



**Zápis
z konzultačního dne k přestupkové problematice
konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra
pro zpracovatele přestupkové agendy
dne 7. 3. 2017**

Dne 7. 3. 2017 se od 10.00 hod. uskutečnil formou konference konzultační den (dále jen „KD“) pro krajské úřady (dále též „KÚ“) k přestupkové agendě v gesci odboru všeobecné správy (dále jen „OVS“) Ministerstva vnitra (dále též „MV“).

KD se za Ministerstvo vnitra zúčastnili: JUDr. Ivana Breburdová, JUDr. Myron Zajonc, Ing. Mgr. Jan Strakoš a Mgr. Zuzana Šrámková z OVS a Mgr. Luboš Tichý z odboru legislativy a koordinace předpisů (dále jen „OLG“).

JUDr. Ivana Breburdová všechny přítomné účastníky KD přivítala a poté bylo přistoupeno k prvnímu bodu programu.

I. Vystoupení zástupce OLG k nové právní úpravě správního trestání

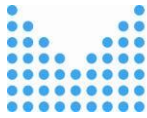
Ústředním bodem KD bylo vystoupení¹ zástupce OLG k nové právní úpravě správního práva trestního, účinné od 1. 7. 2017. Mgr. Tichý pojednal o cílech reformy správního trestání a posléze se vyjadřoval především k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „ZOP“); konkrétně pojednal o jeho jednotlivých částech a v nich zakotvených institutech.

V průběhu vystoupení byla položena řada praktických dotazů k novému zákonu, ať už ze strany účastníků KD či ze strany zástupců OVS, a k těmto se rozvedla diskuze (pozn.: k vybraným problémům bylo ve světle rozvedené diskuze přislíbeno ještě následné podrobnější vyjádření OLG, které je vyjádřeno v tomto zápise níže).

1) Společné řízení v případě pachatele podnikající fyzické osoby a pachatele fyzické osoby

Nastíněná problematika: ZOP se vztahuje nejen na přestupky fyzických osob, ale též na přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob avšak s tím rozdílem, že zatímco u pachatelů fyzických osob je odpovědnost za přestupek koncipována jako subjektivní (správní orgán zkoumá naplnění subjektivní stránky přestupku), u pachatelů právnických osob a podnikajících fyzických osob je

¹ Viz Příloha č. 1 k tomuto zápisu = prezentace OLG k uvedenému tématu.



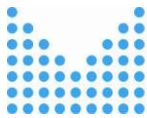
odpovědnost za přestupek koncipována jako přísná objektivní odpovědnost s možností liberace (tedy zde se subjektivní stránka přestupku nezkoumá). Zatímco pachatel právnická osoba jedná zásadně prostřednictvím svých statutárních orgánů nebo zaměstnanců, příp. dalších osob taxativně vymezených v § 20 odst. 2 ZOP, kdy jejich jednání za právnickou osobu (souvisí-li s činností právnické osoby, jejím prospěchem či zájmem) se přičítá k tíži právnické osobě a ta je pak také odpovědná za přestupek (ve smyslu § 20 odst. 7 ZOP však není vyloučen souběžný postih právnické osoby a fyzické osoby), naproti tomu pachatel podnikající fyzická osoba může jednat buď sám anebo obdobně jako u právnické osoby prostřednictvím osob taxativně vypočtených v § 22 odst. 3 ZOP. S ohledem na znění § 23 odst. 1 ZOP přitom není podle okolností případu vyloučen ani souběžný postih jak pachatele podnikající fyzické osoby, tak fyzické osoby (např. jejího zaměstnance). Právě v souvislosti s protiprávním jednáním podnikající fyzické osoby vyvstaly následující otázky:

Pokud se odpovědnosti za přestupek nezproští podnikající fyzická osoba a bude za něj odpovědná, kdy zároveň bude na místě řešit i přestupek fyzické osoby (od podnikající fyzické osoby rozdílné, tedy nepůjde o podnikatele), jak bude vypadat řízení o těchto přestupcích, budou-li spolu souviset a půjde-li o stejnou oblast veřejné správy? Půjde tyto přestupky projednat ve společném řízení? Vzhledem k dikci § 88 odst. 2 ZOP se OVS domnívá, že ano s tím, že u podnikající fyzické osoby nebude zjišťována subjektivní stránka přestupku, zatímco u fyzické osoby ano.

Pokud ale nastane situace jiná, tedy pachatelem např. dvou přestupků bude jedna a táž osoba, která za jeden přestupek bude odpovídat jako podnikatel a u druhého jako fyzická osoba – zda bude možné projednat i tyto přestupky ve společném řízení dle § 88 odst. 1 ZOP za splnění zde uvedených podmínek. Zde však vyvstává především otázka ohledně ukládaného správního trestu a povinnosti uložit náklady řízení takovému obviněnému, který v podstatě vystupuje ve dvou rolích.

Právní názor: V § 88 odst. 1 ZOP je stanoveno, že „*pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán, projednají se ve společném řízení*“.

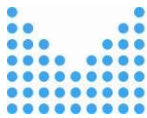
ZOP nestanoví žádné omezení, které by bránilo projednání přestupku podnikající fyzické osoby a nepodnikající fyzické osoby ve společném řízení, a to ani v případě, že by se fakticky jednalo o tutéž osobu. Vzhledem k tomu, že projednávání všech přestupků se řídí stejnou obecnou procesní úpravou, odpadá i překážka, která dosud takovému postupu bránila, když přestupky nepodnikajících fyzických osob byly zásadně projednávány podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále také „PřesZ“), s podpůrným použitím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „SŘ“ či „správní řád“),



zatímco dosavadní jiné správní delikty podnikajících fyzických osob byly projednávány výlučně podle SŘ (nestanovil-li zákon upravující příslušnou skutkovou podstatu správního deliktu výjimečně určitou procesní odchylku), neboť PřesZ se na ně nevztahoval (s výjimkou případného analogického použití některých pravidel). Uvedené potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud, (dále jen „NSS“), když například v rozsudku ze dne 3. června 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, uvedl: „*Speciální úprava řízení o přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, obsahující v § 57 odst. 1 rovněž úpravu společného řízení, brání projednání přestupku a správního deliktu ve společném řízení podle § 140 správního řádu z roku 2004.*“. Naproti tomu ZOP je založen na jednotné procesní úpravě pro fyzické, právnické i podnikající fyzické osoby, a proto již nebude nic bránit tomu, aby přestupky fyzických a podnikajících fyzických osob byly projednávány ve společném řízení.

Na základě § 88 odst. 2 ZOP by tedy měl být ve společném řízení projednán přestupek podnikající fyzické osoby a přestupek fyzické (nepodnikající) osoby od ní odlišné, pokud spolu tyto přestupky souvisejí, jejich skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán. Procesně se v takovém případě bude postupovat shodně jako v řízení, ve kterém jsou projednávány přestupky spáchané dvěma nepodnikajícími osobami. Z hlediska hmotněprávního pak samozřejmě bude třeba u nepodnikající fyzické osoby prokazovat zavinění, zatímco u podnikající fyzické osoby se bude vycházet z objektivní odpovědnosti, tj. zavinění se zkoumat nebude, ale taková osoba se bude moci zprostit odpovědnosti prokázáním zákonem stanoveného liberačního důvodu.

