

K novému zákonu o přestupcích

Prvního července letošního roku nabyl účinnosti dlouho připravovaný nový přestupkový zákon, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Hlavním rozdílem ve srovnání s předchozí úpravou je to, že nový zákon se vztahuje nejen na dřívější přestupky, tzn. přestupky upravené dříve obecně v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a pokud jde o konkrétní skutkové podstaty a případné odchylky od obecné úpravy dále v několika desítkách dalších zákonů, ale i na dřívější správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob, jakož i správní delikty nepodnikajících fyzických osob¹⁾. Všechny tyto kategorie správních deliktů nyní spadají pod společný pojem přestupek (§ 5 nového zákona).

S novým pojetím věcné působnosti²⁾ nového přestupkového zákona souvisí to, že obsahuje pro tyto přestupky obecnou hmotněprávní (zejm. podmínky odpovědnosti a pravidla pro ukládání trestů) i procesní (speciální procesní ustanovení ve vztahu k obecné úpravě správního řízení ve správním řádu) úpravu. Obecnou hmotněprávní a procesní úpravu dříve měly jen přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb., v případě správních deliktů právnických osob a podnikatelů a nepodnikajících fyzických osob taková či podobná (vlastně jakákoliv) obecná úprava chyběla.

Paradoxně však právě absence takové obecné úpravy a nutnost se s ní v praxi nějak vyrovnávat znamená, že nový zákon nepřináší ani pro oblast dřívějších správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob a správních deliktů nepodnikajících fyzických osob tak zásadní změny, jak by se mohlo z pouhého rozsahu nové zákonné úpravy zdát. Při neexistenci takové úpravy si nejprve judikatura soudů ve správním soudnictví a v návaznosti na ní i správní praxe musely nějak vypomoci a tak se i na správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob začala, jak v oblasti hmotněprávní, tak procesní, analogicky používat pravidla obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, případně i v trestním zákoně a trestním řádu.³⁾

¹⁾ Těch posledních, tzn. správních deliktů nepodnikajících fyzických osob, už v zákonech mnoho nebylo, neboť šlo o kategorii správních deliktů, která byla postupně „vytlačována“ přestupky, před 1. 7. 2017 šlo např. o § 54 a 55 lesního zákona.

²⁾ Z kvantitativního hlediska značným, viz 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, ze kterého vyplývá, jaké množství zákonů bylo třeba změnit, aby se z dřívějších správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob staly přestupky.

³⁾ Tak např. již v polovině 90. let minulého století Vrchní soud v Praze v rozhodnutí č. j. 6 A 216/93-34 z 22. 12. 1995 uvedl, že „soud, který vychází z obecně přijímané a v právním

Výchozí tezí soudní judikatury bylo to, že „pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů“ (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Sb. NSS č. 1338/2007). V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud dospěl na základě této teze k závěru, že je např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu. Řadu hmotněprávních i procesních institutů, které nyní obsahuje zákon č. 250/2016 Sb., již v uplynulých letech „nalezla“ judikatura a zcela nových pravidel v novém zákoně zase tolik není.

Judikatura tak např. dospěla k závěru, že i na správní delikty musí platit zásada *nullum crimen sine lege*⁴⁾, tedy že nejen trestné činy ale i správní delikty musí stanovit zákon a správní orgány si nemohou zákonem stanovené skutkové podstaty rozšiřovat (Sb. NSS č. 444/2005), tím méně zcela nově vytvářet. I na správní trestání vztáhla judikatura zásadu obsaženou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, tedy přípustnou retroaktivitu ve prospěch pachatele, kdy se trestnost posuzuje nikoliv podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, ale podle zákona pozdějšího, pokud je to pro pachatele výhodnější (Sb. NSS č. 461/2005).

V rozhodnutí č. j. 5 A 98/2001-36 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru (v návaznosti na judikaturu Vrchního soudu v Praze z 90. let minulého století), že je-li jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (souběh), k jehož projednání je příslušný týž správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a uloží sankci ve výměře nej přísněji trestného sbíhajícího se deliktu (zásada absorpční), nestanoví-li zvláštní zákon jinak. V rozhodnutí Sb. NSS č. 1546/2008 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že i výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí (analogicky k úpravě výroku rozhodnutí o přestupku v § 77 zákona č. 200/1990 Sb.) obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.

Analogicky k § 76 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 200/1990 Sb., se i pro správní

státě jediné možné zásady jednotného právního řádu státu, považuje za přípustné při logickém výkladu právního předpisu hmotného práva správního užití ustanovení jiného právního předpisu cestou analogie zákona tam, kdy to, co má být aplikováno, vůbec určitou otázku neřeší, nevede-li takový výklad k újmě pro účastníka řízení. Jiná možnost tu ostatně ani není, protože se nabízí i řada dalších otázek, které předpisy o sankcích neřeší buď vůbec, anebo zcela nedostatečně, přičemž bez jejich zodpovězení by nebylo možno vůbec spravedlivě rozhodovat (otázky jednočinného a vícečinného souběhu deliktů, zpětnost, podmínky deliktů způsobivosti, okolnosti vylučující protiprávnost a mnohé jiné).“.

⁴⁾ Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jiné újmny na právech nebo na majetku, lze za jeho spáchání uložit (vedle zásady, že není trestného činu bez zákona tak obsahuje tento článek i zásadu že bez zákona není ani trestu, která pochopitelně také platí i pro správní trestání – správní orgány mohou ukládat jen takové tresty, které jim zákon uložit umožňuje).

delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob dovozovaly důvody zastavení řízení o správním deliktu, neboť obecný § 66 odst. 2 správního řádu na tyto případy dost dobře použít nešel, a to i vzhledem k formě usnesení poznamenávaného do spisu. Analogicky se z § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., dovozovalo, že ani u správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob nelze v případě podání odporu uložit jiný druh sankce nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. A tak by se dalo pokračovat.

K pojmu přestupek

Zákon č. 250/2016 Sb., podřadil pod pojem „přestupek“ vedle dřívějších přestupků i správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob a nepodnikajících fyzických osob. Podle § 5 tohoto zákona platí, že přestupkem je (kromě dalších podmínek) jen takové *jednání, které zákon za přestupek výslovně označí*. Naplnění takového formálního znaku navazující na dřívější úpravu (§ 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.) vyžadovalo přejmenovat ty správní delikty, které tak dříve označeny nebyly a nová úprava se na ně měla vztahovat. Tohoto stavu bylo možné dosáhnout v zásadě dvěma způsoby. Ten spolehlivější představovala novelizace několika desítek zákonů, jak ji nakonec téměř na poslední chvíli provedl s účinností k 1. 7. 2017 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 a kterým kromě tohoto „prejmenování“ dosavadních správních deliktů došlo rovněž k uvedení dotčených ustanovení dosavadních zákonů do souladu se zákonem č. 250/2016 Sb.⁵⁾, případně k přijetí odchylných úprav v některých zákonech.⁶⁾

Druhou, záložní, variantou pro případ, že by se tak z nějakých důvodů nestalo a tento zákon nebyl přijat vůbec nebo nabyl účinnosti později než 1. 7. 2017, případně neobsahoval všechny potřebné novely (k čemuž nakonec došlo) bylo přechodné ustanovení obsažené v § 112 zákona č. 250/2016 Sb., které je sice částečně opravdu přechodným ustanovením, částečně ale rovněž nepřímou novelou⁷⁾ dosavadních zákonů obsahujících správní delikty. V jeho odst. 1 je uvedeno, že na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů⁸⁾, se *ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona*. Stanoví se fikce („hledí se jako ...“) formálního znaku pře-

⁵⁾ Šlo zejména o úpravy tzv. společných stanovení ke správním deliktům.

⁶⁾ Rozbor důvodnosti těchto odchylek by byl tématem na samostatný příspěvek.

⁷⁾ Inspirovanou částečně modelem použitým v § 180 správního řádu, i když tam šlo „jen“ o procesní právo, zatímco v § 112 zákona č. 250/2016 Sb., jde i o otázky hmotného práva.

⁸⁾ Nová zákonná úprava se nevztahuje na správní delikty označované, spíše doktrinárně než v pozitivním právu jako disciplinární delikty (kuriózní výjimkou je úprava obsažená v § 64 až 66 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), kde je upraven „disciplinární přestupek“, korektnější je úprava obsažená v § 49 a dalších zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, kde se mluví o disciplinárním provinění).

stupku ve smyslu § 5 zákona č. 250/2016 Sb. pro případ, že by (včas) nedošlo k výslovné novelizaci zákonů upravujících dříve správní delikty, aby se nová obecná úprava mohla začít hned od počátku své účinnosti v plném rozsahu používat.⁹⁾

Přestupek je v § 5 zákona definován jako společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Definice navazuje na definici přestupku v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., chybí negativní vymezení vůči jiným správním deliktům, neboť tato kategorie deliktů od 1. 7. 2017 z právního řádu do značné míry zmizela, právě v důsledku podřazení dřívějších správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob pod společný pojem přestupek. Spornou otázkou proto může být vztah nové obecné úpravy k tzv. pořádkovým deliktům, když i § 112 odst. 1 který stanoví fikci formálního znaku přestupku pro dřívější jiné správní delikty, se negativně vymezuje pouze vůči deliktům disciplinárním a nikoliv pořádkovým. Bylo by možné dovozovat, že z dosavadních pořádkových deliktů se na základě § 112 odst. 1 staly od 1. 7. 2017 přestupky podle nové úpravy. Proti tomu stojí argument rozdílného účelu úpravy přestupků na straně jedné a pořádkových deliktů na straně druhé, kdy v případě pořádkových deliktů není účelem postih určitých protiprávních jednání ale do-nucení k plnění povinností procesního charakteru, zpravidla ve správním řízení.

Součástí definice přestupku je i materiální znak (společensky škodlivý čin), což není v případě dřívějších přestupků novinka (§ 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. – jednání, které *porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*). V případě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob vzhledem k absenci obecné právní úpravy před 1. 7. 2017 materiální znak obecně stanoven nebyl (a nebyl stanovován ani v jednotlivých zákonech v tzv. společných ustanoveních o správních deliktech). Judikatura ho však dovodila i v jejich případě¹⁰⁾, takže novinkou není materiální stránka ani pro tyto správní delikty.

⁹⁾ I když „změnový“ zákon č. 183/2017 Sb., nakonec přijat byl a k 1. 7. 2017 nabyl účinnosti, nepodařilo se v něm z různých důvodů novelizovat všechny zákony, u kterých by to bylo zapotřebí, takže v něm chybí např. novela zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, novela zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce nebo novela zákona č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice) a také novely všech volebních zákonů (v případě volebních zákonů kvůli čl. 40 Ústavy ČR, aby se ze „změnového“ zákona nestal zákon volební).

¹⁰⁾ V rozhodnutí Sb. NSS č. 1338/2007 uvedl Nejvyšší správní soud, že „podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků – srov. § 3 odst. 1 trestního zákona a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Materiální stránka protiprávního jednání

V praxi není jednota v tom, jakým způsobem se s existencí materiální stránky přestupku v praxi vyrovnávat, tzn. co z toho vlastně vyplývá pro správní orgány z hlediska dokazování a odůvodnění rozhodnutí. V judikatuře lze nalézt tři odlišné přístupy k této otázce.¹¹⁾

Podle prvního z nich „...je třeba vždy zkoumat materiální stránku deliktů, a to ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj ... zpravidla nelze považovat jednání pachatele deliktu za nebezpečné již jen proto, že je protiprávní, neboť typová nebezpečnost vyjádřená v zákonem stanovené skutkové podstatě nepostačí a je třeba věc konkretizovat a zkoumat, zda charakter a stupeň konkrétní nebezpečnosti daného jednání se vůbec nachází v hranicích typové nebezpečnosti dané ve znacích jeho skutkové podstaty.“ (rozhodnutí NSS č. j. 7 Afs 27/2008 - 46 z 31. 10. 2008).

Podle druhého přístupu není naopak nutné naplnění materiální stránky odůvodňovat vůbec v těch případech, kdy protiprávní jednání není hraniční a porušení zákona je zjevné. V rozhodnutí č. j. 1 As 24/2013 - 28 z 6. 6. 2013, kde se posuzoval přestupek spočívající v překročení nejvyšší povolené rychlosti o více než 50 km/h uvedl Nejvyšší správní soud, že „.... správní orgán si byl vědom toho, že k odpovědnosti za přestupek musí být naplněny nejen formální znaky, ale právě i znak materiální. Správní orgán I. stupně shledal materiální znak za naplněný, byť výslovně tuto skutečnost neodůvodnil. Konstatoval, že zájem společnosti na dodržování pravidel provozu je zřejmý To je třeba přičíst tomu, že překročení zákonem dovolené rychlosti bylo značné. Nejednalo se tedy o mírné překročení rychlostního limitu. Zkoumání materiální stránky u tohoto typu přestupku, spojeného s jednoznačným zákonným limitem nejvyšší rychlosti, bude ostatně spíše výjimečné ... správní orgán I. stupně nebyl povinen otázku materiální stránky přestupku detailně rozebírat, a to s ohledem na značné překročení nejvyšší rychlosti.“.

Třetí přístup je pokusem o kompromis mezi oběma předchozími a podle něho „lze ... obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“ (rozhodnutí NSS č. j. 5 As 104/2008-45 ze 14. 12. 2009, Sb. NSS č. 2011/2010).

V prvním případě se správní orgán musí materiální stránkou správního deliktu zabývat v odůvodnění rozhodnutí vždy a doložit, že je naplněna, naopak

se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání.“.

