové podstaty.

Pochybnosti pak vzbuzuje zejména spojení „přestupek proti pořádku ve státní správě“. Ačkoliv státní správa je široký pojem, zde je nutno vykládat ho restriktivně, a to ve vazbě na přestupky upravené v zákoně o některých přestupcích. Důvodem je historický vývoj právní úpravy. Označení „přestupky proti pořádku ve státní správě“ užíval zákon č. 200/1990 Sb. pro všechny přestupky upravené v § 21 až 46 tohoto zákona.³²⁾ Zákon č. 251/2016 Sb. v současnosti užívá toto spojení v § 2 a 4. Ostatní přestupky nejsou označeny za přestupky proti pořádku ve státní správě, a proto se k nim zmocnění vztahovat nedá. Odkaz v § 91 odst. 2 nedopadá ani na přestupky upravené ve zvláštních zákonech, které by měly příslušnost k rozhodování příkazem na místě upravit případně samy.³³⁾

Nepřesné je též zmocnění ve vztahu k orgánu Vojenské policie, neboť odkazuje i na jednání vojenských policistů, kteří jsou z působnosti zákona o odpovědnosti za přestupky vyňati [viz § 4 odst. 5 písm. b)].³⁴⁾

Pro praxi obecních policií je pak významný výklad slovního spojení „v působnosti obce“ užitý v § 91 odst. 2 písm. d). Jde především o projednávání přestupků uvedených v § 60 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Může jít však i o projednávání přestupků upravených ve zvláštních zákonech, u kterých zákon stanoví, že k jejich projednání

³²⁾ V § 46 zákona č. 200/1990 Sb., byla upravena tzv. zbytková skutková podstata odkazující na „porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů.“. Do § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích byla tato skutková podstata převzata jen v zúžené podobě, nově postihuje pouze porušení nařízení obcí a krajů, tj. nedopadá na jiné zvláštní předpisy.

³³⁾ Při zohlednění tohoto výkladu představují některé odkazy v § 91 odst. 2 zřejmě prázdnou množinu.

³⁴⁾ Na to je již reagováno ve sněmovním tisku 670, který upřesňuje odkaz na § 3 písm. b) nebo c) zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii). Blíže viz zvláštní část důvodové zprávy k čl. I bodu 25 sněmovního tisku 670.

je příslušný obecní úřad nebo obec (nikoliv však například jen obec s rozšířenou působností).³⁵⁾

Zákon odpovědnosti za přestupky nepřevzal obecné ustanovení, které stanovilo, že *pokuty v blokovém řízení jsou oprávněny ukládat a vybírat správní orgány, v jejichž působnosti je projednávání přestupků, a osoby jimi pověřené a dále orgány určené tímto nebo jiným zákonem.*³⁶⁾ Po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky se objevily pochybnosti, zda je možné pověřit člena komise pro projednávání přestupků rozhodováním o přestupku příkazem na místě. Takovou možnost bylo třeba odmítnout, neboť komise rozhoduje jako kolegiální správní orgán (§ 134 správního řádu), přičemž předseda může samostatně provádět jen úkony, které nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu (příkaz na místě takovým rozhodnutím je).

2.8. Podmínky ve zvláštních zákonech

Zvláštní pravidla ve vztahu k příkazu na místě jsou upravena zhruba ve 40 dalších zákonech. Týkají se především příslušnosti k projednávání přestupků příkazem na místě,³⁷⁾ výše ukládané pokuty³⁸⁾ nebo vyloučení možnosti projednat určité přestupky příkazem na místě.³⁹⁾

3. Příkazový blok

3.1. Zvláštní forma rozhodnutí

Dalším specifikem tohoto zkráceného řízení je zvláštní podoba příkazu na místě představovaná příkazovým blokem, který se užívá při ukládání pokuty nebo peněžitě záruky za splnění povinnosti. Příkazové bloky vydává Ministerstvo financí. Použití příkazového bloku odlišného od příkazového bloku vydaného Ministerstvem financí je možné pouze na základě úpravy ve zvláštním zákoně.⁴⁰⁾

³⁵⁾ K tomu blíže materiál Ministerstva vnitra s názvem „Přehled přestupků, které je, podle OBP a OLG MV ČR, strážník obecní policie oprávněn projednat uložením správního trestu příkazem na místě“. Dostupný z <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-a-pravni-rozbyry-491080.aspx> [cit. 14. 2. 2021].