Pokud by pachatelem přestupků byla táž osoba, která by se jednoho přestupku dopustila v postavení podnikající fyzické osoby, tj. při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, a jiného přestupku by se dopustila jako nepodnikající fyzická osoba, bylo by možné i tyto přestupky projednat ve společném řízení, jakkoliv se domníváme, že takové případy budou velmi výjimečné. Podle našeho názoru by se přitom nemohlo jednat o případ vymezený v § 88 odst. 1 ZOP, neboť byť by se fakticky jednalo o jednu osobu, pro účely řízení o přestupku by se jednalo o dva různé subjekty, což vychází z konstrukce ZOP. Nicméně mohlo by se jednat o případ, na který pamatuje § 88 odst. 2 ZOP. Pak by se na takovou osobu jak z hmotněprávního hlediska, tak z hlediska procesního hledělo jako na dva různé subjekty, tj. řízení by mělo dva obviněné, kterým by se doručovalo jednotlivě, stejně jako by se vůči nim činily jednotlivé procesní úkony. Stran ukládaného správního trestu se domníváme, že by rozhodnutí mělo obsahovat samostatné výroky o uložení správního trestu ve vztahu k podnikající fyzické osobě a ve vztahu k nepodnikající fyzické osobě, neboť z pohledu právní úpravy jde o dva různé subjekty. Ze stejného důvodu nebude možné uplatnit absorpční zásadu při ukládání správního trestu, neboť předpokladem jejího uplatnění je skutečnost, že jsou projednávány přestupky téhož pachatele, což je v daném případě pojmově



vyloučeno, neboť jednou je pachatelem podnikající fyzická osoba, podruhé pak nepodnikající fyzická osoba. Obdobně by měla být oběma subjektům uložena povinnost náhrady nákladů řízení.

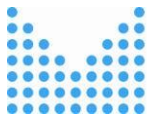
2) Zahájení společného řízení o přestupku s více podezřelými

Nastíněná problematika: V souvislosti se společným řízením pak bylo požádáno o vyjasnění § 78 odst. 2 věta třetí ZOP: „*Společné řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení všem podezřelým z přestupku.*“ Jde o to, jak řešit následující situaci: bude pět podezřelých, přičemž jen třem se podaří úspěšně doručit. Podle názoru OVS není společné řízení zahájeno. Otázka tedy zní, jak uvedené řešit? Ustanovení opatrovníka těm, kterým se nedaří prokazatelně doručovat, vidí OVS jako značně problematické s ohledem na zásadu rychlosti i hospodárnosti řízení (viz celková problematika s ustanovením opatrovníka).

Právní názor: Pokud jde o vyjasnění § 78 odst. 2 věty třetí ZOP, podle které je společné řízení zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení všem podezřelým z přestupku, ztotožňujeme se s názorem, že do doručení poslednímu z podezřelých nelze považovat společné řízení za zahájené. Pokud jde o řešení takové situace, odkazujeme na závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28 z roku 2006. Pokud se nepodaří některému z obviněných doručit oznámení o zahájení řízení, měl by správní orgán postupovat tak, že oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu doručí veřejnou vyhláškou s účinky oznámení účastníkovi řízení. Následně (nebo již současně s uvedeným oznámením) doručí usnesení o ustanovení opatrovníka. Poté, co bude tímto způsobem řízení zahájeno, může správní orgán postupovat podle § 88 odst. 5 ZOP a skutek takového podezřelého z řízení vyloučit a vést o něm samostatné řízení (a v samostatném řízení pak ustanovit opatrovníka, nebyl-li ustanoven již v souvislosti se zahájením společného řízení).

3) Věcná příslušnost podle § 60 a 61 ZOP

Nastíněná problematika: Jako naprosto stěžejní se ukázala nutnost vyjasnit ustanovení § 60 a § 61 ZOP s ohledem na skutečnost, že podle těchto ustanovení obecnímu úřadu není svěřeno projednávání přestupků proti pořádku ve státní správě (viz § 60 odst. 2 ZOP) ačkoliv komisím ano (viz § 61 ZOP). Byla tedy položena otázka, zda přestupky proti pořádku ve státní správě mohou projednávat obecní úřady obcí s rozšířenou působností (zde ve vazbě na § 60 odst. 1 ZOP) či zda je mohou projednávat (s ohledem na § 61 ZOP) i obecní úřady. V návaznosti na právě uvedené byla položena také doprovodná otázka, zda statutární město může projednávání přestupků proti pořádku ve státní správě svěřit statutem komisím pro projednávání přestupků jednotlivých městských částí, či zda jim projednávání

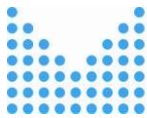


těchto přestupků svěřeno být nemůže a prvostupňovým správním orgánem je tak v těchto věcech magistrát.

Právní názor: V § 60 odst. 2 ZOP jsou mezi vypočtenými přestupky, k jejichž projednání je příslušný obecní úřad, uvedeny pouze přestupky proti pořádku v územní samosprávě, nikoliv přestupky proti pořádku ve státní správě. Ve vztahu k § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, to znamená, že obecní úřad bude moci projednávat pouze přestupky podle § 4 odst. 2, tj. porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje, nikoliv přestupky podle odstavce 1, tj. porušení povinnosti stanovené v nařízení obce nebo kraje. Nařízení jsou totiž vydávána v přenesené působnosti (jde tedy o výkon státní správy) a jejich porušení je tedy třeba považovat za přestupek proti pořádku ve státní správě, nikoliv za přestupek proti pořádku v územní samosprávě. Příslušným k projednání těchto přestupků bude proto na základě § 60 odst. 1 ZOP obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Pokud jde o komisi pro projednávání přestupků, je pravdou, že v § 61 odst. 1 ZOP je uvedeno, že komise pro projednávání přestupků může projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě, nicméně podle našeho názoru je působnost komise pro projednávání přestupků odvozena od působnosti obecního úřadu, což výslovně vyjadřuje zákon tím, že stanoví, že starosta při zřízení komise určí, které přestupky komise projednává namísto obecního úřadu. Ze slov „namísto obecního úřadu“ je třeba dovodit, že komise pro projednávání přestupků nemůže projednávat přestupky, k jejichž projednání není jinak příslušný obecní úřad. Z toho pak plyne, že ani komise pro projednávání přestupků nemůže podle ZOP projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě, tj. porušení povinnosti stanovené v nařízení obce nebo kraje. Komise pro projednávání přestupků by mohla přestupky proti pořádku ve státní správě projednávat až v případě, že by zákon svěřil projednávání takových přestupků obecnímu úřadu. Do té doby zůstává množina těchto přestupků uvedená v § 61 odst. 1 ZOP prázdná.

Z popsaných důvodů nemohou projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě ani komise pro projednávání přestupků městských částí. Statutem lze sice svěřit projednávání daných přestupků městské části s ohledem na to, že se jedná o působnost svěřenou orgánům obcí s rozšířenou působností, viz § 32 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a § 139 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, nicméně ani v takovém případě by nebylo možné pověřit projednáváním těchto přestupků komisi pro projednávání přestupků, neboť komise nemůže projednávat přestupky, k jejichž projednání není jinak příslušný obecní úřad (tedy každý obecní úřad, nikoliv pouze obecní úřad obce s rozšířenou působností).



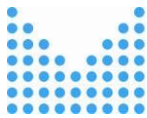
Vzhledem k tomu, že výše uvedený výklad není přijímán ze strany jednotlivých správních orgánů bez výhrad a že považujeme za zásadní, aby obecní úřady postupovaly jednotně, bude tato otázka předložena Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, jehož příští zasedání se uskuteční dne 12. května t. r.

4) **Lhůta pro uplatnění nároku na náhradu majetkové škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení dle § 70 odst. 1 a lhůta pro podání souhlasu podle § 79 odst. 2 ZOP**

Nastíněná problematika: Ustanovení § 70 ZOP stanoví: „(1) Správní orgán bezodkladně vyrozumí o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení a o nařízeném ústním jednání osobu, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku obohatil, pokud je mu tato osoba známa. Současně tuto osobu poučí, že nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, kterou jí určí. Pokud by vyrozumění osoby podle věty první bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady, doručí je správní orgán veřejnou vyhláškou; ustanovení § 66 se nepoužije.“ V první řadě lze z uvedeného ustanovení dovodit, že zákon zde v podstatě počítá s tím, že proto, aby potenciální poškozený mohl uplatnit nárok na náhradu majetkové škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení, již musí být zahájeno řízení o přestupku. V tomto směru může být proto otázkou, jak řešit případy, kdy ve spisech od PČR již existuje zmínka o vzniklé škodě, avšak ve spisu absentuje vyjádření poškozeného, že by chtěl nárok na náhradu majetkové škody uplatnit. Je tedy možné v takovýchto případech rozhodnout příkazem anebo musí být vždy zahájeno řízení o přestupku, v němž až může poškozený uplatnit svůj nárok, anebo lze poškozeného vyzvat k uplatnění náhrady škody v rámci podání vysvětlení dle § 137 správního řádu? S tím pak souvisí další otázka, a to zda za situace kdy je v řízení poškozenému k uplatnění nároku určena lhůta a tato lhůta jím není dodržena, zda lze nedodržení (zmeškání) této lhůty s odkazem na § 41 SŘ prominout?

