

Příslušnost správního orgánu a její změna v přestupkovém řízení

Obecně k příslušnosti

Správné posouzení příslušnosti má v řízení nepochybně značný význam. I když Nejvyšší správní soud posuzuje otázku jmenovitě místní příslušnosti ve správním řízení benevolentně, tj. že samotná vada spočívající v tom, že ve věci rozhodl místně nepřislušný správní orgán, nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí¹⁾, je otázka věcné příslušnosti pro správní řízení otázkou kardinální, vedoucí nikoli jen k nezákonnosti, ale k nicotnosti vydaných rozhodnutí²⁾. I „pouhé“ pochybení v otázce místní příslušnosti, dotkne-li se záruk spravedlivého procesu, může být ovšem důvodem k vyslovení nezákonnosti vydaného rozhodnutí.

Druhou stranou mince pak je, že případné spory o příslušnost mezi správními orgány mohou vést k prodlužování projednání věci s rizikem, že se dotknou nikoli jen lhůt pořádkových, byť i to je samozřejmě nežádoucí jev, ale také propadných, a přestupkové řízení bude třeba zastavit toliko pro promlčení přestupku.

¹⁾ Srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, č. j. 2 Afs 159/2006-138, v němž je uvedeno: „V žádném případě nemůže nicotnost rozhodnutí způsobit to, že je vydá správní orgán k tomu místně nepřislušný, jak se domnívá stěžovatel. Taková vada mnohdy nemá vliv ani na zákonnost rozhodnutí, natož aby způsobovala jeho nicotnost, neboť je rozhodováno orgánem věcně příslušným a tedy odborně i jinak vybaveným k posouzení určité otázky.“ Jak správně uvádí ve svém rozsudku Městský soud v Praze, takové pochybení nijak nezasáhne do veřejných subjektivních práv adresáta tohoto aktu, neboť pro jeho právní sféru není vůbec podstatné, zda bylo rozhodnutí vydáno místně příslušným orgánem či nikoli. Rozdělení věcně příslušných správních orgánů k rozhodování podle místní příslušnosti má totiž za cíl jediný, a to přiměřeně rozložit určitou agendu mezi více správních orgánů podle určitého územního klíče a zejména „zpřístupnit“ správní orgán účastníkům příslušných správních řízení, tedy zajistit rychlost a hospodárnost řízení.“

²⁾ Srov. KOPECKÝ, M.: Příslušnost v řízení o přestupcích. In *Správní právo*, 2017, L, č. 6, s. 297 – 214, ISSN 0139-6005, s. 297: „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 nepřislušným orgánem, ale v případě zásadních kompetenčních vad i k tomu, že se na rozhodnutí hledí jako na nicotné. Jak teorie, tak i judikatura, a posléze i pozitivní úprava 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.“

Třetí pohled, jímž můžeme na otázku příslušnosti nahlížet, je samozřejmě organizační: příslušnost určuje, jak jsou úkoly veřejné správy mezi správní orgány rozdělovány. Co do věcné příslušnosti jde opět o otázku základní, týkající se toho, jakým způsobem je veřejná správa koncipována jako organizační struktura – zde je na místě poznamenat, že v České republice byl přijat tzv. spojený model veřejné správy, v níž orgány územních samosprávných celků vykonávají kromě vlastní samosprávné činnosti též tzv. přenesenou působnost, tj. státní správu. Do této oblasti spadá podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) i přestupková agenda.³⁾

Pod uvedené organizační hledisko lze zahrnout též otázku místní příslušnosti. Teoreticky i prakticky si lze totiž představit situace, kdy pro řádný výkon veřejné správy vůbec není zapotřebí místní příslušnost určovat. V případě přestupkové agendy, kdy je nutno vést relativně složitá správní řízení, by bylo ovšem více než obtížné se bez stanovení místní příslušnosti obejít.

S ohledem na výše uvedené nežádoucí důsledky nesprávného posouzení otázky příslušnosti se v dalším textu soustředíme na platnou právní úpravu, rozebranou v obecných institutech zákona o odpovědnosti za přestupky, jakož i v institutech zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které se použijí subsidiárně na řešení těch otázek, které zákon o odpovědnosti za přestupky (případně jiný právní předpis) neupravuje.

Věcná příslušnost

Zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje věcnou příslušnost v § 60 a 61.