¹¹⁾ Viz POTĚŠIL L.: Materiální stránka správních deliktů v odůvodnění rozhodnutí, *právní rozhledy* č. 21/2016, s. 732.

ve druhém případě se jí nemusí zabývat vůbec, neboť společenská nebezpečnost vyplývá již z faktu, že zákon určité jednání prostřednictvím správního deliktu postihuje, ve třetím případě se společenská nebezpečnost obecně předpokládá, takže se nemusí v každém jednotlivém případě prokazovat, nicméně v konkrétních případech může správní orgán dojít k závěru, pokud zjistí, ať již na základě návrhu účastníka řízení nebo z vlastní iniciativy, že existují „další významné okolnosti, které vylučují, aby ... jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti“, že společenská nebezpečnost dána není a o přestupek proto nejde.

K objektivní odpovědnosti za přestupek a některým jejím souvislostem

I když nový zákon rozšířil obsah pojmu „přestupek“ vedle dřívějších přestupků i na správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob a správní delikty nepodnikajících fyzických osob, neplatí pro všechny tyto dnešní přestupky stejná pravidla, pokud jde o podmínky odpovědnosti za přestupek. Zatímco k odpovědnosti za přestupky nepodnikajících fyzických osob se (tak jako dříve podle zákona č. 200/1990 Sb.) vyžaduje zavinění, obecně ve formě nedbalosti, pokud zákon nevyžaduje zavinění úmyslné (§ 13 odst. 1 a § 15 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.), odpovědnost za přestupek právnické osoby a podnikající fyzické osoby je i nadále (tak jako v době před 1. 7. 2017, kdy šlo o tzv. jiné správní delikty) odpovědností objektivní s možností liberace, tedy zproštěním odpovědnosti ze zákonem stanovených důvodů (§ 20 odst. 1 a § 21 v případě právnické osoby, resp. § 22 odst. 1 a 2 a § 23 odst. 1 v případě podnikající fyzické osoby). Nový zákon o přestupcích nešel stejnou cestou jako zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů, který zavinění jako podmínku vzniku odpovědnosti za trestný čin předpokládá i v případě právnických osob prostřednictvím osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné¹²⁾, i když i o této variantě se při tvorbě nového přestupkového zákona diskutovalo.

Se zákonem č. 418/2011 Sb., má nový přestupkový zákon společné to, že taxativně stanoví okruh fyzických osob, jejichž jednání je „přičitatelné“ právnické, jakož i podnikající fyzické osobě, aby mohla být v důsledku takového jednání odpovědná za přestupek. To dříve v právní úpravě chybělo a muselo se při neexistenci jiné úpravy vycházet z předpisů soukromého práva, zejména občanského zákoníku¹³⁾. Stejně jako v případě trestní odpovědnosti právnických

¹²⁾ Za pozornost stojí, že zákonem č. 183/2016 Sb., byl do § 8 zákona č. 418/2011 Sb., doplněn nový odstavec, který stanoví, že právnická osoba se trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné, tedy úprava odpovědnosti za zavinění byla doplněna liberačním důvodem, což je konstrukce, alespoň z pohledu principů správního trestání, dost neobvyklá.

¹³⁾ Vycházelo se přitom z teze, že „soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu

osob platí i pro jejich odpovědnost za přestupek, že není třeba zjistit konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, ale stačí prokázat, že muselo jít o fyzickou osobu spadající do takového okruhu osob a také že odpovědností právnické osoby, jakož i podnikající fyzické osoby, za přestupek není dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob, jejichž jednání je právnické osobě (podnikající fyzické osobě) přičitatelné, a odpovědností za přestupek těchto fyzických osob není dotčena odpovědnost právnické osoby (podnikající fyzické osoby) za přestupek (§ 20 odst. 6 a 7 zákona č. 250/2016 Sb.).

Na rozdíl od zákona č. 418/2011 Sb. nový přestupkový zákon žádné právnické osoby z odpovědnosti za přestupek nevylučuje¹⁴⁾. Mnohé předpisy z oblasti správního práva stanoví povinnosti všem právnickým osobám bez rozdílu, a pokud by měly být z odpovědnosti za přestupky vyloučeny např. stát, obce a kraje, znamenalo by to více než významné oslabení efektivity takových zákonů jako je zákon o zadávání veřejných zakázek nebo zákon o ochraně osobních údajů. Koneckonců ani zákony upravující před 1. 7. 2017 správní delikty právnických osob takové výjimky neznaly.

Odpovědnost podnikajících fyzických osob za přestupky je stejně jako u právnických osob a tak jako před 1. 7. 2017 založena rovněž na objektivním principu s možností liberace. Podnikající fyzická osoba se může přestupku dopustit jako každá jiná fyzická osoba svým vlastním jednáním nebo se jí přičítá jednání fyzických osob zákonem taxativně stanovených, především jejich zaměstnanců. Podmínkou je, že se tak stane při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním (§ 22 zákona č. 250/2016 Sb.).

Nový zákon o přestupcích nedefinuje, kdo se má pokládat za podnikající fyzickou osobu, při neexistenci jiné právní úpravy je třeba vycházet z občanského zákoníku (do 1. 1. 2014 obsahoval definici podnikatele obchodní zákoník v § 2), podle kterého je za podnikatele považován ten, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, a to se zřetelem k této činnosti (§ 420 odst. 1 občanského zákoníku). Dále se za podnikatele považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku a má se za to, že podnikatelem je osoba, která má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění podle jiného zákona (§ 421).

veřejnoprávní je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k "obecnému" právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že - zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordináční, organické v její původní podobě) - dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje "subsidiárně" použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel." (Sb. NSS č. 1034/2007).

¹⁴⁾ Podle § 6 zákona č. 418/2011 Sb., není Česká republika trestně odpovědná nikdy a územní samosprávné celky nejsou trestně odpovědné při výkonu veřejné moci.

Podnikatelem podle občanského zákoníku není oproti definici podnikatele v § 2 obchodního zákoníku jen ten, kdo má k podnikatelské činnosti nějaké veřejnoprávní oprávnění, ale i ten, kdo z hlediska předpisů veřejného práva podniká neoprávněně. Občanský zákoník (možná poměrně nenápadně ale zato dost významně) modifikoval od 1. 1. 2014 podmínky odpovědnosti za správné delikty (od 1. 7. 2017 přestupky) podnikajících fyzických osob. Fyzickou osobu, která z hlediska veřejnoprávních předpisů podniká neoprávněně, ať již v oblasti živnostenského nebo jiného podnikání, je možné postihovat nejen za výkon podnikatelské činnosti bez odpovídajícího veřejnoprávního oprávnění, ale i za porušení povinností vztahujících se na podnikatele, za které se takové osoby před 1. 1. 2014 nepokládaly a postihovat je bylo možné zásadně jen za neoprávněné podnikání.

I tato otázka, tzn. zda by neměl přestupkový zákon vztahovat odpovědnost za přestupky jako veřejnoprávní delikty jen na osoby, které disponují veřejnoprávním oprávněním k podnikatelské činnosti, typicky živnostenským oprávněním, tak jako tomu bylo podle § 2 obchodního zákoníku, byla při přípravě nového zákona diskutována, převážil ale názor, že je třeba vycházet z definice podnikatele v občanském zákoníku, tedy v praxi setrvat u stávající právní úpravy účinné od 1. 1. 2014.

S principem objektivní odpovědnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob, tedy odpovědnosti bez ohledu na zavinění, souvisí otázka, jakým způsobem se mají v jejich případě v praxi aplikovat ty instituty nového zákona, které nepočítají s objektivní odpovědností ale s odpovědností za zavinění. Jde např. o nově zavedený pokus přestupku podle § 6 zákona, který sice v případě právnické a podnikající fyzické osoby na rozdíl od nepodnikající fyzické osoby nestanoví jako podmínku odpovědnosti za pokus úmysl přestupek spáchat, otázka ale je, zda je vůbec myslitelné, aby byl pokus o něco, v daném případě jednání naplňující znaky skutkové podstaty přestupku, neúmyslný a zda ze samotné povahy pojmu pokus neplyne, že musí být spojen s úmyslem jednatelovy osoby.

Dalším takovým institutem je spolupachatelství podle § 11 zákona. I v tomto případě vyžaduje právní úprava tehdy, kdy spolupachatelem má být právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba pouze „společné jednání“ a nikoliv „úmyslné společné jednání“ jako u spolupachatelství (nepodnikajících) fyzických osob, nicméně i tady je otázkou, zda samotný institut spolupachatelství nepředpokládá ze své podstaty úmyslné jednání. Podobné otázky mohou být spojeny i s definicí pokračování v přestupku, kde jednou z podmínek je „jednotný záměr“, kterým mají být vedeny jednotlivé dílčí útoky, kdy v případě pojmu záměr lze také uvažovat o tom, že není záměru bez úmyslu.

Jednou z možností, jak tento problém vyřešit, je posuzovat v těchto případech subjektivní stránku jednání u těch fyzických osob, jejichž jednání je v konkrétním případě přičitatelné právnické či podnikající fyzické osobě, což nic nemění na obecném principu objektivní odpovědnosti v případě těchto subjektů, zmíněné instituty se ale zřejmě institutu objektivní odpovědnosti poněkud vzpírají.

Diskutovaným ustanovením při přípravě nového zákona bylo ustanovení o rozsahu osobní působnosti, konkrétně otázka, zda mají být z osobní působnosti zákona i nadále paušálně vyňati příslušníci bezpečnostních sborů a osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci (§ 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb.) nebo zda se má toto vynětí týkat jen přestupků spáchaných v souvislosti s výkonem služby. I když se původně předpokládalo, že tyto osoby budou z osobní působnosti zákona vyňaty jen v případě přestupků, které souvisejí s výkonem jejich služby, nakonec se zůstalo u dřívější úpravy a plošné výjimky pro všechny přestupky těchto osob.¹⁵⁾ Tyto přestupky se budou i nadále projednávat podle ustanovení příslušných zákonů o disciplinární odpovědnosti osob ve služebním poměru.¹⁶⁾

Novinkou je v rámci úpravy osobní působnosti ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb., které má zamezit praktickým problémům vyplývajícím z dřívější úpravy, konkrétně vydávání nezákonných rozhodnutí ze strany orgánů příslušných k projednávání přestupků¹⁷⁾ a také procesnímu taktizování osob, se kterými je vedeno řízení o přestupku, ačkoliv jsou z osobní působnosti zákona vyňaty¹⁸⁾. Zákon v § 4 odst. 6 rozšiřuje působnost správních orgánů příslušných

¹⁵⁾ Výjimka z osobní působnosti se i nadále vztahuje rovněž na osoby během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence [dříve § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., dnes § 4 odst. 5 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb.], kde z pochopitelných důvodů nevzniká při aplikaci dané právní úpravy tolik problémů jako v případě osob ve služebním poměru vyplývajících z toho, že správní orgán příslušný k projednávání přestupků projednává jednání osoby, které má znaky přestupku, aniž by věděl a mohl vědět, že tomu tak je, což nový zákon řeší v § 4 odst. 6.

¹⁶⁾ § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., a § 186 a další zákona č. 361/2003 Sb.

¹⁷⁾ Pokud správní orgán příslušný k projednávání přestupků projednává jednání, které má znaky přestupku a kterého se dopustila osoba z osobní působnosti zákona vyloučená, je, resp. dříve bylo, jeho rozhodnutí přinejmenším nezákonné, neboť porušuje ustanovení o osobní působnosti zákona. Může být sporné, zda jde pouze o nezákonnost nebo rovnou nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu, tedy pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti, když jde o porušení ustanovení o osobní působnosti. Ve prospěch nicotnosti z důvodu nedostatku věcné příslušnosti může mluvit to, že k postihu jednání majících znaky přestupku jsou v případě osob ve služebním poměru věcně příslušné služební orgány podle příslušných zákonů, ve prospěch nezákonnosti z důvodu „pouhého“ porušení ustanovení o osobní působnosti může mluvit to, že mezi přestupkem a jednáním majícím znaky přestupku není prakticky žádný věcný rozdíl a zákony upravující služební poměry odkazují v případě postihu těchto jednání na obdobné použití obecné úpravy přestupků (§ 51 odst. 2 věta druhá zákona č. 221/1999 Sb., a § 189 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.). Je tedy otázkou, zda je i v tomto případě splněna podmínka, že orgán příslušný k projednávání přestupků není vůbec věcně příslušný.

¹⁸⁾ Předchozí úprava umožňovala osobě, s níž se přestupkové řízení vedlo, pokud pro ni řízení dopadlo nepříznivě nebo tomu vše nasvědčovalo, sdělit správnímu orgánu až v pozdější fázi řízení, že je osobou, která je z osobní působnosti zákona vyňata a že s ní řízení o přestupku z tohoto důvodu vůbec nelze vést. V důsledku toho se mohlo stát dané protiprávní jednání prakticky nepostizitelným, neboť mezitím mohla uběhnout prekluzivní lhůta pro projednání příslušného disciplinárního deliktu.

k projednávání přestupků i na jednání, která mají znaky přestupku a dopustí se jich osoby, které jsou z osobní působnosti zákona vyňaty, a to v případě, že správnímu orgánu projednávajícímu věc jako přestupek není do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci.¹⁹⁾ V takovém případě se jednání projedná jako přestupek podle obecné úpravy, včetně řízení o případném opravném prostředku a důvod nezákonnosti, případně nicotnosti, daného rozhodnutí tím odpadne.

K zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím času

Významný rozdíl oproti stávající úpravě, zejména v případě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob, představuje úprava zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí času (§ 30 až 32). Promlčecí doba činí podle nové obecné úpravy 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Zvláštní zákony mohou stanovit promlčecí dobu jinou, zpravidla delší, pokud by to vyžadovala závažnost přestupku, což se také v několika případech prostřednictvím zákona č. 183/2017 Sb. stalo.²⁰⁾

Úprava zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby sjednocuje²¹⁾ dřívější značně neurovnanou úpravu, kdy byl v rámci společných ustanovení ke správním deliktům v jednotlivých zákonech upravován zánik odpovědnosti za delikt různě, většinou jako kombinace subjektivní (zpravidla tříleté, dvouleté, příp. jednoleté) a objektivní (zpravidla dvouleté, tříleté, příp. pětileté lhůty) lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu, popř. kombinace subjektivní (a objektivní) lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu a objektivní lhůty pro uložení sankce, nebo kombinace subjektivní a objektivní lhůty pro uložení sankce. Praktické problémy vyvolávaly zejména subjektivní lhůty a určování jejich počátku, tzn. podle čeho jednoznačně stanovit, kdy se správní orgán „dozvěděl“ o spáchání správního deliktu, což se i z hlediska judikatury soudů ve správním soudnictví ukázalo jako těžko řešitelný úkol.²²⁾

¹⁹⁾ Uvedený postup se nevztahuje na osoby během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, které jsou sice z osobní působnosti zákona také vyňaty, ale v jejich případě je mnohem méně pravděpodobné, že by se s nimi vedlo řízení o přestupku, který je ve skutečnosti disciplinárním deliktem.

²⁰⁾ Např. § 46e odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, § 23 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže nebo § 120 odst. 4 zákona č. 12/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

²¹⁾ Alespoň z modelového hlediska, když délka promlčecí doby může být ve zvláštních zákonech stanovena odlišně.

²²⁾ V poslední době šlo v těchto případech vycházet z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se sice vyjadřovalo k počátku běhu subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, ale pravidlo šlo vztáhnout i na správní delikty. Soud v rozhodnutí č. j. 9 As 183/2014 – 34 z 21. 5. 2015 konstatoval, že za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu

Zákon současně stanoví, co se do promlčecí doby nezapočítává (§ 32 odst. 1), jde např. o dobu, kdy se o daném skutku vedlo trestní řízení nebo kdy v dané věci probíhalo soudní řízení správní podle správního řádu (po dobu překážky promlčecí doba neběží a po odpadnutí překážky opět pokračuje). Zákon také stanoví, v jakých případech se promlčecí doba přerušuje (§ 32 odst. 2), což je např. oznámení zahájení řízení o přestupku nebo vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným (přerušením promlčecí doby začíná nová promlčecí doba). V takovém případě odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání a jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, nejpozději 5 let od jeho spáchání, aby byla stanovena absolutní hranice zániku odpovědnosti (i tady některé zákony stanoví dobu delší²³⁾). Úprava zániku odpovědnosti promlčením navazuje na model obsažený v § 20 zákona č. 200/1990 Sb., tak jak bylo toto ustanovení upraveno zákonem č. 204/2015 Sb., takže o úplnou novinku, vzhledem k dosavadním úpravám ale poměrně zásadní, jde „jen“ v případě dosavadních správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob.

I v případě nové obecné úpravy zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku promlčení se nový zákon, podobně jako v případě přejmenování dosavadních jiných správních deliktů na přestupky, snažil předejít situaci, kdy v důsledku nepřijetí, opožděného přijetí či neúplnosti „změnového zákona“ by se nová obecná úprava dostala do kolize se zvláštními zákony, v tomto případě konkrétně právě s ustanoveními o lhůtách pro zahájení řízení či uložení sankce za správní delikt obsaženými zpravidla v tzv. společných ustanovení o správních deliktech. V § 112 odst. 2 věty první bylo proto stanoveno, že ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí²⁴⁾ s tím, že odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.²⁵⁾

z roku 2004, je třeba považovat den, kdy správní orgán získal dokumenty a informace, z nichž později usoudil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

²³⁾ Např. § 27a odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 68 odst. 2 zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu nebo § 142 odst. 2 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

²⁴⁾ Dotčená ustanovení se neměla prostřednictvím § 112 odst. 2 zrušit, ale mělo se „pouze“ zabránit jejich aplikovatelnosti („nepoužijí se“).

²⁵⁾ Účelem první věty v § 112 odst. 2 bylo podobně jako v případě první věty odstavce 1 nepřímou novelizovat zvláštní zákony v případě tzv. společných ustanovení o správních deliktech a vyloučit ode dne účinnosti nového zákona aplikaci ustanovení o lhůtách pro zahájení řízení či uložení sankce za správní delikt, která by se jinak zřejmě chápala jako *lex specialis* k nové obecné úpravě zániku odpovědnosti za přestupek, což by účinky nové obecné úpravy značně oslabovalo. Pokud jde o druhou větu odst. 2, podle které odpověd-

Úprava obsažená v § 112 odst. 2 má pravděpodobně širší dosah, než jen jako do budoucna působící nepřímá novela²⁶⁾ dřívějších společných ustanovení o správních deliktech, pokud jde o lhůty pro zánik odpovědnosti, a znamená zřejmě, že ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se nepoužijí nejen ve správních řízeních, která budou nebo byla zahájena po 1. 7. 2017 pro případ, že jde o řízení vedené podle zákona, který nebyl zákonem č. 183/2017 Sb., novelizován a společná ustanovení o správních deliktech, včetně lhůt pro zánik odpovědnosti za tyto delikty, zůstala v těchto zákonech i po tomto datu obsažena²⁷⁾, ale i na správní řízení, která byla zahájena již před tímto datem a měla by se dokončovat podle dosavadních úprav.

Odstavec 2 je pravděpodobně speciální ustanovení k odst. 1, které se vztahuje i na řízení zahájená před 1. 7. 2017, čemuž může nasvědčovat i druhá věta odst. 2, podle níž odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, což může naznačovat, že odpovědnost za taková protiprávní jednání může (na základě aplikace nové obecné úpravy zániku odpovědnosti uplynutím promlčecí doby) zaniknout později, tedy až poté, co by uplynula lhůta vyplývající z dosavadní právní úpravy, kterou ale na základě odst. 2 nelze po 1. 7. 2017 použít, takže se musí postupovat podle úpravy nové.

Věc je o to komplikovanější, že dřívější právní úpravy zániku odpovědnosti za jiné správní delikty v důsledku uplynutí času používaly v různých zákonech pro stanovení zániku odpovědnosti různé kombinace subjektivních a objektivních lhůt pro zahájení řízení a pro uložení pokuty a zkombinovat tyto rozdílné konstrukce s novou obecnou úpravou účinnou od 1. 7. 2017 není jednoduché. Jinak se budou posuzovat případy, kdy zvláštní zákon stanovil objektivní lhůtu pro uložení pokuty počítanou od okamžiku spáchání správního deliktu, pokud

nost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt vyplývajících z dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, toto pravidlo mělo být chápáno jako *lex specialis* k druhé větě odst. 1, kde je stanoveno, že odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, přičemž podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. Nová obecná úprava zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku promlčení obsažená v 30 až 32 by s největší pravděpodobností byla chápána, alespoň ve většině případů, jako úprava příznivější, zejména ve srovnání s úpravami, které stanovily pouze lhůty (subjektivní a objektivní) pro zahájení řízení a takových úprav byla většina.

²⁶⁾ Nepřímé novelizace zvláštních zákonů nakonec nebylo třeba, neboť zákonem č. 183/2017 Sb., byla společná ustanovení o správních deliktech ze zvláštních zákonů (až na několik výjimek) vypuštěna, včetně oněch lhůt.

²⁷⁾ Jde např. o zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce nebo zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice) a všechny volební zákony.

konec této lhůty nastane po 1. 7. 2017²⁸⁾, v porovnání s případy, kdy zákon stanovil „jen“ subjektivní a objektivní lhůtu pro zahájení řízení a toto řízení bylo zahájeno před 1. 7. 2017.

Úprava v § 32 váže stavení a přerušení běhu promlčecí doby na právní skutečnosti, kterým nejde přikládat (retroaktivně) právní účinky v případě, kdy nastaly před 1. 7. 2017, a to ani pro řízení zahájená před ani po tomto datu, takže pokud by se § 112 odst. 2 vztahoval i na řízení zahájená před 1. 7. 2017, bude v praxi záležet na tom, jaká část takového řízení spadá do období před a jaká do období po 1. 7. 2017, neboť jen pro období po 1. 7. 2017 je možné na základě § 112 odst. 2 uvažovat o aplikaci nové úpravy (s argumentem, že dřívější úpravu na základě tohoto ustanovení použít nejde) a v jejím rámci i § 32. Takový přístup ale může vést k neodůvodněným rozdílům, neboť čím delší část správního řízení spadá do období po 1. 7. 2017, tím větší se otevírá prostor pro právní účinky, které mohou nastat v důsledku právních skutečností podle § 32 odst. 1 a 2 a naopak.

K přechodu odpovědnosti za správní delikt na právního nástupce

Se zánikem odpovědnosti právnické osoby za přestupek souvisí úprava, která má zániku odpovědnosti bránit, aby se právnická osoba nemohla vyhnout odpovědnosti tím, že zanikne, a sice obecná úprava přechodu odpovědnosti za přestupek na právního nástupce právnické osoby (§ 33). Dříve byl institut přechodu odpovědnosti upraven jen v některých zákonech, např. § 22b odst. 6 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nebo § 91d odst. 6 a 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) a vzhledem k tomu, že šlo o odpovědnost za veřejnoprávní delikty, nebylo možné přechod odpovědnosti při neexistenci výslovné úpravy dovozovat z předpisů soukromého práva. Současně dostaly správní orgány příslušné k projednávání přestupků významnou pravomoc, a sice zakázat v průběhu řízení o přestupku zrušení, zánik nebo přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má správní orgán důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek (pokud by mohla zaniknout bez právního nástupce) nebo výkonu správního trestu nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna (§ 88).

Přechod odpovědnosti za přestupek se může týkat i podnikající fyzické osoby, a to tehdy, když v případě její smrti pokračuje v její podnikatelské činnosti jiná

²⁸⁾ Pokud lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt vyplývající z dřívější právní úpravy spáchaný před 1. 7. 2017 skončila před tímto datem, odpovědnost za správní delikt tím zanikla a ani § 112 odst. 2 nového zákona nemůže tuto odpovědnost „obnovit“, v případě § 112 odst. 2 může jít jen o případy, kdy uplynutí lhůty pro uložení pokuty a tím pro zánik odpovědnosti vyplývající z dřívější úpravy spadá do doby po 1. 7. 2017.

osoba (§ 34 zákona č. 250/2016 Sb.), jak to předpokládá např. § 13 živnostenského zákona²⁹⁾. Výslovně je stanoveno to, co už platilo dříve, a sice že pozbytí statusu podnikatele nemá za následek zánik odpovědnosti za přestupek, kterého se fyzická osoba dopustila v době, kdy podnikatelem byla (§ 23 odst. 2), neboť odpovědnost za přestupek se posuzuje podle okolností v době jeho spáchání, tedy v době, kdy daná osobě podnikatelem byla a v daném případě nedochází k zániku právního subjektu, neboť fyzická osoba existuje dál, jen už bez podnikatelského oprávnění.³⁰⁾

Hmotněprávní část zákona dále obsahuje několik nových institutů inspirovaných trestním zákoníkem, což navazuje na v úvodu zmiňovanou tezi, že „pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů“. Jde o trestnost pokusu přestupku (§ 6), která bude možná jen v případech stanovených zvláštními zákony, dále definici pokračujícího přestupku, trvajících a hromadného přestupku³¹⁾, definici spolupachatele (§ 11), organizátora, návodce a pomocníka (§ 13 odst. 4), ustanovení o skutkovém a právním omylu (§ 16 a 17) nebo ustanovení rozšiřující okruh okolností vylučujících protiprávnost, kdy vedle klasických, tzn. krajní nouze a nutné obrany, jsou to dále svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně (§ 26 až 28). Novinkou je rovněž ustanovení o zvláštním subjektu přestupku (§ 12) a ustanovení o odpovědnosti zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby (§ 14).

K podmínkám pro ukládání správních trestů

Mnohem rozsáhlejší je ve srovnání s dřívější úpravou³²⁾ úprava podmínek pro ukládání správních trestů (§ 35 až 50). Z katalogu trestů vypadl nedávno zavedený zákaz pobytu, naopak přibyl trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku (§ 50)³³⁾, novinkou je i možnost uložit propadnutí náhradní hodnoty jako alter-

²⁹⁾ Možnost pokračovat ve výkonu podnikatelské činnosti je speciálně upravena i v některých zákonech, které upravují formy podnikání vyňaté z působnosti živnostenského zákona, kde by jeho § 13 nešel použít, např. § 27 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.

³⁰⁾ Toto pravidlo dovozované v praxi již před 1. 7. 2017 se tak vztahuje i na správní delikty, ke kterým došlo před tímto datem a u kterých se má odpovědnost posuzovat podle dosavadních předpisů podle § 112 odst. 1.

³¹⁾ Nejde o úplnou novinku, neboť s těmito instituty pracovala judikatura už dříve, např. č. j. 1 As 49/2012-33 (pokračování v přestupku), č. j. 5 As 21/2007 – 99 (trvajících přestupek) nebo Sb. NSS č. 1338/2007 (hromadný přestupek).

³²⁾ V případě přestupků šlo především o § 12 odst. 1 zákona č. 2000/1990 Sb., v případě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob pak o pravidlo ukládané obvykle do společných ustanovení o správních deliktech, podle kterého se při určení výše pokuty právnické osobě mělo přihlídnout k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobilosti jeho spáchání, jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

³³⁾ Tento trest bude možné ukládat jen v případech stanovených zákonem a jen podnikající fyzické nebo právnické osobě. Nedotčena touto úpravou zůstala ustanovení, která některým správním orgánům ukládají zveřejňovat jejich pravomocná rozhodnutí, včetně rozhodnutí o správních deliktech, neboť v tomto případě nejde o trest ale zákonnou informační povinnost, např. § 36j odst. 2 zákona č. 211/1992 Sb., o bankách nebo § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

nativa trestu propadnutí věci pro případ, že pachatel uložení takového trestu zmaří³⁴⁾. Podrobně jsou upravena kritéria pro určování druhu a výměry trestu (§ 37 a 38), jakož i polehčující a přitěžující okolnosti (§ 39 a 40). I v tomto případě je třeba přihlížet k přechodnému ustanovení, kde je v § 112 odst. 3 uvedeno, že na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější. Jde opět částečně o nepřímou novelu zákonných úprav z období před 1. 7. 2017, která měla předejít situaci, aby se zejména opakovaně používané pravidlo pro uložení pokuty za správní delikt právnické nebo podnikající fyzické osoby vkládané do společných ustanovení ke správním deliktům, podle kterého se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlíželo k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, k jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, nepokládalo za *lex specialis* k nové obecné úpravě pravidel pro ukládání správních trestů, pokud by nebyl (včas) přijat změnový zákon nebo v něm byly mezery.