Obdobně byla položena otázka na určování lhůt osobě přímo postižené spácháním přestupku ve smyslu § 79 odst. 2 ZOP. Podle uvedeného ustanovení správní orgán poučí osobu přímo postiženou spácháním přestupku, je-li mu známa, o právu podle odstavce 1 a určí jí lhůtu k podání souhlasu. Lhůta nesmí být kratší než 30 dnů. I zde se naskytá otázka, zda lze nedodržení této lhůty s odkazem na § 41 SŘ prominout?

Pro úplnost byl položen také dotaz, zda v těchto případech budou tyto osoby vyzývány usnesením dle § 39 SŘ, který se však vztahuje na účastníky řízení (pozn.: osoba přímo postižená spácháním přestupku v řízení o přestupku nemá postavení účastníka řízení).



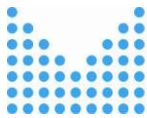
Právní názor: Podle § 90 odst. 2 písm. b) ZOP nelze příkazem rozhodnout o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Obdobné omezení obsahuje PřesZ, v § 87 odst. 6. Máme za to, že v zájmu zachování kontinuity právní úpravy je možné přihlédnout ke stanoviskům, která byla vydána k tomuto ustanovení. Například veřejný ochránce práv ve Zprávě o šetření ze dne 11. listopadu 2010, sp. zn. 3751/2010/VOP/IK, uvedl: *„Jestliže z dostupných podkladů vyplývá, že v důsledku spáchání přestupku vznikla majetková škoda uplatnitelná v rámci přestupkového řízení, je správní orgán povinen poškozeného vyznat o možnosti uplatnit tuto škodu, jestliže tak již poškozený neučinil v rámci předcházejícího trestního řízení, a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Příkazem lze ve věci rozhodnout tehdy, jestliže poškozený škodu v poskytnuté lhůtě neuplatnil.“*

Ve shodě s veřejným ochráncem práv a se stanoviskem vyjádřeném na KD pořádaném Ministerstvem vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni dne 12. června 2007 se domníváme, že i přes existenci škody nebo bezdůvodného obohacení bude možné přestupek podle ZOP projednat příkazem, pokud potenciálně poškozený neprojeví zájem o uplatnění svého nároku. Omezení v § 90 odst. 2 písm. b) ZOP se tedy uplatní pouze v případě, že nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení byl uplatněn. Podle našeho názoru je přitom možné zjistit i před zahájením řízení, zda osoba hodlá uplatnit nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení, a v případě, že nárok uplatnit nehodlá, může správní orgán vydat příkaz též jako první úkon v řízení.

Pokud správní orgán určí osobě lhůtu pro uplatnění nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení usnesením, pak může taková osoba při jejím nedodržení požádat o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu, neboť jde o úkon, který je třeba provést v určité lhůtě, na které toto ustanovení přímo dopadá. Obdobně lze požádat o prominutí zmeškání úkonu v případě nedodržení lhůty pro udělení souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku se zahájením řízení o přestupku nebo s pokračováním již zahájeného řízení.

Podotýkáme nicméně, že ustanovení § 41 správního řádu je třeba použít pouze v případě, že lhůtu správní orgán stanovil usnesením na základě § 39 správního řádu, neboť jen taková lhůta je pro osobu, vůči níž usnesení směřuje, závazná. Lhůta stanovená neformálně, tzn. pouhou výzvou či sdělením správního orgánu, formálně závazná není, a není proto třeba žádat o její prominutí.

Ze ZOP nevyplývá povinnost stanovovat uvedené lhůty usnesením, přičemž podle § 39 odst. 1 správního řádu správní orgán určí lhůtu usnesením pouze tehdy, je-li to zapotřebí. S ohledem na skutečnost, že v daném případě je především v zájmu dotčené osoby, aby svůj nárok uplatnila ve stanovené lhůtě, resp. aby ve stanovené



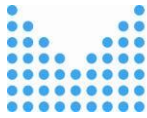
Lhůtě udělila souhlas se zahájením řízení o přestupku nebo s jeho pokračováním, nebude zpravidla zapotřebí lhůtu stanovovat usnesením.

Pokud jde o otázku, zda lze vydat usnesení podle § 39 správního řádu, který hovoří o účastnících řízeních, i v případě stanovení lhůty osobě přímo postižené spácháním přestupku, která není účastníkem řízení, ale jejíž souhlas je nutný k zahájení takového řízení nebo k jeho pokračování, máme za to, že takový postup možný je. Při postupu před zahájením řízení, na který se podpůrně vztahuje část čtvrtá správního řádu, přichází aplikace § 39 správního řádu v úvahu na základě § 154 správního řádu, který kromě použití vypočtených ustanovení částí druhé a třetí správního řádu umožňuje použít i další ustanovení, včetně § 39 správního řádu, pokud je aplikace těchto ustanovení potřebná. V takovém případě je pak třeba pojem „účastník řízení“ vykládat širěji ve smyslu „dotčená osoba“ (srov. § 2 odst. 3 správního řádu), neboť při postupu podle části čtvrté žádní účastníci řízení nefigurují, protože se zatím žádné řízení nevede. Jestliže lze na základě tohoto výkladu osobě přímo postižené spácháním přestupku určit lhůtu pro udělení souhlasu k zahájení řízení o přestupku usnesením, je podle našeho názoru možné stanovit jí lhůtu usnesením i pro udělení souhlasu s pokračováním již zahájeného řízení. Přestože je takový postup možný, doporučujeme usnesením lhůtu neurčovat vzhledem k tomu, co s tím je spojeno (doručení usnesení, případný opravný prostředek proti němu podaný atd.), ledaže by to bylo v konkrétním případě skutečně potřebné, jak předpokládá § 39 správního řádu.

5) Povinnost orgánu policie šetřit ve smyslu § 74 ZOP

Nastíněná problematika: Dále bylo třeba vyjasnit, zda orgán policie je povinen učinit nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, nasvědčují-li okolnosti tomu, že byl spáchán přestupek proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k úmyslnému ublížení na zdraví. Dle § 74 odst. 1 písm. b) ZOP je totiž orgán policie paradoxně povinen provádět šetření pouze, nasvědčují-li okolnosti tomu, že byl spáchán přestupek proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti. OVS je zásadně toho názoru, že především u přestupků společensky nebezpečnějších, tedy u přestupků spáchaných úmyslnou formou zavinění, je důležité, ne-li nezbytné, aby orgán policie věc řádně prošetřil. Rozhodně je tedy nepřijatelné, aby policie šetřila jen nedbalostní ublížení na zdraví, zatímco v případě úmyslného ublížení na zdraví ne.

Právní názor: Ustanovení § 74 odst. 1 písm. b) ZOP je nutno vykládat tak, že orgán policie má povinnost učinit nezbytná šetření a zajistit důkazy v případě, že okolnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán přestupek proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví, ať už k němu došlo úmyslně nebo z nedbalosti.



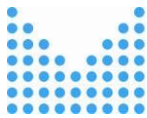
K tomuto závěru lze dojít jak za použití argumentu *a minori ad maius*, tak za použití systematických a historických souvislostí vzniku daného ustanovení.

Smyslem předšetřování je zajistit podklady pro řízení o přestupku, které by obecní úřad sám mohl jen obtížně opatřit. To platí nejen u nedbalostního ublížení na zdraví, ale tím spíše u úmyslného ublížení na zdraví, kde je navíc zájem na řádném provedení řízení o přestupku o to větší vzhledem k větší společenské nebezpečnosti daného jednání.

