



Lukáš Potěšil, David Hejč,
Jiří Valdhans (eds.)

DNY PRÁVA 2018

DAYS OF LAW 2018

Část III.

Řízení o přestupcích (nejen)
z pohledu správních orgánů
a správních soudů

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

DNY PRÁVA 2018 – DAYS OF LAW 2018

Část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu
správních orgánů a správních soudů

Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2019

Recenzenti:

JUDr. Lenka Beňová, Ph.D.

JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

JUDr. David Hejč, Ph.D.

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.

© 2019 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9326-3 (online : pdf)

Obsah

Vybrané aspekty řízení o přestupku dle zákona o pobytu cizinců.....	7
<i>Markéta Bednářová</i>	
Specifika práva být slyšen v přestupkovém řízení.....	22
<i>Radislav Bražina</i>	
Ochrana utajovaných informací v řízení o přestupku.....	34
<i>Jan Dvořák</i>	
Odpovědnost za přestupky příslušníků bezpečnostních sborů podle nové úpravy – vybrané procesní otázky.....	64
<i>Zdeněk Fiala</i>	
Problematické aspekty zajišťovacího institutu zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby v přestupkovém řízení.....	83
<i>Tomáš Grygar</i>	
Uplatnění zásady volného hodnocení důkazů v přestupkovém řízení.....	95
<i>Jana Janderová</i>	
Postavení příjemce dotace v sankčních řízeních.....	110
<i>Kamil Jelínek</i>	
Procesnoprávní principy a disciplinární zodpovědnost členů samosprávných stavovských organizací na Slovensku.....	122
<i>Soňa Košičiarová</i>	
Legitimate Expectations Regarding the Practice of Calculating Fines Applied by European Union Bodies.....	160
<i>Barbara Kowalczyk, Łukasz Prus</i>	

Rozšírenie používania dispozičnej zásady v priestupkovom konaní?	172
<i>Ľudovít Máčaj</i>	
Řízení o porušení čl. 101 a 102 SFEU vedené Komisí	192
<i>Helena Malíková</i>	
Řízení o přestupcích politických stran a hnutí dle zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích	213
<i>Josef Šíp</i>	
Oznamování přestupků	227
<i>Martin Škurek</i>	
Specifické odchylky v řízení o přestupcích	247
<i>Pavel Vetešník</i>	
Procesní obstrukce v řízení o dopravních přestupcích	267
<i>Petr Černý</i>	
Ústní jednání jako problematický bod nové úpravy přestupkového řízení: čím méně, tím lépe?	277
<i>Jan Ferfecký</i>	
Nečinnost správních orgánů při projednávání přestupků	291
<i>Jakub Martinec</i>	
Specifika příkazního řízení o přestupku s vydáním příkazu na místě	311
<i>Soňa Pospíšilová</i>	

Vybrané aspekty řízení o přestupku dle zákona o pobytu cizinců

Markéta Bednářová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok reaguje na účinnosť zákona č. 250/2016 Sb., o zodpovednosti za prestupky a řízení o nich, a ďalších predpisů predstavujících tzv. reformu správneho trestání. Stěžejním tématem příspěvku je otázka vybraných procesních aspektů řízení o přestupku cizince dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Cílem příspěvku je analyzovat stávající právní úpravu správneho trestání a rozebrat vybrané specifické aspekty postavení cizince, jako pachatele přestupku dle zákona o pobytu cizinců, v řízení o tomto přestupku. Text se zaměří zejména na příslušnost správneho orgánu, jazyk a právo na tlumočníka.

Keywords in original language

Přestupek; zákon o pobytu cizinců; cizinec; řízení o přestupku; příslušnost správneho orgánu; jazyk; právo na tlumočníka.

Abstract

The paper reacts on the Act no. 250/2016 Coll., on the responsibility for the offences and its proceedings, and the other laws representing the so-called reform of administrative punishment. The main topic of the paper is the question of selected procedural aspects of the offense proceedings under the Act No. 326/1999 Coll., Aliens Act. The aim of the paper is to analyze the existing legal regulation of administrative punishment and to analyze the selected specific aspects of the status of the Alien (as a perpetrator of a offense according to the Aliens Act) in the offense proceedings. The text will deal with the jurisdiction of administrative authority, official language of proceeding.

Keywords

Offense; Aliens Act; Foreigner; Offense proceeding; Jurisdiction of Administrative Authority; Official Language; Right to an Interpreter.

1 ÚVOD

Ode dne 1. 7. 2017, tedy ode dne, kdy nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“) a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, jakož i zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, byla vydána již celá řada publikací věnujících se tématu této rozsáhlé reformy správního trestání, na jejímž základě došlo k významným změnám v pojetí odpovědnosti za přestupky a k ucelení zákonné úpravy řízení o nich.

Přesto však je stále možné nalézt mnoho oblastí a otázek spojených s reformou správního trestání, jimž doposud nebyla věnována dostatečná pozornost. Tento příspěvek se zaměří na jednu z těchto otázek, a to na otázku přestupků dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a řízení o nich.

Obsahem příspěvku budou úvahy nad vybranými specifickými aspekty přestupkového řízení v kontextu reformy správního trestání a jejího dopadu do řízení o přestupcích podle zákona o pobytu cizinců. V příspěvku bude krátce pojednáno o hmotněprávních východiscích, zejména o pojmu přestupku a územní působnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jeho stěžejní část však bude věnována specifickým procesněprávním otázkám, například věcné příslušnosti, zahájení řízení, jednacímu jazyku a s ním souvisejícímu právu na tlumočníka či řízení o uložení pokuty příkazem na místě.

Cílem příspěvku bude zjištění, jaký dopad má změna právní úpravy správního trestání na řízení o přestupcích, jejichž skutková podstata je definována zákonem o pobytu cizinců, zejména § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, potažmo jaká procesněprávní specifika toto řízení vyžaduje.

2 PŘESTUPKY PODLE ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ

Podle ustanovení § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se přestupkem rozumí „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“

Citované ustanovení vychází z materiálně-formálního pojetí, kdy ke vzniku odpovědnosti za přestupek je třeba naplnit všechny jeho znaky současně – to znamená, že musí jít o protiprávní společensky škodlivý čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a zároveň vykazuje znaky stanovené zákonem, tedy obecné znaky přestupku i znaky konkrétní skutkové podstaty přestupku, nejde-li o trestný čin.¹

Jak, mimo jiné, plyne z výše uvedeného, přestupkem je čin, který je zákonem za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené tímto zákonem, kdy tento požadavek je výrazem zásady zákonnosti, která je jedním z atributů právního státu.²

Pro tento příspěvek je však podstatné, že oním zákonem, který výslovně označuje protiprávní jednání za přestupky, není zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ten totiž na rozdíl od předchozího zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, neobsahuje výčet jednotlivých skutkových podstat přestupků. Tyto jednotlivé skutkové podstaty přestupků byly přesunuty do zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Ani ten však není jediným zákonem, který by vyčerpával veškeré skutkové podstaty přestupků. Ty jsou totiž roztrženy do pestré škály právních předpisů, kdy jedním z nich je i zmíněný a pro tento příspěvek stěžejní zákon o pobytu cizinců.

Zákon o pobytu cizinců stanovuje cizincům, kdy cizincem se dle § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie³ a dalším osobám, jako jsou

¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

² RIGEL, F. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTÁSTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 48: „Podle čl. 2 odst. 2 Listiny platí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a to způsoby, která stanoví zákon. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

ubytovatelé, dopravci, zaměstnavatelé atd., celou řadu povinností, jejichž porušení může být kvalifikováno dle § 156 a 157 zákona o pobytu cizinců jako přestupek.

Pro praktické uchopení tohoto příspěvku bude dále hovořeno pouze o přestupcích, jejichž pachatelé jsou cizinci a jejichž skutkové podstaty jsou stanoveny v § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a to následovně:

„(1) *Cizinec se dopustí přestupku tím, že*

- a) v rozporu s § 9 odst. 5 nebo § 180b odst. 2 nerycestuje zpět do zahraničí,*
- b) nesplní povinnost podle § 117d odst. 2,*
- c) jako rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie, nesplní povinnost podle § 87 b odst. 2 nebo § 87o odst. 3,*
- d) nesplní povinnost podle § 93 odst. 1 nebo 2 anebo podle § 98 odst. 1, 3, 4 nebo 5,*
- e) jako zákonný zástupce cizince narozeného na území nesplní povinnost podle § 88 odst. 2 nebo 3,*
- f) nesplní povinnost podle § 103 písm. b), j), m), n) nebo u),*
- g) nesplní povinnost podle § 103 písm. b), d), e), r) nebo v rozporu s § 103 písm. c) uvede v řízení podle tohoto zákona nepravdivé nebo neúplné údaje,*
- h) při pobytové nebo hraniční kontrole při vycestování se prokáže cestovním dokladem, jenž je neplatný z důvodu podle § 116 písm. a), b), c) nebo d),*
- i) v rozporu s § 136 odst. 3 písm. d) opustí bez souhlasu policie zařízení nebo zdravotnické zařízení lůžkové péče, do kterého byl ze zdravotních důvodů umístěn v průběhu zajištění,*
- j) úmyslně zničí nebo poškodí doklad vydaný podle tohoto zákona,*
- k) při hraniční nebo pobytové kontrole se prokáže předmětem listinné povahy jako cestovním dokladem, ač se o takový doklad nejedná,*
- l) provede nebo si nechá provést neoprávněné změny v dokladech opravňujících ke vstupu na území nebo v dokladech vydaných podle tohoto zákona,*
- m) předloží cestovní doklad vydaný jinému cizinci nebo cestovní doklad vydaný podle zvláštního právního předpisu jako doklad vlastní,*
- n) předloží pozměněné doklady nebo doklady vystavené jiné osobě požadované podle tohoto zákona, nebo*
- o) nesplní povinnost podle § 74 odst. 3 nebo § 117d odst. 5.“*

S ohledem na skutečnost, že výše uvedené skutkové podstaty počítají se subjektem, tedy s pachatelem, v podobě cizince, je třeba si položit otázku, zdali

vůbec mohou být tyto přestupky posuzovány podle právního řádu České republiky, tedy podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, když územní působnost tohoto zákona je vystavěna dle jeho ustanovení § 3 odst. 1 následovně: „Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za přestupek, který byl spáchán na území České republiky.“

Podle uvedené zásady teritoriality je pro posouzení přestupku dle právního řádu České republiky rozhodující spáchání přestupku na území České republiky bez ohledu na občanství, postavení, statut nebo jiné vlastnosti určující vztah osoby pachatele k České republice.³ To znamená, že působnost zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a jiných zákonů, ve kterých jsou přestupky výslovně označeny (§ 5), se vztahuje na území České republiky bez ohledu na to, kdo přestupek spáchal, tedy bez ohledu na to, zdali šlo v případě fyzické osoby o státního občana, cizince či osobu bez státní příslušnosti.⁴

Vzhledem k uvedenému si lze položit otázku, jak jsou výše uvedené skutkové podstaty konstruovány vzhledem k místu jejich spáchání, tedy zdali jsou vázány na území České republiky nebo mohou být spáchány i v cizině.

Analýzou dílčích povinností, jejichž porušení může představovat přestupek dle výše uvedených skutkových podstat, lze dospět k závěru, že přestupek podle § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců může cizinec spáchat zpravidla na území České republiky, čímž je odpovědnost za tyto přestupky posuzována podle právního řádu České republiky. Nicméně nelze se vyhnout možnosti, že cizinec může tyto přestupky spáchat i z ciziny.

Pro tento případ je zásada teritoriality zakotvená v § 3 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich doplněna distančními přestupky dle § 3 odst. 2 tamtéž⁵ a zásadou personality dle § 3 odst. 3 tamtéž, podle které

³ ŠŤASTNÝ, V. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠŤASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 19.

⁴ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 19–23.

⁵ JEMELKA, VETEŠNÍK, 2017, op. cit., s. 23: „Zákon o odpovědnosti za přestupky tak na rozdíl od předchozí právní úpravy obsahuje vymezení působnosti tzv. distančních přestupků, tj. takových přestupků, u nichž existuje mezi jednáním a následkem určitá vzdálenost (zejména místní), a u kterých zákon o přestupcích stanovuje tzv. právní fikci, tedy předpoklad nějaké skutečnosti, se kterou spojuje právní následky.“

je rozhodujícím kritériem pro uplatnění české jurisdikce za přestupek spáchaný v cizině osoba pachatele. V případě pachatele – fyzické osoby – se odpovědnost za přestupek spáchaný v cizině může podle českého právního řádu uplatnit pouze vůči státnímu občanu České republiky nebo vůči osobě bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt.⁶

Z výše uvedeného plyne, že podle zákona o odpovědnosti za přestupky nelze posuzovat odpovědnost za přestupek dle zákona o pobytu cizinců, který byl spáchán v cizině cizincem, neboť nová právní úprava oproti předešlé právní úpravě nezahrnuje možnost stíhat za přestupky spáchané v cizině cizince, který má povolen trvalý pobyt na území České republiky, a dále pak, neboť ani předešlá, ani současná právní úprava nezahrnovali či nezahrnují možnost stíhat za tyto přestupky spáchané v cizině cizince, kteří nemají vůči České republice žádný vztah (jsou teprve v pozici žadatele dle zákona o pobytu cizinců), nebo cizince, kteří mají jiné pobytové oprávnění na území České republiky než trvalý pobyt.

3 ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

Ačkoliv skutková podstata tímto příspěvkem posuzovaných přestupků je v souladu s § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich vymezena zákonem o pobytu cizinců a ačkoliv samotný zákon o pobytu cizinců obsahuje i úpravu řízení, je třeba si položit otázku, jakou procesněprávní úpravou se řídí řízení o přestupku upravených zákonem o pobytu cizinců.

Východím bodem pro zodpovězení této otázky je systematizace právní úpravy správního řízení, kdy východím právním předpisem upravujícím správní řízení je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), který *„upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“*⁷ a který se jako celek či v rozsahu jeho dílčích ustanovení použije, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup⁸. Dle § 177 správního řádu se bude jeho dílčí část, a to zvláštní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8, při výkonu veřejné správy používat i v případě, kdy zvláštní

⁶ § 3 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷ § 1 odst. 1 správního řádu.

⁸ § 1 odst. 2 správního řádu.

zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Co se týče vztahu zákona o pobytu cizinců a správního řádu, § 168 zákona o pobytu cizinců stanoví, že ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 49, 50, 52, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180 b, 180d, 180e a 180h zákona o pobytu cizinců.

Zákon o pobytu cizinců tedy sice upravuje speciální procesní úpravu, jež se odchyluje od úpravy zakotvené ve správním řádu, tato speciální právní úprava se však použije výhradně ve vztahu k řízením upravených zákonem o pobytu cizinců,⁹ nikoliv ve vztahu k řízení o přestupku s výjimkou úpravy věcné příslušnosti, jak bude hovořeno níže.

Tento výklad lze podpořit jazykovou interpretací jednotlivých procesních ustanovení zákona o pobytu cizinců obsažené v § 168 až § 172a, která hovoří pouze o vztahu k řízením upraveným zákonem o pobytu cizinců. Na tato řízení se přitom za podmínek uvedených v § 168 zákona o pobytu cizinců podpůrně použije správní řád, který je vůči zákonu o pobytu cizinců ve vztahu *lege generalis*.