V případě ukládání trestu za více přestupků se setrvalo u absorpční zásady, kdy se trest ukládá podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný³⁵⁾ a v souvislosti s tím u povinného společného řízení³⁶⁾. Nově se v případě ukládání trestu za více přestupků umožňuje uložit pokutu ve vyšší sazbě tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky (§ 41).

Nová zákonná úprava zobecňuje rovněž institut upuštění od správního trestu, který se před 1. 7. 2017 uplatňoval jen v případě přestupků, pokud samotné projednání věci před správním orgánem stačilo k nápravě pachatele (§ 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.), podle nové úpravy (§ 43 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.) se přitom přihlíží k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele. Uplatnění tohoto institutu i na dřívější správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob vedlo k nahrazení pro tento typ deliktů dříve používané konstrukce obligatorního uložení pokuty („uloží se pokuta“)³⁷⁾ volnější konstrukcí „lze uložit pokutu“, což vytváří pros-

³⁴⁾ Inspirací byl pravděpodobně § 71 trestního zákoníku.

³⁵⁾ Tato zásada se dříve výslovně vztahovala jen na přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb., viz § 12 odst. 2 tohoto zákona, judikatura a v návaznosti na ni správní praxe nicméně dovodila nutnost aplikovat tuto zásadu i na správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob (např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6A 216/93 z 22. 12. 1995).

³⁶⁾ Dříve § 57 zákona č. 200/1990 Sb., aplikovaný v praxi analogicky i na jiné správní delikty právě v souvislosti s analogicky uplatňovanou absorpční zásadou.

³⁷⁾ Vycházelo se z toho, že na rozdíl od dřívějších přestupků není u jiných správních deliktů upuštění od potrestání možné, neboť to zákonná úprava výslovně nepřipouštěla, i když i v těchto případech by bylo možné aplikovat analogicky úpravu obsaženou v § 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., neboť by to byla analogie ve prospěch pachatele opírající se o tezi formulovanou judikaturou, a sice je „přípustné při logickém výkladu právního předpisu hmotného práva správního užití ustanovení jiného právního předpisu cestou analogie zákona tam, kdy to, co má být aplikováno, vůbec určitou otázku neřeší, nevede-li takový výklad k újmě pro účastníka řízení“ (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 216/93-34 z 22. 12. 1995).

tor pro „pouhé“ vyslovení viny bez uložení sankce. Institut upuštění od správního trestu se uplatňuje rovněž v případech, kdy přestupky téhož pachatele nebyly, ač měly být, projednány v povinném společném řízení, a trest uložený za některý z takto samostatně projednaných přestupků je možné považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení, kdyby se takové řízení vedlo (§ 43). Absorpční zásada jako hmotněprávní zásada se tak naplní i tehdy, pokud nebude splněn její procesní předpoklad, kterým je společné řízení.³⁸⁾

Vedle upuštění od uložení správního trestu je nově možné, částečně zřejmě po vzoru podmíněného zastavení trestního stíhání v trestním řádu (§ 307 trestního řádu), podmíněné upuštění od uložení správního trestu (§ 42), a to tehdy, pokud vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma, anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a vzhledem k osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. V takovém případě se pachateli uloží, aby ve stanovené lhůtě nahradil škodu, kterou přestupkem způsobil, nebo aby vydal bezdůvodné obohacení získané přestupkem, a stanoví se způsob, jakým tak má učinit. Pokud se tak nestane, novým rozhodnutím (§ 99 odst. 2) se zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a pachateli se uloží správní trest.

K řízení o přestupcích

Třetí část zákona je věnována úpravě řízení o přestupcích. V zásadě se tu sleduje (a v řadě případů rozvíjí) model obsažený dříve v třetí části zákona č. 200/1990 Sb. Tato úprava se na správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob nevztahovala, nicméně judikatura soudů a správní praxe dovodila na základě analogie nutnost aplikovat řadu pravidel obsažených v této části i na řízení o těchto deliktech (např. povinné společné řízení o více správních deliktech téže osoby nebo nemožnost uložit vyšší výměru pokuty v případě odporu proti příkazu). Nyní se nová úprava vztahuje na řízení o dřívějších správních deliktech právnických osob a podnikajících fyzických osob (dnes přestupcích) v plném rozsahu.

V nové úpravě není obsaženo ustanovení, které by bylo obdobou § 51 zákona č. 200/1990 Sb., který odkazuje na subsidiární použití správního řádu na přestupkové řízení, není nicméně pochyb o tom, že přestupkové řízení je řízením ve smyslu § 9 správního řádu a subsidiarita správního řádu obecně vyplývá z jeho § 1 odst. 2. V tom rozsahu, v jakém třetí část zákona č. 250/2016 Sb., neobsahuje

³⁸⁾ Navazuje se tím vlastně na dosavadní judikaturu, kdy Nejvyšší správní soud v rozhodnutí Sb. NSS č. 2248/2011 dospěl k závěru, že nevede-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků.

speciální procesní úpravu, se postupuje podle správního řádu, zejména podle ustanovení jeho části druhé a třetí, v případě postupu správních orgánů před zahájením řízení o přestupku i podle ustanovení jeho části čtvrté³⁹⁾.

Ustanovení § 60 zákona č. 250/2016 Sb., nese označení „Věcná příslušnost“, jde ale pouze o zbytkovou úpravu věcné příslušnosti, jejíž rozhodující část se skrývá za vedlejší větou „nestanoví-li zákon jinak“. Část třetí představuje procesní úpravu, jejímž účelem ani nemůže být upravovat ve větším rozsahu věcnou příslušnost k projednávání přestupků, což koneckonců nečinil ani § 52 zákona č. 200/1990 Sb., který obecně odkazoval na příslušnost správních orgánů podle zvláštních zákonů. Takové odkazovací ustanovení sice § 60 neobsahuje, totéž lze ale dovodit z obecného § 10 správního řádu. Z § 60 vyplývá zbytková příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, která dříve byla stanovena v § 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. pro případ, že by zákon upravující přestupky nestanovil žádnému správnímu orgánu věcnou příslušnost k jejich projednávání (takových případů zřejmě mnoho není ani nebude)⁴⁰⁾.

Věcnou příslušnost stanoví § 60 odst. 2 (všem) obecním úřadům k projednávání tam vypočtených přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny v § 4 odst. 2, v § 5, 7 a 8 zákona č. 251/2016 Sb. S tím souvisí § 103 odst. 1, kde je uvedeno, že působnost stanovená orgánům obce (a kraje) podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti.⁴¹⁾

Obce mohou i nadále (§ 61) tak jako podle předchozí úpravy prostřednictvím starosty zřizovat komisi pro projednávání přestupků jako zvláštní orgán obce pro výkon přenesené působnosti (obecně § 106 obecního zřízení). Nově je stanoveno, jaké přestupky lze této komisi svěřit⁴²⁾ a že při zřízení komise musí být

³⁹⁾ Správní řád je paradoxně vůči sobě samému obecným i speciálním předpisem současně, neboť pro postup správních orgánů před zahájením správního řízení se při neexistenci jiné úpravy subsidiárně použijí ustanovení čtvrté části správního řádu, a to na základě § 158 odst. 1, resp. § 177 odst. 2 v kombinaci s § 1 odst. 2 správního řádu.

⁴⁰⁾ Jde současně o speciální ustanovení k § 133 odst. 1 správního řádu, který pro rozhodování v oblasti státní správy stanoví zbytkovou příslušnost ústředního správního úřadu, do jehož působnosti daná věc spadá nebo jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.

⁴¹⁾ Odkazuje se jen na působnost podle „tohoto zákona“, v případě věcné příslušnosti k projednávání přestupků upravené v jiných zákonech by charakter působnosti, tzn. zda jde o přenesenou působnost, měl být upraven v těchto zákonech, jako např. § 13 odst. 5 stavebního zákona. Jinak by platilo obecné pravidlo obsažené v § 8 obecního a § 4 krajského zřízení, resp. § 33 zákona o hlavním městě Praze, tzn. stanoví-li zákon působnost územního samosprávného celku a nestanoví, že jde o působnost přenesenou, platí, že jde o působnost samostatnou.

⁴²⁾ Podle § 61 odst. 1 může komise projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku a přestupky, o kterých to stanoví jiný zákon. Podle tohoto ustanovení „komise projednává přestupky namísto obecního úřadu“, ale v § 60 odst. 2, který stanoví příslušnost obecního úřadu, nejsou uvedeny přestupky proti státní správě. Pokud podle výslovného znění § 61 odst. 1 tyto přestupky komise projednává „namísto obecního úřadu“ mělo by to znamenat, že příslušnost obecního úřadu k projednávání těchto přestupků vyplývá nikoliv z § 60 odst. 2, ale z § 61 odst. 1,

(nejspíše v aktu o jejím zřízení) uvedeno, jaké přestupky bude projednávat.⁴³⁾ Jde o to, aby byla jednoznačně stanovena hranice příslušnosti mezi touto komisí a obecním úřadem, který je jinak, tzn. pokud komise zřízena není, k projednávání přestupků (které je přenesenou působností) příslušný na základě § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení. Novinkou je opuštění požadavku, aby komise měla pouze tři členy, napříště se vyžaduje pouze lichý počet členů. Na komisi pro projednávání přestupků se i nadále podpůrně vztahuje § 134 správního řádu o řízení před kolegiálním orgánem.

Nová úprava vylučuje (§ 103 odst. 2), aby bylo projednávání přestupků svěřeno komisi rady obce jako poradnímu orgánu, což dosavadní úprava připouštěla v případě přestupků v § 53 odst. 3 poslední věta zákona č. 200/1990 Sb. (a obecně v případě přenesené působnosti v obecním zřízení v § 104 odst. 3 písm. c) a § 122 odst. 2). Tyto komise mohou na základě § 112 odst. 4 pouze dokončit řízení zahájená před 1. 7. 2017.

Prísnejší úpravu obsahuje zákon v prípade veřejnoprávních smluv, prostřednictvím kterých by obce na základě § 63 obecního zřízení chtěly zajišťovat výkon přestupkové agendy, kterou nejsou s to vykonávat samy. Na základě § 105 zákona č. 250/2016 Sb., je možné, aby obec uzavřela takovou veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se nachází a takovou veřejnoprávní smlouvou je možné přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků. Na stávající veřejnoprávní smlouvy to nemá vliv a jejich kontinuitu zajišťuje přechodné ustanovení v § 112 odst. 8, případné změny smluv už ale budou muset probíhat podle nové úpravy.

Zásadní novinkou je speciální úprava odborných požadavků na oprávněné úřední osoby, které mají přestupky v jednotlivých správních orgánech projednávat. Ustanovení § 111 vyžaduje, aby tyto osoby měly vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice nebo vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázaly v takovém případě odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra⁴⁴⁾ (zajištěním zkoušky může Ministerstvo vnitra pověřit jím zřízenou státní příspěvkovou organizaci, tzn. prakticky zřejmě Institut pro veřejnou správu). Zákon v návaznosti na to obsahuje přechodné ustanovení, kdy je v § 112 odst. 9 stanoveno, že do 31. prosince 2022

protože jinak by toto ustanovení nemohlo stanovit, že je komise může projednávat místo obecního úřadu.

⁴³⁾ I když k tomu není přechodné ustanovení, mělo by toto pravidlo platit i pro dříve zřízené komise a pokud by v jejich případě chyběl právní akt, který by výslovně stanovil, které přestupky má „namísto obecního úřadu“ projednávat, měl by se takový právní akt doplnit.

⁴⁴⁾ Podrobnosti o této zkoušce stanoví vyhláška č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky odborné způsobilosti úředních osob oprávněných k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupcích a o náležitostech osvědčení o vykonání zkoušky odborné způsobilosti.

může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také osoba, která nesplňuje podmínky podle § 111 a po uplynutí této doby může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky⁴⁵⁾ a rozhodovala o nich.

