

Zápis
z konzultačního dne k přestupkové problematice
konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra
pro zpracovatele přestupkové agendy
dne 9.6.2020

I.

Dne 9. 6. 2020 se od 9.30 hod. uskutečnil formou videokonference konzultační den (dále jen „KD“) pro krajské úřady (dále též „KÚ“) a Magistrát hlavního města Prahy k přestupkové agendě v gesci odboru všeobecné správy (dále jen „OVS“) Ministerstva vnitra (dále též „MV“).

KD se za MV zúčastnili: JUDr. Petr Voříšek, Ph.D., Mgr. Lucie Mlsnová Bryxová, Mgr. Stanislav Pšenička, JUDr. Myron Zajonc, Mgr. Petra Střechová, Mgr. Romana Bezděková, Mgr. Eva Dianišková, Mgr. Bc. Martina Landkamrová, a Mgr. Luboš Tichý z odboru legislativy a koordinace předpisů (dále jen „OLG“).

K videokonferenci se nepřipojil Magistrát hlavního města Prahy.

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D., se v úvodu představil jako ředitel odboru všeobecné správy a představil vedoucí oddělení občanskosprávního Mgr. Lucii Mlsnovou Bryxovou. Oba byli jmenováni do těchto funkcí ke dni 1. 5. 2020. Následně Mgr. Lucie Mlsnová Bryxová přivítala účastníky konzultačního dne a seznámila je s jeho programem. Poté předala slovo JUDr. Myronu Zajoncovi, který pak další průběh konzultačního dne moderoval.

II.

Odpovědi na zaslané dotazy krajských úřadů

1) Je třeba ve všech případech, kdy správní orgán nezahájí do 60 dnů od přijetí oznámení o přestupku věc odložit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) ZOP?

Dotaz:

Zákon č. 250/2016 Sb. v ust. § 76 odst. 1 stanovuje důvody pro odložení oznámení o přestupku. Dle písm. k) tohoto ustanovení „Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.“

Dle našeho názoru je toto ustanovení speciální pro případy, kdy správní orgán nezná pachatele přestupku, tedy určitou osobu, proti níž by bylo možné řízení o přestupku zahájit, neboť na rozdíl od trestního řízení nelze řízení o přestupku vést proti neznámému pachateli. Nejedná se však o ustanovení, které by všem správním orgánům dávalo za povinnost odkládat oznámení o přestupku, když o něm ve lhůtě do 60 dnů nestihli zahájit řízení. Byť jednou ze zásad správního řízení je rychlost a hospodárnost, realita je bohužel taková, že personální obsazení správních orgánů není vždy takové, aby byl každý přestupek zřadován dle těchto lhůt, a často se stává, že řízení o přestupku je zahájeno až po uplynutí oné 60denní lhůty, která je v daném ustanovení vzpomínaná. Výklad, že správní orgán musí každé oznámení o přestupku, pokud do 60 dnů nezahájí, dle tohoto písmene odložit, je dle našeho

názoru absurdní. Dle názoru Kanceláře veřejného ochránce práv je však na místě tento výklad. Pokud by měl být správný právě výklad JUDr. Křečka, chápeme, že je zde návaznost na základní zásady správního řízení, avšak povinnost důsledného dodržování takového postupu by vedla k přepjatému formalismu – tvorby usnesení o odložení, byť by následně, až by se k vyřizování oznámení oprávněná úřední osoba dostala (viz výše problematika personálního obsazení), bylo řízení zahájeno. Současně se také domníváme, že by na straně správních orgánů nebyla následně žádná motivace se k takto „uzavřeným“ spisům opětovně vracet, neboť je budou mít za vyřízené.

Předmětné ustanovení se zcela jistě uplatní v řízeních o přestupcích v dopravě, neboť zákon o provozu na pozemních komunikacích vyžaduje odložení věci dle tohoto ustanovení proti řidiči vozidla, aby mohlo být zahájeno řízení o přestupku proti provozovateli vozidla. V řízení o přestupcích dle zákona č. 251/2016 Sb. se však dle našeho názoru uplatní velmi zřídka, a to v případě výše uvedeném (neznámý pachatel).

Dovolujeme si tedy požádat o názor MV a domníváme se, že se jedná o vhodné téma k diskusi stran postupu v jiných krajích.