Vůči správnímu řádu je pak pro řízení o přestupku, jakožto zvláštního druhu řízení, které lze charakterizovat jako „*zákonem upravený postup správních orgánů, jehož účelem je zjistit, zda byl spáchán určitý skutek a kdo jej spáchal, posoudit právní kvalifikaci skutku, uložit pachateli podle zákona správní trest a zajistit jeho výkon*“,¹⁰ speciálním zákonem již několikrát zmiňovaný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon o přestupcích se vztahuje na všechny přestupky, pokud jiný zákon nestanoví jinak. Je tedy obecnou normou¹¹ k jiným zákonům obsahující jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravu přestupků, které jsou k zákonu

⁹ § 1 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „*Tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie podmínky vstupu cizince na území České republiky (dále jen „území“) a vycestování cizince z území, stanoví podmínky pobytu cizince na území a vymezuje působnost Policie České republiky (dále jen „policie“), Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) a Ministerstva zahraničních věcí v této oblasti státní správy.*“

¹⁰ PRAŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 276.

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS. 788/02.

o přestupcích úpravou zvláštní, a to na základě zásady *lex specialis derogat legi generali*¹². Těchto jiných zákonů je přes 250, což vyplývá z tzv. změnového zákona (zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích).¹³

Avšak přestože zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich obsahuje právní úpravu řízení, která je odlišná od právní úpravy obsažené ve správním řádu, ani on nevyčerpává danou problematiku v takové šířce jako správní řád. Z tohoto důvodu, a to i přes skutečnost, že nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich již neobsahuje odkaz na subsidiární použití správního řádu, se správní řád použije díky principu subsidiarity zakotvené v § 1 odst. 2 správního řádu, nikoliv díky zákonnému odkazu obsaženému ve speciálním předpise, i na přestupková řízení.¹⁴

Řízení o přestupku, jehož skutková podstata je stanovena zákonem o pobytu cizinců, se tak řídí stejně jako jiná řízení o přestupku zákonem o odpovědnosti za přestupky a podřídně správním řádem.

3.1 Věcná příslušnost

Základní otázkou před zahájením samotného řízení je otázka věcné příslušnosti správního orgánu, která určuje, který druh správního orgánu může řízení vést a vydat v něm rozhodnutí.¹⁵

Ta je upravena v § 60 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a je konstruována stejně jako v případě věcné příslušnosti dle správního řádu pomocí tzv. zbytkové konstrukce věcné příslušnosti.¹⁶ Pro řízení o přestupku je tedy věcně příslušným, nestanoví-li zákon jinak, obecní úřad obce s rozšířenou působností.¹⁷

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. 9 As 73/2010: „*Při střetu dvou ustanovení upravujících tutéž problematiku má přednost ustanovení upravující užší okruh věcí (ustanovení zvláštní, „lex specialis“) před ustanovením upravujícím širší problematiku (ustanovení obecné, „lex generalis“).*“

¹³ JEMELKA, VETEŠNÍK, 2017, op. cit., s. 2.

¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016-26.

¹⁵ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. 2. vyd. Wolters Kluwer, 2017, s. 100.

¹⁶ MATES, Pavel. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 3, s. 77–82.

¹⁷ Důvodová zpráva k tomu vysvětluje, že „*není sice nutné upravovat, že věcnou příslušnost stanoví jiný zákon, neboť toto pravidlo obsahuje již § 10 správního řádu, nicméně z důvodu větší informační hodnoty normativního textu je tento dovětek doplněn.*“

Odlišnou věcnou příslušnost správního orgánu přitom zpravidla stanovují zvláštní zákony upravující skutkové podstaty přestupků. V kontextu tohoto příspěvku je takovým zvláštním zákonem zákon o pobytu cizinců, který stanoví věcnou příslušnost v § 157a následovně: „*Přestupky podle tohoto zákona projednávají orgány policie uvedené v § 161 odst. 1 nebo ministerstvo. Je-li přestupek spáchán porušením povinnosti, jejíž dodržování podléhá dozoru policie, projedná jej orgán policie, je-li přestupek spáchán porušením povinnosti, jejíž dodržování podléhá dozoru ministerstva, projedná jej ministerstvo.*“

3.2 Zahájení řízení

Řízení o přestupku, jehož skutková podstata je upravena zákonem o pobytu cizinců, je zahajováno v souladu s § 78 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich z moci úřední. S ohledem na rozsah pravomocí policie a ministerstva vymezené v § 161 až 167 zákona o pobytu cizinců a dále pak s ohledem na věcnou příslušnost správních orgánů příslušných k projednávání přestupků, jejichž skutková podstata je upravena zákonem o pobytu cizinců, upravenou ve výše uvedeném § 157a zákona o pobytu cizinců, bude správní orgán zahajující řízení o takovém přestupku zpravidla shodný se správním orgánem, který má podezření o spáchání přestupku.

V opačném případě je správním orgánům ustanovením § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stanovena povinnost součinnosti, která stanoví: „*Má-li orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie (dále jen „orgán policie“) nebo jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu. V oznámení uvede zejména, kdo je podezřelým z přestupku, pokud je mu znám, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy.*“ Citovanou konkrétní povinnost součinnosti potom zaštiťuje obecná zásada vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy zakotvené v § 8 odst. 1 správního řádu.

Této oznamovací povinnosti pak odpovídá povinnost správních orgánů přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední (§ 42 odst. 1 správního řádu), tedy i řízení o přestupku.

3.3 Jednací jazyk a právo na tlumočníka

Nepopíratelným specifikem řízení o přestupku dle § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jehož pachatelem je cizinec, je otázka jednacího jazyka a s tím souvisejícího práva na tlumočníka, které je na mezinárodní úrovni garantováno čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)¹⁸ a na vnitrostátní úrovni čl. 37 odst. 4 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“)¹⁹.

Co se zákonné úpravy jednacího jazyka a s tím souvisejícího práva na tlumočníka týče, zákon o pobytu cizinců uvedené instituty sice upravuje, a to v § 169, avšak jak již bylo řečeno výše, tato speciální procesní úprava se vztahuje pouze na řízení upravená zákonem o pobytu cizinců, nikoliv na řízení o přestupku dle § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

S ohledem na skutečnost, že výše bylo taktéž uvedeno, že ve vztahu ke zvláštním zákonům upravujícím dílčí skutkové podstaty přestupků je obecným hmotněprávním i procesněprávním předpisem zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je třeba úpravu jednacího jazyka a práva na tlumočníka hledat v citovaném předpise. Ten však v těchto otázkách mlčí a příslušnou úpravu uvedených institutů neposkytuje.

Z tohoto důvodu je nutné v souladu se zásadou subsidiarity vycházet z právní úpravy jednacího jazyka a s tím souvisejícího práva na tlumočníka obsažené ve správním řádu, který v § 16 odst. 1 a 2 stanoví:

„(1) V řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení mohou podat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském.

(2) Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takový překlad nevyžaduje. Takové prohlášení může správní orgán učinit na své úřední desce i pro neurčitý počet řízení v budoucnosti.“

¹⁸ Čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy: „Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva mít bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

¹⁹ Čl. 37 odst. 4 Listiny: „Kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka.“

Výše uvedené pak doplňuje § 16 odst. 3 správního řádu, dle kterého „*každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. V řízení o žádosti si žadatel, který není občanem České republiky, obstará tlumočníka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak.*“

Z výše uvedeného tedy plyne následující. Ze správního řádu, jenž je v přestupkovém řízení aplikován subsidiárně, jakožto i z čl. 37 odst. 4 Listiny lze bezesporu dovodit, že prohlásí-li cizinec obviněný z přestupku, že neovládá cizí jazyk, má právo na tlumočníka. Spornou otázkou však je, zdali si má cizinec tohoto tlumočníka obstarat na vlastní náklady, nebo zdali mu bude poskytnut bezplatně. Jak totiž vyplynulo z výše citovaných předpisů, dle Úmluvy je tlumočník poskytován bezplatně, kdežto dle správního řádu si jej má cizinec obstarat na vlastní náklady.

Odpověď na položenou otázku poskytuje čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“)²⁰, dle kterého je tedy Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod obecně aplikovatelná na správní trestání. S ohledem na čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy, který stanoví, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má mimo jiné právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví, kdy podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva jsou ustanovení Úmluvy aplikovatelná i na řízení o správních sankcích před správními orgány,²¹ je § 16 odst. 3 správního řádu v části obsahující slova „*kterého si obstará na své náklady*“ v řízeních o přestupcích na základě čl. 10 Ústavy neaplikovatelný.²²

Uvedený závěr o bezplatném právu na tlumočníka byl pak dovozen Poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 5. 2007

²⁰ Čl. 10 Ústavy: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07.

²² Lze říci, že § 16 odst. 3 správního řádu v části obsahující slova „*kterého si obstará na své náklady*“ je neaplikovatelný nejen v přestupkových řízeních, ale obecně v řízeních zahajovaných z moci úřední (tedy tam, kde je řízení vedeno v zájmu veřejném, nikoli v zájmu účastníka řízení). Znění citovaného ustanovení je tedy vhodné spíše pro návrhová řízení, která jsou spojena s aktivitou účastníka řízení. Viz JEMELKA, L., K. PONDĚLÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 90–99.

i ve vztahu ke zkráceným řízením. Podle uvedeného závěru má účastník řízení při vydání příkazu na místě právo na tlumočníka (bezplatně), pokud prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede řízení. Tlumočník nemusí být k takovému řízení přizván, pokud účastník, který neovládá jazyk, ve kterém se řízení vede, rozumí postupu správního orgánu včetně jeho právních následků.²³

Pokud by tedy proběhlo zkrácené přestupkové řízení (řízení o vydání příkazu na místě) bez přítomnosti tlumočníka, příp. správní orgán by odmítl za něj uhradit náklady, výsledné správní rozhodnutí by nemohlo být považováno za zákonné a vydané v rámci spravedlivého řízení.²⁴

3.4 Sankce a řízení o uložení příkazu na místě

Za zmínku jistě stojí i skutečnost, že za přestupky dle § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze dle § 156 odst. 5 zákona o pobytu cizinců uložit pokutu do výše:

- „a) 50 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 nebo odstavce 4 písm. a),
- b) 10 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. i), l), m) nebo o),
- c) 5 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), f), b), j) nebo n), odstavce 3 nebo odstavce 4 písm. b),
- d) 3 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), b), d), e), g) nebo k).“

Pokutu dle výše uvedeného ustanovení lze samozřejmě v souladu s § 36 zákona o odpovědnosti za přestupky uložit spolu s jinými správními tresty, s výjimkou napomenutí, které nelze uložit s pokutou.

V rámci vybraných procesních aspektů je však více než samotné tresty, které jsou otázkou hmotněprávní, mnohem zajímavější skutečnost, že podle § 156 odst. 6 zákona o pobytu cizinců lze pokutu do 3 000 Kč uložit v blokovém řízení. Na znění tohoto odstavce je zřejmé, že stále nedošlo k jeho novelizaci, neboť blokové řízení bylo zrušeno a zákonem o odpovědnosti za přestupky je nově upravováno jako řízení o uložení pokuty příkazem na místě.

²³ Závěr č. 56 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 5. 2007.

²⁴ FILIPOVÁ, J. Řízení ve věcech cizinců a právo na spravedlivý proces. *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012. [ISBN 978-80-210-5919-1](https://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/). Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/](https://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/)

Na blokové řízení se v souladu s výše uvedeným subsidiárně použije § 91 zákona o odpovědnosti za přestupky, který byl po krátké době jeho účinnosti novelizován, kdy tato novela vešla v účinnost aktuálně k 1. 1. 2019. Předmětnou novelou byla do přestupkového řízení vrácena nenovelizovaným zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zrušená „domluva“. Staro-nově je tak správní orgán oprávněn dle § 91 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uložit příkazem na místě pouze pokutu (byla zrušena možnost uložit příkazem na místě napomenutí). Pokutu může správní orgán uložit pouze, pokud nestačí domluva a obviněný souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výše a s vydáním příkazového bloku.

Zákon o odpovědnosti za přestupky dále stanoví, že příkazem na místě nelze uložit pokutu vyšší než 10 000 Kč. Tento horní limit je však zákonem o pobytu cizinců dále modifikován a snížen na možnost uložit příkazem na místě pokutu do 3 000 Kč.

V tomto kontextu je vhodné připomenout a zdůraznit, že řízení o příkazu na místě lze vést pouze za situace, kdy:

- cizinec prohlásí, že rozumí postupu správního orgánu včetně jeho právních následků, kdy v takovém případě není zapotřebí tlumočníka;
- cizinci, který prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede řízení, je na náklady správního orgánu obstarán tlumočník.

Pokud by i přes nenaplnění jedné z uvedených podmínek proběhlo řízení o uložení pokuty příkazem na místě, výsledné správní rozhodnutí by nemohlo být považováno za zákonné a vydané v rámci spravedlivého řízení.

4 ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného tak můžeme shrnout, že skutkové podstaty přestupků jsou obsaženy ve více jak 250 zákonech, kdy jedním z nich je i zákon o pobytu cizinců. Ten cizincům a dalším osobám (např. ubytovatelům, dopravcům, zaměstnavatelům atd.) stanovuje celou řadu povinností, jejichž porušení může být dle § 156 a § 157 zákona o pobytu cizinců přestupkem. Odpovědnost za tyto přestupky je pak posuzována podle českého právního řádu, pakliže jsou cizincem spáchány na území České republiky. Současná právní úprava

neumožňuje postihovat tyto přestupky podle českého právního řádu, pokud by je cizinec (ať už cizinec s trvalým pobytem na území České republiky, nebo cizinec v pozici žadatele dle zákona o pobytu cizinců) spáchal v cizině.

Řízení o přestupku, jehož skutková podstata je vymezena § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pak vykazuje řadu procesněprávních specifik. V prvé řadě zákon o pobytu cizinců pro řízení o těchto přestupcích stanovuje v souladu s § 66 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zvláštní věcnou příslušnost, kdy k projednávání těchto přestupků jsou dle § 157a příslušné orgány policie uvedené v § 161 odst. 1 nebo ministerstvo.

Naprosto zásadní procesní otázkou řízení o přestupku, jehož pachatelem je dle § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců cizinec, je, jak jsme mohli vidět výše, otázka jednacímho jazyka a s tím souvisejícího práva na tlumočníka. Ačkoliv zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se touto otázkou nezabývá, existenci tohoto dílčího procesního práva svědčícího osobě, jež je obviněná ze spáchání přestupku a jež prohlásí, že nerozumí jazyku, jímž je řízení vedeno, lze bezesporu dovodit jak z čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy, tak z čl. 37 odst. 4 Listiny, či § 16 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k čl. 10 Ústavy pak mám za to, že obsahem tohoto práva v přestupkovém řízení je právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, což znamená, že § 16 odst. 3 správního řádu je v části obsahující slova „*kterého si obstará na své náklady*“ v řízeních o přestupcích neaplikovatelný.

Na tomto místě je vhodné uvést, že není bez zajímavosti, že zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jakožto zákon speciální vůči správnímu řádu, se touto otázkou nezabývá, a to i přes výše uvedený závěr, který byl dovozen judikaturou i Poradním sborem ministra vnitra.

Literature

JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 9788074006661.

JEMELKA, L., K. PONĎĚLÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 9788074006074.

KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. 2. vyd. Wolters Kluwer, 2017, 676 s. ISBN 978-80-7478-943-4.

- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 9788075022219.
- RIGEL, F. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTĚASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s. ISBN 978-80-7598-052-6.
- MATES, Pavel. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 3, s. 77–82.
- FILIPOVÁ, J. Řízení ve věcech cizinců a právo na spravedlivý proces. *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5919-1. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>
- Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústave České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017.
- Závěr č. 56 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 5. 2007.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS. 788/02.
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. 9 As 73/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016-26.

Contact – e-mail

407137@mail.muni.cz

Specifika práva být slyšen v přestupkovém řízení

Radislav Bražina

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno

Abstract in original language

Příspěvek se zaměřuje na analýzu odlišností úpravy některých součástí práva být slyšen v širším slova smyslu ve správním řádu, zákoně o přestupcích a trestním řádu. Konkrétně se jedná o problematiku informace o zahájení řízení a výsledku účastníků řízení. Příspěvek přináší základní srovnání nastí-
něných institutů v jednotlivých procesních režimech a zhodnocení existujících odlišností.

Keywords in original language

právo být slyšen; právo na obhajobu; informace o zahájení řízení; usne-
sení o zahájení trestního stíhání; výslech obviněného z přestupku; výslech
obžalovaného

Abstract

The paper focuses on the analysis of differences in the regulation of some components of the right to be heard in a broad sense in the Administrative Code, the Law on Minor Offenses and the Criminal Procedure Code. Specifically, the paper will focus on the right to information about the opening of proceedings and the interrogation of the parties. The paper provides a comparison of the all three process regimes and an assessment of different approaches.

Keywords

Key the Right to be Heard; the Right to Defence; Information on the Initiation of Proceedings; Initiation of Criminal Prosecution; Interrogation of the Defendant in the Minor Offences Proceedings; Interrogation of the Accused.

1 ÚVOD

Právo být slyšen v jeho nejobecnějším pojetí slouží k tomu, aby účastník (správního, přestupkového i trestního¹⁾ řízení mohl v průběhu daného konkrétního řízení uplatnit a ochránit svá práva a zájmy (jinými slovy uplatnit svůj pohled na projednávanou věc), a to prostřednictvím návrhů, námitek, podnětů, atd. Na takto uplatněné „námitky“ musí rozhodující orgán odpovídajícím způsobem reagovat, vyhodnotit je a výsledku tohoto hodnocení přizpůsobit jednak navažující procesní postup (kupř. další dokazování), ale zejména rozhodnutí ve věci samé. Zde se uvedené hodnocení může projevit ve výrokové části a v odůvodnění se dokonce projevit musí. Tímto má být dosaženo toho, aby rozhodující orgán přihlédl ke všem aspektům dané věci, které považuje za důležité účastník řízení a které jsou zároveň důležité i pro výsledné rozhodnutí ve věci samé, popřípadě pro následný procesní postup rozhodujícího orgánu.²

Právo být slyšen, resp. právo na obhajobu, bývá odvozováno zejména z práva na spravedlivý proces³ a principu demokratického právního státu⁴ a jeho konkrétní požadavky se objevují jednak v dokumentech Rady Evropy,⁵ tak rovněž i v ústavních⁶ a zákonných předpisech.⁷ Právo být slyšen přitom můžeme chápat jako komplex dílčích oprávnění účastníků výše specifikovaných řízení, přičemž cílem tohoto příspěvku je blíže analyzovat uplatňování dvou specifických institutů spojených s právem být slyšen ve výše uvedených řízeních, resp. zaměřit se na rozbor dílčích rozdílů v jejich uplatňování. Konkrétně se zaměřuji na právo na předání informace o zahájení řízení, resp. trestního stíhání, a výslech účastníka řízení, resp. obviněného a obžalovaného.

¹ V případě trestního řízení hovoříme primárně o právu na obhajobu (srov. § 2 odst. 13 a § 33 odst. 1 trestního řádu). Toto právo s právem být slyšen velmi úzce souvisí a lze jej chápat jako jednu z jeho součástí, resp. jako jeho podmnožinu (k danému srov. např. nález Ústavního soud ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2971/09).

² Je zřejmé, že se rozhodující orgány nemusí ve větším rozsahu zabývat otázkami, které sice účastník řízení namítá, ale zároveň nemají spojitost s projednávanou věcí.

³ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, Ediční řada Lidská práva, s. 358; a NÖHMER, Sabrina. *Das Recht auf Anhörung im europäischen Verwaltungsverfahren*. 1. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, s. 15.

⁴ GRABENWARTER, Christoph a Michael HOLOUBEK. *Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2., přepracované vyd. Wien: Facultas.wuv, 2014, s. 268.

⁵ Srov. čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁶ Srov. čl. 36 odst. 1, 38 odst. 2, 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

⁷ Srov. § 4 odst. 4, § 36 správního řádu, § 2 odst. 13 a § 33 odst. 1 trestního řádu.

2 OZNÁMENÍ O ZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Informace o zahájení správního řízení slouží tomu, aby účastník zjistil, že řízení jako takové existuje a aby v něm následně mohl uplatnit svá procesní práva a jejich prostřednictvím chránit svá práva hmotná.⁸ Oznámení o zahájení řízení přitom musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti,⁹ kdy klíčovou roli hraje vymezení předmětu řízení samotného. V rámci vymezení předmětu řízení by měl správní orgán srozumitelně vysvětlit, o jakou věc se jedná zejména po stránce skutkové. Doktrína, ani soudní praxe v dané souvislosti nepožadují po správních orgánech, aby uváděly předběžnou právní kvalifikaci věci samé.¹⁰ Sluší se přitom doplnit, že nedostatečné vymezení předmětu řízení může vést až k závěru o nezákonnosti rozhodnutí samého.¹¹

3 OZNÁMENÍ O ZAHÁJENÍ PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ

Zásadní význam má oznámení o zahájení řízení i ve věcech přestupkových.¹² Klíčovou roli v rámci oznámení o zahájení řízení hraje rovněž uvedení předmětu řízení.¹³ Ten by měl být vymezen především popisem skutkem, který je účastníkovi řízení vytýkán,¹⁴ doplněným o přehled dosavadních podkladů řízení vedoucích k zahájení řízení a odůvodnění, proč je určité jednání

⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 494.

⁹ Podle § 46 odst. 1 věty druhé správního řádu „oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.“

¹⁰ Srov. kupř. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, Beckova edice komentované zákony, s. 219.

¹¹ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, Beckovy komentáře, s. 251.

¹² Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2014, č. j. 3 Ads 106/2013-29: „popis skutku jako nutná náležitost návrhu na zahájení disciplinárního řízení má svůj význam – jednak je nezbytné, aby měl disciplinárně (kárně) obviněný možnost se ke obvinění vyjádřit – a to nelze bez toho, aby věděl, za co je vlastně disciplinárně stíhán, také je ale kladen důraz na to, aby osoba nemohla být výrokem rozhodnutí o vině potrestána za skutky, které nebyly předmětem samotného kárného (resp. disciplinárního) návrhu.“

¹³ „Sám přestupkový zákon ukládá, že takové oznámení musí obsahovat popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a které se tak klade podezřelému za vinu, a dále ještě i jeho předběžnou právní kvalifikaci. Tyto obsahové údaje tak vymezují předmět řízení. To z toho důvodu, aby podezřelý, resp. již obviněný z přestupku, od počátku řízení věděl, v čem je spatřována jeho vina, a aby také již od počátku řízení příp. mohl uplatňovat svoji obranu.“ (BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, Komentáře Wolters Kluwer, s. 175).

¹⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 491.

shledáváno protiprávním, resp. odůvodnění předběžné právní kvalifikace.¹⁵ „Co do kvality popisu či vymezení skutku v oznámení o zahájení správního řízení se požaduje, aby byl dostatečně konkrétní, přinejmenším do té míry, aby bylo zřejmé, o čem bude jednáno a rozhodováno, a měl by také obsahovat to, jaký postih hrozí. (...) Důležité je, že pojem skutek je nutno chápat ve smyslu materiálním, nikoli formálním, a to v závislosti na konkrétním právem chráněném zájmu, což má, jak bude dále zmíněno, význam zejména z hlediska problematiky totožnosti skutků“¹⁶ Vymezení skutku v oznámení je zásadní i z hlediska posouzení totožnosti skutku v oznámení o zahájení řízení a v rozhodnutí ve věci samé, překážky litispendence, resp. zákazu vedení dvojího řízení i potrestání pro jeden skutek (zásada ne bis in idem). Na důležitost informace o zahájení řízení poukazuje i odborná literatura¹⁷, resp. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu.¹⁸ Skutek přitom nelze v průběhu řízení libovolně rozšiřovat,¹⁹ a je proto stěžejní pro průběh celého přestupkového řízení. Oznámení o zahájení řízení, resp. jeho řádné předání, má za následek i změnu statutu účastníka řízení, který se z „prověřovaného“ stává obviněným.

¹⁵ Je potřebné uvést, jaký konkrétní přestupek je ve vytýkaném jednání spatřován společně s uvedením konkrétního ustanovení zákona. H. Prášková v dané souvislosti upozorňuje, že právní kvalifikace se může v průběhu řízení změnit a o takové změně musí být obviněný v průběhu řízení informován (PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, Teoretik, s. 337).

¹⁶ MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. *Trestněprávní revue*, C. H. Beck, 2013, č. 11–12, s. 259.

¹⁷ POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád z pohledu legislativy a judikatury po 10 letech své účinnosti. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2016, č. 12, s. 426.

¹⁸ Podle závěru poradního sboru ministra vnitra č. 62 ze dne 26. 11. 2007 „v oznámení o zahájení řízení o správním deliktu podle § 46 odst. 1 SpŘ správní orgán popíše skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován. V průběhu řízení může dojít ke změně skutkových zjištění, musí však být jednáno o skutku, pro který bylo zahájeno řízení. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalším skutku či skutech v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán oznámit účastníkům řízení zahájení řízení o tomto skutku či skutech a provést o nich samostatné řízení nebo tato řízení spojit do společného řízení. V průběhu řízení tak nemůže být změněn skutek, pro který bylo zahájeno řízení. V průběhu řízení lze změnit právní kvalifikaci skutku, o kterém se řízení vede. O této změně musí správní orgán účastníka řízení uvědomit. V oznámení o zahájení ostatních řízení podle § 46 odst. 1 SpŘ správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Popis věci tvoří obecné vymezení práv nebo povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalších právech nebo povinnostech v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán umožnit účastníkům řízení ve vztahu ke této části předmětu řízení uplatnit jejich procesní práva.“

¹⁹ Přípustné jsou v zásadě jen taková nová skutková zjištění, aby musí vždy zůstala zachována buď totožnost jednání, nebo následku (srov. ONDRUŠOVÁ, Marta. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, Komentátor, s. 505).

4 USNESENÍ O ZAHÁJENÍ TRESTNÍHO STÍHÁNÍ

Obdobně jako v případě správního řízení i řízení o přestupcích, má i v trestním řízení zásadní význam předání informace o „vedení řízení“,²⁰ kterou zde označujeme jako usnesení o zahájení trestního stíhání.²¹ Klíčové je i zde vymezení skutku, „*kteřý musí být vymezen tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, zejména tedy je třeba uvést místo a čas jeho spáchání, způsob jeho provedení charakterizující jednání pachatele a zavinění, popř. i pobutku, jakož i následek a event. další okolnosti jej charakterizující.*“²² Současně je nezbytné uvést zákonné označení trestného činu, který je v tomto skutku spatřován, a to zákonným pojmenováním i uvedením příslušného ustanovení trestního zákoníku. Součástí usnesení o zahájení trestního stíhání, je i odůvodnění, v němž se přesně označí skutečnosti,²³ které odůvodňují závěr o důvodnosti trestního stíhání, včetně souvisejících podkladů²⁴. Řádné předání informace o zahájení trestního stíhání má za následek změnu statusu „účastníka řízení“ z prověřovaného na obviněného. V souvislosti s usnesením o zahájení trestního stíhání je potřebné poukázat na zásadní význam předběžné právní kvalifikace, neboť v případě závažných trestných činu hovoříme o případech nutné obhajoby, kdy musí obviněný o možnosti zvolit si advokáta poučen.

²⁰ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. I, § 1–156. 7., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, Velké komentáře, s. 404.

²¹ Náležitosti usnesení o zahájení trestního stíhání vymezuje § 160 odst. 1 trestního řádu, podle kterého „*vyrok usnesení o zahájení trestního stíhání musí obsahovat popis skutku, ze kterého je tato osoba obviněna, aby nemohl být zaměněn s jiným, zákonné označení trestného činu, který je v tomto skutku spatřován; obviněný musí být v usnesení o zahájení trestního stíhání označen stejnými údaji, jaké musí být uvedeny o osobě obžalovaného v rozsudku (§ 120 odst. 2).* V odůvodnění usnesení je třeba přesně označit skutečnosti, které odůvodňují závěr o důvodnosti trestního stíhání.“ „*Teprve zahájením trestního stíhání vznikají obviněnému, resp. tomu, proti němuž se řízení vede, práva, která se souborně označují jako práva obviněného či práva obhajoby. K problematice usnesení o zahájení trestního stíhání.*“ JEŽEK, Vladimír. K problematice usnesení o zahájení trestního stíhání. *Bulletin advokacie*, 2008, č. 4, s. 30.

²² ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. II, § 157–314.s. 7., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, Velké komentáře, s. 2054.

²³ V počátcích vyšetřování je především třeba zajistit ochranu důkazních pramenů před jejich poškozením a zničením nebo před jinými aktivitami sledujícími maření vyšetřování. DRASTÍK, Antonín. *Trestní řád: komentář*. I. díl, (§ 1 až 179b). Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer, Kodex.

²⁴ Podezření ze spáchání trestného činu určitou osobou musí být odůvodněno konkrétními zjištěnými skutečnostmi, nikoliv pouze dohady či domněnkami, nedoloženými údaji. (VANTUCH, Pavel. *Obhajoba obviněného*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010, s. 149). Na druhou stranu „*ne všechny skutkové okolnosti obsažené v popisu skutku musí být v této fázi nutně známy, proto není možné reálně požadovat, aby byl popis skutku zcela přesný a vyčerpávající.*“ DRASTÍK, Antonín. *Trestní řád: komentář*. I. díl, (§ 1 až 179b). Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer, Kodex, s. 157.

5 SROVNÁNÍ

Pro právní úpravu ve správním řádu, zákoně o přestupcích i trestním řádu platí, že informace o zahájení řízení plní totožný účel – informovat účastníka řízení o zahájení řízení samého, sdělit mu předmět řízení, resp. předmět řízení řádně vymezit. Správní řád i zákon o přestupcích pro předání informace volí méně formalizovanou formu oznámení o zahájení řízení oproti formalizovanému usnesení o zahájení trestního stíhání. Významnou odlišností je, že v případě vydání usnesení o zahájení trestního stíhání trestní řád výslovně počítá s možností podání opravného prostředku okamžitě poté, co je obviněný informován o zahájení trestního stíhání. Zákon o přestupcích přitom s opravným prostředkem proti oznámení o zahájení řízení vůbec nepočítá. Obviněný proto musí snést „vedení řízení“ i v situaci, kdy již od začátku (důvodně) tvrdí, že řízení vůbec nemělo být zahájeno a nadřízený orgán mu v této otázce dá nakonec za pravdu. Nicméně i přesto nejsem pro zavedení nového „procesního“ opravného prostředku. Přestupkové řízení by mělo být méně formalizované a zároveň časově pružné, tudíž by zavedení opravného prostředku řízení mohlo neúměrně prodloužit. Za situace, kdy vedení přestupkového řízení nebývá (pravidelně) vnímáno natolik negativně jako samotné trestní stíhání, by proto rizika spojená se zavedením takového opravného prostředku (zejména snahy obviněných dosáhnout prekluze) převýšily možné výhody, které by mohlo zavedení daného opravného prostředku přinést.