V § 60 je nejdříve uvedeno, že nestanoví-li (tento nebo jiný) zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností, a dále, že kterýkoli obecní úřad⁴⁾ je příslušný k řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku [§ 4 odst. 2, 5, 7 a 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“)].⁵⁾

Po novelizaci § 60, provedené s účinností k 1. 2. 2022 zákonem č. 417/2021 Sb., do tohoto výčtu přestupků projednávaných obecním úřadem spadají také přestupky proti pořádku ve státní správě spáchaných porušením povinnosti stanovené v nařízení obce nebo kraje (§ 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích).

³⁾ Srov. § 103 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

⁴⁾ Ponechme stranou specifickou otázku, jak je to v případě územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy, resp. jak se dělí působnost mezi orgány města a orgány městských částí nebo městských obvodů.

⁵⁾ Uvedené přestupky spadají na základě § 103 zákona o odpovědnosti za přestupky do kompetence Ministerstva vnitra.

V § 61 je pak stanoveno, že místo obecního úřadu může přestupky proti pořádku ve státní správě, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku projednávat komise pro projednávání přestupků. I toto ustanovení je dotčeno výše uvedenou novelou č. 417/2021 Sb., která za slova „ve státní správě“ vložila slova „spáchané porušením povinnosti stanovené v nařízení obce nebo kraje“, čímž byl text sjednocen s textem předešlého § 60 zákona o odpovědnosti za přestupky.⁶⁾

Již před uvedenou novelizací bylo ale různé znění § 60 a 61 předmětem výkladového stanoviska poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání s tím závěrem, že komise pro projednávání přestupků projednává přestupy na místo obecního úřadu, tedy nemůže projednávat jiné přestupky než ty, které byly svěřeny k projednání obecním úřadům.⁷⁾

Příslušnost stanovená komisi pro projednávání přestupků je, jak naznačuje zmíněný závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ovšem příslušností funkční, jejíž nedodržení nemá za následek nicotnost vydaného rozhodnutí.

Místní příslušnost

Na § 60 a 61, vymezující věcnou příslušnost k projednávání přestupků, navazuje § 62, obsahující oproti správnímu řádu zvláštní úpravu určení místní příslušnosti.

Podle tohoto ustanovení platí, že nejdříve je k řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán.

V případě distančních přestupků, tj. přestupků spáchaných na dálku, v současné době již zcela běžně prostřednictvím internetové komunikace, se místem jejich spáchání rozumí jak místo, kde došlo k jednání pachatele, tak i místo, kde došlo k jeho následku⁸⁾ – vyjímaje z toho situace, kdy

⁶⁾ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 417/2021 Sb., dostupnou z internetových stránek Poslanecké sněmovny.

⁷⁾ Závěr č. 155/2017. Všechny přijaté závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání jsou dostupné z internetové stránky Ministerstva vnitra <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>.

⁸⁾ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 9. 2015, sp. zn. 7 Td 49/2015: „*Za místo spáchání trestného činu je třeba obecně považovat místo, kde došlo k jednání pachatele naplňujícímu objektivní stránku trestného činu, i místo, kde nastal nebo měl nastat následek trestného činu. Jestliže následek nastal nebo měl nastat na jiném místě, než na kterém byla vykonána trestná činnost, jde o tzv. distanční delikt. Místem spáchání trestného činu podvodu jako distančního deliktu, je jednak místo, kde se pachatel dopustil jednání, jímž někoho uvedl v omyl, využil něčího omylu nebo zamlčel podstatné skutečnosti, dále místo, kde vznikla škoda a také místo, kde se pachatel obohatil. Byla-li podána obžaloba u soudu, v jehož obvodu se nachází kterékoli z těchto míst, stává se tento soud místně příslušným k projednání věci bez ohledu na to, že místně příslušným by podle uvedených hledisek mohl být i jiný soud.*“

s ohledem na konkrétní okolnosti případu nelze místo jejich spáchání s dostatečnou jistotou určit a kdy pak nastupují další, níže uvedená pravidla pro určení místní příslušnosti správního orgánu. Budiž zdůrazněno, že věc nelze vykládat tak, jak se tomu ve správní praxi někdy děje, totiž že pro distanční přestupky nelze již z definice určit místní příslušnost podle místa jejich spáchání (§ 62 odst. 1).