Odpověď:

Souhlasíme se závěrem tazatelů, že ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb., odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOP“) postihuje jen případy neznámých pachatelů. Je-li totožnost podezřelého z přestupku spolehlivě známa, ale oznámení o přestupku neodůvodňuje z jiného důvodu, např. pro důkazní nouzi, kterou by nebylo možné v řízení odstranit, zahájení řízení, je na místě odložení věci podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) ZOP. Tento názor byl sdělen také veřejnému ochránci práv, který si k této otázce, tedy zda v situaci, kdy má správní orgán k dispozici pouze protichůdná tvrzení oznamovatele a podezřelého, použít ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) nebo § 76 odst. 1 písm. a) ZOP, vyžádal stanovisko MV. Stanovisko viz příloha č. 1.

Důvodem pro odložení přestupku nemůže být okolnost, že správní orgán v uvedené šedesátidenní lhůtě pouze nestihne řízení zahájit.

2) Dotaz k § 80 správního řádu.

Dotaz:

Nouzový stav – lhůta pro vydání rozhodnutí: Jak posuzovat žádosti o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí z důvodu vyhlášeného nouzového stavu (či opatření Ministerstva zdravotnictví), kdy správní orgán nemohl činit úkony (např. provádět ústní jednání) – ustanovení § 71 správního řádu tento důvod pro prodloužení lhůty nezná. I k dnešnímu dni je provoz úřadů omezen, např. počtem osob v jedné jednací místnosti, a proto se v některých případech ústní jednání nekoná, resp. správní orgán „vyčkává“ na změnu epidemiologické situace či pokynů vedení úřadu.

Jaký útvar Ministerstva vnitra má v gesci přestupky na úseku krizového zákona.

Odpověď:

V daném případě se domníváme, že krajskému úřadu nebrání posoudit tyto žádosti správního orgánu při aplikaci § 80 správního řádu. Stejně tak, pokud krajskému úřadu dojde žádost účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu §

80 odst. 3 věty druhé správního řádu, měl by přistoupit k adekvátnímu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu.

Přestupky na úseku krizového zákona má v gesci odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra.

Pokud však došlo k porušení zákonných opatření Ministerstva zdravotnictví, jsme toho názoru, že tyto přestupky spadají do působnosti Ministerstva zdravotnictví.

3) K problematice oznamování usnesení v případě odložení věci.

Dotaz:

Zda ve vyrozuměních (tedy pouhých přípisech) o odložení věci je třeba kromě zákonem stanoveného důvodu pro odložení věci ještě vypisovat konkrétní důvody pro odložení věci. Dle krajského úřadu ustanovení § 76 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), stanoví, že usnesení o odložení dle odst. 1 a 2 tohoto ustanovení se pouze poznamenává do spisu a osoby přímo postižené spácháním přestupku (miněno osoby přímo dotčené předmětným jednáním) se o odložení věci vyrozumí (přípisem). V případě, že by zákonodárce chtěl ve vyrozumění o odložení věci konkretizovat důvody pro toto odložení, pak by primární usnesení o odložení nebylo poznamenáváno do spisu, ale bylo by doručováno, neboť v usnesení v odůvodnění jsou konkrétní důvody pro samotné odložení popsány. Zákonodárce však stanovil formu vyrozumění, tedy dopisu, kdy není konkretizováno, co vyrozumění musí obsahovat. V praxi tedy v těchto vyrozuměních jsou správními orgány uváděny pouze zákonné důvody pro odložení. S ohledem na opakované přípisy Veřejného ochránce práv krajský úřad žádá, aby bylo postaveno najisto, jak mají správní orgány postupovat, zda ve vyrozuměních o odložení věci mají také uvádět konkrétní důvody pro toto odložení (v praxi tedy z větší části kopírovat odůvodnění usnesení o odložení věci, které je zaznamenáno do spisu).