Dalším rozdílem v přístupu zkoumaných předpisů je otázka uvedení předběžné právní kvalifikace. Správní řád nepředpokládá, že by se v oznámení o zahájení řízení uváděla předběžná právní kvalifikace. Zákon o přestupcích naopak uvedení předběžné právní kvalifikace předpokládá, nicméně tato předběžná kvalifikace nemá pro následný průběh řízení a procesní postupy správního orgánu a procesní postavení obviněného zásadnější význam,²⁵ resp. se zde nepředpokládají a priori odlišné postupy pro některé přestupky, jak je tomu u trestných činů. Právě u trestných činů se vyšší význam předběžné právní kvalifikace projevuje, neboť předběžná právní kvalifikace do značné míry ovlivňuje, jaký bude další procesní postup orgánů činných v trestním řízení, včetně věcné příslušnosti orgánů činných v trestním řízení,

²⁵ Nejvýznamnější roli zde hraje řádné vymezení skutku.

resp. zásadně ovlivňuje postavení obviněného samého, který v určitých případech bude muset mít (ustanoveného) advokáta.

Lze doplnit, že zákon o přestupcích v dané otázce hledal inspiraci v trestním řádu²⁶, ze kterého si po mém soudu vybral vhodné komponenty, které napomáhají řádnému uplatnění oprávnění plynoucích z práva být slyšen.

6 VÝSLECH ÚČASTNÍKA SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Správní řízení je založeno primárně na zásadě písemnosti, kdy správní orgány vedou řízení zejména na základě písemných podkladů. V určitých případech je tato zásada modifikována zásadou ústnosti, neboť správní řád v některých případech předpokládá nařízení ústního jednání.²⁷ Dalo by se přitom očekávat, že správní řád bude v dané souvislosti počítat s tím, že by k projednávání věci mohl být vyslechnut účastník řízení. Po mém soudu je proto překvapivé, že správní řád s výslechem účastníka řízení ve svém znění nepočítá, resp. s výslechem účastníka počítá výslovně jen v případě sporného řízení.²⁸ Vzhledem k tomu, že ústní jednání je výjimkou ze zásady písemnosti, zákonodárce (patrně) obecně preferuje, aby informace o věci účastník řízení uplatnil sám, a to prostřednictvím vyjádření k podkladům či uplatnění stanoviska.²⁹ Správní řád ale na druhou stranu nevylučuje, aby toto vyjádření, resp. stanovisko, bylo uplatněno ústně.³⁰ V důsledku absence úpravy výsledku účastníka řízení správní orgány nemají jasně vymezený rámec toho, jakým způsobem se dotazovat při ústním jednáním na potřebné informace účastníků řízení samotných. Správní orgány proto v situaci, kdy je potřeba v průběhu ústního jednání zjistit nějaké skutečnosti od účastníků řízení, mohou k jejich sdělení vyzvat jen neformálně bez bližší procesní úpravy, přičemž lze po mém soudu přiměřeně vyjít z § 55 správního řádu s přihlédnutím k rozdílnému postavení účastníka řízení a svědka.

²⁶ V určité míře je patrná i inspirace ve správním řádu zejména z hlediska formy „informace o zahájení řízení“.

²⁷ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 5. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 262.

²⁸ Srov. § 140 odst. 6 správního řádu. Sporné řízení je však speciálním druhem správního řízení a od správního řízení „klasického“, které je prováděno nejčastěji, se značně odlišuje.

²⁹ Srov. § 36 odst. 2 a 3 správního řádu.

³⁰ Správní orgány jsou ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu povinny nevytvářet podmínky, které by znesnadňovaly uplatnění práv účastníků řízení.

7 VÝSLECH OBVINĚNÉHO V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

Zákon o přestupcích oproti správnímu řádu výslovně s výsledkem obviněného počítá, a to v rámci právní úpravy ústního jednání.³¹ Výslech obviněného se přitom provede v situaci, kdy je to nezbytné k ochraně práv obviněného, „zejména pokud se sám obviněný domáhá svého výsledku za účelem prokázání vlastní nevinny.“³² Vzhledem k tomu, že ústní jednání má v současné úpravě toliko fakultativní povahu,³³ je proto potřebné posoudit, zda samotný požadavek obviněného, že chce být vyslýchán, vede k závěru o nezbytnosti ústního jednání nařídít. Kloním se k názoru, že pravidelně bude namíste ústní jednání nařídít a výslech umožnit.³⁴ Nicméně pokud by takto uplatňované oprávnění mělo vést k tomu, že bude zjevné, že se jedná o snahu řízení prodlužovat, bude namíste posoudit, zda se obviněný nedopouští zneužití práva a ústního jednání případně nenařizovat. I za těchto okolností totiž obviněnému nic nebrání, aby k věci samé uplatnil písemné stanovisko.³⁵ Ostatně i v průběhu výsledku samého lze dovozovat právo obviněného se k věci samé samostatně souvisle vyjádřit a není důvod, aby správní orgán neumožnil písemné uplatnění tohoto práva. Současné právní úpravě však lze vytknout, že chybí přesná pravidla pro provádění výsledku, neboť se primárně zabývá tím, za jakých podmínek (ne)smí být výslech prováděn, přičemž se předpokládá i analogické využití úpravy výsledku svědka ze správního řádu.³⁶ Z hlediska průběhu a techniky výsledku proto odborná literatura³⁷ (po mém soudu přiléhavě) odkazuje na úpravu v trestním řádu (včetně doktrinálních návazností), který je v tomto ohledu podrobnější. Sluší se doplnit, že obviněný má právo nevyprávět, a pokud jej obviněný využije, výslech se provádět nebude. Obviněný má proto právo, a nikoliv povinnost se k věci samé vyjádřit.

³¹ Srov. § 82 odst. 1 zákona o přestupcích.

³² JEMELKA, Luboš a Pavel VETĚŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 707.

³³ K tomu srov. blíže PŮTĚŠIL, Lukáš. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23–24, s. 818–823.

³⁴ Obdobně ONDRUŠOVÁ, Marta. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, Komentátor, s. 534. Vycházím zde přitom i ze subsidiární aplikace § 4 odst. 4 správního řádu.

³⁵ Srov. 36 odst. 2 správního řádu.

³⁶ Srov. 55 správního řádu.

³⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, Teoretik, s. 362.

8 VÝSLECH OBŽALOVANÉHO V HLAVNÍM LÍČENÍ

Oproti správnímu řádu, kde se výslech účastníka řízení vůbec nepředpokládá a řízení o přestupku, kde ústní jednání a tudíž i výslech obviněného není obligatorní součástí celého řízení, trestní řád vychází z odlišného pojetí,³⁸ kdy naopak výslech obžalovaného chápe jako jeden ze základních pilířů celého řízení a významnou součástí dokazování samého.³⁹ To ostatně potvrzuje skutečnost, že dokazování v hlavní líčení je založeno na zásadě bezprostřednosti,⁴⁰ a právě zde proto musí být obžalovanému dána možnost ústně se k věci vyjádřit. Významu výslechu obžalovaného svědčí i poměrně obsáhlá úprava⁴¹ postupu soudu při provádění výslechu zahrnující zákaz pokládání i kapiózních otázek atd.⁴² I pro výslech obžalovaného platí, že obžalovaný má právo se k věci vyjádřit a nikoliv povinnost, a proto může výpověď odepřít.

9 SROVNÁNÍ

Z výše uvedeného vyplývá, že správní řád jednoznačně preferuje písemnou formu komunikace s účastníkem řízení, kdy se i pro případě, že by účastník

³⁸ Srov. § 207 odst. 1 trestního řádu, podle kterého „po přednesení obžaloby a vyjádření poškozeného výsledně předseda senátu obžalovaného k obsahu obžaloby, a byl-li uplatněn nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy nebo na vydání bezdůvodného obohacení, též k tomuto nároku.“

³⁹ „Výslech obžalovaného je možností zjistit stanovisko obžalovaného nejen k obžalobě státního zástupce, ale často také k řízení, které podání obžaloby předcházelo. Představuje další možnost, jak uplatnit práva osoby, proti které se řízení vede (§ 33). I proto je třeba obžalovaného řádně o jeho právech poučit (§ 2 odst. 13) a umožnit mu vypovídat bez ohledu na to, zda v přípravném řízení využil či nevyužil práva odepřít výpověď.“ (DRAŠTIK, Antonín. *Trestní řád: komentář. II. díl, (§ 180 až 471)*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer, Kodex, s. 400).

⁴⁰ „V § 2 odst. 11 je vyjádřena zásada bezprostřednosti [srov. i čl. 6 odst. 3 písm. c), d) EÚLP], jejímž obsahem jsou dva základní požadavky: a) Soud má rozhodovat na základě důkazů před ním provedených, tedy na základě svého bezprostředního dojmu z provedení řízení. b) Soud má čerpat důkazy z pramenů, pokud možno co nejbližšího zjišťované skutečnosti.“ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář. I, § 1-156. 7., dopl. a přeprac. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2013, Velké komentáře, s. 15.

⁴¹ Podle rozsudku Nejvyššího soud ze dne 25. 6. 1968, sp. zn. 11 Tz 29/68, „důkaz výsledkem obžalovaného v hlavním líčení musí být proveden způsobem, který stanoví trestní řád v § 91 násl. a v § 207 příp. v § 208.“

⁴² „Výslech je veden tak, že obžalovaný je předsedou senátu (samosoudcem) nejprve řádně poučen (§ 2 odst. 13, § 33 odst. 1, 5), a pokud poučení porozuměl, je vyzván, aby se vyjádřil k obžalobě (návrhu na potrestání), resp. ke skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu. Předseda senátu (samosoudce) nejprve klade obžalovanému orientační otázku, zda obžalovaný obžalobě porozuměl (obligatorně) a dále zda se obžalovaný cítí vinen (fakultativně). (...) Při výslechu obžalovaného je třeba dodržovat, stejně jako při výslechu obviněného, zákaz kladení sugestivních nebo kapiózních otázek (srov. výklad k § 92 odst. 3.“ (DRAŠTIK, Antonín. *Trestní řád: komentář. II. díl, (§ 180 až 471)*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer, Kodex, s. 375).

řízení měl podstatné informace pro rozhodnutí ve věci, vůbec nepředpokládá, že by se správní orgán napřímo ústní formou dotazoval na věci související s předmětem řízení. Správní orgán v takovém případě pravidelně využije „písemné nástroje“, tj. výzvu k vyjádření se k podkladům řízení, nebo upozorní účastníka na možnost uplatnit k předmětu řízení stanovisko. Zákon o přestupcích naproti tomu s výsledkem obviněného výslovně počítá. Vzhledem k tomu, že ústní jednání má fakultativní povahu, provedení výsledku nelze označit za pravidelnou součást řízení o přestupku.

Trestní řád chápe výsledek obžalovaného jako jednu z klíčových částí dokazování a primární formu komunikace mezi obžalovaným a soudem. Tomu odpovídá i rozsah příslušné právní úpravy, která je poměrně podrobná a zároveň ve značné míře (minimálně ve svých principech) využitelná v řízení o přestupcích.

10 ZÁVĚR

Podíváme-li se na znění právní úpravy oznámení o zahájení řízení o přestupku, je zde patrný inspirační příklon k úpravě podle trestního řádu, neboť zde není zásadnějších rozdílů mezi postupy podle přestupkového zákona a trestního řádu – oznámení o zahájení řízení přestupku a usnesení o zahájení trestního stíhání se z hlediska obsahových náležitostí v zásadě neodlišují. Ve své podstatě se z hlediska zákonných požadavků na kvalitu informací odůvodňujících zahájení řízení, resp. trestního stíhání, proto postavení obviněných z přestupku a z trestného činu neliší. Zákonná úprava v zákoně o přestupcích přitom plně vyhovuje i požadavků plynoucím z práva být slyšen.

V případě „ústního úkonu“, tj. výsledku obviněného zákon o přestupcích stojí na „pomezí“. I zde je patrný příklon k úpravě v trestním řádu, avšak právní úprava v zákoně o přestupcích není komplexní, a proto se stále se předpokládá „analogické využití“ trestního řádu. Tato situace po mém soudu není ideální. Zákonodárce nepochybně měl a mohl věnovat více prostoru vymezení pravidel provádění výsledku, a to alespoň v rozsahu provedeným trestním řádem. Taková úprava by jistě nebyla „všezachraňující“, nicméně by napomohla vyšší právní jistotě obviněných a důvěře v to, že se správní

orgány budou obviněných v řízeních o přestupku na podstatné skutečnosti dotazovat řádně. Tato dílčí nedůslednost může mít v souhrnu s dalšími nedůslednostmi obsaženými v zákoně o přestupcích za následek zmatení obviněných, kteří proto pro uplatnění procesních práv v řízení o přestupcích musí znát komplexně jednak zákon o přestupcích, tak i trestní a správní řád. To je však úkol pro laika častokráte nezvládnutelný...

Literature

BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, Komentáře Wolters Kluwer.

DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní řád: komentář. II. díl, (§ 180 až 471)*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer, Kodex.

GRABENWARTER, Christoph a Michael HOLOUBEK. *Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2., přepracované vyd. Wien: Facultas.wuv, 2014.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDELÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 5. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, Beckova edice komentované zákony.

JEŽEK, Vladimír. K problematice usnesení o zahájení trestního stíhání. *Bulletin advokacie*, 2008, č. 4, s. 29–33.

MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. *Trestněprávní revue*, C. H. Beck, 2013, č. 11–12.

MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, Ediční řada Lidská práva.

NÖHMER, Sabrina. *Das Recht auf Anhörung im europäischen Verwaltungsverfahren*. 1. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.

ONDRUŠOVÁ, Marta. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, Komentátor.

- POTĚŠIL, Lukáš. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23–24, s. 818–823.
- POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád z pohledu legislativy a judikatury po 10 letech své účinnosti. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2016, č. 12.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, Beckovy komentáře.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, Teoretik.
- ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. I, § 1–156. 7., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, Velké komentáře.
- VANTUCH, Pavel. *Obhajoba obviněného*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012.

Kontakt

radislav.brazina@mail.muni.cz

Ochrana utajovaných informací v řízení o přestupku

Jan Dvořák

Praha, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá platnou a účinnou právnou úpravou ochrany utajovaných informácií v rámci řízení o přestupku podle zákona č. 250/2016 Sb. Jsou podrobněji rozebrána konkrétní ustanovení subsidiárně použitelného správního řádu, která tuto problematiku řeší, a to zejména v kontextu zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Největší prostor je věnován problematice vedení spisu a nahlížení do něj.

Keywords in original language

Utajované informace; řízení o přestupku; spis; nahlížení do spisu; ústní jednání; zákaz výslechu; odůvodnění rozhodnutí.

Abstract

The contribution deals with the applicable legal regulation of classified information protection in the scope of Czech minor offence proceedings under Law no. 250/2016 Col. The particular provisions of the auxiliary applicable Administrative Code dealing with this issue are examined especially in relation to the law on classified information protection and security qualification. A substantial portion of the contribution is dedicated to the issue of keeping and consulting administrative files.

