

# Z JUDIKATURY

Stanislav Pšenička

## K judikatuře z oblasti přestupkového práva

Tento článek představuje výběr ze správněprávní judikatury v oblasti přestupkového práva, přičemž zahrnuje ta rozhodnutí, která by rozhodně neměla zůstat bez povšimnutí. Každý výběr je, jak se říká, subjektivní, nicméně lze poznamenat, že otázky, jimiž se soudy v tomto výběru zabývaly, významně rezonují ve správní praxi, což lze doložit i na tom, že danými tématy, tj. přezkumným řízením podle ustanovení § 100 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), během promlčecí doby a podrobnostmi adhezního řízení, se zabýval také poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ustavený právě pro sjednocování aplikační praxe,<sup>1)</sup> a že tato témata byla dále, a to nutno říci široce, diskutována i na tzv. konzultačních dnech Ministerstva vnitra se zástupci krajských úřadů k přestupkové agendě.<sup>2)</sup>

Poslední ze zařazených rozhodnutí se týká posouzení negativního kompetenčního sporu mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy ohledně přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícího se na více úsecích státní správy – ustanovení § 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, (dále jen „zákon o některých přestupcích“).

**Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 44 A 58/2019-50**

Právní věty:

**I. Důvod pro zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku postupem podle § 100 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky je dán relevantním důkazem (např. znaleckým posudkem) o tom, že skutek hodnocený jako přestupek mohl být, resp. byl, trestným činem, třebaže pachatel správnímu orgánu předložil jiné důkazy, které by mohly svědčit o opaku.**

---

<sup>1)</sup> Závěry poradního sboru jsou publikovány na <https://1url.cz/HrKYT>.

<sup>2)</sup> Viz zápisy z nich publikované na <https://1url.cz/Jtrsv>.

**II. I pouhá pravděpodobnost, že skutek byl trestným činem, je důvodem k tomu, aby orgány činné v trestním řízení dostaly přednost pro rozhodnutí o věci, neboť přestupky jsou vůči trestným činům subsidiární (§ 5 zákona o odpovědnosti za přestupky).<sup>3)</sup>**

Krajský soud v Praze se v úvodu svého rozhodnutí zabýval, s ohledem na to, že se žalobce dopustil předmětného skutku dne 12. 9. 2016, tedy ještě před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky, otázkou, zda lze použít přechodného ustanovení § 112 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého bylo-li řízení o přestupku a řízení o dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, postupuje se při přezkumném řízení nebo novém řízení podle tohoto zákona.

Dle názoru soudu toto přechodné ustanovení, které přikazuje použít novou právní úpravu, jež je pro žalobce zjevně méně výhodná (už jen s ohledem na mnohem delší lhůtu, v níž lze přezkumné řízení zahájit a která činí 3 roky ode dne nabytí právní moci pokutového bloku – srov. § 100 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky), není protiústavní – na rozdíl od někdejšího § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, který byl postupně dvěma nálezy Ústavního soudu zrušen pro protiústavnost. Ustanovení § 112 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky totiž – na rozdíl od Ústavním soudem zrušeného § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky – neupravuje podmínky zániku trestnosti, jež je na ústavněprávní úrovni limitována článkem 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Proto správní orgány, třebaže byl skutek spáchán před vstupem zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost, mohly v přezkumném řízení postupovat podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Po tomto úvodu se soud zabýval meritem věci, jímž byla otázka skutkových zjištění v přezkumném řízení podle ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky. K tomu soud uvedl, že obecně platí, že se v přezkumném řízení přezkoumávají pravomocná rozhodnutí, přičemž přezkumné řízení je zaměřeno na posouzení souladu napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího procesního postupu s právními předpisy, tedy na právní stránku věci. Zákon o odpovědnosti za přestupky nicméně v § 100 obsahuje speciální právní úpravu přezkumného řízení, která umožňuje na základě nově zjištěných skutečností, tj. i skutkových zjištění, rozhodnutí o přestupku zrušit, a to za podmínky, kdy jsou dány důvody pro rozhodnutí o tomto skutku jako o trestném činu.