Druhým problémem je používání odkládacího důvodu dle § 76 odst. 1 písm. a) a písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky. Dle informací od Veřejného ochránce práv mělo být Ministerstvo vnitra ČR požádáno o právní názor ve věci odkládání dle důvodů podle písm. a) a písm. k) výše uvedeného ustanovení. Krajský úřad se tedy dotazuje, zda Ministerstvo vnitra ČR již zaujalo nějaké stanovisko. Krajský úřad se nemůže ztotožnit se závěrem Veřejného ochránce práv uvedeném ve zprávě ze dne 06.01.2020, KVOP-56036/2019, kde je uvedeno následující: „JUDr. Křeček konstatoval, že pokud správní orgán před zahájením řízení disponuje pouze protichůdnými tvrzeními oznamovatele a podezřelého a nelze očekávat, že se podaří v řízení důkazní nouzi odstranit, má oznámení odložit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) a nikoli podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) téhož zákona.“ Veřejný ochránce práv se opírá o rozsudek NSS ze dne 17.02.2016, č.j.: 1 As 237/2015-31. Dle názoru krajského úřadu v tomto rozsudku NSS vůbec neřešil odkládací důvod, neboť kasační stížnost směřovala do rozhodnutí o vině provozovatele vozidla za nesprávné parkování. V odůvodnění tohoto rozsudku je pouze zmiňováno odložení věci, ale bližší rozbor či úvahu k důvodu odložení věci odůvodnění tohoto rozsudku neobsahuje. Krajský úřad se domnívá, že pokud je v oznámení přestupku označena konkrétní osoba a jde o tvrzení proti tvrzení bez existence dalších možných důkazů či podkladů, pak správní orgán odloží věc dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť oznámení neodůvodňuje zahájení řízení proti konkrétní osobě označené jako pachatel přestupku, nikoli z důvodu, že se do 60 dnů

od přijetí oznámení nezjistili skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Odkládací důvod dle písm. k) je namístě v případě, že není znám pachatel. Krajský úřad pod pojmem „došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení“ vnímá, že předmětné jednání vůbec není přestupkem, skutečnost, kdy předmětné jednání prokazatelně nespáchal podezřelý a skutečnost, kdy podezřelému není možné prokázat, že předmětné jednání spáchal (viz tvrzení proti tvrzení).

Odpověď:

Dle § 76 odst. 3 ZOP se odložení věci podle odst. 1 a 2 pouze poznamená do spisu s tím, že se osoba přímo postižená spácháním přestupku o tom vyrozumí, pokud je správnímu orgánu známá. Vzhledem k tomu, že se jedná o usnesení poznamenávané do spisu, které se podle § 76 správního řádu nemusí jeho adresátům doručovat do vlastních rukou, nabývá právní moci poznamenáním do spisu a nelze se proti němu odvolat. Domníváme se, že v tomto případě stačí osobu přímo postiženou spácháním přestupku vyrozumět pouze o zákonem stanoveném důvodu pro odložení. Za vhodné vyrozumění lze ale dle našeho názoru považovat i zaslání přímo stejnopisu předmětného usnesení, jak je, mimo jiné, konstatováno i v komentáři k ZOP (Jemelka, Vetešník 2020).

Problematika aplikace ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) nebo § 76 odst. 1 písm. a) ZOP je zodpovězena v dotazu č. 1 tohoto zápisu.

4) K námitce podjatosti účastníka řízení o přestupku.

Dotaz:

Přestupková komise zahájí řízení o přestupku a v průběhu tohoto řízení účastník řízení namítne podjatost. O námitce účastníka řízení rozhodne starosta a této vyhoví. Usnesení o podjatosti předsedy přestupkové komise nemá vůbec náležitosti usnesení, obsahově není zdůvodněno, jednoduše neexistují důvody podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, přesto usnesení existuje a je pravomocné. Následně starosta požádá krajský úřad o delegaci místní příslušnosti dle § 131 odst. 4 správního řádu a konstatuje, že není další osoby, které by mohla věc projednat. Přestože krajský úřad ví, že výše uvedené usnesení není správné a v rámci případného odvolacího řízení by ho mohl rozporovat, přesto ho musí respektovat a věc přehodit jinému správnímu orgánu (viz závěr Poradního sboru ministra vnitra č. 77). Krajský úřad nemůže výše uvedené usnesení zrušit ani v přezkumu, protože to zákon neumožňuje. Jde o případy, kdy prvoinstanční správní orgán mohou naprosto legálně zneužívat delegace místní příslušnosti z důvodu zbavení se problémové věci. U notorických stěžovatelů je vysoká pravděpodobnost, že namítnou podjatost. Prvoinstanční správní orgán tedy účelově zahájí přestupkové řízení a po podání námítky podjatosti účastníkem řízení, které je vyhověno usnesením o podjatosti úřední osoby, se spisu může naprosto elegantně zbavit. Krajský úřad se tedy táže na případný postup, zda a jak lze takovému úmyslnému zbavování se problematických spisů zabránit.