Keywords

Classified Information; Minor Offence Proceedings; Consulting Administrative Files; Hearing; Inadmissible Interrogation; Decision Reasoning.

1 ÚVOD

Problematika **ochrany utajovaných informací** se v českém právním řádu nevyčerpává toliko úpravou obsaženou v zákoně č. 412/2005 Sb.,

o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zák. o ochraně utaj. informací“), nýbrž nalézáme ji i v dalších právních předpisech. Mezi tyto právní předpisy patří např. trestní zákoník, jenž obsahuje také trestné činy, jejichž objektem je právě zájem na ochraně utajovaných informací (§ 316 až 318)¹, nebo různé předpisy procesní, které upravují nakládání s utajovanou informací v určitém řízení.² Nahlédnutí na to, jak je ochrana utajovaných informací řešena konkrétně v kontextu řízení o přestupku podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přest. zák.“), a jaký je vztah této úpravy k zák. o ochraně utaj. informací, je předmětem předkládaného příspěvku.

2 VÝCHODISKA

Předmětem úpravy přest. zák. je podle jeho § 1 také postup v **řízení o přestupku**, přičemž řízení o přestupcích se věnuje jeho část třetí. Samotný přest. zák. neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně nakládání s utajovanými informacemi upravovalo, nicméně nacházíme v něm ustanovení upravující tuto problematiku nepřímo – srov. níže k § 82 přest. zák.

Z ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. řád“), podle něhož se spr. řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup, vyplývá, že **pravidla, která spr. řád stanoví pro nakládání s utajovanou informací, se použijí i na řízení o přestupku**. To je v souladu s tím, že „*v procesní rovině přestupkový zákon vychází ze subsidiarity správního řádu*“.³

Utajovaná informace je legálně definována v § 2 písm. a) zák. o ochraně utaj. informací, a to jako informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo být pro tento zájem

¹ „*Objektem trestného činu obrožení utajované informace podle § 317 je zájem na ochraně utajovaných informací před nepovolanou osobou, přičemž prostřednictvím této ochrany jsou chráněny bezpečnost, obranyschopnost, ekonomika a jiné významné zájmy státu.*“ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3093.

² Shodně viz PAVELKA, Ivan. Základní instituty ochrany utajovaných informací v ČR. *Správní právo*, 2017, roč. I., č. 5, s. 258–259.

³ BOHADLO, David et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Cit. dle <http://www.noveaspi.cz>

nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.⁴ Ve stručnosti upozorním na dva problematické aspekty této definice.

V první řadě jde o požadavek *zaznamenatelnosti*, která patří k definičním znakům utajované informace. To je mimořádně kontraintuitivní, naopak přirozené by se spíše zdálo vnímání informace jako jakéhosi abstraktního obsahu, který může být zaznamenán.⁵ Podle své legální definice však není-li informace zaznamenána, nemůže jít o utajovanou informaci. Druhým problematickým bodem je pak požadavek na *označení v souladu se zák. o ochraně utaj. informací*. Pokud bychom vyšli z toho, že tímto *označením* se myslí *vyznačení* údajů na informaci v souladu s § 21 zák. o ochraně utaj. informací (mj. vyznačení stupně utajení), potom je tento definiční znak nerozlučeně spjat s tím, že původce utajované informace splní svou povinnost podle § 21. Pokud svou povinnost nesplní, nejde pouze o možný přestupek (srov. § 153 odst. 1 písm. p) zák. o ochraně utaj. informací), nýbrž nezbytným důsledkem – vyplývajícím z konstrukce definice utajované informace – je to, že o utajovanou informaci vůbec nepůjde.

Seznam utajovaných informací, který je rovněž v rámci legální definice utajované informace zmíněn, je obsažen v nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací (dále jen „seznam utaj. informací“). Vzhledem k tomu, jak široká je paleta různých informací, které mohou být utajovanou informací (srov. jednotlivé přílohy seznamu utaj. informací), kolik různých přestupků český právní řád obsahuje, a přihlédneme-li zároveň k tomu, že dle § 3 spr. řádu postupuje správní orgán zásadně tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky podle § 2 spr. řádu, potom není obtížné dospět k závěru, že v některém konkrétním řízení o přestupku bude nezbytné utajovanou informaci projednat.

⁴ Podrobněji k definici utajované informace viz DVOŘÁK, Jan a Jíří CHROBÁK. *Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 9 a násl.

⁵ V této souvislosti srov. např. někdejší definici státního tajemství podle § 2 zákona č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství: vše, co v důležitém zájmu ČSSR, zejm. v zájmu politickém, vojenském nebo hospodářském, mělo zůstat utajeno před nepovolanou osobou.

Prolnutí problematiky ochrany utajovaných informací s řízením o přestupku si samozřejmě lze nejpřirozeněji představit v případě, že půjde o odpovědnost za přestupek na úseku ochrany utajovaných informací. Přestupky vymezuje část osmá (§ 149 až 156) zák. o ochraně utaj. informací. V případě některých z těchto přestupků se jeví až nemyslitelné, že by vůbec bylo možno je projednat bez toho, aby byla řešena samotná utajovaná informace. Např. podle § 148 odst. 1 písm. c) se fyzická osoba dopustí přestupku, poruší-li povinnost zachovávat mlčenlivost o utajované informaci, nebo podle § 155a odst. 1 písm. c) se podnikatel dopustí přestupku tím, že si zajistí přístup k utajované informaci stupně utajení Důvěrné nebo vyšší, aniž splňuje podmínky podle § 15 písm. b). Lze si obtížně představit, jak by takový skutek mohl být popsán bez toho, aby bylo řečeno, jak konkrétně byla povinnost mlčenlivosti porušena, tedy co a komu vlastně fyzická osoba sdělila, resp. jak a k čemu přesně si podnikatel zajistil přístup.

Na základě § 156 projednává a pokuty za přestupky podle zák. o ochraně utaj. informací vybírá zásadně Národní bezpečnostní úřad, v případě několika konkrétně určených přestupků je to Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost. Podle § 159 zák. o ochraně utaj. informací se spr. řád vztahuje pouze na tři taxativně vymezené oblasti zák. o ochraně utaj. informací, mezi něž patří právě i řízení podle části osmé. Jelikož Národní bezpečnostní úřad vykonává státní správu v oblasti ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti a je ústředním správním úřadem, pokud zák. o ochraně utaj. informací nestanoví jinak (§ 136 odst. 1) a Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost je ústředním správním úřadem pro oblast kybernetické bezpečnosti a pro vybrané oblasti ochrany utajovaných informací (§ 21a zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti), lze důvodně předpokládat, že v případě projednání těchto přestupků nebude nakládání s utajovanou informací činit žádné obtíže.

O něco složitější může být situace v případě, půjde-li o přestupek na jiném úseku a bude-li k řízení o něm příslušný jiný správní orgán. Nestanoví-li totiž zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení o přestupku obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 60 odst. 1 přest. zák.) a § 78 odst. 1 stanoví, že správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední. Teoreticky si tedy lze představit situaci, kdy bude

řízení o přestupku, v němž bude nutno projednat utajovanou informaci, vedeno právě např. obecním úřadem. Pro takové případy je nutno připomenout, že ačkoliv je otázka ochrany utajovaných informací ve spr. řádu řešena pouze na několika místech a v kontextu spr. řádu působí spíše marginálním dojmem, nemělo by to svádět k domněnì, že se tím ochrana utajovaných informací ve správním řízení vyčerpává. Těch několik málo ustanovení, která se ve spr. řádu týkají utajovaných informací, totiž nenahrazuje úpravu obsaženou v zák. o ochraně utaj. informací, nýbrž ji doplňuje, popř. modifikuje. Proto **at' již bude vedeno řízení o jakémkoliv přestupku jakýmkoliv správním orgánem, bude nezbytné dostát veškerým povinnostem podle zák. o ochraně utaj. informací.**

To znamená, že v takovém řízení úřední osoba (§ 14 spr. řádu) bude muset splňovat podmínky přístupu k utajované informaci podle pravidel personální bezpečnosti (§ 6 a násl. zák. o ochraně utaj. informací); správní orgán bude muset dodržovat pravidla administrativní bezpečnosti (§ 21 a násl.); zpracovávat, projednávat nebo ukládat utajovanou informaci lze jen za podmínek pravidel fyzické bezpečnosti (§ 24 a násl.); nakládat s utajovanou informací v informačním systému bude možné pouze za dodržení pravidel bezpečnosti informačních a komunikačních systémů (§ 33a a násl.) apod.

3 SPIS A NAHLÍŽENÍ DO SPISU

Již bylo řečeno, že mluvíme-li o ochraně utajovaných informací v řízení o přestupku, budeme převážně mluvit o ochraně utajovaných informací ve správním řízení obecně, a to s ohledem na subsidiaritu spr. řádu ve vztahu k přest. zák. Ve spr. řádu jsou utajované informace zmíněny v první řadě v souvislosti s problematikou vedení spisu a nahlížení do něj.

Podle § 17 odst. 1 spr. řádu se v každé věci zakládá **spis**, který tvoří zejm. podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Je proto logické, uvádí-li Nejvyšší správní soud, že správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci, přičemž to se neuplatí pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak; ve spisu má zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, Nejvyšší správní

soud zde hovoří o materiální stopě postupu řízení, ve spisu se proto zásadně ponechávají např. i nezákonně pořízené protokoly.⁶

§ 17 odst. 3 spr. řádu stanoví, že z důvodu ochrany utajovaných informací a z důvodu ochrany jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti⁷, se v případech stanovených zákonem **část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis**. Odděleně mimo spis se uchovávají písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které byly správnímu orgánu poskytnuty Policií České republiky nebo zpravodajskými službami. Na písemnosti nebo záznamy uchovávané odděleně mimo spis se ustanovení spr. řádu nebo jiného zákona o nahlížení do spisu nepoužijí.⁸

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541. Na tento judikát odkazuje také POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 105. Zde se také uvádí k obsahu spisu: „*Stručně řečeno vše, co nějak souvisí s řešenou věcí a bylo předloženo účastníky řízení či opatřeno správním orgánem. V ýjimku tvoří skutečnosti obecně známé, které nemusejí být zachyceny v obsahu spisu, neboť se ani nedokazují.*“

⁷ Spr. řád zde správně řadí utajované informace do širší množiny informací, na které se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti (viz § 65 odst. 2 zák. o ochraně utaj. informací); srov. ustanovení tr. řádu, který v § 99 odst. 1 a 2 naopak vzbuzuje dojem, jako by šlo o dvě různé množiny.

⁸ Platná a účinná podoba ustanovení § 17 odst. 3 je výsledkem novelizace spr. řádu provedené zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, jehož převážná část nabyla účinnosti dne 1. července 2017. Změny spr. řádu obsahuje jeho část sto šedesátá (čl. CLXIV). V rámci těchto změn bylo upraveno nejen ustanovení § 17 odst. 3, nýbrž i další ustanovení, která jsou klíčová v tomto příspěvku: § 36 odst. 3, § 38 odst. 6, § 68 odst. 3 a § 152 odst. 4.

Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 183/2017 Sb., s. 407–408. *Sněmovní tisk č. 929/0* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7 & ct=929 & ct1=0> [cit. 4. 1. 2019].

Srov. rovněž: „*V odstavci 3 došlo (...) k částečným změnám. Změny byly vedeny zejména myšlenkou „efektivněji“ a eliminace bezpečnostních rizik spolupráce správních orgánů a složek Policie ČR, resp. zpravodajských služeb. Stát se v citlivých oblastech (...) snaží eliminovat bezpečnostní rizika tím, že si orgány veřejné moci ve správních řízeních vyžadují stanovisko/ vyjádření Policie ČR a/ nebo předání informací zpravodajských služeb, tedy orgánů disponujících klíčovými informacemi v oblasti vnitřní bezpečnosti. Úprava (nejen v tomto odstavci 3, ale i v dalších ustanoveních, zejména problematika nahlášení do spisu aj.) si klade za cíl předejít tomu, aby se nejednalo o čistě formální a byrokratický institut, kdy dotčené orgány (...) ve snaze chránit své zdroje plní svou zákonnou povinnost tak, že vydávají ryze formální vyjádření/informace, ačkoliv disponují informacemi z hlediska výše uvedeného účelu mnohem významnějšími.*“ HRABÁK, Jan a Tomáš NAHODIL. *Správní řád: Výkladové poznámky. Stav k 1. 5. 2018*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Cit. dle <http://www.noveaspi.cz>

K § 17 odst. 3 poznamenává P. Průcha: „*Na takovou část písemností nebo záznamů potom také nedopadá ani režim nahlášení do spisu (§ 38), a současně je ve vztahu k takovým písemnostem či záznamům rovněž modifikováno právo na seznámení se s nimi jako s podklady rozhodnutí.*“ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktual. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 73.

Nejvyšší správní soud k povaze § 17 uvádí, že jelikož je toto ustanovení systematicky řazeno do dílu upravujícího vedení řízení a úkony správních orgánů, z postupů zde uvedených účastníkům řízení nevznikají přímo žádná práva ani se neomezuji ani se jim neukládají žádné povinnosti, proto je z povahy věci vyloučen přímý zásah do práv účastníka úkonem učiněným podle § 17 spr. řádu.⁹

V souvislosti s výše nastíněnou problematikou definice utajované informace nutno poznamenat, že hovoří-li spr. řád v § 17 o písemnostech nebo záznamech obsahující utajované informace, jedná se přesně o ono přirozené, intuitivní vnímání utajované informace, které však neodpovídá její zákonné definici. Zaznamenání je totiž jedním z definičních znaků utajované informace. Spr. řád zde má tedy evidentně na mysli jednoduše to, že se odděleně mimo spis uchovávají tam uvedené utajované informace.

Souhlasím s názorem J. Hrabáka, podle něhož z ustanovení § 17 odst. 3 vyplývají vlastně tři různé varianty:

- a) utajované informace uchovávané mimo spis v případech stanovených zvláštním zákonem;
- b) utajované informace poskytnuté správnímu orgánu Policií ČR nebo zpravodajskými službami, které se uchovávají mimo spis přímo na základě § 17 odst. 3;
- c) utajované informace jiné než ad a) a b), které se stávají součástí spisu.¹⁰

Jako příklad situace ad a) lze uvést ustanovení § 25c zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Podle ustanovení odstavce 1 se k vývozu a dovozu výbušnin vyžaduje povolení, o jehož vydání rozhoduje na základě žádosti Český báňský úřad. Podle odstavce 7 žádost o vydání povolení posoudí a v určené lhůtě vydá stanovisko Ministerstvo zahraničních věcí z hlediska zahraničně politických zájmů České republiky a Ministerstvo vnitra z hlediska vnitřního pořádku a bezpečnosti České republiky, přičemž povolení lze vydat jen se souhlasným stanoviskem obou ministerstev. K žádosti o povolení se dále vyjádří příslušná zpravodajská služba z hlediska své působnosti stanovené zákonem. Podle odstavce 9

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. října 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60.

¹⁰ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit.

Srov. také důvodovou zprávu k zákonu č. 183/2017 Sb., op. cit.

obsahují-li stanoviska dotčených orgánů podle odstavce 7 utajované informace, uchovávají se části spisu, v nichž jsou tyto informace obsaženy, odděleně mimo spis.