Vzhledem k tomu, že přezkumné řízení nebylo zahájeno do jednoho roku ode dne právní moci pokutového bloku [srov. § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“)], kdy by k jeho zrušení postačoval „prostý“ rozpor s právními předpisy, musely správní orgány postupovat podle § 100

---

<sup>3)</sup> Text všech rozsudků i jejich právních vět je citován podle databáze Nejvyššího správního soudu dostupné z jeho internetových stránek <https://www.nssoud.cz/>.

odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a zabývat se otázkou, zda dodatečně najevo vyšlé skutečnosti odůvodňují závěr, že popsany skutek byl, přesněji řečeno mohl být, trestným činem.

K uvedené otázce soud uvedl, že zcela postačí, pokud skutečnosti vyšlé najevo poskytují relevantní skutkový základ pro posouzení skutku jako trestného činu. Konečné posouzení, zda opravdu skutek byl, či naopak nebyl trestným činem, náleží pouze orgánům činným v trestním řízení. Právě tyto orgány státní moci budou ve výsledku příslušné k tomu, aby se vypořádaly s případnými namítanými rozpory předložených důkazů, a jedině trestní soud bude povolán k tomu, aby vynesl případný odsuzující rozsudek za spáchaný trestný čin.

S ohledem na to byl proto soud názoru, že pokud vyjde najevo skutečnost, která poskytuje relevantní skutkový základ pro posouzení skutku jako trestného činu (v daném případě tento skutkový základ poskytoval obsah znaleckého posudku), je podmínka § 100 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky automaticky naplněna, třebaže účastník řízení doložil jiné relevantní důkazy, které by ve výsledku mohly zjištěné skutečnosti vyvrátit.

#### **Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 28. 12. 2020, č. j. 61 A 9/2020-43**

Právní věta:

**Příkaz vydaný podle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky je rozhodnutím, jímž je obviněný uznán vinným ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Dnem jeho vydání (§ 71 odst. 2 správního řádu) se proto promlčecí doba přerušuje a počíná promlčecí doba nová.**

V tomto rozhodnutí se Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice zabýval otázkou přerušení promlčecí doby podle ustanovení § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž se dotkl otázky, zda se v případě příkazu promlčecí doba přerušuje podle ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) nebo podle § 32 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona.

Soud konstatoval, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, i komentářovou literaturu,<sup>4)</sup> že vydáním příkazu, jímž byl obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku, dochází k přerušení promlčecí doby ve smyslu ustanovení § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky – byť nepanuje zcela jednoznačná shoda na tom, zda k tomuto přerušení dojde doručením příkazu (který může být prvním úkonem v řízení, srov. § 150 odst. 1 správního řádu) dle § 32 odst. 2 písm. a), nebo již jeho vydáním dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle závěru soudu ale již vydání

---

<sup>4)</sup> Např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.

příkazu vede k přerušení promlčecí doby dle § 32 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Na tom nic nemění, jak soud dále konstatuje, ani to, že příkaz dle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky není výslovně uveden v § 32 tohoto zákona, na rozdíl od trestního příkazu, jenž je obsažen ve výčtu důvodů pro přerušení promlčecí doby dle § 34 odst. 4 písm. a) trestního zákoníku, jak namítal žalobce. Příkaz totiž nepochybně je rozhodnutím, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, a tudíž už jeho vydáním nastávají účinky předvídané v § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2020, č. j. 5 As 27/2020-22**

Právní věta:

**Uplynutí doby, které by jinak podle § 29 písm. a) a § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky vedlo k zániku odpovědnosti za přestupek, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto co do viny a trestu, brání dalšímu vedení řízení o náhradě škody způsobené spácháním tohoto přestupku jakožto řízení adhezního (§ 89 cit. zákona). Adhezní řízení proto musí být podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaveno.**

Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí přezkoumával rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, který konstatoval, že pokud nabyl právní moci výrok o vině a trestu, nemohlo později dojít k zániku odpovědnosti za přestupek a jako mylný pak vyhodnotil závěr Krajského úřadu Ústeckého kraje, že po uplynutí promlčecí doby nebylo možné projednat nárok na náhradu škody, a tudíž muselo být adhezní řízení o náhradě škody zastaveno.

Nejvyšší správní soud k věci uvedl následující.