Odpověď:

V případě, kdy podá námitku podjatosti předsedy přestupkové komise účastník řízení a služebně nadřízený (v tomto případě starosta) vydá usnesení o vyloučení úřední osoby a na obecním úřadě nebude žádná jiná úřední osoba způsobilá projednat přestupek, nelze dle našeho názoru postupovat jinak, než jak uvádí tazatel a tudíž krajský úřad musí věc delegovat jinému podřízenému věcně příslušnému správnímu orgánu podle § 131 odst. 4 správního řádu, neboť tu existuje pravomocné usnesení

o vyloučení úřední osoby (byť je nezákonné). Usnesení, jímž bylo rozhodnuto o námitce podjatosti, by mohlo být eventuálně přezkoumáno v rámci případného odvolacího řízení, pokud bude odvoláním napadené rozhodnutí ve věci samé. K této otázce se vyslovil Poradní sbor ministra vnitra ve svém závěru č. 77 z roku 2009 tak, že pokud je usnesení o podjatosti nezákonné, není to vada řízení, která má vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Máme za to, že v případě větších obcí nebo měst by nemělo docházet k výše popsanému účelovému vyloučení všech úředních osob správního orgánu, neboť namísto vyloučené úřední osoby by měl její představený pověřit projednáním věci jinou úřední osobu, která splňuje kvalifikační požadavky pro projednání přestupků.

5) Účastenství zdravotní pojišťovny jako poškozené v řízení o přestupku.

Dotaz:

S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10A 76/2018-29 ze dne 27. 2. 2020 může zdravotní pojišťovna uplatnit v přestupkovém řízení nárok na náhradu škody jako poškozený. V citovaném rozsudku soud vyslovil názor, že nesdílí závěry vyplývající z metodické činnosti Ministerstva vnitra v tom ohledu, že zdravotní pojišťovna není účastníkem řízení (zápis z konzultačního dne ze dne 13. 12. 2001, 11. 9. 2007 a 11. 9. 2018). S ohledem na uvedené se dotazujeme, zda setrváváte na svém dosavadním právním názoru ohledně účastenství zdravotní pojišťovny v řízení o přestupku.

Rádi bychom Vás požádali o zodpovězení dotazu, nejlépe v rámci konzultačního dne pořádaného v červnu tohoto roku, zda vzhledem k argumentaci Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 27. 2. 2020, č. j. 10 A 76/2018-29, na které MV ČR upozornilo v rámci metodického dne konaného letos v březnu, nezměnilo MV názor na posuzování zdravotních pojišťoven jako účastníků řízení - poškozených v řízení o přestupku vyjádřený např. v rámci konzultačního dne konaného v září 2018. Domníváme se, že by bylo vhodné sjednotit postup všech správních orgánů v ČR upraveným metodickým pokynem MV ČR.

Dopis, který rozesílá Všeobecná zdravotní pojišťovna správním orgánům viz. příloha zápisu č. 2.

Odpověď:

Rozsudek Městského soudu v Praze vychází převážně z judikatury k trestnímu řádu a opírá se o srovnání s trestním řízením. Úprava adhezního řízení v trestním řádu se však výrazně odlišuje od úpravy v ZOP, stejně jako se liší postavení orgánů činných v trestním řízení ve srovnání s přestupkovými orgány.

Dlouholetý výklad Ministerstva vnitra vychází z toho, že v případě přestupků majetková škoda nebyla zdravotní pojišťovně způsobena přímo (bezprostředně), což je nezbytný předpoklad pro to, aby mohla být účastníkem řízení o přestupku. Nejde tedy o škodu způsobenou přímo přestupkem. K tomuto závěru dospěla i doktrína.¹

¹ Jemelka, L., Vetešník P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. s. 797:

„Poškozeným v přestupkovém řízení nebude například zdravotní pojišťovna nebo zaměstnavatel poškozeného, kterým vznikla újma v majetkové sféře „pouze“ nepřímo, v důsledku úhrady nákladů vynaložených na péči z veřejného zdravotního pojištění, resp. vynaložených na úhradu nemocenské. Tato škoda jím totiž nebyla způsobena přímo (bezprostředně), což by mělo být nezbytným předpokladem pro to, aby mohly být účastníkem řízení v pozici poškozeného.“.

PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. s. 316 a 317:

Závěry v rozsudku Městského soudu v Praze jsou závazné pouze v konkrétním případě, nemají precedenční charakter. Doporučujeme proto prozatím neměnit zavedenou praxi.