Z hlediska historického a systematického výkladu lze poukázat na to, že ZOP v § 74 odst. 1 písm. a) až e) odkazuje na skutkové podstaty přestupků upravené v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v případě přestupků proti občanskému soužití konkrétně na § 7. Toto ustanovení však obsahuje pouze skutkovou podstatu „jinému ublíží na zdraví“, aniž by rozlišovalo, zda se jedná o úmyslné ublížení na zdraví nebo ublížení na zdraví z nedbalosti. Odkaz v § 74 odst. 1 písm. b) ZOP míří právě na tuto skutkovou podstatu v § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Vzhledem k tomu, že tato skutková podstata nerozlišuje úmyslné a nedbalostní ublížení na zdraví, domníváme se, že orgán policie má povinnost předšetřovat jak úmyslné, tak nedbalostní ublížení na zdraví.

Uvedenému svědčí i historický výklad. Při přípravě ZOP a zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, se při formulaci § 74 ZOP vycházelo ze znění skutkových podstat v PřesZ, ve znění před nabytím účinnosti zákona č. 204/2015 Sb. Tehdy se v § 49 PřesZ rozlišovalo ublížení na zdraví z nedbalosti a drobné ublížení na zdraví, což se odrazilo i v § 74 ZOP. Po novele č. 204/2015 Sb. již PřesZ obsahoval pouze skutkovou podstatu „ublížení jinému na zdraví“, tedy došlo k vypuštění drobného ublížení na zdraví a rozšíření skutkové podstaty ublížení na zdraví z nedbalosti i na úmyslné ublížení na zdraví. V zájmu zachování kontinuity právní úpravy se tato změna promítla i do § 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Při snaze promítnout tuto změnu i do § 74 ZOP došlo k legislativnímu opomenutí, neboť zatímco v § 74 došlo k vypuštění drobného ublížení na zdraví, zůstala v něm slova „z nedbalosti“. Toto legislativní opomenutí by však podle našeho názoru nemělo být důvodem, aby orgán policie přestupek spočívající v úmyslném ublížení na zdraví nepředšetřoval, neboť takový závěr by odporoval smyslu právní úpravy.

S ohledem na výše uvedené argumenty považujeme za důležité, aby orgán policie šetřil též úmyslné ublížení na zdraví zakládající podezření ze spáchání přestupku, a to i s přihlédnutím k tomu, že orgán policie šetří též úmyslné ublížení na zdraví, pokud zakládá podezření ze spáchání trestného činu, přičemž v řadě případů může být hranice mezi jednotlivými právními kvalifikacemi na první pohled nejasná.



6) Ukládání napomenutí příkazem na místě

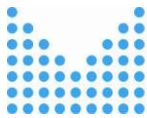
Nastíněná problematika: Úpravu příkazu na místě, jehož výsledkem je příkazový blok (dnešní pokutový blok) v § 91 a násl. ZOP považujeme za zcela nešťastnou i s ohledem na dodatečné, nesystémové řešení zařazení souvisejících pravidel s tímto institutem do § 150 SŘ. Stranou řady komplikací, které nová právní úprava do praxe vnese, považujeme za absolutně prioritní urychleně vyřešit následující otázku: jak to bude s ukládáním napomenutí příkazem na místě? ZOP připouští uložit příkazem na místě jak pokutu tak napomenutí. Zdůrazněme, že nejde o domluvu ve smyslu dnešního PřesZ (tato v ZOP ostatně zcela absentuje), ale jde o druh správního trestu, který se v případě přestupků, podléhajících evidenci přestupků, do této evidence musí zapsat. Vzhledem k tomu, že se k nám dostala informace o tom, že nemají být emitovány zvláštní příkazové bloky na správní trest napomenutí, vzniká otázka, jak bude tento správní trest v terénu ukládán?

Právní názor: Pokud jde o ukládání napomenutí příkazem na místě, ZOP na rozdíl od ukládání pokuty nepočítá s tím, že by se obviněnému vydával příkazový blok ve smyslu § 92, a proto se bude v případě ukládání napomenutí příkazem na místě vycházet z § 150 odst. 5 správního řádu (i napomenutí lze přitom považovat za druh nepeněžitě povinnosti ve smyslu tohoto ustanovení, totiž povinnosti strpět napomenutí).

Příkaz na místě musí splňovat náležitosti rozhodnutí s tím, že odůvodnění lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením obviněného, že s uložením povinnosti (zde tedy s uložením správního trestu napomenutí, viz výše) souhlasí. Podpisem prohlášení se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. ZOP upravuje speciálně pouze náležitosti příkazových bloků, které se však obviněnému vydávají pouze, pokud je mu ukládána peněžitá povinnost, nikoliv pokud mu je ukládán správní trest napomenutí.

Příkaz na místě by měl být vydán ve zjednodušené písemné formě a měl by obsahovat v zásadě výrokovou část rozhodnutí, ze které by mělo být patrné, za jaký skutek a na základě jakých ustanovení správní orgán napomenutí dotčené osobě ukládá. Správní orgán může mít za tím účelem k dispozici např. předtiskuté formuláře, do kterých bude pouze vpisovat příslušné údaje týkající se obsahu příkazu vydávaného na místě a tento formulář by obsahoval i prohlášení účastníka řízení, že souhlasí s uložením povinnosti (zde tedy s uložením správního trestu napomenutí, viz výše).² V současné době výše naznačený postup užívají některé správní orgány při ukládání pokut za jiné správní delikty.

² Viz též VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 1174 a násl.



Příkaz na místě, kterým je uložen správní trest napomenutí, podléhá stejně jako jiné rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, zápisu do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

7) Přezkumné řízení dle § 100 ZOP

Nastíněná problematika: V souvislosti s tímto ustanovením v ZOP, zvláštním ve vztahu ke SŘ, byl vznesen dotaz, zda je aplikovatelný § 98 SŘ, tedy zkrácené přezkumné řízení.

Právní názor: Ustanovení § 100 ZOP neobsahuje komplexní úpravu přezkumného řízení; jde jen o speciální ustanovení upravující některé odchylky od úpravy ve správním řádu, jehož další ustanovení upravující přezkumné řízení, včetně § 98, se budou na přezkumné řízení podle ZOP též aplikovat.

I v případě přezkumného řízení podle § 100 ZOP je tedy možné aplikovat § 98 správního řádu a provést tzv. zkrácené přezkumné řízení, jsou-li splněny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Zkrácené přezkumné řízení je pouze zjednodušenou procesní variantou „klasického“ přezkumného řízení. Jestliže tedy § 100 ZOP oproti správnímu řádu rozšiřuje důvody pro vedení přezkumného řízení a upravuje zvláštní lhůty pro jeho provedení, netýká se tato zvláštní úprava pouze „klasického“ přezkumného řízení, ale bezesporu též jeho zjednodušené procesní varianty v podobě zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu, jsou-li splněny podmínky pro jeho provedení.

8) Trvající přestupek

Nastíněná problematika: Trvajícím přestupkem se podle § 8 ZOP rozumí takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Vzhledem k tomu, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu, není možné trvajících přestupky zaměňovat s přestupky, jejichž znakem je jednání pachatele spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, byť s takovým přestupkem je následné trvání protiprávního stavu logicky spojeno. Podle důvodové zprávy k ZOP proto nelze mezi trvajících přestupky řadit ty, jejichž podstata spočívá v nesplnění oznamovací povinnosti. Jakkoli souhlasíme s tímto názorem, upozorňujeme, že na uvedené přestupky existují z pohledu NSS dva náhledy. Jeden náhled se odvíjí od gramatického výkladu skutkové podstaty přestupku, zatímco druhý od teleologického výkladu. Rozumíme-li tomu dobře, ZOP se kloní k prvnímu výkladu, podle něhož všechny jiné přestupky, sledující porušení povinnosti, vážící se na určitý časový okamžik, lhůtu, a výslovně nepostihující udržování protiprávního stavu, nejsou trvajícím přestupkem. Podle našeho názoru uvedené může narážet