Uplynutím zákonem stanovené promlčecí doby odpovědnost za přestupek zaniká (§ 29 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky). Zánik odpovědnosti za přestupek je důvodem, pro který je správní orgán povinen přestupkové řízení zastavit (§ 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky). Dojde-li k zastavení přestupkového řízení, nelze nadále vést adhezní řízení, neboť se nejedná o řízení, které by bylo možno vést samostatně. Pokud by tedy došlo před vydáním pravomocného rozhodnutí o přestupku k uplynutí promlčecí doby za přestupek (ta je svojí povahou fakticky prekluzivní), správní orgán nemůže nadále pokračovat ve vedení řízení o náhradě škody, neboť možnost vedení takového řízení „stojí a padá“ s řízením o přestupku.

V posuzované věci k zániku odpovědnosti za přestupek nedošlo, neboť obviněný byl před uplynutím promlčecí doby pravomocně uznán vinným ze spáchání přestupku. Taková situace samozřejmě ve vztahu k přestupkovému řízení vylučuje postup správního orgánu podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky (tj. zastavení přestupkového řízení), neboť ten je

konzumován existencí pravomocného rozhodnutí o vině a trestu za přestupkové jednání obviněného.

Přestože v posuzované věci nedošlo s ohledem na pravomocné rozhodnutí o vině a trestu obviněného za přestupek k zastavení přestupkového řízení podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky, povaha adhezního řízení podle Nejvyššího správního soudu brání přijetí závěru, že je-li vydáno pravomocné rozhodnutí o přestupku, lze bez omezení pokračovat v řízení o náhradě škody. Časovým limitem pro další případné vedení takového řízení proto bude uplynutí lhůty, v níž by jinak bylo nutno o přestupku pravomocně rozhodnout. Adhezní řízení jakožto nedílnou součástí řízení přestupkového totiž nelze vést mimo časový rámec, který byl zákonodárcem pro projednání konkrétního typu přestupku stanoven. Přestupkové řízení není možné vést výhradně za účelem rozhodnutí o náhradě škody, které není jeho primárním cílem ani smyslem; tím je rozhodování o vině a trestu obviněného.

Uplynutí promlčecí doby tak má ve vztahu k adheznímu řízení za následek povinnost správního orgánu za subsidiární aplikace správního řádu rozhodnout o zastavení této části přestupkového řízení, neboť se jedná o skutečnost, která brání jeho dalšímu pokračování. Uplynutím této doby se totiž uplatněný nárok poškozeného, o němž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, stane ve vztahu k řízení o přestupku zjevně bezpředmětným, což je důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu (správní orgán v přestupkovém řízení o náhradě škody nerozhoduje z úřední povinnosti, ale jen pokud poškozený takový nárok uplatní; adhezní řízení má tak povahu řízení o žádosti).

## **Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2020, č. j. 10 A 76/2018-29**

Právní věta:

**Právo zdravotní pojišťovny na náhradu nákladů vynaložených na péči o pojištěnku, která byla zraněna v důsledku přestupkového jednání obviněného (§ 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), zakládá účastenství zdravotní pojišťovny jako poškozené v řízení o přestupku obviněného. S tímto procesním právem zdravotní pojišťovny v řízení o přestupku nelze zacházet odlišně od řízení trestního (§ 43 odst. 1 trestního řádu).**

Žalovaným rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy bylo potvrzeno usnesení prvostupňového správního orgánu, vydané podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobkyně, Všeobecná zdravotní pojišťovna, není účastníkem řízení (poškozeným) ve věci přestupku proti občanskému soužití podle zákona o některých přestupcích.

Soud tato rozhodnutí zrušil, když poukázal na rozhodovací praxi trestních soudů týkající se charakteru nároku zdravotní pojišťovny podle ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. a přiznávající jí postavení poškozeného v trestním řízení. Podle soudu způsob vymezení poškozeného v trestním řádu není

v rozhodných aspektech nijak odchylný od vymezení osoby poškozeného v právní úpravě odpovědnosti za přestupky. Pomine-li rozdíl v otázce nemajetkové újmy, je zjevné, že trestní řád obdobně jako § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky přiznává za splnění dalších podmínek postavení poškozeného osobě, které je příslušným typem protiprávního jednání způsobena majetková újma.