Nad rámec výše uvedeného lze doplnit:

K § 55 odst. 1 a 2² zákona o veřejném zdravotním pojištění:

V případě nároku podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění se podle judikatury citované v rozsudku Městského soudu v Praze nejedná o nárok na náhradu škody na zdraví poškozeného podle občanského zákoníku, ale jde o speciálním právním předpisem založený samostatný nárok zdravotní pojišťovny vůči třetím osobám (s nimiž není ve smluvním vztahu) na náhradu jí vynaložených nákladů zdravotní péče, jsou-li zákonné předpoklady splněny (viz též Rc 30/2002).

Nárok na náhradu nákladů nevzniká zdravotní pojišťovně již samotným spácháním přestupku, ale je třeba, aby nejprve byly náklady na hrazené služby vynaloženy a aby je příslušná zdravotní pojišťovna alespoň zčásti uhradila.

Samotný § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění se nevěnuje otázkám adhezního řízení a ani neupravuje, kdo je účastníkem trestního řízení nebo řízení o přestupku. Tím se tato právní úprava odlišuje od § 129 odst. 1 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, který stanoví: „*Při provozování neživotních pojištění (příloha č. 1), u kterých je povinnost uzavřít pojistnou smlouvu stanovena zákonem, má v řízení správním i soudním pojišťovna při šetření pojistné události postavení účastníka řízení*“. Toto ustanovení je vykládáno tak, že pojišťovna má v těchto případech postavení účastníka i v řízení o přestupku. Ze zákona o veřejném zdravotním pojištění však nic obdobného nevyplyvá.

Ustanovení § 55 odst. 1 zakotvuje pouze právo zdravotní pojišťovny na náhradu těch nákladů na hrazené služby, které vynaložila v důsledku zaviněného protiprávního jednání této třetí osoby vůči pojištěnci. Otázku, zda může být tento nárok předmětem adhezního řízení, je třeba posuzovat se zohledněním právní úpravy trestního řízení a řízení o přestupku. Rozsah oprávnění poškozeného v trestním řízení je přitom širší než v přestupkovém řízení – k tomu viz dále. Skutečnost, že lze nárok uplatňovat

„Poškozeným naopak nemůže být osoba, které vznikla škoda pouze nepřímo. Poškozeným v přestupkovém řízení nemůže být např. zdravotní pojišťovna nebo zaměstnavatel poškozeného (poškozeného na zdraví), kterým vznikla škoda v důsledku úhrady nákladů vynaložených na péči z veřejného zdravotního pojištění, resp. vynaložených na úhradu prvních dnů pracovní neschopnosti). Totéž by platilo i pro pojišťovnu, která vyplácí pojistné plnění osobě poškozené přestupkem (např. za škodu způsobenou požárem na nemovitosti poškozeného), neboť opět tato pojišťovna není přestupkem dotčena přímo. Úhrada pojistného plnění pojišťovnou pojištěnému poškozenému pak v žádném případě neodvisí od uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku, nýbrž závisí na samotné pojistné smlouvě a jejích podmínkách.“

Shodně: Horzinková, E., Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 3. vydání. Praha: Leges, 2016, 576 s. Komentátor. s. 414.

² § 55

(1) Příslušná zdravotní pojišťovna má vůči třetí osobě právo na náhradu těch nákladů na hrazené služby, které vynaložila v důsledku zaviněného protiprávního jednání této třetí osoby vůči pojištěnci. Náhrada podle věty první je příjmem fondů zdravotní pojišťovny.

(2) Pro účely náhrady nákladů na hrazené služby podle odstavce 1 jsou poskytovatelé povinni oznámit příslušné zdravotní pojišťovně úrazy a jiná poškození zdraví osob, kterým poskytli hrazené služby, pokud mají důvodné podezření, že úraz nebo jiné poškození zdraví byly způsobeny jednáním právnické nebo fyzické osoby. Oznamovací povinnost mají i orgány Policie České republiky, státní zastupitelství a soudy. Oznamovací povinnost podle tohoto odstavce se plní do 1 měsíce ode dne, kdy se ten, kdo skutečnost oznamuje, o ní dozvěděl.

v trestním řízení tak bez dalšího neznamena, že ho lze uplatňovat též v řízení o přestupku.