³⁶⁾ K problematickým aspektům tohoto ustanovení viz např. SVAZ MĚST A OBCÍ ČR. Projednávání přestupků (pověření k vybírání pokut). In Informační servis SMO ČR, 2008, č. 10, s. 21. Dostupné v ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, ASPI, 2021, Identifikační číslo ASPI: LIT31155CZ [cit. 15. 2. 2021].

³⁷⁾ Např. § 124 odst. 11 písm. d) a § 124 odst. 13 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

³⁸⁾ Např. § 17 odst. 6 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic).

³⁹⁾ Např. § 28 odst. 5 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

⁴⁰⁾ Např. podle § 26 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, platí, že při ukládání sankcí příkazem na místě inspektory České obchodní

Příkazové bloky navazují na dřívější pokutové bloky využívané v blokovém řízení. Zpočátku byly pokutové bloky vydávány na různé nominální hodnoty. Od 1. ledna 2013 již oprávněné úřední osoby nejsou při ukládání pokuty omezeny nominální hodnotou bloku, ale pouze zákonnou sazbou. Zároveň začaly být využívány průpisné bloky, které zaručují, že jak obviněný, tak správní orgán obdrží shodnou verzi příkazového bloku. Příkazové bloky jsou vybaveny ochrannými prvky a podléhají důsledné evidenci.⁴¹⁾

Zákon o odpovědnosti za přestupky rozlišuje příkazový blok na pokutu na místě zaplacenou a příkazový blok na pokutu na místě nezaplacenou. Ve druhém případě má obviněný z přestupku 15 dnů na zaplacení pokuty, jinak po něm může být po této lhůtě vymáhána. Příkazové bloky se dále dělí podle toho, zda je adresátem fyzická osoba, nebo právnická osoba a podnikající fyzická osoba. Konečně jsou příkazové bloky děleny podle rozpočtového určení pokut, což také předurčuje orgán, od něhož jsou příkazové bloky odebírány, tj. zda od krajského úřadu nebo od celního úřadu. Zvláštní příkazový blok pak byl vytvořen pro ukládání záruky za splnění povinnosti. Celkem bylo připraveno 15 vzorů příkazových bloků,⁴²⁾ jejichž distribuce a evidence představuje poměrně náročný proces.

Při vytváření nových vzorů příkazových bloků byla sice snaha jejich počet omezit, nicméně ukázala se jako nereálná s ohledem na jedné straně stále rostoucí množství údajů vyžadované zákonem a na straně druhé tlak na zachování dosavadního formátu.

3.2. Náležitosti příkazového bloku

Na rozdíl od předchozí právní úpravy zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje podrobně náležitosti příkazového bloku. Patrně s ohledem na jeho zvláštní formulářovou podobu jsou náležitosti upraveny komplexně, aniž by se vycházelo, byť jen částečně, z obecných náležitostí rozhodnutí o přestupku, případně z obecných náležitostí rozhodnutí podle správního řádu.

Právní úprava náležitostí příkazového bloku je poněkud nepřehledná, když jsou v jednom ustanovení upraveny náležitosti příkazu na místě, kterým je ukládána pokuta, a zároveň náležitosti příkazu na místě, kterým je ukládána (peněžitá) záruka za splnění povinnosti. Náležitosti se vztahují především k osobě obviněného a projednávanému skutku (v případě záruky

inspekce se § 92 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nepoužije. Toto ustanovení bylo zakotveno s cílem vyloučit povinné využívání příkazového bloku vydávaného Ministerstvem financí, nikoliv ukládání pokuty příkazem na místě.

⁴¹⁾ POKYN č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci, č. j.: MF-14125/2017/3901-1. In *Finanční zpravodaj*, r. 2017, č. 6, s. 10-14.