Tyto závěry podporuje i to, že v případě, bude-li někomu přiznán statut poškozeného z téhož skutku v trestním řízení, přičemž posuzované jednání bude následně překvalifikováno na přestupek, ze zákona, tj. automaticky bez možnosti alternativního uvážení správních orgánů, se poškozený z trestního řízení stává poškozeným v navazujícím řízení o přestupku, a to již okamžikem jeho zahájení (výjimkou je pouze oblast nemajetkové újmy). Dle soudu postrádá smysl, aby se zdravotní pojišťovna mohla stát poškozenou a tedy účastníkem přestupkového řízení z titulu uplatnění nároku dle naposledy uvedeného ustanovení výhradně prostřednictvím (případně předtím probíhajícího) trestního řízení o stejném skutku, ale nikoli přímo.

Soud závěrem odmítl stanovisko správních orgánů, že škoda musí být způsobena přímo, resp. bezprostředně. Zákon o podmínce přímosti či bezprostřednosti nehovoří; podle názoru soudu je klíčovým kritériem v souladu s obecným, a doktrinálně i judikatorně propracovaným, výkladem odpovědnosti za škodu, resp. újmu, toliko příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním (zde přestupkem) a vzniklou škodou, resp. majetkovou újmu.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2022, č.j. Komp 2/2021-21**

Právní věta:

**Ochrana pořádku ve státní správě (zde zájem na správném zjištění skutkového stavu) je vnitřní věcí ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Ačkoli tyto věci nelze podřadit pod pojmy uvedené v § 12 odst. 1 písm. a) tohoto zákona a nejsou uvedeny ani v demonstrativním výčtu dalších vnitřních věcí, jde o věci týkající se vnitřních záležitostí státu, které z oblastí uvedených v daném ustanovení nevybočují. Ochrana pořádku ve státní správě proto patří do působnosti Ministerstva vnitra.**

Nejvyšší správní soud v dané věci rozhodoval negativní kompetenční spor mezi Ministerstvem dopravy a Ministerstvem vnitra ohledně přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícího se na více úsecích státní správy podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích.

Podle soudu je třeba obecně rozlišovat dvě řízení, která lze označit jako primární a sekundární. Primární řízení či výkon působnosti správního orgánu spadá do libovolné oblasti státní správy, jak vyjadřuje nadpis ustanovení § 2 citovaného zákona. Samotný přestupek dle uvedeného ustanovení je pak páčán v rámci primárního řízení či souvisí s výkonem působnosti; řízení o tomto



následném přestupku je z tohoto pohledu sekundární. Argumentace Ministerstva vnitra, popírajícího svou věcnou příslušnost, stála podle soudu na totožnosti působnosti primárního a sekundárního řízení. Dle soudu tomu tak však není. Řízení o přestupku dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích je samostatným řízením, které není závislé na primárním řízení. Jde o samostatný přestupek.

Dále je dle soudu třeba přihlídnout k tomu, že podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci. Pojem vnitřní věci je třeba vykládat široce, a to nejméně ze tří důvodů: 1) výčet ustanovení je demonstrativní a různorodý, 2) novela kompetenčního zákona č. 21/1993 Sb. učinila z vnitřních věcí zcela obecný pojem, 3) žalovaný má historicky obecnou působnost uvnitř státu. Ministerstvo vnitra má proto obecnou působnost týkající se všech věcí uvnitř státu. Uvedený závěr přijímá rovněž současná odborná literatura. Ministerstvo vnitra je ústředním správním úřadem, do jehož působnosti spadá problematika státní správy i samosprávy v obecné rovině, tedy za předpokladu, že ji zákon výslovně nesvěřuje jinému ústřednímu správnímu úřadu (Kněžínek, J.: *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, k § 12). V souladu s uvedenou koncepcí je rovněž ustanovení § 103 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky, který činí Ministerstvo vnitra příslušné, pokud nelze určit jiný orgán. Lze tedy uzavřít, že vnitřní věci jsou pojmem, který zahrnuje veškeré záležitosti směřující dovnitř státu. Jde o pojem obecný a zbytkový, pokrývající agendy, které nejsou upraveny zvláštním vymezením a přiřčeny do působnosti jiného orgánu.

Rozlišení primárního a sekundárního řízení a určení jednoho ústředního orgánu státní správy, do jehož gesce budou spadat přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy, nadto přispěje k jednotě správní praxe v této oblasti. Opačné řešení by mohlo vést k tomu, že by právně zcela obdobné situace mohly být posuzovány rozdílně, což by odporovalo zásadě právní jistoty.