Ustanovení § 55 odst. 2 upravující oznamovací povinnost vůči zdravotní pojišťovně se nedotýká správních orgánů, tedy ani těch, která vedou řízení o přestupku. I z toho dovozujeme, že tato právní úprava nebyla koncipována se záměrem, aby se promítala do řízení o přestupku.

K některým odlišnostem mezi adhezním řízením v trestním řízení a v řízení o přestupku:

1. Dle § 43 odst. 1 věty první trestního řádu je poškozeným ten, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil. V řízení o přestupku se naproti tomu nelze domáhat náhrady nemajetkové újmy.
2. Trestní řád rozlišuje dva typy poškozených - poškozeného majícího práva podle § 43 odst. 1 trestního řádu a poškozeného majícího nadto nárok na náhradu škody, nemajetkové újmy nebo na vydání bezdůvodného obohacení podle § 43 odst. 3 trestního řádu (v tzv. adhezním řízení). Platí tedy, že nikoliv každý poškozený je subjektem adhezního řízení, ale každý poškozený, který je subjektem adhezního řízení, má zároveň práva poškozeného podle § 43 odst. 1 trestního řádu. V řízení o přestupku naproti tomu může být účastníkem řízení pouze ten, kdo uplatnil nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.
3. Poškozený v trestním řízení svůj status neztrácí ani v případě, že mu škoda byla plně uhrazena, a to jak před zahájením trestního stíhání, tak i v jeho průběhu, poškozeným či pojišťovnou. V takovém případě se bude jednat o poškozeného, který nemá nárok na náhradu škody, ostatní práva mu však zůstanou zachována.
4. Subjektem adhezního řízení v trestním řízení je pouze taková osoba, která má proti obviněnému nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo na vydání bezdůvodného obohacení (§ 43 odst. 3 trestního řádu). Tyto nároky však může v trestním řízení požadovat nejenom fyzická nebo právnická osoba, která byla trestným činem přímo poškozena, nýbrž i osoba, která má procesněprávní status poškozeného. To znamená, že namísto osoby trestným činem přímo poškozené může v trestním řízení vystupovat buď její právní nástupce (§ 45 odst. 3 trestního řádu), nebo ten, kdo poškozenému odpovídá za škodu fakticky způsobenou někým jiným, anebo ten, jemuž vzniká samostatný soukromoprávní nárok.³
5. Ustanovení § 45 odst. 3 trestního řádu stanoví, že *„jde-li o uplatnění nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení (...), přecházejí práva, která tento zákon přiznává poškozenému, i na jeho právního nástupce.“*

Právní nástupnictví nastává buď z vůle právního předchůdce (převodem) nebo nezávisle na jeho vůli (přechodem). K právnímu nástupnictví dochází děděním, zákonnou cesí nebo smlouvou o postoupení pohledávky. Ustanovení § 45 odst. 3 trestního řádu neomezuje přechod procesních práv poškozeného v závislosti na tom, co bylo právním důvodem vstupu do práva na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení. Pouze v § 310a trestního řádu se uvádí, že pro

³ GLATZOVÁ, A. Předpoklady pro přiznání soukromoprávních nároků v adhezním řízení. Trestněprávní revue. 2012. roč. 11, č. 1.

účely narovnání nepřísluší práva poškozeného tomu, na koho pouze přešel nárok na náhradu škody (jiná práva poškozeného mu však náleží v plném rozsahu). V ZOP obdobná ustanovení nenalezneme, což souvisí s tím, že adhezní řízení v řízení o přestupku je koncipováno úžeji a je zaměřeno na poškozeného, kterému byla škoda způsobena přímo (bezprostředně).

Z výše uvedených důvodů máme za to, že adhezní řízení v trestním řízení se výrazně odlišuje od adhezního řízení v řízení o přestupku, mimo jiné v tom ohledu, že v trestním řízení lze uplatňovat širší okruh nároků a poškozeným může být i osoba, které nebyla trestným činem přímo (bezprostředně) dotčena (např. právní nástupce, zaměstnavatel či zdravotní pojišťovna). Nelze proto bez dalšího přejímat závěry platné pro trestní řízení též pro řízení o přestupku. Připuštění účastenství zdravotní pojišťovny by mohlo výrazně zkomplikovat řízení o přestupku a navíc by otevřelo prostor i pro uplatňování jiných nároků, které nebyly poškozenému způsobeny přímo (bezprostředně) a které lze uplatňovat podle dosavadní praxe pouze v trestním řízení.

6) K problematice teritoriální působnosti správních orgánů při projednávání přestupků.