Doplňme, že u omisivních přestupků je místem spáchání to místo, kde měl pachatel konat⁹⁾, u přestupků tranzitních, pokračujících a hromadných všechna místa, kde došlo k pachatelovu jednání, a u přestupků trvajících pak místo, kde pachatel udržoval protiprávní stav.¹⁰⁾

Nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle výše uvedeného pravidla¹¹⁾, je k řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu má nebo měl podezřelý z přestupku trvalý pobyt. Jde-li o přestupek právnické nebo podnikající fyzické osoby, je místně příslušným správní orgán, v jehož obvodu má nebo naposledy měl podezřelý sídlo, vykonává nebo vykonával svoji činnost, nebo má nebo měl svůj nemovitý majetek (§ 62 odst. 2 a 3).

V souvislosti s tímto pravidlem je na místě upozornit také na § 132 správního řádu, podle kterého platí, že změní-li se v průběhu řízení okolnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti, dokončí řízení správní orgán původně příslušný; o tom informuje správní orgán, na který by jinak příslušnost přešla.¹²⁾

Nelze-li místní příslušnost určit podle všech výše uvedených pravidel nebo je-li, na základě nich, místně příslušných více správních orgánů, provede přestupkové řízení ten správní orgán, v jehož obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo, tj. zpravidla ten správní orgán, jemuž bylo jednání jako přestupek

⁹⁾ Srov. k tomu PRÁŠKOVÁ, H.: *Nové přestupkové právo*. Praha, Leges, 2017, s. 287; též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 11 Td 40/2012.

¹⁰⁾ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: o. c., s. 287.

¹¹⁾ Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2020, komentář k § 62, citováno podle elektronické databáze nakladatelství C. H. Beck k 2. 1. 2022: „Toto pravidlo je totiž v některých případech nepoužitelné, například u přestupků spáchaných mimo území České republiky (správní obvody českých správních orgánů se nacházejí pouze na území České republiky a českým zákonem o přestupcích nelze dovozovat místní příslušnost zahraničního správního orgánu) nebo u tzv. distančních přestupků, kdy nelze zjistit místo spáchání, ale pouze místo, kde vyšel přestupek najevo.“; BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 62, citováno podle elektronické databáze nakladatelství Wolters Kluwer k 2. 1. 2022: „Spácháním přestupku v cizině nutno rozumět situaci, kdy byl přestupek spáchán v cizině zcela (tj. k jednání naplňujícímu objektivní stránku přestupku i k následku tohoto jednání došlo v cizině); jinak by se uplatnil odstavec 1 a místní příslušnost správního orgánu by byla určena podle toho znaku přestupku, který nastal nebo se projevil na území České republiky.“

¹²⁾ V daném kontextu hovoříme o trvání místní příslušnosti – pro úplnost je třeba zmínit, že ustanovení § 132 správního řádu zachovává také příslušnost věcnou co do stupně.

nejdříve oznámeno. (§ 62 odst. 4) Nejde tedy o projevení následku, k němuž se, jak již uvedeno, vztahuje „s právem přednosti“ pravidlo určení místní příslušnosti podle místa spáchání přestupku.¹³⁾

Na tzv. konzultačním dni, který Ministerstvo vnitra pořádá pravidelně se zástupci krajských úřadů, 29. 11. 2021 byla v souvislosti s uvedeným pravidlem řešena otázka, zda se správním orgánem, v jehož obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo, může rozumět policejní útvar, který, nejsa k projednání věci příslušný, oznamuje přestupek dále správnímu orgánu. Podle stanoviska Ministerstva vnitra nikoli, neboť při výkladu § 62 odst. 4 a určení místně příslušného správního orgánu je třeba posoudit i to, zda se současně jedná o správní orgán věcně příslušný k projednání přestupku.¹⁴⁾ S tím lze souhlasit, neboť z dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že se vztahuje k věcné, a dokonce místní příslušnosti správního orgánu – lze-li, logicky na základě dříve uvedených ustanovení § 62, určit více místně příslušných správních orgánů.