⁴²⁾ Vzory příkazových bloků jsou dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/prikazove-bloky/vzory-prikazovych-bloku> [cit. 15. 2. 2021].

za splnění povinnosti ke skutkovým zjištěním odůvodňujícím její uložení), zbylé náležitosti pak mají převážně formální povahu.

Rozsah tohoto příspěvku neumožňuje věnovat se každé náležitosti jednotlivě, byť některé z nich jsou formulovány nejednoznačně a zasloužily by podrobnější rozbor. Upozornit lze alespoň na změnu obsaženou ve sněmovním tisku 670, která má umožnit uvádět na příkazovém bloku alternativně buď jméno, příjmení a funkci, nebo služební číslo anebo identifikační číslo oprávněné úřední osoby. V praxi Policie České republiky se totiž již několik let uvádělo na tehdejších pokutových blocích pouze osobní evidenční číslo.⁴³⁾ Po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky však Celní správa České republiky začala s odkazem na novou právní úpravu odmítat vymáhání některých příkazových bloků vydaných Policií České republiky z důvodu chybějícího jména a příjmení policisty, přestože nedostatek v náležitostech identifikujících oprávněnou úřední osobu by zřejmě neměl bez dalšího zakládat nezákonnost příkazového bloku (ani bránit jeho vykonatelnosti).⁴⁴⁾

3.3. Vady příkazových bloků a jejich náprava

Při vyplňování příkazových bloků může dojít k řadě různých pochybení. Škála vad příkazových bloků je velmi rozmanitá, od čistě formálních nedostatků přes vady ve skutkových zjištěních (případně jejich popisu) či právní kvalifikaci až po ty nejzávažnější vady spočívající v překročení zákonného zmocnění, záměně v osobě obviněného atp. Jistá míra chybovosti je spojena s jakýmkoliv rozhodováním, nicméně v případě příkazových bloků lze vysledovat některé vady, které jsou pro tento způsob rozhodování typické.⁴⁵⁾

Právní úprava umožňuje většinu ze zjištěných nedostatků napravit cestou standardních postupů. Vzhledem k tomu, že proti příkazu na místě nelze podat odpor,⁴⁶⁾ přichází podle závažnosti zjištěných vad v úvahu oprava zřejmých nesprávností podle § 70 správního řádu,⁴⁷⁾ obnova řízení, přezkumné řízení či prohlášení nicotnosti. Nicméně vždy je nutno přihlížet ke zvláštní povaze příkazu na místě, jehož vydání je podmíněno souhlasem obviněného.⁴⁸⁾

⁴³⁾ S odkazem na § 12 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

⁴⁴⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 94/2012 – 20.

⁴⁵⁾ Ministerstvo vnitra zpracovalo metodické doporučení s názvem „Vady příkazových bloků, jejich důsledky a jejich možná náprava“ s cílem předcházet opakujícím se pochybením a sjednotit přístup k nápravě zjištěných vad ze strany nadřízených správních orgánů. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-onich-ucinnny-od-1-7-2017.aspx> [cit. 14. 2. 2021].

⁴⁶⁾ Správní řád po novele provedené změnovým zákonem explicitně vylučuje podání odporu proti příkazu na místě v § 150 odst. 5. Takovou úpravu lze považovat za nadbytečnou vzhledem k tomu, že odpor je řádným opravným prostředkem, přičemž podpisem obviněného se příkazový blok stává pravomocným rozhodnutím.

⁴⁷⁾ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS.

Při přípravě zákona o odpovědnosti za přestupky se uvažovalo o vyloučení obnovy řízení, což souviselo s dřívější judikaturou, která se přikláněla k nemožnosti brojit proti uložení pokuty v blokovém řízení žádostí o obnovu řízení.⁴⁹⁾ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však později obnovu řízení na žádost obviněného připustil, byť pouze za podmínky, že je zpochybněno udělení souhlasu s uložení pokuty v blokovém řízení.⁵⁰⁾ Ani zákon o odpovědnosti za přestupky tedy nakonec obnovu řízení nevyloučil.