Dotaz:

Dovolujeme si touto cestou zaslat dotaz pro konzultační den 09. 06. 2020. Jsme si vědomi, že obsahově by příslušel spíše Ministerstvu zemědělství, nicméně v obecnější rovině se týká územní působnosti (§ 3 ZOP). Domníváme se tedy, že Váš závěr by mohl být přínosem i jiným přestupkovým orgánům.

Správní orgán obdržel od Policie ČR oznámení přestupku na státního občana cizího státu pro podezření ze spáchání přestupku dle § 27 odst. 3 písm. e), popř. § 27a odst. 4 písm. e) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 246/1992 Sb.“). Věc spočívala v tom, že stádo hospodářských zvířat podezřelého státního občana cizího státu přešlo hranici z ciziny na území ČR, v ČR se hospodářská zvířata po určitou dobu pohybovala, způsobila škody na pozemku v ČR ve vlastnictví občana ČR, a poté se sama vrátila do ciziny. S odkazem na zásady teritoriality a personality zakotvené v ust. § 3 zákona ZOP se na Vás obracíme se žádostí o konzultaci, zda podezřelého lze pro přestupek projednat. Podezřelý z přestupku – cizí státní příslušník – se svého jednání spočívajícího v porušení ust. § 11 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb. (chovatel je povinen učinit opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat...) zcela zjevně dopustil na území jiného státu. Na území ČR pak nastal toliko následek v podobě pohybu hospodářských zvířat a poškození cizího majetku.

Odpověď:

Jsme toho názoru, že ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 a ZOP lze přestupek spáchaný na území České republiky cizím státním příslušníkem projednat příslušnými správními orgány České republiky dle ustanovení § 60 a § 62 ZOP.

Z hlediska věcné příslušnosti však není Ministerstvo vnitra příslušné v této věci zaujímat odborná stanoviska.

7) Požadavek zvláštní způsobilosti na oprávněné úřední osoby, které projednávají přestupky podle krizového zákona.

Dotaz:

K projednání přestupku dle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Vztahuje se na oprávněnou úřední osobu, projednávající tento přestupek, požadavek zvláštní odborné způsobilosti dle vyhl. č. 512/2002 Sb.? Zvláštní odborná způsobilost je vyžadována při zajištění ochrany obyvatel a krizovém řízení /§ 1 odst. 1 písm. u)/, kdy náplň činnosti tvoří mimo jiné realizace krizových opatření za krizových stavů v podmínkách územního samosprávného celku, přičemž náplně správních činností zahrnují také případné rozhodování o přestupcích v příslušné oblasti.

Odpověď:

Ano, vztahuje. Oprávněná úřední osoba, která projednává přestupky na úseku krizového zákona na úrovni územního samosprávného celku, musí splňovat požadavky stanovené zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

8) K námitce podjatosti oprávněné úřední osoby účastníkem řízení.

Dotaz:

Námitka podjatosti – účastník řízení podá námitku podjatosti (tak ji i označí) a jako důvod pro podjatost uvádí nesouhlas s konkrétním postupem úřední osoby – jak rozhodnout o této námitce? Má označení námitka podjatosti „přednost“ před jejím zdůvodněním, tj. bude o ní rozhodnuto usnesením dle § 14 odst. 3 správního řádu nebo se jedná o vyjádření účastníka řízení? Jaký bude správný postup v případě podání nijak zdůvodněné námitky podjatosti, popř. pokud i přes výzvu nebude doplněna?

Odpověď:

Podle § 37 odst. 1 správního řádu se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. V konkrétním případě tedy není vyloučeno, aby podání označené jako námitka podjatosti bylo posouzeno jako stížnost podle § 175 správního řádu.

Při neuvedení důvodů v námitce podjatosti je namístě vyzvat podatele k doplnění námitky podjatosti. V případě, že tak neučiní, nebo důvody, které uvádí, nemohou založit podjatost úřední osoby, doporučujeme námitku podjatosti zamítnout usnesením podle § 14 odst. 3 správního řádu.

9) Co lze podřadit pod „náhradu škody“ způsobenou spácháním přestupku?