Slovy § 17 odst. 3 spr. řádu tedy jde o případ, kdy zvláštní zákon stanoví, že z důvodu ochrany utajovaných informací se část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis. Dotčenými orgány podle odstavce 7 se přitom rozumí Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo vnitra, nikoliv zpravodajské služby¹¹, avšak takové části spisu se uchovávají odděleně mimo spis přímo na základě § 17 odst. 3 *in fine* (půjde tedy o situaci ad b) shora). Z hlediska rozebíraného tématu je podstatné, že přest. zák. nestanoví nic o uchovávání utajovaných informací odděleně mimo spis. To znamená, že **přest. zák. není oním zvláštním zákonem ve smyslu § 17 odst. 3, z čehož vyplývá, že v řízení o přestupcích situace ad a) shora by neměla v praxi nastat**. Z toho důvodu se dále zabývám jen situacemi ad b) a c).

Pokud jde o situaci ad b), je pravidlo mimořádně přehledné. Vztahuje se bez výjimky na všechny případy, kdy je správnímu orgánu poskytnuta informace Policií ČR nebo zpravodajskou službou, tj. Bezpečnostní informační službou, Úřadem pro zahraniční styky a informace nebo Vojenským zpravodajstvím (srov. § 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky). Jednoduše na základě toho, kým byla utajovaná informace správnímu orgánu poskytnuta (nemusí tedy jít o *původce* utajované informace ve smyslu § 2 písm. f) zák. o ochraně lutaj. informací), se určí, že bude uchovávána odděleně mimo spis přímo na základě § 17 odst. 3 spr. řádu. Nic v principu nevylučuje, aby v řízení o přestupku byly správnímu orgánu příslušnému k řízení o přestupku poskytnuty utajované informace právě takovýmto subjektem. V takovém případě se aplikuje ustanovení § 17 odst. 3 *in fine*, tedy že na takto uchovávané písemnosti nebo záznamy se ustanovení spr. řádu nebo jiného zákona o nahlížení do spisu nepoužijí.

Z toho, že přes. zák. nestanoví, kdy a jaké utajované informace by se měly uchovávat odděleně mimo spis, vyplývá, že nejedná-li se o utajovanou informaci poskytnutou správnímu orgánu Policií nebo některou

¹¹ VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o bornické činnosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Cit. dle <http://www.noveaspi.cz>

ze zpravodajských služeb, **bude utajovaná informace součástí spisu** (situace ad c) shora). Je tudíž zcela logický závěr, že ustanovení o nahlížení do spisu se bude vztahovat právě jen na tyto utajované informace, které součástí spisu jsou.¹² I jinde se lze setkat s výslovným odlišováním mezi případy uchovávání utajovaných informací mimo spis od případů podle § 38 odst. 6, přičemž se uvádí, že ač „*v obou případech důvod odlišného nakládání s určitými informacemi spočívá v potřebě ochrany utajovaných informací (...) v případech uvedených v § 17 odst. 3 (a zvláštními zákony) nejsou předmětné písemnosti nebo záznamy vůbec součástí spisu (a nepřichází tedy ani v úvahu nahlížení do nich), zatímco v případě § 38 odst. 6 je pouze omezeno nahlížení do předmětné části spisu.*“¹³

Nahlížení do spisu upravuje § 38 spr. řádu. Podle odstavce 1 mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu.¹⁴ Jiným osobám umožní správní orgán nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého účastníka, popř. dalších dotčených osob nebo veřejný zájem. Odstavec 4 výslovně stanoví, že s právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Odepře-li správní orgán nahlížení do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které oznamuje jen dané osobě (odstavec 5).

Zásadní jsou pravidla obsažená v odstavci 6. Slovy spr. řádu **části spisu, které obsahují utajované informace** nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, **jsou z nahlížení do spisu vyloučeny**.¹⁵

¹² HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit.

¹³ JEMELKA, Luboš, KLÁRA PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 103 a 217.

¹⁴ „*Institut nahlížení do spisu vyvažuje obecné právo na informace, právní zájem účastníka na nahlížení do spisu a ochranu utajovaných informací a soukromí účastníka. Pro účastníka správního řízení, resp. jeho zástupce zaručuje právo nahlížet do spisu jeho všestrannou informovanost o probíhajícím řízení.*“ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit.

¹⁵ V této souvislosti srov.: „*Kromě tradiční ochrany utajovaných /informací/ a jiných zákonem chráněných informací ve smyslu § 38 odst. 6 správního řádu, § 22 kontrolního řádu vyjímá z možnosti nahlížení do kontrolního spisu ty dokumenty a jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Lze proto dovodit, že kontrolující osoba poruší mlčenlivost, pokud umožní (...) nahlížet do dokumentů nebo jejich částí, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.*“ GABRIŠOVÁ, Veronika. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. č. 15. *Kontrolní orgány*. Brno: Kancelář VOP ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 84. On-line. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/> (cit. dne 7. 1. 2019).

Vidíme tedy, že zatímco ty utajované informace, které se uchovávají odděleně mimo spis na základě § 17 odst. 3, jsou z nahlížení do spisu vyloučeny přímo na základě § 17 odst. 3 jednoduše tím, že se na ně vůbec nevztahují ustanovení o nahlížení do spisu, tak pro ostatní utajované informace (tedy ty, které součástí spisu jsou) existuje speciální úprava v rámci nahlížení do spisu.

Výchozím pravidlem přitom je, že i takové informace jsou z nahlížení do spisu vyloučeny (§ 38 odst. 6 věta před středníkem). Z této povinnosti však existuje výjimka a toto vyloučení z nahlížení neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz (§ 38 odst. 6 věta za středníkem). Vyloučení z nahlížení do spisu není tedy absolutní, poměřuje se zde veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a právo účastníka seznámit se s důkazy.¹⁶ „Zde se totiž jedná o klíčové části spisu, které jsou pro výsledek správního řízení určující, a proto se účastníkovi (nebo jeho zástupci) zakládá právo do nich nahlédnout i přes výlučnost ochrany utajovaných informací.“¹⁷

Literatura dospívá k logickému závěru, že vlastně dochází k odlišení dvou typů utajovaných informací, a to takových, které buď slouží k provedení důkazu, anebo k němu neslouží; pokud k němu neslouží, potom se s ní nesmí seznámit ani účastník řízení.¹⁸ Nutno podotknout, že toliko na základě jejich „role“ v řízení vlastně dochází k další kategorizaci utajovaných informací¹⁹, kterou zák. o ochraně utaj. informací nezná. Je zajímavé, že kategorizace podle tohoto kritéria se zcela vymyká koncepci zák. o ochraně utaj. informací, která v principu stojí na tom, že čím vyšší je stupeň utajení utajované informace, tím přísnější jsou pravidla pro přístup k ní a nakládání s ní (srov. § 21 odst. 6, § 24 odst. 4, § 28 odst. 1 aj.).

Pokud tedy takovou částí spisu bude prováděn důkaz, nahlížení není vyloučeno, avšak je omezeno: do takových částí spisu může nahlížet toliko účastník

¹⁶ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 155. K prolomení zákazu nahlížení ve vztahu k účastníkovi srov. také JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 217.

¹⁷ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit.

¹⁸ KLIKOVÁ et al., 2016, op. cit., s. 155–156.

¹⁹ Srov. DVORÁK, CHROBÁK, 2018, op. cit., s. 36–37 a 139.

řízení nebo jeho zástupce²⁰. K § 38 odst. 6 uvádí judikatura: „*Do listin obsahujících utajované informace a skutečnosti podležající ze zákona povinnosti mlčenlivosti tedy správní orgán jiným osobám nahlédnout neumožní v žádném případě.*“²¹

V řízení o přestupku toto s ohledem na § 68 odst. 1 přest. zák. znamená, že v takovém případě může nahlížet toliko obviněný, poškozený v té části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, nebo vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v té části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty. Dalších osob, které jinak mohou nahlížet do spisu (srov. § 38 odst. 1 a 2 spr. řádu), se toto ustanovení netýká.

Krom zúžení okruhu osob, které mohou v těchto případech nahlížet do spisu, stanoví spr. řád i další omezení, a sice to, že ustanovení § 38 odst. 4 se nepoužije. To znamená, že s právem nahlížet nebude spojeno právo činit výpisy a pořizovat kopie. Pořizování kopií utajovaných informací nebo výpisů z nich upravuje § 21 odst. 6 zák. o ochraně utaj. informací. Tím, že v daných případech spr. řád pořizování výpisů a kopií vylučuje, nemusí být tato pravidla aplikována a řešen jejich vztah ke spr. řádu.

To, proč je § 38 odst. 6 spr. řádu *lex specialis* vůči zák. o ochraně utaj. informací, je tedy ten klíčový fakt, že se zde určuje, jaká osoba má přístup k utajované informaci, přičemž může jít i o osobu, která by tento přístup na základě zák. o ochraně utaj. informací neměla (srov. § 6, 11, 15, 58–62 zák. o ochraně utaj.

²⁰ „*Nahlížet do spisu, který obsahuje utajované informace nebo jiné chráněné skutečnosti, však smí pouze účastník řízení či jeho zástupce, nikoliv osoba jiná. Účastník či jeho zástupce (resp. podpůrce, ať není v odstavci 6 výslovně uveden) musí být předem seznám s následky (...).*“ PŮTĚŠIL et al., 2015, op. cit., s. 217. Zde se rovněž upozorňuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03 (tedy ještě z doby před účinností spr. řádu a před účinností zák. o ochraně utaj. informací; oba tyto zákony nabýly účinnosti dne 1. ledna 2006) a také na závěr č. 25 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. prosince 2005, v němž byla vyslovena možnost odeprít nahlédnutí do spisu také nad rámec § 38 odst. 6. Srov. Ibid., s. 218.

Na cit. závěr č. 25 upozorňuje i HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 136–137; zároveň se uvádí, že „*pokud byl utajovaná informace prováděn důkaz, uvede správní orgán tuto skutečnost v odůvodnění rozhodnutí spolu s tím, co bylo tímto důkazem prokázáno. Přitom musí dbát na to, aby z odůvodnění rozhodnutí nebyl zjištělný obsah utajované informace.*“

Závěr č. 25 uvádí rovněž PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 144–145.

Vlastní tento závěr je k dispozici on-line. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx> [cit. 3. ledna 2019].

²¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. dubna 2016, č. j. 28 A 156/2015-41.

informací).²² Jde tedy principiálně o problematiku **personální bezpečnosti**, kterou coby jeden z druhů zajištění ochrany utajovaných informací vymezuje zák. o ochraně utaj. informací v § 5 písm. a) jako výběr fyzických osob, které mají mít přístup k utajovaným informacím, ověřování podmínek pro jejich přístup k utajovaným informacím, jejich výchovu a ochranu. O tom, že jde o problematiku personální bezpečnosti ostatně nepochybuje ani vyhláška Národního bezpečnostního úřadu č. 363/2011 Sb., o personální bezpečnosti a o bezpečnostní způsobilosti, když výslovně řadí vzor poučení podle § 58 odst. 5 (viz níže) mezi vzory v oblasti personální bezpečnosti (§ 2 cit. vyhlášky). To, co v § 38 odst. 6 osobu kvalifikuje k přístupu k utajované informaci, je skutečnost, že jde o účastníka řízení o přestupku, v kombinaci s tím, že touto částí spisu byl nebo bude prováděn důkaz. Vůbec zde tedy nejsou zkoumány žádné „kvalitativní“ vlastnosti takovéto osoby, což je jinak pravidlem v kontextu přístupu k utajované informaci podle zák. o ochraně utaj. informací (srov. např. instituty osobností způsobilosti fyzické osoby podle § 13 nebo bezpečnostní spolehlivosti podnikatele podle § 18 zák. o ochraně utaj. informací apod.). Zák. o ochraně utaj. informací v § 58 odst. 4 určuje, že zvláštní právní předpis stanoví, které fyzické osoby a za jakých podmínek mají přístup k utajované informaci bez platného osvědčení fyzické osoby v trestním řízení, v občanském soudním řízení, ve správním řízení a v soudním řízení správním, a to v rozsahu nezbytném pro uplatnění jejich práv a plnění povinností v těchto řízeních. Přístup k utajovaným informacím lze v takovém případě umožnit pouze na základě poučení podle § 58 odst. 5. Nutno upozornit, že podle § 58 odst. 6 nemají osoby uvedené v § 58 odst. 1 až 4, se stanovenými výjimkami, přístup k utajované informaci cizí moci. Toto ustanovení bude tedy zřejmě mít speciální povahu vůči pravidlům o přístupu fyzické osoby bez platného osvědčení fyzické osoby k utajované informaci ve správním řízení.²³

²² „*Správní řád tedy za zvláštních podmínek umožňuje seznámit se s utajovanými informacemi i osobám, které se podle zákona o ochraně utajovaných informací s těmito informacemi seznamovat nemohou.*“ HRABAK, NAHODIL, 2018, op. cit.

Ke specialitě § 38 odst. 6 spr. řádu ve vztahu k zák. o ochraně utaj. informací viz také výše citovaný závěr č. 25.

Lze se setkat s označením „*zvláštní přístupy k utajovaným informacím*“, které zahrnuje právě i přístup k utajovaným informacím v rámci různých řízení. PAVELKA, Ivan. Zvláštní přístupy k utajovaným informacím. *Správní právo*, 2018, č. 7, s. 461 a násl.

²³ Shodně viz „*Zvláštní přístup k utajovaným informacím v důsledku postavení osob v uvedených řízeních se týká pouze národních utajovaných informací, nikoliv utajovaných informací cizí moci.*“ PAVELKA, 2018, op. cit., s. 466.

Z § 38 odst. 6 totiž dále vyplývá, že pokud má dojít k nahlédnutí do těch částí spisu, které obsahují utajované informace, musí být účastník řízení nebo jeho zástupce před nahlédnutím poučen o povinnosti mlčenlivosti o utajovaných informacích a o právních následcích jejího porušení.²⁴ To vlastně znamená, že tyto osoby by měly být poučeny zejména o ustanovení § 65 odst. 2, § 148 odst. 1 písm. c), d) zák. o ochraně utaj. informací a § 316 až 318 tr. zákoníku. O poučení se sepíše protokol. Tento protokol musí zároveň obsahovat také poučení podle zák. o ochraně utaj. informací. Poučení je přitom legálně definováno v § 2 písm. i) zák. o ochraně utaj. informací jako písemný záznam o seznámení fyzické osoby s jejími právy a povinnostmi v oblasti ochrany utajovaných informací a s následky jejich porušení. Lze tedy konstatovat, že protokol podle § 38 odst. 6 spr. řádu by měl v těchto případech obsahovat i údaje nad rámec výše uvedených zákonných ustanovení (zejména povinnost v oblasti ochrany utajovaných informací je samozřejmě víc než pouze povinnost mlčenlivosti podle § 65 odst. 2 zák. o ochraně utaj. informací). Stejnopis protokolu zašle správní orgán do 30 dnů Národnímu bezpečnostnímu úřadu. Již bylo řečeno, že přístup k utajovaným informacím lze v případě podle § 58 odst. 4 zák. o ochraně utaj. informací umožnit pouze na základě poučení podle § 58 odst. 5. Toto ustanovení (§ 58 odst. 5) pak odkazuje zpět na spr. řád, neboť říká, že poučení podle § 2 písm. i) u osob podle § 58 odst. 4 provede ten, o němž to stanoví zvláštní právní předpis. Poučení se provede přiměřeně způsobem uvedeným v § 9 odst. 1 zák. o ochraně utaj. informací²⁵ a musí dále obsahovat spisové označení věci, která je předmětem řízení, a poučení o tom, že údaje o osobách, které mají přístup k utajované informaci podle § 58 odst. 4, jsou Národním bezpečnostním úřadem evidovány

²⁴ Vedle zúžení okruhu osob oprávněných k nahlížení do spisu řadí literatura mezi opatření k zamezení úniku utajovaných informací také právě povinnost správního orgánu provést dané seznámení, jakož i povinnost sepsat protokol. KLIKOVÁ et al., 2016, op. cit., s. 156. Srov. také „*Spisem se rozumí celý spisový materiál týkající se daného případu a nahlížení do spisů se provádí za přítomnosti pracovníka správního orgánu. Ten také musí učinit i jmenovitě předepsaná opatření, aby nahlédnutím do spisů nebyla porušena ochrana utajovaných informací (...)* Části spisu obsahující takové informace jsou převážně vyloučeny z nahlížení do spisu, popř. je nahlížení do nich vázáno na určité podmínky a také na určitá omezení.“ PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 140.