Přezkumné řízení představuje dozorčí prostředek, který lze využít i ve vztahu k příkazu na místě.⁵¹⁾ Zákon o odpovědnosti za přestupky oproti obecné úpravě zkrátil lhůtu pro provedení přezkumného řízení ve vztahu k příkazu na místě na 6 měsíců⁵²⁾ s tím, že namísto nadřízeného správního orgánu vyřizuje podnět podaný po uplynutí této lhůty správní orgán, který příkaz na místě vydal.⁵³⁾ Úprava zakotvená již za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb.⁵⁴⁾ reagovala na praxi při projednávání dopravních přestupků, kdy tzv. „vybodování“ řidiči zpětně zpochybňovali uložené blokové pokuty s cílem zvrátit odnětí řidičského oprávnění. Zkrácení lhůty pro přezkumné řízení bylo upřednostněno před variantou jeho úplného vyloučení.

Ve vztahu k prohlašování nicotnosti je především třeba upozornit na změnu správního řádu provedenou změnovým zákonem, která umožnila nadřízeným správním orgánům prohlašovat nicotnost nejen z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti, ale i z ostatních důvodů (dříve byl k prohlášení nicotnosti z těchto důvodů příslušný správní soud).⁵⁵⁾

Zmíněné postupy se uplatní obecně ve vztahu k příkazům na místě. U příkazových bloků přichází v úvahu navíc jejich tzv. znehodnocení (po předchozím souhlasu Ministerstva financí), které upravuje již zmiňovaný pokyn č. MF-15. Předpokladem je zjištění vady před podpisem příkazového

⁴⁸⁾ Zvláštní povaha tohoto zkráceného řízení se odráží i v omezených možnostech soudního přezkumu. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003-46, publ. pod č. 505/2005 Sb. NSS.

⁴⁹⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 – 117.

⁵⁰⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65.

⁵¹⁾ Pro změny rozhodnutí v přezkumné řízení platí omezení daná povahou příkazu na místě. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2015, č. j. 2 As 126/2015 – 94.

⁵²⁾ Ustanovení § 101 zákona o odpovědnosti za přestupky je formulováno obecně, a proto zřejmě bude dopadat i na příkaz na místě, kterým byla uložena záruka za splnění povinnosti.

⁵³⁾ Zkrácená lhůta pro přezkum příkazu na místě se neuplatní, pokud je naplněn některý z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. K tomu blíže závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. září 2018. Dostupný z <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx> [cit. 14. 2. 2021]. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 8. 2019, č. j. 18 A 23/2018-29, publikovaný pod č. 3929/2019 Sb. NSS.

⁵⁴⁾ Čl. I bod 29 zákona č. 204/2015 Sb.

⁵⁵⁾ Blíže § 77 správního řádu.

bloku obviněným. V praxi se stává, že ačkoliv je vada zjištěna po podpisu příkazového bloku, oprávněná úřední osoba přesto vyplní příkazový blok nový. Dochází i k tomu, že po vyplnění příkazového bloku na pokutu na místě zaplacenou vyjde najevo, že obviněný u sebe nemá dostatečnou hotovost, a je proto vydán příkazový blok na pokutu na místě nezaplacenou. Podpisem v pořadí druhého příkazového bloku v těchto případech však dochází k porušení zásady *ne bis in idem*. V praxi jsou přitom tyto případy obtížně řešitelné. Zpravidla je doporučováno využití prezkumného řízení ve vztahu k oběma příkazovým blokům, nicméně takový postup je procesně náročný a vzhledem ke zkráceným lhůtám pro prezkumné řízení ne v každém případě proveditelný. *De lege ferenda* by proto bylo vhodné zvážit doplnění úpravy, která by umožňovala vydání nového příkazového bloku, kterým by byl ze zákona zrušen (nahrazen) nesprávně vyplněný příkazový blok.