Dojde-li správní orgán, jemuž byl přestupek oznámen, k závěru, že není k jeho projednání příslušný, předá věc, a to bezodkladně, jak je vhodné zdůraznit, před i po zahájení řízení,¹⁵⁾ podle § 64 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky příslušnému správnímu orgánu. Oznámení o přestupku nelze postupovat podle § 12 správního řádu, neboť nejde o podání jako procesní úkon účastníka řízení.¹⁶⁾

Předání věci pro nepřislušnost je třeba procesně odlišit od případů postoupení z důvodu vhodnosti podle § 131 odst. 5 správního řádu, na rozdíl od § 64 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky totiž § 131 odst. 5 správního řádu umožňuje postoupení věci až po zahájení řízení.¹⁷⁾

¹³⁾ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky uvádí, že se projevíly negativní účinky skutku, v němž je přestupek spatřován. K tomu srov. KOPECKÝ, M., o. c., s. 311: „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 (projevíly 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.“; PRÁŠKOVÁ, H.: o. c., s. 288: „Jedná se o místo, kde se správní orgán dozvěděl, že byl spáchán přestupek.“

¹⁴⁾ Viz <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx> [citováno 2. 1. 2022]. Na téže internetové stránce je také zveřejněn souhrn závěrů ze zápisů z konzultačních dnů od účinnosti správního řádu z roku 2006 do současné doby; souhrn je pravidelně aktualizován.

¹⁵⁾ Viz důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky.

¹⁶⁾ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: o. c., s. 291; též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2021, č. j. Konf 30/2019-7, bod 8.

¹⁷⁾ Srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 158/2017 a jeho dodatek.

Případný spor o místní příslušnost lze řešit podle § 11 odst. 2 správního řádu.¹⁸⁾ Rovněž pro spory o místní příslušnost vzniklé na základě postoupení věci podle ustanovení § 131 odst. 5 se podle stanoviska poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání použije per analogiam ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu.¹⁹⁾ Řešení méně obvyklého sporu o příslušnost věcnou obsahuje správní řád v ustanovení § 133.

Změny příslušnosti

Změny příslušnosti jsou předně řešeny v samotném zákoně o odpovědnosti za přestupky, který upravuje v § 63 delegaci věci pro tzv. systémovou podjatost všech úředních osob a v § 105 delegaci veškeré přestupkové agendy na základě veřejnoprávní smlouvy.

V druhém zmíněném případě jde o zvláštní úpravu oproti zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), neboť zákon o odpovědnosti za přestupky umožňuje uzavření takové smlouvy jen pro veškerou tuto agendu (pro nově uzavírané smlouvy nebo nově sjednané dodatky k nim²⁰⁾) a jen s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem (v ostatním se úprava v obecním zřízení, včetně možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy o delegaci působnosti obcemi s rozšířenou působností²¹⁾, a dále ve správním řádu použije).

Podle § 63 zákona o odpovědnosti za přestupky, jež tak představuje zvláštní úpravu oproti § 131 odst. 4 správního řádu, je pak třeba rozhodnout o delegaci věci, je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek nebo člen jeho zastupitelstva, jehož orgán by byl jinak příslušným k řízení o tomto přestupku. O delegaci se dále rozhodne, jestliže je podezřelým z přestupku územní samosprávný celek nebo člen jeho zastupitelstva, jehož orgán je odvolacím

¹⁸⁾ Srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 13/2005.

¹⁹⁾ Srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 170/2019.

²⁰⁾ Srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 156/2017.

²¹⁾ K tomu KOPECKÝ, M., o. c., s. 303: „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.“

správním orgánem vůči správnímu orgánu, který by byl jinak příslušný k řízení o tomto přestupku.²²⁾

Z dikce ustanovení hovořící o podezřelém lze celkem jednoznačně dovodit, že o delegaci by mělo být rozhodnuto již ve fázi před zahájením řízení.²³⁾ V této souvislosti si lze položit otázku, komu je tedy usnesení o delegaci podle ustanovení § 63 oznamováno, není-li účastníků řízení; patrně jen správním orgánům dotčeným změnou příslušnosti.²⁴⁾

Změny příslušnosti jsou dále stanoveny v obecním zřízení a ve správním řádu.

V obecním zřízení jde o delegaci tzv. přenesené působnosti, do níž spadá, jak výše uvedeno, i přestupková agenda, na základě veřejnoprávní smlouvy nebo na základě rozhodnutí krajského úřadu, není-li tato agenda řádně vykonávána.

Ve správním řádu jde jednak o § 80, řešící nečinnost původně příslušného správního orgánu, a to buď opět delegací, nebo atrakcí nadřízeného správního orgánu, a dále § 131.