²⁵ Podle tohoto ustanovení zajistí poučení primárně ten, kdo je vůči fyzické osobě v rámci služebního poměru nebo pracovněprávního, členského nebo obdobného vztahu osobou odpovědnou, a pokud jde o fyzickou osobu, vůči níž není odpovědná osoba podle věty první, zajistí poučení odpovědná osoba toho, kdo přístup k utajované informaci umožní; odpovědnou osobu definuje § 2 písm. e) zák. o ochraně utaj. informací.

a mohou být využity způsobem stanoveným v zák. o ochraně utaj. informací. Podle § 135 písm. a) zák. o ochraně utaj. informací stanoví prováděcí právní předpis vzor poučení podle § 58 odst. 5. Tento vzor je obsažen v příloze č. 10 výše zmíněné vyhlášky č. 363/2011 Sb.

§ 38 odst. 6 *in fine* stanoví, že postup poučení podle zák. o ochraně utaj. informací a zasílání stejnopisu Národnímu bezpečnostnímu úřadu se nepoužije, pokud se účastník řízení nebo jeho zástupce prokáže platným osvědčením fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení utajované informace a poučením vydanými podle zák. o ochraně utaj. informací. Z tohoto na prvního pohled logického ustanovení vyplývají dvě absurdity: Nevztahuje se na fyzickou osobu, která je podle zák. o ochraně utaj. informací držitelem oznámení ve smyslu § 6 nebo dokladu o bezpečnostní způsobilosti podle § 80 a je poučena (přitom taková osoba má za splnění podmínek § 6 přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené obdobně jako má držitel osvědčení fyzické osoby, který je poučen, za splnění podmínek § 11 přístup k utajované informaci příslušného stupně utajení), a vůbec se netýká právnických osob (obviněným z přestupku může být i právnická osoba, tudíž v konkrétním případě by mohla být obviněným právnická osoba, která disponuje prohlášením podnikatele nebo je držitelem osvědčení podnikatele podle § 15 zák. o ochraně utaj. informací).

Vedle problematiky nahlížení do spisu podle § 38 zná je potřeba zmínit také otázku **seznámení s podklady rozhodnutí** upravenou v dílu o úkonech účastníků, konkrétně v § 36 odst. 3²⁶. Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věc dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí²⁷, což se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti

²⁶ K rozlišení práva být seznámen s obsahem spisu a vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí na straně jedné a práva nahlížet do spisu na straně druhé srov. POTĚŠIL et al., 2015, op. cit., s. 105, nebo TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK. *Správní řád*. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016, s. 41–42.

Podrobněji k § 36 odst. 3 srov. např. PETRMICHL, Václav. Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*. č. 2, r. 2017, roč. L, s. 87–96.

²⁷ „Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí je jedním z nejdůležitějších oprávnění účastníka řízení, které souvisí s jeho aktivní účastí ve správním řízení.“ KLIKOVÁ et al., 2016, op. cit., s. 158.

Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. září 2007, č. j. 62 Ca 1/2007-153, není takovým podkladem rozhodnutí koncept rozhodnutí, účastník nemá právo seznámit se s konceptem rozhodnutí, které má být vydáno. Podklady rozhodnutí jsou skutečnosti, jež vypovídají o skutkových okolnostech a jež umožňují provést závěrečné právní hodnocení, správní orgán však nemá povinnost účastníka seznamovat se závěry, k nimž hodlá teprve ve svém rozhodnutí dospět, účelem institutu seznámení se s podklady je možnost účastníka řízení seznámit se se skutečností, jež byly zjištěny a budou podrobeny právnímu hodnocení.

v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Pokud jde o řízení o přestupku, znamená to, že pokud se účastník řízení práva nevzdal, toto pravidlo se použije.

Z tohoto pravidla zakládá spr. řád výjimky. Pokud jsou podkladem rozhodnutí písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 (viz výše) uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník řízení, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; pokud to není možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady tímto způsobem, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Literatura v této souvislosti zdůrazňuje rozdíl mezi řízením o právním nároku a řízením, kde se o právním nároku nerozhoduje, a konstatuje, že jde o pokus vyvážit práva účastníka řízení na straně jedné a ochranu utajovaných informací na straně druhé.²⁸ P. Průcha k § 36 odst. 3 uvádí: „*S těmito podklady se účastník řízení může seznámit toliko tehdy, je-li předmětné řízení vedeno o jeho nároku, a seznámení s nimi může navíc proběhnout jen v omezené podobě, popř. jejich obsah mu může být zprostředkován jen v obecné rovině. Tomu koresponduje i pravidlo, že režim nahlížení do spisu (§ 38) se ve vztahu k těmto částem písemností nepoužije.*“²⁹

Tento poměrně komplikovaný postup klade na správní orgán značné nároky. Aniž by mu zákon k tomu stanovil nějaká vodítka, musí zajistit seznámení s podklady v podobě, která nezmaří účel jejich utajení, případně posoudit, že není možné takové seznámení vůbec provést, a potom sdělit v obecné rovině, co z takových podkladů vyplývá; patrně se počítá s tím, že určitým

²⁸ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit. Zde se také upozorňuje na judikát II. ÚS 1392/11 v souvislosti s případy, kdy nelze účastníkovi přístup k utajovaným informacím vůbec poskytnout.

Nutno však poznamenat, že toto usnesení Ústavního soudu souvisí s bezpečnostním řízením, u něhož se soudní přezkum řídí také speciální úpravou § 133 zák. o ochraně utaj. informací. Srov.: „*Naopak, Ústavní soud se ztotožňuje s výše předestřenými závěry Nejvyššího správního soudu, v nichž (odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu) podrobně vymezil specifika bezpečnostního řízení, v němž musí být nezbytné omezení procesních práv jeho účastníků v přístupu k utajovaným skutečnostem kompenzováno jejich dostatečnou a široce pojímanou ochranou v přezkumném řízení před soudy, kde jsou soudy pro případ, že by vůbec nebylo možné poskytnout účastníkovi přístup k utajovaným informacím ani v určité omezené formě, povinny přezkoumat relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k poraže věci jeví důležitými.*“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. června 2011, sp. zn. II. ÚS 1392/11.

²⁹ PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 127.

vodítkem bude vyjádření orgánu, který podklady poskytl, nicméně spr. řád nestanoví, že by jím byl správní orgán vázán³⁰, a volba správného postupu a správná realizace jsou tedy plně na bedrech správního orgánu.

Z hlediska probíraného tématu je však podstatné, že toto vše se v řízení o přestupcích neuplatní. Podle § 36 odst. 3 *in fine* nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis. Jelikož v řízení o přestupku se nerozhoduje o právním nároku účastníka, vyplývá z toho jednoduché pravidlo, a sice že **účastník řízení o přestupku (§ 68 odst. 1 přest. zák.) se nemůže seznámit s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek stanovených v § 17 odst. 3 spr. řádu uchovávány odděleně mimo spis.** Pokud však jde o jiné utajované informace, které součástí spisu jsou, bude pak podle všeho na místě aplikace ustanovení § 38 o nahlížení do spisu (viz výše).

4 ÚSTNÍ JEDNÁNÍ

Podle § 49 odst. 1 spr. řádu nařídí správní orgán **ústní jednání** v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Zvláštní úpravu ve vztahu k § 49 spr. řádu obsahuje přest. zák. ve svém § 80.³¹ Podle § 80 odst. 1 přest. zák. může správní orgán nařídít ústní jednání. Podrobnější pravidla, kdy správní orgán může a kdy musí ústní jednání nařídít, pak stanoví další odstavce § 80. „*S ohledem na právo obviněného na obhajobu se tedy musí ústní jednání konat vždy, když*

³⁰ Nejde o „stanovisko původce utajované informace“, jak poněkud nepřesně uvádí HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit. (stejně tak i důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., op. cit.). Původce utajované informace je legálně definován v § 2 písm. f) zák. o ochraně utaj. informací. Původce nemusí být tentýž subjekt jako orgán, který správnímu orgánu utajovanou informaci poskytl.

Tentýž komentář rovněž uvádí: „Z obsahu stanoviska bude vyplývat, zda zpřístupněním podkladů správní orgán neohroží účel jejich utajení, tedy zejména zda tímto postupem neohroží nebo vážně naruší činnost zpravodajských služeb nebo policie.“ K tomu je potřeba poznamenat, že vnímat účel utajení zejména jako neohrožení nebo vážné narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie se jeví příliš restriktivní. Účel utajení (ať již je to cokoliv, zák. o ochraně utaj. informací tento pojem nezná) bude potřeba spíše hledat ve vymezení újmy zájmu České republiky a nevýhodnosti pro zájmy České republiky podle § 3 zák. o ochraně utaj. informací.

³¹ BOHADLO et al., 2018, op. cit., cit.

o to obviněný požádá a ústní jednání bude nezbytné z hlediska realizace jeho základního procesního práva (...). Současná úprava řízení o přestupcích se tak svým fakultativním pojetím ústního jednání více blíží úpravě ústního jednání ve správním řádu, která vychází z povahy správního řízení (...). Přestupkový zákon je právě takovým zvláštním zákonem, který předepisuje, ve kterých případech správní orgán nařídí, popř. může nařídít, ústní jednání o přestupku.“³²

Vidíme tedy, že otázka vlastního nařízení ústního jednání je v přest. zák. řešena speciálně ve vztahu k úpravě obsažené ve spr. řádu. Tak tomu ovšem není, pokud jde o (ne)veřejnost tohoto jednání, dojde-li k jeho nařízení: „Pokud jde o případnou veřejnost jednání o přestupcích, s tou zákon výslovně nepočítá a je třeba vycházet z obecné úpravy ve správním řádu (§ 49).“³³

Je potřeba se proto vrátit k § 49 spr. řádu. Podle § 49 odst. 2 je ústní jednání neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. **Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných informací** a na ochranu práv účastníků, zejm. práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Pokud se má dbát na ochranu utajovaných informací při určování veřejného ústního jednání, lze to podle mého názoru těžko chápat jinak, než že **v případech, kdy by měla být při ústním jednání projednána utajovaná informace, nelze určit, že jednání bude veřejné.**³⁴

Ústní jednání je podle § 49 odst. 3 spr. řádu veřejné též tehdy, pokud to účastník uvedený v § 27 odst. 1 (tzn. v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, a v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají) navrhone a nemůže tím být způsobena újma ostatním účastníkům. I v takovém případě

³² BOHADLO et al., 2018, op. cit.

³³ BOHADLO et al., 2018, op. cit.

³⁴ Shodně srov.: „Toto ustanovení je třeba vykládat tak, že v případě, že by v ústním jednání mohlo dojít ke sdělení utajované informace, musí být ústní jednání neveřejné nebo musí být neveřejná alespoň ta jeho část, v rámci které by mohlo ke sdělení utajované informace dojít.“ PAVELKA, 2018, op. cit., s. 469.

K vyložení antagonistickému vztahu mezi ochranou utajovaných informací na straně jedné a zveřejněním na straně druhé srov. DVOŘÁK, Jan. Vysokoškolská kvalifikační práce coby utajovaná informace. *Právní rozhledy*, 2018, č. 17, s. 601–605.

však platí obdobně ustanovení odstavce 2 věty druhé a třetí, tzn. správní orgán musí při určování veřejného ústního jednání dbát mj. na ochranu utajovaných informací.

5 DOKAZOVÁNÍ

Problematicku **dokazování** ve správním řízení upravují ustanovení § 51 a násl. spr. řádu. Podle § 51 odst. 1 lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Důkaz listinou, ohledáním, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem jsou pak podrobněji upraveny v § 53 až § 56 spr. řádu.

V přest. zák. je problematice dokazování věnován § 82, který upravuje **výslech obviněného**. Správní orgán jej podle § 82 odst. 1 provést může a je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného, provést jej musí. **Výslech obviněného nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek.** Tímto ustanovením se přest. zák. nepřímo dotýká ochrany utajovaných informací. Svědek totiž nesmí být podle § 55 odst. 2 spr. řádu vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn. Z toho vyplývá, že **ani obviněný nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn.**³⁵

Nutno podotknout, že zák. o ochraně utaj. informací vůbec nezná pojem „zachovat v tajnosti“ ani pojem „tajnost“. Již bylo výše uvedeno, že existuje povinnost mlčenlivosti o utajované informaci (§ 65 odst. 2 zák. o ochraně utaj. informací). Za absurdní považuji závěr, že snad by se zde „tajností“ myslela mlčenlivost ve vztahu k utajované informaci stupně utajení Tajné nebo Přísně tajné. Lze tedy mít za to, že „povinností zachovávat v tajnosti“

³⁵ Shodně: „*Svědeckou výpovědí a tedy ani výslechem obviněného nesmí být narušena ochrana utajovaných informací chráněných podle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti.*“ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 709.

je ve spr. řádu ve skutečnosti jen neobratně vyjádřena „povinnost zachovávat mlčenlivost o utajované informaci“.³⁶

Výše bylo uvedeno, že zatímco v § 17 odst. 3 spr. řádu je správně vyjádřeno, že utajované informace patří do širší množiny informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, § 55 odst. 2 a 3 vzbuzují mylný dojem, jako by šlo o dvě různé množiny.³⁷ S ohledem na existenci odstavce 3 by dokonce bylo možné tvrdit, že odstavec 2 je ve spr. řádu vlastně nadbytečný.

*„Nynější právní úprava přestupků pod zřejmým vlivem úpravy dokazování v trestním řízení obsahuje zřetelná specifika dokazování, s tím že správní řád se v těchto souvislostech bude nadále používat podpůrně.“*³⁸ Dokazování upravuje § 82 přest. zák., podle jehož odstavce 1 může být proveden výslech obviněného, a je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného, provede jej správní orgán vždy. Výslech obviněného nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek. *„To znamená, že pokud by šlo o stejné otázky či situace v případě, že by k nim měl být vyslýchán obviněný z přestupku, vyslýchán být nesmí a současně navíc musí být obviněný o tom, že tady platí zákaz jeho výslechu, výslovně správním orgánem předem poučen.“*³⁹

Podle § 82 odst. 2 přest. zák. totiž má obviněný právo nevypovídat a nesmí být k výpovědi nucen, musí být také poučen o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech. § 82 odst. 3 pak určuje pravidla, kdo komu může klást otázky, přičemž dotazovaná osoba má právo odmítnout odpověď a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek, o čemž musí být správním orgánem poučena. I zde se tedy odkazuje mj. na § 55 odst. 2 spr. řádu.