4. Závěr

Příkazní řízení, v němž je vydáván příkaz na místě, představuje jednoduchý způsob vyřizování přestupků, který šetří náklady na straně správních orgánů i na straně obviněných. Ve srovnání s ostatními způsoby rozhodování o přestupku jde o nejrychlejší způsob vyřízení věci. V absolutních číslech se jedná o zdaleka nejvyužívanější formu rozhodování, přičemž nejvíce se jí využívá na úseku dopravních přestupků.⁵⁶⁾

Nová právní úprava vyvolává v praxi některé otázky, na které se příspěvek snažil (v rámci poskytnutého prostoru) upozornit. Z provedeného rozboru vyplývá, že přehlednosti právní úpravy by prospělo, pokud by forma příkazu na místě (příp. alespoň forma příkazového bloku) byla vyhrazena pouze pro ukládání pokuty. Navzdory původním ambiciózním plánům se nejeví žádoucí, aby příkazem na místě byla ukládána ochranná opatření. V praxi se zatím neosvědčil ani příkazový blok na záruku za splnění povinnosti, což je dáno i tím, že dopravní policie, která příkazem na místě rozhoduje nejčastěji, upřednostňuje speciální a v praxi osvědčený institut kauce.⁵⁷⁾

Na některé problémy spojené zejména s absencí domluvy již bylo legislativně reagováno. Část problémů vyřeší sněmovní tisk 670, část jich lze překlenout

⁵⁶⁾ Z údajů získaných z přehledu přestupků zpracovávaného na základě § 110 zákona o odpovědnosti za přestupky jednotlivými ústředními správními úřady lze vysledovat, že v roce 2018 a 2019 bylo vydáno zhruba 1,4 mil. příkazů na místě (údaje za roky 2020 nebyly v době přípravy tohoto příspěvku k dispozici.). Více než 1 mil. příkazů na místě bylo v obou sledovaných letech vydáno podle zákona o silničním provozu, což vyplývá z přehledů přestupků za roky 2018 a 2019 zveřejněných Ministerstvem dopravy na: <https://www.mdcz.cz/Statistiky/Prurezove-statistiky/Prehled-prestupku-za-rok-2018>, <https://www.mdcz.cz/Statistiky/Prurezove-statistiky/Prehled-prestupku-za-rok-2019> [cit. 15. 2. 2021].

⁵⁷⁾ Srov. § 124a zákona o silničním provozu, § 35c zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, § 43a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

výkladem. *De lege ferenda* by však bylo vhodné úpravu dále precizovat, zejména pokud jde o stanovení příslušnosti některých orgánů k projednávání přestupků příkazem na místě. Zvážena by měla být úprava, která by umožnila řešení nesprávně vyplněných příkazových bloků přímo na místě.

De lege ferenda se bude zvažovat též zavedení a využívání elektronických příkazových bloků.⁵⁸⁾ To by mohlo přispět k řešení některých praktických problémů spojených například s nedostatkem místa na příkazových blocích, chybovostí při jejich vyplňování a též s jejich distribucí.

Závěrem lze konstatovat, že i přes některé problémy se podařilo úspěšně nahradit blokové řízení příkazním řízením, v němž je vydáván příkaz na místě. Nová právní úprava zohledňuje judikaturu správních soudů k blokovému řízení a upravuje řadu věcí dovozovaných doposud výkladem výslovně, čímž posiluje právní jistotu.

Shrnutí:

Článek se zabývá příkazem na místě jako jedním z druhů rozhodnutí v řízení o přestupku. V úvodu je v krátkosti vysvětlen původ právní úpravy. Další kapitola je věnována podmínkám pro vydání příkazu na místě. Článek se zabývá též příkazovým blokem využívaným zejména při ukládání pokut. Zmíněny jsou možnosti nápravy vad vydaných příkazových bloků. V závěru jsou shrnuty náměty na změnu právní úpravy.

The Order on the Spot in Administrative Offence Proceedings – summary:

This paper deals with the administrative order issued on the spot as one of the forms of a decision in the administrative offence proceedings. There is the origin of the current legislation explained in brief introduction. The next chapter is devoted to the specific conditions of issuing order on the spot.

The paper also deals with ticket form used mainly for issuing fines. There are listed remedies against errors occurring in issued tickets then. In conclusion, there are summarized some ideas about possible changes to the law.

⁵⁸⁾ Podle Akčního plánu Strategie BESIP 2021-2030 pro období 2021-2022 má být v tomto období připravena analýza proveditelnosti využívání elektronických příkazových bloků, zejména Policií České republiky a Celní správou České republiky. Dostupný z <https://www.ibesip.cz/Pro-media/Clanky/strategie-2021-2030> [cit. 15. 2. 2021].