Místní příslušnost správních orgánů k projednávání přestupků je oproti obecné úpravě v § 11 správního řádu speciálně upravena v § 62 zákona č. 250/2016 Sb. Speciální ustanovení k § 14 správního řádu o podjatosti představuje § 63 zákona č. 250/2016 Sb., i když nejde v tomto případě o specialitu v tom smyslu, že by se v důsledku tohoto ustanovení § 14 správního řádu nepoužil, ale jde o další důvod vyloučení pro podjatost doplňující důvody podle obecné úpravy. Ustanovení obsahuje model známý dnes např. z § 16 vyvlastňovacího zákona vycházející z toho, že orgán územního samosprávného celku nemůže vést správní řízení, jehož účastníkem, v daném případě v postavení osoby obviněné z přestupku, by byl „jeho“ územní samosprávný celek, a to ani na prvním ani na druhém stupni. Dalším důvodem vyloučení pro podjatost je skutečnost, že by orgán obce nebo kraje měl vést řízení o přestupku s členem „svého“ zastupitelstva, opět v pozici obviněného.⁴⁶⁾

Změny doznala ve srovnání s úpravou v zákoně č. 200/1990 Sb., úprava okruhu účastníků přestupkového řízení (§ 68 zákona č. 250/2016 Sb.), mezi kterými už není navrhovatel, neboť tzv. návrhové přestupky (dříve § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.) byly nahrazeny kategorií přestupků, u kterých zahájení řízení a pokračování v něm je možné jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku (§ 71 a 79 zákona č. 250/2016 Sb.). Další novinkou přestupkového řízení jsou osoby a orgány „zúčastněné na řízení“ (§ 71 a 72), což je kromě osoby přímo postižené spácháním přestupku ještě zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálněprávní ochrany dětí (opět v případě, kdy obviněným bude mladistvý). Tyto osoby a orgány nemají postavení účastníků řízení, zákon jim ale přiznává taxativně stanovený okruh procesních práv, jejichž prostřednictvím se budou moci na řízení podílet, v případě zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného a orgánu

⁴⁵⁾ Přestupkem by se měl v případě tohoto přechodného ustanovení rozumět přestupek ve smyslu § 5 zákona, tzn. jak přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb., tak dřívější správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob, neboť i na projednávání těchto správních deliktů se v praxi uplatňovala na základě analogie řada institutů dřívějšího zákona o přestupcích a z hlediska praktické aplikace právní úpravy, na kterou přechodné ustanovení odkazuje, nebyly mezi dřívějšími přestupky a správními delikty právnických a podnikajících fyzických osob zásadní rozdíly, které by odůvodňovaly vztahovat přechodné ustanovení jen na přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb. Naopak dostatečnou praxí ve smyslu tohoto ustanovení nebude z hlediska jeho účelu praxe získaná při projednávání přestupků pouze v blokovém řízení, např. v rámci působnosti obecní policie.

⁴⁶⁾ Nejvyšší správní soud sice na základě obecné úpravy v § 14 správního řádu dospěl k závěru, že důvodem pro vyloučení úřední osoby podle tohoto ustanovení není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje, viz Sb. NSS č. 1465/2008, zákonná úprava se však navzdory tomu na základě praktických zkušeností s některými podivně ukončenými řízeními o přestupku přiklonila k tomu, že důvod pro vyloučení by to být měl.

sociálněprávní ochrany dětí rovněž na druhém stupni, neboť jim zákon přiznává i právo podat ve prospěch mladistvého obviněného rovněž odvolání.⁴⁷⁾

Tak jako zákon č. 200/1990 Sb. (viz § 58 až 66 tohoto zákona), obsahuje i nová úprava pravidla postupu správních orgánů před zahájením řízení (§ 73 až 76 zákona č. 250/2016 Sb.) jako speciální ustanovení k obecným ustanovením správního řádu (§ 42 a 43 a § 137 až 139 správního řádu). Mezi ustanoveními o postupu před zahájením řízení chybí oproti minulé úpravě ustanovení o podávání vysvětlení (§ 60 zákona č. 200/1990 Sb.), neboť se vychází z toho, že se bude napříště postupovat jen podle § 137 správního řádu (k němuž byl § 60 zákona č. 200/1990 Sb., ustanovením speciálním, nevylučoval však použití § 137 správního řádu zcela). Zatímco podle § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., bylo možné uložit pořádkovou pokutu (do 5 000 Kč) tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostavil na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku, nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítal, podle § 137 odst. 2 správního řádu lze pořádkovou pokutu uložit pouze tomu, kdo vysvětlení bezdůvodně podal odepře. V případě nedostavení se na výzvu ke správnímu orgánu však zákon s pokutou nepočítá a uložit ji proto nelze, což vyplývá i ze srovnání § 137 s § 62 odst. 1 správního řádu, kde podle písm. a) je možné uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, (naopak § 62 zase neumožňuje uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo bezdůvodně odepře zejm. svědeckou výpověď, zatímco bezdůvodně odepření vysvětlení podle § 137 postihnout lze).

Řízení o přestupku se zahajuje jen z moci úřední a správní orgán je povinen zahájit řízení o každém přestupku, který zjistí (§ 78 odst. 1), není věcí jeho správního uvážení, zda řízení povede nebo ne, pokud zjistí, že se přestupek stal a neexistuje žádná okolnost, která by vedení řízení znemožňovala (viz např. důvody pro odložení věci podle § 76).⁴⁸⁾ V § 78 odst. 2 a 3 je obsažena speciální úprava ve vztahu k obecné úpravě zahájení řízení z moci úřední v § 46

⁴⁷⁾ Otevřenou otázkou zůstává, zda z těchto procesních práv může vyplývat i aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a dalších soudního řádu správního.

⁴⁸⁾ Některé zákony obsahují ve vztahu k § 78 odst. 1 speciální úpravu, o které se někdy mluví jako o zásadě oportunité. Např. podle § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance Česká národní banka, aniž řízení o přestupku podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu zahájí, může věc usnesením odložit též, jestliže je vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsobu provedení činu, jeho následku, okolnostem, za nichž byl čin spáchán, nebo vzhledem k chování podezřelého po spáchání činu zřejmé, že účelu, jehož by bylo možno dosáhnout provedením řízení o přestupku, bylo dosaženo nebo jej lze dosáhnout jinak s tím, že usnesení o odložení věci podle věty první se pouze poznamená do spisu a ustanovení zákona upravujícího odpovědnost za přestupky a řízení o nich týkající se vyrozumění o odložení věci se nepoužije. Není jednoznačné, jaká je povaha, resp. účinky tohoto usnesení, které se sice jen poznamená do spisu, z hlediska podmínek, které musejí být pro odložení věci splněny, však jde spíše o deklaratorní rozhodnutí o tom, že v důsledku uvedených okolností zanikla společenská škodlivost skutku ve smyslu § 5 zákona. V tomto kontextu lze uvažovat o tom, že takové rozhodnutí vytváří překážku věci rozhodnuté. Předpokladem dalšího

správního řádu. K případnému rozšíření předmětu již zahájeného řízení o další skutek oproti tomu, který byl uveden v oznámení o zahájení řízení, bude moci dojít (tak jako v trestním řádu) jen zahájením nového samostatného řízení (§ 78 odst. 4) s tím, že se tato řízení pak spojí do řízení společného.⁴⁹⁾

Ústní jednání je oproti úpravě v § 74 zákona č. 200/1990 Sb., obecně fakultativní, za určitých podmínek, např. pokud to bude nezbytné k uplatnění práv obviněného nebo ke zjištění stavu věci, bude povinné.⁵⁰⁾ V rámci dokazování je možné provést výslech obviněného (§ 82 odst. 1 a 2) a účastníci řízení mají možnost klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům, přičemž dotazovaná osoba bude mít v takovém případě stejné postavení jako svědek v případě zákazu výpovědi (§ 82 odst. 3).

Úplnou novinkou je pravomoc správního orgánu, který vede přestupkové řízení,⁵¹⁾ rozhodnout o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby, pokud bude mít důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna (§ 84).⁵²⁾ Pokud správní orgán této možnosti využije a takové rozhodnutí vydá, bude mít povinnost uvědomit o něm orgán veřejné moci, který vede veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob, který na zá-

řízení v dané věci by mělo být jeho zrušení, pokud by se později ukázalo, že podmínky pro jeho vydání splněny nebyly a rozhodnutí je v důsledku toho nezákonné.

⁴⁹⁾ Na základě analogického použití trestněprocesních předpisů se měl tento postup používat už v minulosti, což je stanovisko, ke kterému dospěl i poradní sbor Ministerstva vnitra pro správní řád již v r. 2007, kdy v závěru č. 62 z 26. 11. 2007 uvedl, že pokud by mělo být v řízení o správním deliktu rozhodováno o dalším skutku či skutcích neuvedených v oznámení o zahájení řízení, musí správní orgán oznámit účastníkům řízení zahájení řízení o tomto skutku či skutcích a provést o nich samostatné řízení nebo tato řízení spojit do společného řízení, neboť v průběhu řízení nemůže být změněn skutek, pro který bylo zahájeno řízení.

⁵⁰⁾ Ustanovení je třeba chápat v kontextu s § 82 odst. 3, podle kterého účastníci řízení mají právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům, což navazuje na čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v něm uvedené právo osoby obviněné z trestného činu (trestného činu ve smyslu tohoto článku, nikoliv trestního zákoníku) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě, které se již dříve chápalo jako základ pro povinné ústní jednání u jiných správních deliktů. S právem na ústní jednání souvisí i § 51 odst. 2 správního řádu a tam uvedené právo účastníka řízení na to být vyzvolán o provádění důkazů mimo ústní jednání, pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, což prakticky znamená právo na ústní jednání i v těch případech, kdy ho zákon přímo neukládá.

⁵¹⁾ Před zahájením řízení to učinit nelze, podmínkou vyplývající z § 84 odst. 1 je, že daná právnická osoba musí mít postavení obviněného.

⁵²⁾ V daném případě by bylo možné uvažovat o předběžném opatření podle § 61 správního řádu, které je možné nařídít tehdy, je-li třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků řízení, přičemž účastníkovi lze přikázat, aby se něčeho zdržel. Vzhledem k závažnosti takového kroku je ale výslovná úprava nepochybně vhodnější.

kladě toho nebude moci zapsat zrušení nebo přeměnu dané právnické osoby do daného registru.⁵³⁾

Další procesní novinkou je povinné přerušení přestupkového řízení v případě, kdy je ve věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního (§ 85 odst. 1), čímž se předchází vydání dvou rozhodnutí ve stejné věci, pokud by správní orgán vydal rozhodnutí na základě rozsudku krajského soudu, který by posléze zrušil Nejvyšší správní soud a krajský soud by musel rozhodovat o stejné žalobě znovu (a na základě tohoto rozsudku by musel správní orgán znova rozhodovat). Tato speciální úprava (ve vztahu ke správnímu řádu) reaguje na praktické problémy vyplývající ze stávajícího modelu správního soudnictví, kdy je správní orgán vázán pravomocným rozsudkem krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tento rozsudek však může Nejvyšší správní soud zrušit a rozhodnout zcela opačně.⁵⁴⁾ Soudní a v návaznosti na ni i správní praxe vychází z toho, že rozhodnutí správního orgánu zrušené rozsudkem krajského soudu v důsledku pozdějšího zrušení tohoto rozsudku „obživne“ a důsledkem je možná existence dvou rozhodnutí správního orgánu ve stejné věci.⁵⁵⁾ Možných řešení této procesní pasti je více, např. daňový řád pro takovou situaci

⁵³⁾ Např. soud podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů.

⁵⁴⁾ V usnesení Sb. NSS 1255/2007 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „podání kasační stížnosti ... nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení; není úkonem tohoto řízení, které se rozhodnutím soudu znovu dostalo do stadia před vydáním konečného (případně dokonce prvostupňového) rozhodnutí, jež by odůvodnilo neprovádění řádných procesních úkonů či bránilo vydání nového rozhodnutí správním orgánem v mezích právního názoru vysloveného v kasačním rozhodnutí krajského soudu. Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu. Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a odst. 4, § 107 s. ř. s.). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s.“.

⁵⁵⁾ Ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu Sb. NSS č. 1255/2007 je uvedeno, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno, „v tu chvíli se věc dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne“, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci.“ V rozhodnutí Sb. NSS č. 3270/2015 rozšířený senát dospěl k závěru, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Konstatoval, že přestože je nutno existenci dvou rozhodnutí v téže věci hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku a pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty,

zvolil řešení, na základě kterého je rozhodnutí správního orgánu (správce daně) vydané na základě později zrušeného rozsudku krajského soudu ze zákona neúčinné.^{56) 57)}

Úprava zastavení řízení v § 86 navazuje na dosavadní úpravu v § 76 zákona č. 200/1990 Sb., jak pokud jde o okruh důvodů, tak pokud jde o rozlišování dvou druhů rozhodnutí o zastavení řízení, tzn. oznamované usnesení tam, kde má zastavení řízení povahu meritorního rozhodnutí (a vytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté⁵⁸⁾) a usnesení, které se jen poznamená do spisu, tam, kde k zastavení dochází z důvodu ryze procesního. Právní úpravou v § 86 je vyřešena dosud v praxi sporná otázka, jakou formu má mít rozhodnutí o zastavení řízení o správním deliktu právnické nebo podnikající fyzické osoby v případě, kdy důvodem zastavení řízení jsou skutečnosti uvedené dnes v § 86 odst. 1 písm. a) až c), tzn. že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, nebo že skutek nespáchal obviněný, nebo konečně že spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno.

Při neexistenci speciální úpravy řízení o jiných správních deliktech (než přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb.) bylo třeba dříve analogicky aplikovat právní úpravu obsaženou v § 76 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 200/1990 Sb., neboť z obecné úpravy v § 66 odst. 2 správního řádu by vyplývalo vydat usnesení, které se pouze poznamená do spisu, což jako rozhodnutí čistě procesní povahy neodpovídá povaze rozhodnutí, které má účinky překážky věci pravo-

pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.

⁵⁶⁾ V § 124a zákona č. 280/2009 Sb., je uvedeno, že dojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

⁵⁷⁾ Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání, lze ovšem podat ústavní stížnost, na jejímž základě by mohl Ústavní soud zrušit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Tím by se u Nejvyššího správního soudu znovuotevřelo řízení o kasační stížnosti, který by o ní musel znovu rozhodovat v intencích rozhodnutí Ústavního soudu, tedy pravděpodobně opačně než jak rozhodoval poprvé, což by zřejmě nemohlo nemít vliv i na řízení o žalobě před krajským soudem a nakonec zprostředkovaně i na řízení před správním orgánem (v závislosti na tom, do jaké fáze by řízení před krajským soudem, resp. správním orgánem dospělo). Tyto možné důsledky neřeší ani § 85 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., ani zmíněné ustanovení daňového řádu.