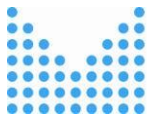
na některé případy, např. podle § 94 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silničním provozu“), řidičský průkaz je povinen odevzdat držitel řidičského průkazu příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí podle odstavce 1. Poukazujeme např. na rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015 – 19, v němž se uvádí: „...osoba, kterou tíží povinnost odevzdat řidičský průkaz, jeho neodevzdáním vyvolá protiprávní stav, který nesplnění uvedené povinnosti udržuje. Porušení povinnosti odevzdat řidičský průkaz **je proto deliktem trvajícím**. Ustanovení § 94a odst. 2 zákona o silničním provozu nepochybně směřuje k tomu, aby držitel řidičského průkazu odevzdal řidičský průkaz, který již neosvědčuje řidičské oprávnění, neboť ho držitel průkazu pozbyl v důsledku uložení sankce zákazu řízení motorových vozidel. Takový řidičský průkaz je podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu neplatný, neboť neosvědčuje řidičské oprávnění držitele (§ 103 odst. 1 zákona o silničním provozu). U držitele řidičského průkazu, který neplatný průkaz neodevzdá, vzniká riziko, že bude tímto neplatným řidičským průkazem uvádět třetí osoby v omyl ohledně existence jeho řidičského oprávnění. Právě tomuto potenciálně škodlivému následku zákon předchází tím, že stanoví povinnost neplatný řidičský průkaz odevzdat.“

Právní názor: Určení, zda konkrétní přestupek je trvajícím přestupkem, je složitou právní otázkou, a to i vzhledem k Vámi zmíněné nejednoznačné judikatuře. Jak vyplývá z důvodové zprávy k ZOP, kloníme se k restriktivnějšímu výkladu trvajícího přestupku.

Za rozhodující považujeme znění skutkové podstaty, neboť je především na vůli zákonodárce, aby zvolil, zda bude postihovat porušení jednorázové povinnosti anebo též protiprávní stav tímto porušením vyvolaný. Přikláníme se proto k náhledu na danou problematiku vyjádřenému v rozhodnutí Nejvyššího soudu, sp. zn. 11 Tdo 337/2004 (Sb. NS 28/2005), tedy že pro určení, zda jde o jednorázový nebo trvající delikt, musí být rozhodující charakter jednání, nikoliv následku, neboť například z formulace „nesplní svoji zákonnou povinnost“ je zřejmé, že podmínkou vzniku odpovědnosti není udržování protiprávního stavu (popř. jeho vyvolání), což je jednání typické pro trvající delikty.

Podpůrným hlediskem, nikoliv však zřejmě hlediskem zcela rozhodujícím, pro rozpoznání trvajícího přestupku může být užití dokonavého nebo nedokonavého vidu popisujícího protiprávní jednání. Ani pomocí dokonavého nebo nedokonavého vidu popisujícího protiprávní jednání však nelze vždy jednoznačně a spolehlivě určit, zda se jedná o trvající přestupek.

Pokud jde o porušení povinnosti odevzdat řidičský průkaz, neztotožňujeme se zcela s posouzením daného přestupku NSS, neboť bylo-li záměrem zákonodárce trestat



držení neplatného řidičského průkazu, mohl takto skutkovou podstatu formulovat. NSS posoudil tento přestupek jako trvajícím s odkazem na to, že smyslem zakotvení příslušné skutkové podstaty bylo předcházet následku spočívajícímu v riziku, že bude osoba, která pozbyla řidičské oprávnění, neplatným řidičským průkazem uvádět třetí osoby v omyl. Zde podle našeho názoru právě dochází k záměně protiprávního stavu, který skutková podstata nepostihuje, s následkem porušení dané povinnosti, který může trvat po delší dobu, avšak neměl by být důvodem pro posouzení daného přestupku jako přestupku trvajícím. Nicméně je třeba respektovat, že v konkrétních případech přísluší závazný výklad právních předpisů soudu. Vzhledem k tomu, že se v daném případě nejednalo o ojedinělý rozsudek, ale o sérii na sebe navazujících rozsudků, lze vycházet z toho, že minimálně stran porušení povinnosti odevzdat řidičský průkaz lze doporučit i přes výše uvedené výhrady postupovat v duchu citovaného judikátu.

Pokud jde o porušení oznamovacích povinností, odkazujeme např. na rozsudek NSS č. j. 5 As 3/2010-63, ve kterém se tento soud ztotožnil s názorem stěžovatele, že u deliktu spočívajícího v neoznámení stavební činnosti místně příslušnému pracovišti Archeologického ústavu se jedná o jednorázovou povinnost stavebníka. Byť nelze vyloučit, že judikatura se nakonec přikloní k rozšiřujícímu výkladu i stran těchto oznamovacích deliktů (jak to učinila již část správní teorie³), podle našeho názoru porušení oznamovací povinnosti není trvajícím přestupkem, protože jeho znakem není udržování protiprávního stavu, byť porušení oznamovací povinnosti může v konkrétním případě vést k dlouhotrvajícímu následku.

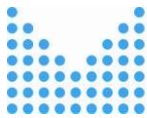
9) Urážka na cti

Nastíněná problematika: Vyjdeme-li z § 7 odst. 2 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, podle něhož i právnická osoba může být pachatelem přestupku urážky na cti, naskytá se otázka, zda i opačně může být subjektem uraženým na cti právnická osoba?

Právní názor: Právnická osoba nemůže být subjektem uraženým na cti. Jak vyplývá z § 81 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění, (dále jen „NOZ“), osobnostní práva náleží pouze fyzickým osobám, nikoliv právnickým osobám. Čest nelze ztotožňovat s dobrou pověstí (dobrým jménem) právnické osoby, což je kategorie primárně ekonomického charakteru, zatímco v případě cti se jedná o kategorii sociální (etickou).

Na okraj uvádíme, že při opačném závěru by právnická osoba mohla být subjektem uraženým na cti již podle dosavadní právní úpravy (dosavadní právní úprava totiž

³ Srov. Prášková, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. xxvi, 420 s. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8. s. 215.



pouze vylučovala, aby právnická osoba byla pachatelem tohoto přestupku). S takovým výkladem jsme se však dosud nesetkali a není důvod, aby nová právní úprava v tomto znamenala jakýkoliv posun.

10) **Veřejnoprávní smlouvy a její dodatky do 1. 7. 2017, příp. po 1. 7. 2017**

Nastíněná problematika: Vzhledem k tomu, že ohledně veřejnoprávních smluv uzavřených před 1. 7. 2017 na úseku přestupkové agendy panuje řada nejasností, jak to bude např. s dodatky u těchto smluv před a po nabytí účinnosti ZOP?

Právní názor: Veřejnoprávní smlouvy (včetně smluv uzavřených na dobu neurčitou), které byly uzavřeny před 1. červencem 2017, budou platné i po tomto datu. Ustanovení § 105 ZOP, které omezuje možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy, se vztahuje pouze na nově uzavírané smlouvy, tedy na smlouvy uzavřené po nabytí účinnosti ZOP. Dosud uzavřené veřejnoprávní smlouvy tedy nebude nutné měnit ani vypovídat.

Pokud jde o přechodné ustanovení v § 112 odst. 8 ZOP, upřednostňujeme materiální výklad obsahu veřejnoprávních smluv, a proto pokud byla přenesena příslušnost například k přestupkům proti veřejnému pořádku podle § 47 PřesZ, a skutkové podstaty obsahově odpovídají skutkovým podstatám přestupkům upraveným v § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, pak lze vycházet z toho, že danou veřejnoprávní smlouvou je bez dalšího přenesena rovněž příslušnost k projednávání těchto přestupků. Při opačném výkladu by přechodné ustanovení ztratilo význam, neboť obce by byly nuceny uzavřít novou veřejnoprávní smlouvu (tentokrát s odkazem na § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých o přestupcích), přičemž taková smlouva by již podléhala omezením v § 105 ZOP.