Ochrana proti nečinnosti se v případě přestupkových řízení týká jak nečinnosti při vydání rozhodnutí ve věci, mezi něž je na místě počítat i usnesení o zastavení řízení²⁵⁾ (§ 80 odst. 1), tak i nečinnosti při zahájení řízení (§ 80 odst. 2).

Ve druhém uvedeném případě je správní orgán nečinný, pokud řízení nezahájí ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících jeho zahájení.

Třetím případem nečinnosti, řešitelným podle ustanovení § 80 ve spojení s § 6 odst. 1 správního řádu, je to, že správní orgán neprovede potřebné úkony k prověření oznámení o přestupku (jež je podnětem k zahájení řízení ve smyslu § 42 správního řádu), oznámení, aniž by zahajoval řízení, neodloží

²²⁾ Opět specifickou otázkou je, jak by tomu bylo v případě územně členěných statutárních měst a hl. města Prahy. Ministerstvo vnitra se v rámci konzultačního dne k přestupkové agendě 11. 12. 2018 přiklonilo k závěru, že § 63 zákona o odpovědnosti za přestupky nevylučuje z projednávání přestupku, jehož se dopustil člen zastupitelstva městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, magistrát tohoto územně členěného statutárního města.

²³⁾ Srov. MATES, P.: Obec v zákoně o přestupcích. *Trestněprávní revue* 4/2021, s. 232, citováno podle elektronické databáze nakladatelství C. H. Beck k 2. 1. 2022; JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., o. c., komentář k § 63.

²⁴⁾ Odlišné stanovisko, pokud jde o oznamování usnesení a v této souvislosti i možnost podání odvolání, zaujal poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ve svém závěru č. 164/2018 v případě vydání usnesení o odložení věci podle ustanovení § 76 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky, je ovšem třeba říci, že ve vztahu k osobě přímo postižené spácháním přestupku, jejíž souhlas je nutnou podmínkou pro zahájení řízení, a kterou poradní sbor (proto) považoval za osobu dotčenou takovým postupem.

²⁵⁾ Srov. VEDRAL, J.: *Správní řád*. 2. vydání. Praha, Bova Polygon, 2012, s. 694.

podle § 76 zákona o odpovědnosti za přestupky, nebo o svém postupu nevyrozumí (§ 42 správního řádu, § 76 zákona o odpovědnosti za přestupky).

Ve všech těchto případech má nadřízený správní orgán v § 80 odst. 4 následující nástroje: může a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3. Volba konkrétního opatření je pak na uvážení nadřízeného správního orgánu; měl by samozřejmě volit takové, jež povede k cíli, jímž je náležité vyřízení věci. V některých případech je ovšem volba opatření nasnadě: opatření podle písmene b) nebo c) by měl nadřízený správní orgán přijmout, je-li přesvědčen, že řízení o přestupku mělo být zahájeno²⁶⁾; má-li za to, že je třeba oznámení o přestupku dále prověřit, je na místě postup podle písmene a).²⁷⁾

V § 131 správního řádu jsou, jak výše uvedeno, další případy změny příslušnosti, tedy na prvním místě atrakce nadřízenému správnímu orgánu, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí, jde-li o řízení s velkým počtem účastníků, nebo u věci, u níž lze mít důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů (§ 131 odst. 1), dále delegace jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, u věci, u níž lze mít důvodně za to, že ovlivní právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu, nebo za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení, aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí (§ 131 odst. 2). Na třetím a čtvrtém místě je delegace v těch případech, kdy původně příslušný správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob způsobilý věc projednat a rozhodnout (§ 131 odst. 4), nebo z důvodu vhodnosti jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, a to buď s jeho souhlasem, nebo bez jeho souhlasu, má-li zde účastník řízení místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje (§ 131 odst. 5).

V přestupkovém řízení se z uvedených případů setkáváme pravidlem s posledními dvěma uvedenými případy změny příslušnosti.²⁸⁾ Obecně

²⁶⁾ Srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 80, citováno podle elektronické databáze nakladatelství C. H. Beck k 2. 1. 2022. Odlišně VEČEŘOVÁ, S.: Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. In *Správní právo, 2020, roč. LII, č. 3*, s. 137 – 148, ISSN 0139 - 6005, s. 142.

²⁷⁾ Srov. VEDRAL, J., o. c., s. 698.