⁵⁸⁾ Ještě za platnosti předchozího správního řádu dospěl Vrchní soud v Praze k závěru, že zastavení řízení o správním deliktu podle § 30 spr. ř. (z r. 1967) je rozhodnutím o věci samé a zakládá překážku věci rozhodnuté a bez odstranění takového rozhodnutí zákonnými prostředky nelze v řízení o uložení sankce pokračovat, ani o témž skutku zahajovat řízení nové, přičemž není rozhodující, že správní orgán řízení zastavil pouze proto, že původní právní kvalifikaci skutku ve vyrozumění o zahájení řízení (§ 18 odst. 3 spr. ř. z r. 1967) měl za nesprávnou (rozhodnutí č. j. 6 A 100/94 z 28. 1. 1996).

mocně rozhodnutí, navíc bylo sporné, zda lze vůbec mluvit o odpadnutí důvodu řízení ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu, pokud takový důvod od počátku objektivně vůbec neexistoval.⁵⁹⁾

Úplnou novinkou je možnost, aby spolu obviněný a poškozený v rámci řízení při splnění stanovených podmínek uzavřeli dohodu o narovnání (§ 87), která bude podléhat schválení správního orgánu. V § 87 odst. 5 je uvedeno, že právní mocí rozhodnutí správního orgánu o schválení dohody o narovnání řízení končí, což vypadá jako zastavení řízení přímo ze zákona, nicméně podle § 93 odst. 3 písm. g) musí výroková část takového rozhodnutí obsahovat i výrok o zastavení řízení, čímž se mezi důvody zastavení řízení uvedené v § 86 doplňuje další důvod.

Tak jako podle § 57 zákona č. 200/1990 Sb. je povinností správního orgánu vést společné řízení, pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejichž projednání je příslušný též správní orgán (§ 88), což souvisí s podmínkami pro ukládání trestu, konkrétně absorpční zásadou (§ 41). Podmínkou společného řízení vycházející již z § 57 zákona č. 200/1990 Sb., je to že se skutková podstata společně projednávaných přestupků týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy⁶⁰⁾ a pochopitelně i to, že k projednávání těchto přestupků je příslušný (věcně a místně) též správní orgán.

Vzhledem k tomu, že takto stanovené podmínky se v některých případech, zejména v důsledku kritéria „stejně oblasti veřejné správy“, jeví jako příliš úzké, což by nemělo důsledky jen procesní ale i hmotněprávní ve vztahu k ukládání sankcí, začíná se v praxi prosazovat výklad, podle kterého § 88 stanoví, kdy se společné řízení vést musí, nevyplývá z něj ale, že by se nemohlo vést i za širších podmínek vyplývajících z § 140 odst. 1 správního řádu, což umožní zahrnout do něj (při respektování absorpční zásady podle § 41) i další přestupky, které nemusejí spadat do stejné oblasti veřejné správy.

Ve společném řízení lze stejně jako podle § 57 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.,

⁵⁹⁾ Poradní sbor Ministerstva vnitra pro správní řád v závěru č. 47 z 6. 11. 2006 uvedl, že pokud správní orgán řízení zastaví, neboť zjistil, že skutek nespáchal obviněný, skutek není správním deliktem nebo se mu nepodařilo prokázat, že správní delikt spáchal obviněný, musí na základě § 66 odst. 2 správního řádu vydat usnesení, nikoliv usnesení, které se pouze poznamená do spisu a jako důvody pro zastavení řízení pak lze analogicky použít důvody podle § 76 odst. 1 písm. a) až c) přestupkového zákona.

⁶⁰⁾ Oblastí veřejné správy je podle důvodové zprávy určitý souhrn právních norem, které regulují množinu právních vztahů majících společného jmenovatele, čímž lze v tomto kontextu rozumět shodný nebo obdobný veřejný zájem, přičemž nejde o veřejný zájem vyjádřený obecně, například ochrana životního prostředí, ale veřejný zájem je třeba v tomto kontextu definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků, čímž se i obsah použité obecné formulace zúží zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem případně více právními předpisy upravujícími oblast veřejné správy ve výše uvedeném smyslu.

projednat jen takový přestupek, který byl spáchán před zahájením řízení o jiném přestupku, což jinými slovy znamená, že jakmile je společné řízení zahájeno, nelze do něj přidávat další skutky, pokud k nim došlo po zahájení společného řízení. Úprava reaguje na soudní judikaturu, která dovozovala nutnost vedení společného řízení i o přestupcích, ke kterým došlo po zahájení řízení o jiném přestupku až do vydání prvostupňového rozhodnutí. Judikatura sice současně dovodila, že nevede-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí, tedy rozhodnutí o přestupku, který nebyl ve společném řízení projednáván, zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků (Sb. NSS č. 2248/2011).

I tak ale taková striktní interpretace o podmínkách společného řízení, byť založená na analogii s principy trestního práva (dříve § 35 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., dnes § 43 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb.), způsobovala problémy v praxi a do značné míry zvyhodňovala osoby páchající přestupky „pravidelně“, což vedlo k nutnosti připojovat do společného řízení další a další přestupky, ke kterým docházelo po zahájení řízení. To zase mohlo vést k zániku odpovědnosti (zejména v době, kdy přestupek nešlo projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok) za přestupky, které byly spáchány nejdříve, nemluvě o tom, že společné řízení přestávalo být v takovém případě společným řízením a stávalo se postupně jakýmsi nekonečným příběhem.

V případě řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení (§ 89) se nakonec setrvalo u dosavadního pojetí vyplývajícího z § 70 zákona č. 200/1990 Sb., tedy že lze v přestupkovém řízení rozhodovat pouze o náhradě majetkové škody (stávající úprava mluví o majetkové újmě, viz legislativní zkratka v § 42 odst. 1, novinkou je výslovná úprava rozhodování o bezdůvodném obohacení). V průběhu legislativního procesu se ale vážně uvažovalo o tom, že by se mělo rozhodovat i o újmě nemajetkové (ve vládním návrhu taková povinnost nebyla, do návrhu zákona ale byla doplněna v Poslanecké sněmovně a vypuštěna byla až na základě pozměňovacího návrhu Senátu)⁶¹). Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení není žádným samostatným řízením, i když by se to ze systematického zařazení § 89 mezi ustanovení o společném řízení a ustanovení o příkazu mohlo zdát, ale jde tak jako v případě předchozí úpravy obsažené v zákoně č. 200/1990 Sb., o tzv. adhezní řízení, které je součástí řízení o přestupku, což vyplývá mimo jiné z náležitostí výrokové části rozhodnutí o přestupku (§ 93 odst. 1 písm. h) zákona).

I když jde svou povahou o rozhodování o věci týkající se soukromého práva,

⁶¹⁾ Na rozdíl od § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., nepředpokládá nová úprava ani to, že by osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, měla postavení účastníka řízení, což způsobovalo výkladové i aplikační problémy (viz PRÁŠKOVÁ H.: Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, *Správní právo* č. 4/2016, s. 227 a také závěr č. 147/2016 poradního sboru Ministerstva vnitra pro správní řád z 4. 3. 2016).

dospěla judikatura již v minulosti k závěru, že žaloba poškozeného proti správnímu rozhodnutí o přestupku v části týkající se výroku o náhradě škody podle § 70 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je přípustná a k projednání žaloby jsou příslušné soudy rozhodující ve správním soudnictví (Sb. NSS č. 2276/2011), neboť „nelze vidět ... racionální důvod, proč by přezkum takového typu rozhodnutí jako sekundární otázky úzce spojené s rozhodnutím o primární otázce, tj. o vině obviněného z přestupku (tedy jakéhokoli rozhodnutí, jímž se řízení o přestupku končí, tedy i rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení v případě stěžovatele), měl být výjimečně oddělen od režimu soudního přezkumu rozhodnutí o primární otázce. I když tedy má nárok poškozeného na náhradu majetkové škody, který je v rámci řízení o přestupku posuzován v adhezním řízení, soukromoprávní povahu, bude rozhodnutí o něm přezkoumáváno vždy v rámci té větve soudního přezkumu, která má přezkoumávat správní rozhodnutí o primární otázce, v souvislosti s nímž bylo o nákladech rozhodnuto.“. Na tomto závěru by neměla nic měnit ani nová úprava.

I podle nové úpravy je možné projednat přestupek ve zkráceném řízení a rozhodnout o něm příkazem podle § 90 nebo příkazem na místě podle § 91 a 92. Příkaz na místě nahradil dřívější blokové řízení podle § 84 až 86 zákona č. 200/1990 Sb. (viz též § 112 odst. 6, kde je stanoveno, že na blokové řízení upravené v dosavadních zákonech se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na příkazní řízení, při němž je příkaz vydáván na místě). Obecnou úpravou vůči příkazu a příkazu na místě je § 150 správního řádu (příkaz na místě je v něm upraven v odst. 5)⁶²⁾. Příkazem, resp. příkazem na místě lze uložit jen některé druhy správních trestů (§ 90 odst. 1 a § 91 odst. 1) a v některých případech nelze institut příkazu použít vůbec (§ 90 odst. 2). Podobně jako dříve v § 86 zákona č. 200/1990 Sb., je nyní v § 91 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. stanoveno, které správní orgány mohou projednávat přestupky formou příkazu na místě a co za ně mohou ukládat (napomenutí⁶³⁾ nebo pokutu). Příkazem, resp. příkazem na místě lze ukládat rovněž záruku za splnění povinnosti (§ 83 odst. 3).

Nová úprava neobsahuje speciální lhůtu pro podání odporu proti příkazu (dříve 15 dnů podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb.) a i pro příkazy podle přestupkového zákona platí obecná lhůta 8 dnů podle § 150 odst. 3 správního řádu⁶⁴⁾. Z obecné procesní úpravy vyplývá, že zmeškání lhůty pro podání odporu lze prominout za podmínek § 41 správního řádu.⁶⁵⁾

⁶²⁾ Z § 150 odst. 4 správního řádu (po novele provedené zákonem č. 183/2017 Sb.) vyplývá, že jestliže je vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nelze v něm uložit povinnost nahradit náklady řízení. Výslovně se neřeší otázka nákladů řízení v případě příkazu na místě, nemožnost uložit je v tomto případě (kromě analogie s uvedeným ustanovením, neboť i příkaz na místě je první úkon v řízení) vyplývá rovněž z toho, že mezi náležitostmi příkazového bloku (§ 92 odst. 2) se s náklady řízení nepočítá.

⁶³⁾ Příkazem na místě podle § 91 odst. 1 a 2 lze sice ukládat napomenutí, v náležitostech příkazového bloku v § 92 odst. 2 se s tím ale nepočítá, takže v takovém případě nezbyvá než postupovat podle obecné úpravy v § 150 odst. 5 správního řádu

⁶⁴⁾ Do § 150 odst. 3 správního řádu bylo zákonem č. 183/2017 Sb., doplněno, že správní orgán

Tak jako bylo dříve v § 87 odst. 4 větě druhé zákona č. 200/1990 Sb., je i nyní v § 90 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., stanoveno, že pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem (v případě jiných správních deliktů než přestupků se před 1. 7. 2017 tato zásada dovozovala na základě analogie z § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb.), nově je stanoveno, že toto pravidlo neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku (v takovém případě musí uložit správní trest odpovídající nové právní kvalifikaci skutku).

Náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku vycházejí z úpravy obsažené v § 77 zákona č. 200/1990 Sb., v jejímž případě judikatura dovodila nutnost analogické aplikace i na rozhodnutí týkající se dřívějších jiných správních deliktů právníků osob a podnikajících fyzických osob⁶⁶⁾, takže ani v tomto směru nejde alespoň z hlediska správní praxe o novinku.

Další důležité zvláštnosti oproti obecné úpravě správního řízení se týkají odvolacího řízení. Zákon stanoví, v jakém rozsahu se mohou jednotliví účastníci řízení (a také osoby a orgány zúčastněné na řízení) proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, odvolat (§ 96). Zákon o přestupcích v § 97 odst. 1 prolamuje v případě obviněného koncentrační zásadu⁶⁷⁾ obsaženou v § 82 odst. 4 správního řádu, i když tím vlastně jen navazuje na dosavadní judikaturu,

vyrozmění podatele o podání nepřijatelného nebo opožděného odporu, což se dříve dovozovalo jen z povahy věci.

⁶⁵⁾ Judikatura dospěla k závěru (Sb. NSS č. 3467/2016), že usnesení, jímž správní orgán rozhoduje o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud je zmeškaným úkonem odpor proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu (podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Judikatura rovněž dospěla k závěru (rozhodnutí NSS č. j. 3 As 8/2014 – 78 z 24. 3. 2016), že je-li žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. napaden příkaz vydaný dle § 150 správního řádu z roku 2004, respektive § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, soud takovou žalobu v každém případě odmítne a posouzení, zda byl proti příkazu podán (řádne) odpor, má význam pouze z pohledu ustanovení, dle kterého bude žaloba odmítnuta, neboť pokud proti příkazu odpor podán nebyl, nevyčerpal žalobce řádné opravné prostředky ve správním řízení a žaloba bude odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., za použití § 68 písm. a) s. ř. s., zatímco v opačném případě byl příkaz podáním odporu *eo ipso* odklizen a žaloba musí být odmítnuta postupem dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť zde není dán předmět soudního řízení.

⁶⁶⁾ V rozhodnutí Sb. NSS č. 1546/2008 dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným a neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], přičemž zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.

⁶⁷⁾ V kontextu s tím je koncentrační zásada prolomena i v případě ostatních účastníků řízení, orgánů sociálně-právní ochrany dětí a zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného a osoby přímo postižené spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, ovšem v jejich případě jen ve vztahu k novým skutečnostem nebo důkazům, které obviněný uvede v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.

kteřá již dříve dospěla k závěru, že toto ustanovení správního řádu nelze použít v řízení z moci úřední, kde má být uložena povinnost, neboť § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, podle které v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, má před koncentrační zásadou přednost⁶⁸⁾.