Přípustnost dodatků k veřejnoprávním smlouvám, které budou po nabytí účinnosti ZOP v rozporu s § 105 tohoto zákona, ale na základě přechodného ustanovení jejich platnost nebude dotčena, je sporná. Nepřípustné by podle našeho názoru měly být dodatky, které by samy byly v rozporu s § 105 (například prodloužení platnosti smlouvy z doby určité na dobu neurčitou, což se svou povahou blíží uzavření nové smlouvy na další období, případně zúžení přestupků projednávaných na základě veřejnoprávní smlouvy v rozporu s omezením v § 105 ZOP). Ohledně dodatků spočívajících například ve zvýšení paušální částky za projednané přestupky panují pochybnosti, pokud by je měly uzavírat smluvní strany, které by již samotnou veřejnoprávní smlouvu uzavřít nemohly, zejména obce základního typu mezi sebou vzhledem k tomu, že od 1. července 2017 budou moci uzavírat veřejnoprávní smlouvy pouze s obcemi s pověřeným obecním úřadem nebo obcemi s rozšířenou působností.



Vzhledem k těmto pochybnostem bude otázka přípustnosti dodatků předložena poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání na jeho příštím zasedání, tj. 12. května t. r.

II. Odpovědi na dotazy některých KÚ, které MV obdrželo v souvislosti s konáním KD

1) Osoba blízká

V § 68 PřesZ (ve znění účinném od 1. 10. 2016) není definováno, podle které právní úpravy se použije definice osoby blízké. S ohledem na § 55 odst. 4 SŘ a s odkazem na § 51 PřesZ se dovozuje, že by měla být použita definice osoby blízké podle NOZ, který v § 22 odst. 1 stanoví, že „Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí“.

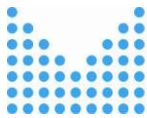
Pokud by přestupek byl spáchán mezi druhem a družkou, kteří spolu prokazatelně trvale žijí, nebylo by tedy již nutno zkoumat, zda újmu, kterou utrpěl jeden z nich, druhý důvodně pociťoval jako újmu vlastní, neboť již toto jejich „trvalé spolužití“ by zakládalo právní domněnku, že jde o osoby blízké? Zkoumání „pociťování újmy“ by pak správní orgán prováděl pouze u přestupků spáchaných mezi druhem a družkou, kteří spolu trvale nežijí? Pak by ale správní orgán v případech, kdy mu je oznámen přestupek spáchaný mezi druhem a družkou, patrně musel vždy zkoumat, zda spolu trvale žijí či nikoliv (a tímto druhém případě pak následně zkoumat „pociťování újmy“). NOZ nesezdané soužití nijak neupravuje, domníváme se však, že existenci vzájemného poměru druha a družky nebrání ani fakt, že žijí odděleně a pouze se navštěvují.

Odpověď:

Podle našeho názoru pojmovým znakem druha a družky je, že spolu žijí a tedy vedou i společnou domácnost. Pokud tento znak naplňují, pak je lze považovat za osoby blízké. Pokud však tomu tak není, nelze je považovat za osoby blízké. Správní orgán v řízení o přestupku musí vždy zkoumat, zda jsou tyto znaky naplněny či nikoliv. Tvrzení osob, že se považují za osoby blízké, musí samy prokázat (viz § 52 správního řádu).

2) Dožádání provedení ústního jednání?

Lze podle § 13 SŘ dožádat provedení ústního jednání?

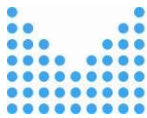


Odpověď:

Podle našeho názoru provedení ústního jednání dožádat nelze. Ústní jednání, ve smyslu ustanovení § 74 PřesZ nebo § 80 ZOP, provádí vždy věcně a místně příslušný správní orgán k projednání přestupku. Podle § 13 správního řádu lze dožádáním provést jen některé úkony (*ne celé řízení*) a to jen za podmínek v § 13 správního řádu stanovených. Provedení ústního jednání, jako jeden z prostředků k provedení dokazování nebo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků řízení (viz § 49 odst. 1 SŘ), nelze za úkon podle § 13 SŘ považovat, neboť jak již bylo řečeno, povinnost nařídit a provést ústní jednání ve věci náleží výhradně správnímu orgánu v prvním stupni, tj. ve vazbě na předešlá ustanovení PřesZ věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Pokud by však dožádání mělo spočívat jen ve výsledku svědka (směřovalo by tedy pouze k provedení tohoto konkrétního úkonu), jehož svědecká výpověď je v řízení klíčová a jehož přítomnost v místě konání ústního jednání nelze zajistit, pak dle našeho názoru je možné postupovat dle § 13 SŘ, tj. aby dožádaný správní orgán provedl výslech svědka mimo ústní jednání. Dožádaný správní orgán pak musí „o provádění důkazů mimo ústní jednání“ ve smyslu § 51 odst. 2 SŘ vyrozumět účastníky řízení (zde zejména obviněného) a poučit je o tom, že mohou svědkovi klást otázky. Zdůrazníme však, že ve skutečnosti nejde o provedení dokazování ve smyslu PřesZ, neboť ustanovení § 74 odst. 1 PřesZ je ve vztahu k § 51 odst. 2 SŘ speciální, proto jde v případě přestupkového řízení při aplikaci § 13 SŘ (jehož aplikace není vyloučena) jen o zajištění podkladu, který následně musí jako důkaz provést v ústním jednání věcně a místně příslušný správní orgán. Tedy po provedení úkonu, k němuž byl dožádaný správní orgán dožádán, dožadující (přestupkový) správní orgán v nařízeném ústním jednání při plné reflexi rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008-111⁴ (z něhož vyplývá obecný závěr, že dokazování

⁴ Z uvedeného rozsudku, který však sleduje poněkud odlišnou procesní situaci, vyplývá následující: „Za vadu řízení, která též mohla ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], považuje zdejší soud i stížní námitku směřující proti provedení výsledku svědků V. Č. a G. Č. mimo ústní jednání. Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích koná správní orgán v prvním stupni o přestupku ústní jednání (k tomu viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, č. j. 3 As 46/2004 - 60, dostupný na www.nssoud.cz). V nepřítomnosti obviněného lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu (tato situace však, soudě podle obsahu spisu, nenastala). Z uvedeného ustanovení je tedy zřejmé, že správní orgán prvního stupně měl povinnost k projednání přestupku nařídit ústní jednání, a to v celém rozsahu prováděného dokazování, neboť právě k provádění dokazování (a uplatnění odpovídajících procesních práv účastníků řízení) ústní jednání slouží (k tomu srov. analogicky rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 As 103/2005 - 76, publikovaný pod č. 687/2005 Sb. NSS, kde je tento postulát vysloven k úloze soudního jednání při provádění důkazů). Provedl-li tedy některé důkazy mimo ústní jednání s odkazem na § 51 odst. 2 správního řádu, aplikoval na řízení právní normu, která na přestupkové řízení nedopadá, neboť úprava přestupkového řízení je *lex specialis* k obecné úpravě správního řízení podle správního řádu. Povinnost projednat přestupek při ústním jednání by konec konců nebyla dotčena ani obecným ustanovením § 49 odst. 1 správního řádu, neboť to předpokládá ústní jednání vždy, kdy tak stanoví



musí být provedeno vždy v rámci ústního jednání) provede důkaz listinou, tj. přečte zajištěnou svědeckou výpověď.

3) Zabrání věci

Z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek bylo podle § 76 odst. 1 písm. f) PřesZ zastaveno řízení o přestupku. Součástí spisového materiálu je nějaká věc (např. láhev alkoholu). Připadá v úvahu zabrání věci podle § 18 PřesZ, a pokud ne, jak s věcí dále naložit, jestliže vlastník ani na opakovanou výzvu věc nepřijme zpět?

Odpověď:

Aplikace § 18 PřesZ přichází do úvahy, jestliže správní orgán nemůže uložit sankci propadnutí věci, a vyžaduje-li to bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obecný zájem. Zastáváme názor, že samostatně lze rozhodnout o zabrání zajištěné věci (např. drogy). V takovém případě není na místě aplikace § 75 PřesZ. Nepřijme-li vlastník přes výzvu věc zpět, je možno případně uvážit další nakládání s takovou věcí podle občanského zákoníku (viz § 1045 občanského zákoníku).