²⁸⁾ Srov. BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S. a kol., o. c., komentář k § 62: „Podle § 131

stanovenou podmínkou pro ně je, aby k nim docházelo jen v důvodných případech a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo (§ 131 odst. 6). To je ovšem třeba uvést do souvislosti s konkrétní změnou příslušnosti; v případě tzv. nutné delegace podle § 131 odst. 4 lze sotva tento krok odmítnout s odůvodněním, že by tato změna příslušnosti příliš účastníky řízení zatěžovala.²⁹⁾

§ 131 odst. 4 delegaci z důvodu podjatosti všech úředních osob omezuje, oproti § 63 zákona o odpovědnosti za přestupky, také tak, že věci lze pověřit pouze ten správní orgán, jehož obvod sousedí s obvodem původně příslušného správního orgánu. Je ovšem zřejmé, proč takové omezení neplatí pro uvedený § 63: je-li z projednání věci vyloučen prvostupňový správní orgán pro podjatost jeho odvolacího správního orgánu, pak by v některých případech bylo více než obtížné pověřit řízením jiný správní orgán, jehož obvod sousedí s obvodem původně příslušného správního orgánu. Snad si lze položit otázku *de lege ferenda*, zda je nutno, aby byla uvedeným způsobem omezena delegace podle

odst. 5 správního řádu může být věc usnesením postoupena z důvodu vhodnosti i bez souhlasu účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu (tj. i pachatele, resp. podezřelého z přestupku), pokud má v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje (ustanovení bylo s účinností od 1. 7. 2017 upraveno zákonem č. 183/2017 Sb., aby takovýto postup umožňovalo, jako náhrada za § 55 odst. 3 zák. č. 200/1990 Sb.). V případě přestupkového řízení připadá v úvahu využití i dalších ustanovení správního řádu upravujících změny příslušnosti, zejména § 131 odst. 1 písm. a) a odst. 4 správního řádu. Podle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí. Podle § 131 odst. 4 správního řádu „nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob tohoto orgánu (případně členů kolegiálního orgánu) způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“ Na základě nápadu věcí k přezkumu usnesení krajských úřadů přicházejících oddělení občanskosprávnímu odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, o němž je autor informován, lze pro praxi a pro úsek přestupků proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku výše uvedený závěr o aplikaci ustanovení o změně příslušnosti uvedených v § 131, s výjimkou atrakce nadřízenému správnímu orgánu podle ustanovení § 131 odst. 1 písm. a), potvrdit.

²⁹⁾ Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání dospěl dokonce v závěru č. 77/2009 k takovému výkladu § 131 odst. 4 správního řádu, že nadřízený správní orgán není ani povinen zkoumat zákonnost ani věcnou správnost usnesení o vyloučení úřední osoby podle § 14 odst. 2 správního řádu; i v případě, že nadřízený správní orgán dospěje k závěru, že pravomocné usnesení o podjatosti úřední osoby je v rozporu s právními předpisy, takové usnesení ovšem není možné přezkoumávat v přezkumném řízení, na základě § 131 odst. 4 pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, neboť původně příslušný správní orgán není, na základě výše uvedeného pravomocného usnesení, způsobilý věc projednat a rozhodnout.

§ 131 odst. 4 správního řádu, pokud i pro tento postup platí obecná zásada procesní ekonomie.

Shrnutí:

Předmětem článku je otázka příslušnosti a její změny, rozebraná postupně v institutech zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jakož i v institutech zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jako obecného procesního předpisu. Ve změnách příslušnosti jde tedy zejména o zvláštní úpravu delegace věci podle § 63 zákona č. 250/2016 Sb., jakož i změna příslušnosti v rámci opatření proti nečinnosti, z důvodu vyloučení všech úředních osob a z důvodu vhodnosti po zahájení řízení. Tomuto rozboru předchází výklad o věcné a místní příslušnosti jako takové.

Competence of administrative body and its change in hearing of an administrative delict – summary:

The article deals with competence and its change. Firstly these questions are analysed in Act No. 250/2016 Coll., Liability for Administrative Delicts Act, than in general procedural law regulation, e.g. in Act No. 500/2004 Coll., Rules of Administrative Procedure. In particular the article gives attention a special regulation of delegation to Section 63 of Act No. 250/2016 Coll., delegation due to failure to act, delegation due to disqualification of all person in authority and delegation due to convenience. The article also deals with an interpretation of subject-matter competence and territorial competence.