Speciální úprava se týká i rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem, který ho bude přezkoumávat v plném rozsahu (§ 98 odst. 1), nikoliv tedy jen v rozsahu vyplývajícím z § 89 odst. 2 správního řádu (nic to ale nemění na obecném pravidlu, že k vadám, které nemohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí, se nepřihlíží). Speciálně oproti úpravě ve správním řádu (§ 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu) je upraven i zákaz změny rozhodnutí v odvolacím řízení v neprospěch obviněného (§ 98 odst. 2).⁶⁹⁾ Ani v nové úpravě naopak není obsaženo pravidlo obdobné § 264 odst. 2 trestního řádu, kterého byl-li napadený rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného, nemůže v novém řízení dojít ke změně rozhodnutí v jeho neprospěch.

Účelem zásady zákazu *reformace in peius* je vyloučit zhoršení postavení obviněného, který podal odvolání buď sám, nebo v jeho prospěch podala odvolání jiná k tomu oprávněná osoba a jde o to v co nejširší míře zaručit obviněnému [popřípadě osobám oprávněným podat odvolání v jeho prospěch – § 96 odst. 1 písm. c)] svobodné rozhodnutí napadat odvoláním (z jeho pohledu) vadné rozhodnutí orgánu prvního stupně a přezkoumat ho odvolacím orgánem, aniž by se obával rizika zhoršení své situace. Vzhledem k zásadě vázanosti orgánu prvního stupně právním názorem odvolacího orgánu při novém projednání věci by měla zásada zákazu *reformace in peius* platit i pro toto nové projednání, jinak by ji bylo možné obcházet. Analogicky by se proto

⁶⁸⁾ V rozhodnutí Sb. NSS č. 1856/2009 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání, přičemž omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá a v rozhodnutí Sb. NSS č. 2786/2013 tuto zásadu vztáhnul na veškeré správní delikty, když uvedl, že v řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 a obviněný tedy v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.

⁶⁹⁾ Již ve vztahu k obecné úpravě v § 90 správního řádu Nejvyšší správní soud v případě správního trestání uvedl (rozhodnutí č. j. 2 Afs 67/2013 – 53 z 2. 1. 2014, že průlom do zásady zákazu změny k horšímu odůvodněný rozpor s právními předpisy či s jiným veřejným zájmem (§ 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004) je třeba i v oblasti správního trestání vykládat omezujícím způsobem, přičemž znak „rozpor s právními předpisy“ není naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícími prostor k uvážení a znak „jiného veřejného zájmu“ pak označuje bezesporu jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy (například zájem na potrestání pachatele).

i v přestupkovém řízení mělo uplatnit pravidlo obsažené v § 264 odst. 2 trestního řádu.⁷⁰⁾

V návaznosti na § 101 písm. e) správního řádu, který to obecně předpokládá, stanoví § 99 zákona č. 250/2016 Sb. tři speciální důvody pro vydání nového rozhodnutí ve věci, kdy je třeba zasáhnout do pravomocného rozhodnutí⁷¹⁾. Bude to v případě upuštění od zbytku trestu zákazu činnosti (v návaznosti na § 47 odst. 4⁷²⁾), dále v případě zrušení výroku rozhodnutí o podmíněném upuštění od uložení trestu, kdy bude současně pachateli správní trest uložen, jak to předpokládá § 42, tzn. pachatel ve lhůtě stanovené správním orgánem neuhradí škodu způsobenou přestupkem nebo nevydá bezdůvodné obohacení získané přestupkem, a konečně v případě amnestie podle § 104⁷³⁾.

V § 100 jsou upraveny specifické důvody a zvláštní lhůty pro přezkumné řízení⁷⁴⁾. Tato úprava umožňuje až do 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku zahájit o takovém rozhodnutí přezkumné řízení a zrušit ho, pokud vyjdou najevo skutečnosti, které odůvodňují posoudit skutek, o kterém bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestný čin. Tak bude možné odstranit překážku věci rozhodnuté ve vztahu k trestnímu řízení, kterou tvoří pravomocné rozhodnutí o přestupku, což by jinak bránilo tomu, aby bylo o daném skutku rozhodováno jako o trestném činu⁷⁵⁾.

⁷⁰⁾ Jde ovšem o obecnější otázku, a sice zda a pokud ano tak do jaké míry je i v rámci nové rozsáhlé právní úpravy, která výslovně převzala řadu institutů trestního práva, jejichž použití se dříve dovozovalo jen na základě analogie, možné analogicky používat pravidla trestního práva hmotného i procesního.

⁷¹⁾ Nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu není opravným prostředkem, ale institutem, který umožňuje ve stanovených případech prolomit překážku věci rozhodnuté (§ 48 odst. 2 a § 73 odst. 2 správního řádu) na základě právní skutečnosti, která nastane po právní moci rozhodnutí.

⁷²⁾ Po uplynutí poloviny doby, na niž byl uložen zákaz činnosti, může správní orgán, který zákaz činnosti uložil, od výkonu zbytku tohoto správního trestu upustit, jestliže pachatel prokáže způsobem svého života nebo provedením účinných opatření, že jeho další výkon není potřebný, a to na návrh pachatele, jeho zákonného zástupce, opatrovníka nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

⁷³⁾ Prezident republiky může podle § 104 odst. 2 nařídit, aby se řízení o přestupku nezařadilo nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, nebo odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek, nebo nařídit vyřazení přestupku z evidence přestupků. V návaznosti na to správní orgán podle § 99 odst. 3 rozhodne o účasti pachatele na amnestii tak, že zruší uložený správní trest nebo jeho dosud nevykonanou část nebo uloží správní trest v jiné výměře anebo nařídí vyřazení přestupku z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

⁷⁴⁾ Ani v tomto případě, podobně jako u podjatosti, nejde o specialitu k obecné úpravě v § 94 a dalších správního řádu v tom smyslu, že by se obecná úprava přezkumného řízení nepoužila, ale stanoví se nad rámec obecné úpravy další důvody, pro které je třeba pravomocné rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení zrušit.

⁷⁵⁾ Např. v rozsudku č. j. 11 Tdo 738/2003z 22. 7. 2004 Nejvyšší soud uvedl, že „porušením zásady *ne bis in idem* – práva nebýt souzen a trestán dvakrát za týž čin – je totiž ve smyslu § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu ve spojení s článkem 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i vedení trestního stíhání a odsouzení obviněného za čin, který příslušný správní orgán v přestupkovém řízení posoudil jako přestupek a uložil mu za něj sankci. To platí

Dalším specifickým důvodem přezkumného řízení podle § 100 je rozpor rozhodnutí o přestupku s § 77 odst. 2, tedy že rozhodnutí o přestupku bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.

Zvláštní úprava přezkumného řízení, jehož předmětem je příkaz na místě (§ 101), je převzata z dřívější úpravy přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení (§ 85 odst. 5 a 6 zákona č. 200/1990 Sb.). Soudní judikatura v minulosti dospěla k závěru, že jak blokové tak příkazní řízení lze obnovit⁷⁶⁾, což by mělo platit i pro novou právní úpravu, která to ani v jednom případě nevylučuje. V případě

zejména v případech, kdy tomuto orgánu byla věc odevzdána nebo postoupena k projednání orgánem činným v trestním řízení. Překážku trestního stíhání obviněného pro týž čin lze v takovém případě odstranit pouze zrušením rozhodnutí příslušného správního orgánu v předepsaném řízení (83 odst. 2 zákona o přestupcích, § 62, § 65, § 66 a § 68 správního řádu [z roku 1967 – pozn.aut.] a zrušením opatření o odevzdání věci tomuto orgánu nebo usnesení o jejím postoupení tomuto orgánu s podezřením, že jde o přestupek, bylo-li ve věci vydáno [§ 174 odst. 2 písm. e), § 265b odst. 1 písm. f), § 266 odst. 1 a § 278 odst. 2 trestního řádu].“ Tuto argumentaci Nejvyšší soud zopakoval i v usnesení č. j. 5 Tdo 166/2006 z 15. února 2006, v němž uvedl, že „zásada ne bis in idem – zákaz dvojího souzení a potrestání za týž čin – skutek – ve smyslu článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu a vynesené rozhodnutí nebylo zrušeno z podnětu mimořádného opravného prostředku. Na tento případ nedopadá ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) tr. ř., nicméně uvedený článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod lze přímo aplikovat s odkazem na § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. a články 10 a 95 Ústavy České republiky. Jde tedy o jeden z případů nepřipustnosti trestního stíhání ve smyslu dovolacího důvodu uvedeného v § 265b odst. 1 písm. e) tr. ř. Vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu ne bis in idem přitom nemůže ani skutečnost, že příčinou prvního projednání daného činu v přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoli naplňoval znaky trestného činu. Právně bezvýznamné je též to, proč došlo k novému řízení a rozhodnutí v dané věci, aniž by bylo zrušeno předcházející rozhodnutí o témže činu.“ V usnesení č. j. 5 Tdo 1399/2007 z 12. 12. 2007 došel dokonce Nejvyšší soud k závěru, že zásada ne bis in idem ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení podle § 84 a násl. zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶⁾ V rozhodnutí Sb. NSS č. 2838/2013 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jen v případě, že žadatel neudělal souhlas s uložení pokuty v blokovém řízení, přičemž rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). V rozhodnutí Sb. NSS č. 3300/2015 uvedl Nejvyšší správní soud, že „nelze tedy ani vyloučit, že nemohou vyjít najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, resp. reagovat jimi na zjištění správního orgánu, na základě kterých byl příkaz vydán. Není důvod odepřít účast-

příkazu na místě je nicméně třeba upozornit na změnu obecné právní úpravy prohlašování nicotnosti rozhodnutí ve správním řádu provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., která umožňuje, aby nicotnost rozhodnutí prohlašoval nadřízený správní orgán i v případě, kdy rozhodnutí trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (viz nové znění § 77 správního řádu).

Ve prospěch této poměrně zásadní změny, která má mnohem širší dopady než jen v oblasti přestupků, se v důvodové zprávě k novele správního řádu⁷⁷⁾ argumentovalo právě potřebou řešit v rámci působnosti orgánů veřejné správy případy omylu v osobě pachatele při ukládání blokové pokuty (nově příkazu na místě), kdy se pachatel přestupku záměrně identifikuje jako jiná existující fyzická osoba⁷⁸⁾ a bloková pokuta je uložena osobě, která se přestupku nedopustila, avšak bez svého zavinění čelí pokutovému bloku coby exekučnímu titulu, přičemž takto uloženou blokovou pokutu lze považovat za nicotnou⁷⁹⁾, a proto je třeba s ohledem na právní jistotu osoby považované za pachatele přestupku pozměnit stávající úpravu prohlášení nicotnosti ve správním řádu tak, aby bylo možné prohlásit nicotnost takto vydaného příkazu na místě. Řízení o prohlášení nicotnosti rozhodnutí je řízením vedeným z moci úřední, takže dotčená osoba nemá možnost sama svým úkonem toto řízení zahájit, na rozdíl od návrhu na obnovu řízení s odvoláním na dřívější judikaturu k blokovému řízení (výhodou prohlášení nicotnosti rozhodnutí je naproti tomu to, že nicotnost lze prohlásit kdykoliv).

Otázkou ale je, zda se vůbec může překrývat důvod nicotnosti rozhodnutí s důvodem pro obnovu řízení, když podle § 100 správního řádu se obnovuje řízení ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci, zatímco o nicotném rozhodnutí se tvrdí, že to rozhodnutí v právním slova smyslu není a na nicotné rozhodnutí se vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Na druhou stranu judikatura už připustila určitý průnik mezi prohlašování nicotnosti rozhodnutí a rozhodováním v odvolacím řízení s odůvodněním, že nicotnost je těžkou vadou zákonnosti, kterou se odvolací orgán musí zabývat a v odvolacím řízení ji napravit, mimo jiné i s argumentem,

níkům řízení možnost žádat o obnovu řízení tehdy, pokud mají k dispozici důkazy existující v době původního řízení, které však nemohli použít k podání odporu proti vydanému příkazu.“

⁷⁷⁾ Novela správního řádu byla přijata v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (šlo o sněmovní tisk č. 929).

⁷⁸⁾ Omyl v osobě adresáta rozhodnutí byl nepřímou i důvodem, pro který judikatura připouštěla obnovu řízení v případě blokového řízení, neboť v takovém případě ve skutečnosti chyběl souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení.

⁷⁹⁾ V důvodové zprávě nebylo uvedeno, z jakého konkrétního důvodu je třeba rozhodnutí v takovém případě považovat za nicotné. Lze soudit, že by to mohla být zjevná vnitřní rozpornost, neboť rozhodnutí je *de iure* určeno někomu, komu podle skutkového stavu, který jím byl rozhodován, být určeno nemá.

že řízení o prohlášení nicotnosti je toliko subsidiární možností k dosažení nápravy nicotnosti rozhodnutí (z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 správního řádu⁸⁰⁾) v případech, kdy takové rozhodnutí nelze odstranit v odvolacím řízení.⁸¹⁾ Zdá se tedy, že obnova řízení o příkazu na místě je možná i po změně § 77 správního řádu.

Specifická úprava přezkumného řízení se použije i na rozhodnutí o přestupku a o dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou disciplinárního deliktu, která nabyla právní moci před účinností nového zákona (§ 112 odst. 5 tohoto zákona). Ustanovení § 100 a 101 se na základě toho nevztahuje jen na rozhodnutí vydaná v řízeních podle nové úpravy, ale míří i do minulosti. V případě § 101 to znamená, že se vztahuje i na rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle předchozí úpravy, i když se v § 101 mluví pouze o přezkumu příkazu na místě, ale podle § 112 odst. 6 se na blokové řízení upravené v dosavadních zákonech ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na příkazní řízení, při němž je příkaz vydáván na místě.