4) Společné řízení

Dotaz směřuje na to, zda je možno projednat ve společném řízení přestupek na úseku zbraní a střeliva (porušení zákazu střelby ze zbraně) a přestupek podle zákona na ochranu zvířat proti týrání (týrání psa postřelením), kterých se dopustil týž pachatel. Dle metodiky k zákonu č. 204/2015 Sb., kterým se změnil PřesZ, kterou máme k dispozici, se ve společném řízení projednají pouze ty přestupky, jejichž skutkové podstaty postihují porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, na rozdíl od předchozí úpravy, kde byla povinnost vést společné řízení o všech přestupcích, které spolu souvisejí a které je příslušný projednat týž správní orgán. S odkazem na uvedenou metodiku jsme toho názoru, že výše označené přestupky projednat ve společném řízení nelze, protože se týkají porušení právních povinností v různých oblastech veřejné správy. O přestupcích byla vedena dvě samostatná řízení. KÚ, konkrétně odbor životního prostředí a zemědělství, který rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí o přestupku podle zákona na ochranu zvířat proti týrání, vyslovil názor, že o přestupcích mělo být vedeno společné řízení. Prosíme o vyjádření, zda v označené věci bylo podle § 57 PřesZ možno vést společné řízení.

zákon, což zákon o přestupcích činí. Není nadto ani příliš srozumitelná argumentace soudu i správních orgánů, pokud tvrdí, že stěžovateli byla zachována možnost se výsledku uvedených svědků i mimo ústní jednání zúčastnit. Tímto způsobem se totiž z provádění dokazování mimo ústní jednání a z dokazování při ústním jednání stává zákonodárcem nepředpokládaný nelogický hybrid, neboť smyslem provádění důkazů mimo ústní jednání je vytvořit alternativu ústního jednání tam, kde posledně zmiňované není z jakéhokoli důvodu nezbytné či efektivní. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že postup správního orgánu prvního stupně, ve kterém neshledal pochybení ani žalovaný, ani městský soud, je dalším významným zásahem do pravidel spravedlivého procesu, jež ústí do omezení práva na obhajobu a dopadá i na zjištěný skutkový stav věci tak, jak byl vzat za podklad rozhodnutí.“



Lze připustit vedení společného řízení v případě, kdy pachatel svým jednáním současně naplní skutkové podstaty dvou přestupků, které postihují porušení právních povinností vyskytujících se v různých oblastech veřejné správy, k jejichž projednání je příslušný též správní orgán?

Odpověď:

Vydeme-li z dikce zákona, konkrétně § 57 odst. 1 PřesZ, účinného od 1. 10. 2015, jednoznačně dospíváme k závěru, že v tomto konkrétním případě společné řízení nebylo na místě, neboť oba druhy přestupků reprezentují úplně jinou oblast veřejné správy. Tedy podle našeho názoru o každém mělo být vedeno samostatné řízení.

5) Usnesení o odložení věci

Mohou být usnesení o odložení věci u obcí, které mají k projednávání přestupků zřízeny komise, vydána pouze předsedou komise?

Odpověď:

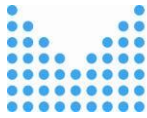
Nemohou, ustanovení § 53 odst. 3 PřesZ je speciálním ustanovením a má přednost před § 134 SŘ (pozn. - podle § 134 odst. 1 SŘ, který se věnuje řízení před kolegiálním orgánem, s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně). Podle § 53 odst. 3 PřesZ však komise jednají a rozhodují v tříčlenném složení vždy za předsednictví osoby s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků; usnášejí se většinou hlasů (viz též Zápis z KD ze dne 10. 6. 2008, bod 4).

6) Zásada zákazu retroaktivity

Dle § 2 odst. 1 ZOP se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku, podle pozdějšího zákona jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Otázka je, jak bude posuzován přestupek urážky na cti (§ 49 odst. 1 písm. a) PřesZ a § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), když nově hrozí nižší sankce (10.000 Kč oproti 20.000 Kč), tedy v tomto je nová úprava příznivější, naopak v délce promlčecí doby bude nová úprava méně příznivá.

Odpověď:

Nejprve je třeba říci, že daný dotaz je trochu nepřesný. Pokud bude skutek spáchán po 1. 7. 2017, bude se jednat o přestupek podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, bude se procesně postupovat podle ZOP. Pokud bude skutek spáchán do 31. 6. 2017, bude se jednat o přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ, v takovém případě se hmotněprávní ustanovení budou posuzovat podle PřesZ, bude zachována i tříměsíční lhůta pro zahájení řízení podáním návrhu na projednání přestupku. Procesně se pak bude postupovat podle



toho, kdy bylo zahájeno řízení. Navíc je také třeba zohlednit přechodná ustanovení. Podle § 112 odst. 2 ZOP, se ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Přednost má tedy vždy ta lhůta, která by uplynula později. V daném případě se bude postupovat podle lhůt podle §§ 29 - 32 ZOP, neboť ty uplynou později než lhůty podle § 20 PřesZ. Týká se to v podstatě všech případů, které nebyly pravomocně ukončeny do 31. 6. 2017.

S ohledem na § 112 odst. 3 ZOP, se sankce ukládaná za přestupek bude ukládat podle § 7 odst. 4 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, neboť horní hranice pokuty, kterou lze za přestupek uložit, je v případě zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, pro pachatele příznivější.

7) Recidiva a ZOP, ukládání správního trestu

Opakované spáchání přestupku je upraveno v § 13, § 5 odst. 4, § 7 odst. 5 a § 8 odst. 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Vidíme problém při ukládání pokut v případě opakovaného spáchání přestupku podle § 5 a § 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Za opakované spáchání považuje zákon spáchání přestupku podle stejného odstavce. Spáchání přestupku např. podle § 7 odst. 1 písm. a) a písm. b) bude tedy opakovaným spácháním, za které však lze uložit při opakování různě vysokou pokutu podle odst. 5 – jaká pokuta bude moci být uložena: podle § 7 odst. 5 písm. a) či b)?

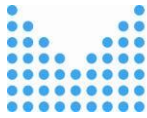
Odpověď:

Pokuta bude uložena vždy podle toho písmene daného paragrafu, které koresponduje se spácháním skutku, za který je pokuta ukládána.

Pokud se fyzická osoba dopustí přestupku podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, je uznána vinnou a nejedná se o recidivu, lze jí uložit pokutu do 20.000 Kč, tedy podle § 7 odst. 4 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Pokud se následně fyzická osoba dopustí přestupku podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, je uznána vinnou, a jedná se o recidivu, lze jí uložit pokutu až do 15.000 Kč, postupuje se podle § 7 odst. 5 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Vždy se jedná o horní výši pokuty, jak již MV řešilo při minulých KD, v případě ukládání pokuty za přestupek spáchaný při recidivě je stanovena vyšší horní hranice



pokuty za přestupek, ale nemusí to automaticky znamenat vyšší pokutu, než byla uložena za přestupek předchozí.

Při ukládání pokuty správní orgán musí přihlídnout ke všem okolnostem. To že je přestupek spáchán v recidivě, znamená, že za přestupek nemůže být uloženo napomenutí, ale pokuta. Žádné jiné omezení zde není.

8) Recidiva a ZOP

Jde o posuzování recidivy v případě spáchání shodného přestupku před a po účinnosti nové právní úpravy. Otázkou je, zda bude v tomto případě dána recidiva. Pokud by byl § 13 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, vykládán doslovně, pak by za recidivu mohlo být považováno až spáchání přestupků podle § 5 [s výjimkou § 5 odst. 1 písm. h) a § 5 odst. 2 písm. d)], § 7, § 8, tj. přestupků spáchaných až po 1. 7. 2017?

Odpověď:

Podle názoru MV je třeba postupovat podle záměru zákonodárce, který umožňuje přísnější potrestání v případě recidivy, a to i s ohledem na to, že skutkové podstaty přestupků podle § 47 PřesZ a § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, § 49 PřesZ a § 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, § 50 PřesZ a § 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, jsou v podstatě totožné. Podle našeho názoru je tedy možné takové jednání posoudit jako recidivu.