Dotaz:

Škoda v přestupkovém řízení – co lze podřadit pod škodu: Lze za škodu považovat náklady vzniklé v souvislosti s „vymáháním“ dlužné částky (přestupek podvodu) – poplatek za administrativní zpracování, vyhotovení, odeslání upomínky k zaplacení dlužné částky (náklady spojené se zpracováním dlužné částky)? Lze za škodu považovat náklady vynaložené na cestu do nemocnice, kde má být osoba, již bylo ublíženo na zdraví přestupkem, ošetřena? Lze za škodu považovat náklady vynaložené na léky (vitamíny, doplňky stravy) osobou, již bylo ublíženo na zdraví přestupkem. Předpokládáme, že je má doporučené v lékařské zprávě.

Odpověď:

Mezi škodou a spácháním přestupku musí být příčinná souvislost; pak ji lze, při splnění dalších podmínek uvedených v § 89 odst. 2 ZOP, v přestupkovém řízení přiznat. Pokud jde o náklady na ošetření léčení, včetně cestovních výdajů, lze je podle našeho názoru obecně za škodu, uznatelnou v přestupkovém řízení, považovat, samozřejmě i tak je nutno v konkrétním případě zkoumat existenci příčinné souvislosti mezi těmito náklady na zdravotní péči a přestupkem, o němž je rozhodováno. Co se shora uvedených nákladů vzniklých v souvislosti s vymáháním dlužné částky týká, i tyto náklady by v případě příčinné souvislosti se spácháním přestupku bylo možné přiznat. Je však vhodné zdůraznit, že by se mělo jednat o náklady vzniklé v důsledku protiprávního jednání pachatele, přestupku, a to jako jeho nutný následek (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 1733/2008).

Pro úplnost poznamenáváme, že poškozený může vedle nároku na náhradu škody uplatnit též nárok na náhradu nákladů, které má jako účastník přestupkového řízení, v samostatném režimu ustanovení § 95 odst. 2 ZOP.

10) Informace o stavu projednávání novely ZOP.

Dotaz:

Zda, případně vůbec, bude přijata novela zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich upravující požadavky na oprávněnou úřední osobu v § 111 spočívající v odstranění požadavku na vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním oboru.

Odpověď:

Předmětná novela (projednávaná aktuálně jako sněmovní tisk 670) je zařazena na program právě probíhající 49. schůze Poslanecké sněmovny jako bod s pořadovým číslem 47 (prvé čtení). Stále předpokládáme, že novela bude schválena a nabude účinnosti tak, aby kvalifikační požadavky byly zmírněny před uplynutím přechodného období podle § 112 odst. 9 ZOP (tj. před 1. 1. 2023).

III. Různé, dotazy.

Dotazy vznesené přímo na jednání konzultačního dne:

1) Jaký je správný postup orgánu prvního stupně v případě, že je mu oznámen přestupek, o němž je řízení možno zahájit jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku (§ 7 odst. 7 ZNP), a tato osoba přímo postižená spácháním přestupku zemřela před tím, než souhlas udělila?

Na tento dotaz již Ministerstvo vnitra odpovědělo přímo Komisi k projednávání přestupků města Hodonín, jeho odpověď je přiložena jako příloha č. 3 tohoto zápisu.

2) Může správní orgán využít „domluvu“ i poté, když je mu věc předána Policií ČR nebo městskou policií postupem dle § 73 a § 74 ZOP?

Jsme toho názoru, že v tomto případě lze plně využít metodiku Ministerstva vnitra k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně příslušná ustanovení o blokové pokutě.

Změna ZOP plně odpovídá dřívější úpravě. Tedy jestliže policista Policie ČR nebo strážník obecní (městské) policie na místě projednávání přestupku dojde k závěru, že podmínky pro využití institutu domluvy nejsou naplněny a stejně tak nejsou naplněny ani podmínky pro řešení věci příkazem na místě nebo příkazovým blokem, musí věc

předat příslušnému správnímu orgánu. Ten však již domluvu využít nemůže, protože zřejmě „nepostačí“, a tímto postupem Policie ČR či obecní policie je vázán. Může využít pouze institutu příkazu na místě a příkazového bloku, nebo řízení o přestupku zahájit.

Příští konzultační den se uskuteční formou osobního setkání dne 8. 9. 2020 od 11,00 hod. v malé zasedací místnosti MV CTX č. 107 v prvním patře. S ohledem na kapacitu jednacích místností **se mohou za krajský úřad zúčastnit max. dva jeho zástupci.**

Dotazy prosíme zasílat do 29.8.2020 na e-mail: myron.zajonc@mvcv.cz.

V Praze dne 2. 7. 2020

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.
ředitel odboru