V § 102 je výslovně upraven přechod pravomocně uložené pokuty na právního nástupce, ovšem pouze v případě právnické osoby, kdy je stanoveno, že pokud po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, kterým byla pachatel, jenž je právnickou osobou, uložena pokuta, došlo před uplynutím lhůty pro nařízení exekuce k zániku pachatele, aniž byla pokuta uhrazena, a pachatel má právního nástupce, povinnost uhradit pokutu přechází na tohoto právního nástupce a pokud jich je více, za uhrazení pokuty odpovídají právní nástupci společně a nerozdílně. Přechod povinnosti uhradit pokutu je naopak vyloučen v případě fyzické osoby a jejích dědiců, což již v případě předchozí úpravy konstatoval Nejvyšší správní soud.⁸²⁾

⁸⁰⁾ V té době měly správní orgány pravomoc prohlašovat nicotnost pouze z důvodu nedostatku věcné příslušnosti.

⁸¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 2837/2013, které se týkalo rovněž rozhodnutí v blokovém řízení.

⁸²⁾ Např. v rozhodnutí č. j. 7 As 167/2012 - 34 z 13. prosince 2012 (viz www.nssoud.cz) uvedl, že „podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se ve správním trestání obecně uplatňují základní zásady trestání soudního (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS, všechna zde a dále citovaná rozhodnutí jsou dostupná též na www.nssoud.cz). V trestněprávní doktríně přitom platí zásada, že výkon trestu zaniká v případě smrti odsouzeného, popř. jeho prohlášení za mrtvého (viz např. Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1132). Trestní sankce (jako například peněžitý trest) tak nemůže přejít na jinou osobu, tj. na dědice. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že každá trestní sankce má ryze osobní charakter a je neodmyslitelně spojena s osobou odsouzeného. ... Ani po právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt tato finanční částka neztrácí svou povahu veřejnoprávní sankce represivního charakteru. Bylo by přílišným zjednodušením, pokud by na ni bylo pohlíženo pouze jako na pohledávku státu za fyzickou osobou, u níž by přicházel přechod na dědice například na základě ust. § 239 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Je nutno vzít v úvahu, že represivní (ale i výchovný a preventivní) charakter sankce je naplňován nikoliv již vydáním rozhodnutím či jeho právní mocí, nýbrž především jejím výkonem. Proto má taková sankce osobní charakter a je neoddělitelně spojena s osobou delikventa; zákon mu neumožňuje s touto sankcí jakkoliv nakládat inter vivos či mortis causa. Výkon takové sankce uložené konkrétní fyzické osobě tudíž nemůže v důsledku její smrti přejít na jinou fyzickou osobu - dědice. Nejedná se tedy o pohledávku,

K přechodnému ustanovení

O § 112 označeném jako přechodná ustanovení, které v některých odstavcích není tak docela přechodným ustanovením, už řeč byla. V § 112 je nicméně obsaženo i klasické ustanovení pro řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu (s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu) zahájená přede dnem nabytí účinnosti zákona, která nebyla do tohoto okamžiku pravomocně skončena. Tato řízení se, jak tomu obvykle bývá, dokončí podle dosavadních zákonů (§ 112 odst. 4).

V přechodném ustanovení není výslovně řešeno (a neplatí to jen pro tento zákon), podle jaké právní úpravy mají správní orgány postupovat v případě, kdy soud ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a dalších soudního řádu správního zruší pro nezákonnost rozhodnutí o přestupku nebo jiném správním deliktu, které bylo výsledkem řízení vedeného podle předchozí právní úpravy, ať již by šlo o rozhodnutí, které nabylo právní moci před 1. 7. 2017 nebo rozhodnutí, které nabylo právní moci po tomto datu v řízení vedeném podle § 112 odst. 4. Pokud soud zruší pro nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, vrací se věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního), což je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo ten, na který tato působnost přešla (§ 69 soudního řádu správního), tzn. typicky orgán odvolací. V důsledku soudního rozhodnutí se znovuotevřené správní řízení vrací zpravidla do stadia odvolacího řízení, pokud soud nevyužil možnost, kterou mu dává § 78 odst. 3 soudního řádu správního a nezrušil současně i rozhodnutí orgánu prvního stupně.

Na tyto případy se přechodné ustanovení v § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., zřejmě nevztahuje. A pokud ano, tak ne v celém rozsahu, neboť soud může zrušit jak rozhodnutí, která nabyly právní moci před 1. 7. 2017, tak rozhodnutí, která nabyly právní moci po tomto datu a v obou případech by šlo o řízení vedená podle předchozí úpravy, ale § 112 odst. 4 se týká pouze řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností zákona. I kdyby se připustilo, že zrušením pravomocného rozhodnutí správního orgánu se řízení vrací do režimu přechodného ustanovení § 112 odst. 4, neboť se vrací do stadia, kdy není pravomocně skončeno (čímž by se současně legitimizovalo použití již zrušené právní úpravy, podle které se vedlo původní řízení, pro což by jinak chyběl právní titul), nebylo by tím řešeno, jak postupovat v případě rozhodnutí, která nabyly právní moci před 1. 7. 2017 a na která § 112 odst. 4 nedopadá. Nedávalo by smysl používat v případě zrušených rozhodnutí vydaných podle předchozí úpravy odlišné režimy pro nové projednání věci v závislosti na nahodilé skutečnosti, kterou je okamžik nabytí právní moci.

Jde o obecnější otázku podle jaké úpravy postupovat v případě zrušení pravomocného rozhodnutí (může se to týkat i přezkumného řízení, kdy se podle

kteřá by spadala do pasiv dědictví. Nejvyššímu správnímu soudu však v nyní projednávané věci nepřísluší přezkoumávat postup příslušného celního úřadu či notáře v řízení o dědictví.“

§ 97 odst. 3 rozhodnutí ruší a věc se vrací k novému projednání), pokud se v mezidobí právní úprava změnila nebo je jako v tomto případě přijata úprava zcela nová. Argumenty lze nalézt zřejmě pro obě řešení, tzn. jak postup podle předchozí tak podle nové právní úpravy. Záleží zřejmě i na tom, jak jsou formulována přechodná ustanovení.⁸³⁾ Praktičtější než kombinovat dva právní režimy a na původní řízení vedené podle původní úpravy roubovat řízení podle nové úpravy je i při novém projednání věci po zrušení pravomocného rozhodnutí postupovat podle původní právní úpravy. Proti tomu stojí argument, že původní právní úprava, v daném případě ta obecná, byla zrušena (v případě zákona č. 200/1990 Sb.) nebo dokonce prakticky vůbec neexistovala (v případě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob) a zrušenou právní úpravu, která už není součástí právního řádu lze aplikovat jen na základě výslovného zákonného ustanovení, které ale chybí (§ 112 odst. 4 použít nejde ani pokud se přistoupí na to, že právním základem pro aplikaci zrušené právní úpravy je i poté, co bude zrušeno pravomocné rozhodnutí, přechodné ustanovení určené pro dokončení probíhajících řízení). Pro procesní úpravu by navíc mělo platit obecné pravidlo, že se postupuje podle účinné procesní úpravy, pokud zákon nestanoví něco jiného, což zákon č. 250/2016 Sb. nestanoví.

Pokud jde o hmotněprávní rozměr problému, v § 112 odst. 1 je stanoveno, že odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disci-

⁸³⁾ Této otázky se dotkl Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí Sb. NSS č. 1815/2009, kde se zabýval vztahem stávajícího a přechodného stavebního zákona v případě, kdy soud po nabytí účinnosti stávajícího stavebního zákona zrušil územní rozhodnutí vydané v řízení vedeného podle předchozího stavebního zákona. Dospěl k závěru, že v důsledku zrušení územního rozhodnutí „nastane situace, že nebude existovat pravomocné územní rozhodnutí. Správní orgán proto bude muset pokračovat v územním řízení, a to dle starého stavebního zákona. Přechodná ustanovení k zákonu č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon) totiž v § 190 odst. 3 stanoví, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona (tj. před 1. 1. 2007) se dokončí podle dosavadních právních předpisů, přičemž na tento případ se nevztahuje žádná z výjimek předvidaných tímto ustanovením. Územní řízení bylo zahájeno dne 27. 6. 2003, tj. přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona, na čemž nic nemění ani skutečnost, že bylo dvakrát pravomocně ukončeno rozhodnutím stěžovatele. Jestliže správní soud zruší pravomocné rozhodnutí, vrací se věc do stádia odvolacího řízení (popř. řízení v I. stupni), přičemž správní orgány jsou povinny řízení opětovně ukončit vydáním nového rozhodnutí. Řízení se stále vede o původní žádosti, jejímž podáním se datuje zahájení územního řízení (§ 18 odst. 2 starého správního řádu).“. V tomto případě šlo ale jednak o řízení o žádosti a nikoliv řízení z moci úřední a žádost podanou podle předchozího stavebního zákona by šlo asi obtížně podle stavebního zákona nového posuzovat, aniž by to mělo pro žadatele negativní důsledky, a také přechodná ustanovení nového stavebního zákona byla formulována poněkud jinak než § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb. Ustanovení § 190 stávajícího stavebního zákona obsahuje obecné pravidlo, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů (se stanovenými výjimkami), což se může vztahovat i na řízení, která byla před jeho účinností pravomocně skončena, pokud je pravomocné rozhodnutí soudem později zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, zatímco § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., se vztahuje jen na řízení, která nebyla pravomocně skončena před jeho účinností, tedy pod toto ustanovení nelze podřadit řízení, která před jeho účinností pravomocně skončena byla, pokud by později soud rozhodnutí vydané v takovém řízení zrušil a věc se vrátila zpět do správního řízení

plinárních, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, přičemž podle nového zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. Toto ustanovení, navazující na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, představuje právní základ pro aplikaci již zrušené právní úpravy, přičemž pro posouzení odpovědnosti je relevantní nejen skutková podstata ale i obecná hmotněprávní ustanovení, v případě zákona č. 200/1990 Sb., tedy jeho § 2 až 20. Při srovnání předchozí (hmotněprávní) úpravy obsažené v zákoně č. 200/1990 Sb., s úpravou v zákoně č. 250/2016 Sb. a při srovnání prakticky neexistující hmotněprávní úpravy (s výjimkou společných ustanovení ke správním deliktům) v případě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob se současnou úpravou by zřejmě mělo platit, že příznivější by měla být pro pachatele nová právní úprava a mělo by se postupovat podle ní. Myslitelná je ale zřejmě i kombinovaná varianta, tedy aplikovat v případě posouzení podmínek odpovědnosti původní hmotněprávní úpravu a na řízení novou procesní úpravu, když pro aplikaci původní procesní úpravy právní titul chybí.

Závěr

Nová obecná úprava správního trestání představuje i nepředstavuje zásadní změnu v této oblasti činnosti orgánů veřejné správy. V případě dřívějších přestupků (podle zákona č. 200/1990 Sb.) se vychází z úpravy obsažené v tomto zákoně, jak pokud jde o hmotněprávní tak procesní otázky, nová úprava je v řadě případů detailnější (např. pokud jde o podmínky pro ukládání správních trestů) a také přebírá některé instituty trestního práva nebo kodifikuje závěry, k nimž dospěla judikatura. V případě dřívějších správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob je posun v právní úpravě mnohem větší díky absenci obecné právní úpravy těchto správních deliktů jak v otázkách hmotněprávních tak procesních. Judikatura a správní praxe si při neexistenci takové úpravy musely vypomáhat analogickou aplikací institutů přestupkového či trestního práva, aby bylo možné tyto správní delikty vůbec projednávat způsobem, který je slučitelný se základními principy právního státu, jak v oblasti hmotného tak procesního práva. V tomto kontextu posun oproti předchozímu právnímu stavu není tak značný, jak by se mohlo zdát. I tak ale nová úprava správního trestání přináší řadu dílčích změn, se kterými se bude muset nejprve správní praxe a později judikatura vypořádat. Lze jen doufat, že ač nová úprava, jako ostatně žádná úprava, jistě není ideální (ideální zákony stejně jako ideální státy jsou jen v knihách a ne ve skutečném životě) a řadu institutů by jistě šlo koncipovat jinak, dostane správní praxe a judikatura příležitost vypořádat se s touto úpravou, aniž by v krátké době došlo k jejím zásadním změnám, což by se (nejen) kodexům stávat nemělo.

Shrnutí:

Článek se zabývá hlavními body nové úpravy přestupků obsažené v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Základním rozdílem ve srovnání s dřívější úpravou je to, že pod přestupky se nezahrnují tak jako dříve jen přestupky nepodnikajících fyzických osob ale i dřívější tzv. jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. S tím souvisí další základní rys nové právní úpravy, kterým je společná obecná hmotněprávní i procesní úprava pro všechny tyto druhy přestupků, i když u dřívějších správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob se setrvává na modelu objektivní odpovědnosti s možností liberace. Nová obecná úprava jednak navazuje na úpravu obsaženou dříve v zákoně č. 200/1990 Sb., jednak navazuje na judikaturu soudů ve správním soudnictví, která vycházela z obecného principu, podle kterého pro trestnost správních deliktů musí platit obdobná pravidla jako pro trestné činy. Na základě toho nová úprava přejímá některé instituty trestního práva hmotného i procesního.

New regulation on administrative offenses – summary:

The article deals with the main points of the new regulation of offenses contained in Act No. 250/2016 Coll., On liability for administrative offenses. The basic difference compared to the previous regulation is that the administrative offenses are not just as the offenses of non-entrepreneurs natural persons but also the earlier so-called other administrative offenses of legal entities and entrepreneurs. This is related to the other basic feature of the new legal regulation, which is the common general substantive and procedural arrangements for all these types of administrative offenses, even though the former administrative offenses of legal entities and entrepreneurs maintain a model of objective responsibility with the possibility of liberation. The new general regulation is based on the provision previously contained in Act No. 200/1990 Coll., on the one hand it is based on the case law of the administrative judiciary, based on the general principle according to which the rules for administrative offenses must be similar to those of criminal offenses. On the basis of this, the new rules are adopted by some institutes of procedural and material criminal law.