9) Ústní jednání v ZOP

Kdy je nařízení ústního jednání nezbytné k uplatnění práv obviněného a naopak kdy s ohledem na zásadu ústnosti a bezprostřednosti není? Kdy lze takovou žádost obviněného zamítnout? Stejně tak kdy je výslech obviněného nezbytný k uplatnění práv obviněného (ZOP nehovoří o povinnosti provést výslech obviněného z důvodu nezbytnosti pro zjištění stavu věci, ale z důvodu nezbytnosti pro uplatnění práv obviněného) a kdy ne?

Odpověď:

Na tuto otázku nějakým taxativním, ani příkladným výčtem jednoznačně odpovědět nelze. Vždy to bude muset příslušný správní orgán, ať již 1. nebo 2. stupně, posoudit dle konkrétních podmínek daného případu. Např. pokud by žádost obviněného o nařízení ústního jednání měla znaky obstrukce, pak by měl správní orgán toto posoudit a v usnesení o zamítnutí návrhu obviněného tuto skutečnost řádně odůvodnit. Naopak, pokud správní orgán posoudí, že ústní jednání je nezbytné k provedení „konfrontace“ obviněného s dalšími účastníky řízení, případně svědky, pak nařídí ústní jednání i bez žádosti obviněného (= toto jsou však jen rámcové možné případy). V každém případě to bude záviset na posouzení příslušného správního orgánu, kdy bude muset svou úvahu řádně odůvodnit, a to ať usnesení o zamítnutí návrhu obviněného, nebo v rozhodnutí o přestupku.



10) Záruka za splnění povinnosti

Podle § 83 ZOP správní orgán může k zajištění účelu řízení uložit obviněnému záruku za splnění povinnosti. Pokud pominou důvody pro uložení záruky, správní orgán rozhodnutí o uložení záruky zruší a vrátí ji obviněnému. Záruku lze uložit též příkazem, popřípadě příkazovým blokem. O jaký druh rozhodnutí se jedná? Jde o předběžné opatření ve smyslu § 61 SŘ? Pokud ano, jak je tomu v případě uložení záruky příkazem, je-li podán odpor? Půjde o samostatné řízení? Může být uložení záruky prvním úkonem v řízení o přestupku (ZOP tak na rozdíl od zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby podle § 84 nestanoví)?

Odpověď:

Pokud je záruka za splnění povinnosti uložena formou příkazového bloku, ať již obecní nebo státní policií na místě přestupku, nebo správním orgánem před zahájením řízení o přestupku, anebo v průběhu řízení o přestupku, pak musí být současně splněny podmínky ustanovení § 150 odst. 5 SŘ. To znamená, že obviněný uzná důvody vydání příkazu a považuje stav věci za prokázaný. Nesplnění těchto podmínek je překážkou pro uložení záruky za splnění povinnosti příkazovým blokem.

Dle § 92 odst. 1 ZOP podpisem příkazového bloku obviněným (podezřelým) se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Tedy proti příkazu na místě, kterým byla uložena záruka za splnění povinnosti, za podmínek § 150 odst. 5 SŘ a § 92 odst. 1 ZOP, nelze podat odpor.

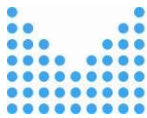
Pokud je záruka za splnění povinnosti uložena příkazem, s odkazem na ustanovení § 83 odst. 3 ZOP (uložení příkazu dle § 90 ZOP je rozhodnutím o přestupku), pak jej může uložit jen správní orgán před zahájením nebo v průběhu řízení a to opět za dodržení podmínek v § 150 odst. 1, 3 a 4 SŘ. Podá-li proti takovému příkazu podezřelý nebo obviněný odpor, postupuje se dle příslušných ustanovení § 150 SŘ.

Z výše uvedeného je nutno dovodit, že uložení záruky za splnění povinnosti, bude prvním úkonem v tomto řízení, a že se nejedná o předběžné opatření dle § 61 SŘ, ale o specifickou úpravu stanovenou ZOP.

Pokud jde o otázku, zda jde v uvedeném případě o samostatné řízení, jak již z výše uvedeného vyplývá, jde o zkrácenou formu řízení.

11) Výkon přestupkové agendy starostou obce dle ZOP

Dle zápisu z jednání na KD pořádaném MV pro zpracovatele přestupkové agendy dne 11. 9. 2007 může starosta obce bez zvláštní odborné způsobilosti pro projednávání přestupků nebo právnického vzdělání sám projednávat přestupky. Lze i na jeho osobu vztáhnout výjimku z kvalifikačních předpokladů uvedených v § 111 ZOP zmíněnou v § 112 odst. 9 věta poslední téhož zákona?



Odpověď:

Pokud bude starosta obce po 1. 7. 2017 projednávat v obci přestupky s odkazem na ustanovení § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (*to je, že stojí v čele obecního úřadu*), pak bude muset splňovat požadavky stanovené v § 111 odst. 1 ZOP. Jak vyplývá z odpovědi ze dne 11. 9. 2007, starosta není úředník územního samosprávného celku, takže nemusí splňovat podmínku zvláštní odborné způsobilosti (pro projednávání přestupků) podle § 21 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 111 odst. 1 ZOP definuje oprávněnou úřední osobu, oprávněnou k projednávání přestupků, bez ohledu na to, zda se jedná o postup orgánů moci výkonné, územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických osob a fyzických osob (viz § 1 odst. 1 SŘ) - výkon této pravomoci je vázán jen na splnění podmínek v § 111 ZOP s využitím ustanovení § 112 odst. 9 ZOP. Z těchto ustanovení nevyplývá, že by starosta obce, pokud projednává přestupky v působnosti obce, měl nějakou výjimku.

III. Relevantní judikatura pro přestupkové řízení

- 1) **Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 – 41** – „*Na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.*“
- 2) **Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2016, č. j. 4 As 225/2016 – 21** – „*Pokud svědek (policista) v rámci svědecké výpovědi odkáže na situační náčrt místa spáchání přestupku, který vyhotovil a předložil správnímu orgánu až v souvislosti se svou svědeckou výpovědí, a tento náčrt je řádně proveden jako důkaz v řízení před správním orgánem, mohou správní orgány takovýto důkaz použít dle § 51 odst. 1 správního řádu a hodnotit jej.*“
- 3) **Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2017, č. j. 3 As 48/2016 – 19** – „*Pokud správní orgán prvního stupně z důvodu prekluze odpovědnosti zastaví řízení o přestupku podle § 88 odst. 2 v návaznosti na § 66 odst. 2 správního řádu a podle § 76 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, odvolací správní orgán již o odvolání podaném proti předchozímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž byl účastník uznán vinným za spáchání přestupku, nerozhoduje.*“

IV. Jiná sdělení

Dále byly KÚ upozorněny na Závěr č. 149⁵ ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2016 (*Chybějící podpis na odvolání, který*

⁵ Viz Příloha č. 2 k tomuto zápisu.



nebyl odvolatelem doplněn ani na základě výzvy správního orgánu), ve kterém byl dořešen dotaz, původně vznesený KÚ na KD 8. 12. 2015 (Nepodepsané odvolání).

KÚ bylo rovněž sděleno, že se očekává vytvoření formuláře, kterým by správní orgány při výkonu působnosti na úseku projednávání přestupků mohly prostřednictvím systému CzechPOINT nahlížet **do Informačního systému evidence obyvatel a do Informačního systému cizinců** v souladu s § 58a PřesZ.

Zcela závěrem bylo KÚ poděkováno za zaslání výkazů o přestupcích projednaných orgány obcí a krajů za rok 2016. Celkový výkaz přestupků zpracovaný MV za rok 2016 je přílohou č. 3 k tomuto zápisu.

Příští KD se uskuteční dne 6. 6. 2017 formou videokonference. Případné dotazy či podněty na KD zasílejte na OVS nejpozději do **26. 5. 2017**.

JUDr. Václav Henych
ředitel odboru všeobecné správy

Přílohy:

1. *Prezentace OLG k ZOP*
2. *Závěr č. 149 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2016*
3. *Celkový výkaz přestupků zpracovaný MV za rok 2016*