³⁶ „Utajované informace musí být tedy chráněny rovněž při výpovědi před správním orgánem, a svědek o nich proto nesmí být vyslýchán.“ JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 301. Zde také srov. k synonymickému chápání zproštění povinnosti uchovávat v tajnosti a zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost. Viz také JEMELKA, VETEŠNÍK, 2017, op. cit., s. 709.

³⁷ Obdobně nazírání srov.: „Dle komentovaného ustanovení je povinností svědka (...) učinit výpověď, pokud tomu nebrání některý ze zákonem stanovených důvodů dle odstavců 2 (utajované informace), 3 (povinnost mlčenlivosti) a 4 (nebezpeční stíhání pro trestný čin nebo správní delikt) (...)“ POTĚŠIL et al., 2015, op. cit., s. 284.

³⁸ BOHADLO et al., 2018, op. cit.

³⁹ BOHADLO et al., 2018, op. cit.

Pro úplnost doplňme, že komentář k § 137 odst. 1 spr. řádu výslovně uvádí, že obdobné použití ustanovení § 55 znamená, že po nikom nelze požadovat vysvětlení o utajovaných informacích, ledaže došlo ke zproštění mlčenlivosti. JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 661.

Komentář z toho v souvislosti s utajovanými informacemi logicky dovozuje, že „žádná z uváděných osob nesmí být v řízení takto tážána na utajované informace chráněné zvláštním zákonem, ledaže byla této povinnosti příslušným orgánem zproštěna“⁴⁰.

Pokud jde o zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost o utajované informace, je potřeba postupovat podle ustanovení § 63 zák. o ochraně utaj. informací.⁴¹ Podle § 63 odst. 1 může v řízení před orgánem státu na žádost tohoto orgánu odpovědná osoba orgánu státu, do jehož oblasti věcné působnosti utajovaná informace náleží, fyzickou osobu zprostit povinnosti mlčenlivost, nestanoví-li zák. o ochraně utaj. informací jinak, přičemž se výslovně odkazuje jednak na § 63 odst. 8, podle něhož zproštění mlčenlivosti lze odeprít v případech, kdy by tím mohlo dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky anebo k ohrožení života či zdraví osob⁴², a jednak na § 133 odst. 2 (jde o zvláštní ustanovení v souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí v bezpečnostním řízení). § 63 odst. 2 až 6 pak řeší otázky, jaký subjekt provádí zproštění mlčenlivosti pokud orgán státu zanikne bez právního nástupce, a dále u některých konkrétních funkcí aj. Podle § 63 odst. 7 se zproštění mlčenlivosti vztahuje pouze na příslušnou utajovanou informaci, a to v nezbytně nutném rozsahu a na dobu nezbytně nutnou, zproštění se provádí písemně a stupeň utajení utajované informace jím není dotčen.

Literatura se také vyjadřuje ke vztahu výsledku obviněného a výše probrané otázky ústního jednání: „Výslech obviněného bude z povahy věci přitom přicházet v úvahu jen tehdy a tam, kde bude v rámci řízení o přestupku nařízeno a bude probíhat

⁴⁰ BOHADLO et al., 2018, op. cit.

⁴¹ Vztah zákazu výsledku svědka a zproštění podle § 63 odst. 1 zák. o ochraně utaj. informací uvádí JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 301.
Viz také JEMELKA, VETEŠNÍK, 2017, op. cit., s. 709.

⁴² Logicky se uvádí: „Slova „lze odeprít“ je přitom třeba chápat tak, že k odeprění zproštění mlčenlivosti přesto dojít nemusí.“ PAVELKA, 2018, op. cit., s. 468. Na stejném místě autor poměrně nevhodně propojuje problematiku zproštění mlčenlivosti podle § 63 s klasifikací utajovaných informací stupněm utajení, když uvádí, že „obecně platí možnost neumožnit prolomení mlčenlivosti u utajované informace stupně utajení Přísně tajné (možným následkem je mimořádně vážná újma zájmům ČR), utajované informace stupně utajení Tajné (možným následkem je vážná újma zájmům ČR) a utajované informace, u níž by v důsledku zproštění mlčenlivosti mohlo dojít k ohrožení života či zdraví osob“. Autor zřejmě přehlíží, že při klasifikaci stupněm utajení podle § 4 je podstatné, k čemu by mohlo dojít vyjádřením neoprávněné osobě nebo zneužitím utajované informace, zatímco při zproštění mlčenlivosti je podstatné, k čemu by mohlo dojít „tím“, tj. právě vlastním zproštěním mlčenlivosti, což je *prima facie* něco odlišného od vyjádření nebo zneužití.

ústní jednání. Vyrstane-li tedy potřeba vyslechnout obviněného a nebude-li již ústní jednání nařízeno, bude třeba nejprve vždy ústní jednání nařídit.“⁴³

Pokud jde o **výslech svědka**, přest. zák. tuto problematiku samostatně neupravuje, použije se proto § 55 spr. řádu, který upravuje důkaz svědeckou výpovědí. Problematika zákazu výslechu svědka o utajovaných informacích byla již výše rozebrána v souvislosti s výslechem obviněného v řízení o přestupku, totéž platí pro zákaz dotazování podle § 82 odst. 3 přest. zák. Také svědek musí být před výslechem poučen mj. o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán (§ 55 odst. 5 spr. řádu).

Pokud jde o další důkazní prostředky upravené ve spr. řádu, tak podobně jako odkazuje přest. zák. na zákaz výslechu svědka v souvislosti s výslechem obviněného, činí tak spr. řád v souvislosti s **důkazem listinou** (§ 53 odst. 2) a **důkazem ohledáním** (§ 54 odst. 2). Z hlediska rozebíraného tématu to tedy znamená, že předložení listiny nelze žádat nebo může být odepřeno, resp. ohledání nelze provést nebo může být odepřeno, pokud jde o utajované informace, ledaže byl ten, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, resp. vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn (srov. § 55 odst. 2 ve vztahu k § 53 odst. 2 a § 54 odst. 2).⁴⁴

Závěrem této části ještě zmíním **důkaz znaleckým posudkem** upravený v § 56 spr. řádu. Podle § 56 *in fine* může správní orgán znalece také vyslechnout. Literatura dovozuje: „*Ačkoliv to správní řád výslovně neuvádí, není pochyb, že se na případný výslech znalec užije přiměřeně § 55 o výslechu svědka.*“⁴⁵ To by tedy znamenalo, že znalec nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti (resp. o kterých je povinen zachovat mlčenlivost), ledaže byl této povinnosti příslušným

⁴³ BOHADLO et al., 2018, op. cit.

⁴⁴ Srov. shodně: „*Osoba stíhaná ediční povinností je povinna výzvě správního orgánu vyhovět, ledaže by jí bylo předloženo listiny upřeno totéž právo, neboť může podle § 55 odst. 2 až 5 využít ve správním řízení svědek. (...) Osoba stíhaná ediční povinností podle /§ 54/ je povinna výzvě správního orgánu vyhovět, ledaže by jí bylo předloženo věci anebo jejím ohledáním na místě upřeno totéž právo, neboť může podle § 55 odst. 2 až 5 využít ve správním řízení svědek.*“ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., cit dle noveaspi.cz.

Viz také POTĚŠIL et al., op. cit., s. 277 a 282; KLIKOVÁ et al., op. cit., s. 202–203; JEMELKA et al., 2016, op. cit., s. 289 a 296; nebo TOBEK et al., 2016, op. cit., s. 55.

⁴⁵ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit.

orgánem zproštěn (§ 55 odst. 2 přiměřeně). Toto je logické a v souladu s tím, že podle § 82 odst. 3 přest. zák. patří znalec po boku účastníků řízení a svědků mezi osoby, které mohou být za podmínek tohoto ustanovení dotazovány. Dotazovaná osoba, tedy i znalec, má právo odmítnout odpovědět a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek, tedy mj. i pokud jde o utajované informace, o nichž je povinen zachovat mlčenlivost, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn.

6 ROZHODNUTÍ

Náležitosti rozhodnutí ve správní řízení upravuje § 68 spr. řádu. Z hlediska rozebíraného tématu je podstatné zejm. ustanovení § 68 odst. 3, které stanoví podrobnější náležitosti **odůvodnění rozhodnutí** a v tomto kontextu také určuje, že jsou-li podkladem rozhodnutí písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.⁴⁶

Nelze nevidět značnou podobnost s konstrukcí obsaženou v § 36 odst. 3 spr. řádu, ovšem jsou zde dva flagrantní rozdíly.

Zatímco mechanismus podle § 36 odst. 3 se uplatní ve vztahu k účastníkovi řízení, o jehož právním nároku se rozhoduje, zatímco nerozhoduje-li se o právním nároku účastníka, účastník jednoduše není oprávněn seznámit s podklady rozhodnutí uchovávanými podle § 17 odst. 3 mimo spis, tak § 68 odst. 3 takovéto rozlišení neobsahuje. **Týká se tedy rozhodnutí obecně, bude využitelný i v řízení o přestupku.**

⁴⁶ P. Průcha upozorňuje na novelizaci spr. řádu zákonem č. 183/2017 Sb. s tím, že byly upraveny také náležitosti odůvodnění pro případ, kdy jeho podkladem jsou informace uchovávané mimo spis: „Na tyto podklady a jejich obsah lze v odůvodnění odkázat jen v omezené podobě, resp. v obecné rovině, aby nebyl zmařen účel jejich ochrany sledovaný danou úpravou.“ PRŮCHA, 2017, op. cit., s. 226.

Srov. také: „Je však vždy nutno řádným způsobem citlivě, rozumně a přiměřeně vyvažovat na jedné straně požadavek na ochranu utajovaných informací, ale na druhou stranu požadavek spravedlivého procesu. Pokud by účelově došlo správním orgánem k vytvoření situace, kdy určité skutečnosti budou vedeny mimo spis, a v návaznosti by bylo vydáno rozhodnutí zatížené tímto účelovým jednáním správního orgánu, pak nemůže takové správní rozhodnutí obstát v případné instanční nebo soudní kontrole.“ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit.

Co je však ještě nápadnější, je to, že v § 68 odst. 3 jako by spr. řád zapomínal, že existují nejen utajované informace, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, nýbrž existují i utajované informace, které součástí spisu jsou (což je ostatně důvodem, proč vůbec je v rámci nahlížení do spisu potřebné řešit otázku utajovaných informací, jak to spr. řád činí ve svém § 38 odst. 6).

Z toho vyplývá, že zatímco **ochrana těch utajovaných informací, jež jsou uchovávány odděleně mimo spis podle § 17 odst. 3, je v rámci odůvodnění rozhodnutí výslovně řešena, ochrana utajovaných informací, které součástí spisu jsou, ve spr. řádu řešena nikterak není.** Naopak se zdá, že zákon v § 68 odst. 3 ukládá správnímu orgánu uvést v rozhodnutí podklady pro jeho vydání, i jsou-li takovým podkladem utajované informace, neboť „*rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovedl své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (...)* Rozvedení úvah o hodnocení podkladů pro rozhodnutí přitom nesmí být obecné a nekonkrétní, nýbrž přesné a logicky uspořádané tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné.“⁴⁷ Literatura toto komentuje ve vztahu k těm utajovaným informacím, které jsou za podmínek § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, s tím, že „*v jisté kontrapozici k uvedenému (a z pohledu spravedlivého procesu rozhodně nikoliv bezproblémově) zakotvuje správní řád též jedno podstatné omezení, a to z důvodu ochrany utajovaných informací či jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti (§ 68 odst. 3 věta druhá spr. řádu).*“⁴⁸

Problematický však zůstává vztah k těm utajovaným informacím, na které se § 17 odst. 3 nevztahuje a které součástí spisu jsou. Povinností, která pro správní orgán vyplývá z § 68 odst. 3, totiž nelze překlenout úpravu obsaženou v zák. o ochraně utaj. informací, tudíž nelze vyloučit, že takové rozhodnutí by samo o sobě mohlo naplnit definiční znaky utajované informace podle § 2 písm. a) zák. o ochraně utaj. informací a správní orgán by byl jejím původcem podle § 2 písm. f) zák. o ochraně utaj. informací. Jak by se však případně mělo nakládat s rozhodnutím, které by zároveň naplnilo definiční znaky utajované informace, spr. řád ani zák. o ochraně utaj. informací neuvádí.

⁴⁷ BOHADLO et al., 2018, op. cit.

⁴⁸ BOHADLO et al., 2018, op. cit.

Náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku upravuje § 93 přest. zák. Konstrukce je přitom taková, že jsou zde vyjmenovány náležitosti nad rámec náležitostí podle spr. řádu.⁴⁹ Pokud jde o rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinný, patří sem např. popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání (§ 93 odst. 1 písm. a)). Představíme-li si např. přestupek podle § 148 odst. 1 písm. c) zák. o ochraně utaj. informací spočívající v tom, že fyzická osoba poruší povinnost zachovávat mlčenlivost o utajované informaci, je evidentní, že vlastní popis skutku se neobejde bez toho, aby správní orgán popsals, kdo, kde, kdy a jak mlčenlivost porušil, tedy např. komu sdělil jakou utajovanou informaci.

V principu si lze představit, že takovýto popis skutku bude mít buďto podobu „převyprávění“, přičemž pak nelze vyloučit, že by toto mohlo učinit ze samotného rozhodnutí utajovanou informaci (§ 2 písm. a) zák. o ochraně utaj. informací), anebo popis skutku bude obsahovat identifikaci utajované informace (např. evidenční označení podle § 21 odst. 1 zák. o ochraně utaj. informací), avšak samotná tato utajovaná informace zde uvedena nebude.⁵⁰ Domnívám se, že i druhá varianta naplní požadavek na popis skutku „*způsobem vylučujícím jeho záměnu s jiným jednáním*“⁵¹. O odůvodnění rozhodnutí přest. zák. nic nestanoví, bude tedy použitelná úprava podle spr. řádu, která však s sebou nese problémy uvedené výše.

7 ZVLÁŠTNÍ SENÁT ROZKLADOVÉ KOMISE

Poslední výslovnou zmínku o utajovaných informacích obsahuje spr. řád v souvislosti s rozkladem. Ten je upraven v § 152 spr. řádu, podle jehož odstavce 3 předkládá návrh na rozhodnutí o rozkladu ministři nebo

⁴⁹ „Rozhodnutí o přestupku (...) představuje speciální správní rozhodnutí, pro něž jsou komentovaným ustanovením tohoto zákona stanoveny (toliko) zvláštní náležitosti jeho výrokové části. (...) Ve zbytku (...) se na rozhodnutí o přestupku (...) plně uplatní obecná právní úprava, jak je obsažena především v ustanoveních § 67 a násl. spr. řádu, případně též § 148 spr. řádu.“ BOHADLO, et al., 2018, op. cit.

⁵⁰ Obdobná je situace i při zahájení řízení o přestupku. Podle § 78 odst. 2 přest. zák. je řízení zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení. Podle § 78 odst. 3 obsahuje oznámení o zahájení řízení popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci.

⁵¹ BOHADLO et al., 2018, op. cit., včetně odkazu na judikaturu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2008, č. j. 2 As 34/2006-73).

vedoucímu jiného ústředního správního úřadu rozkladová komise. Zákon stanoví požadavky na rozkladovou komisi a její členy. Podle odstavce 4 je-li při vyřizování rozkladu zapotřebí přezkoumat také písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, usnáší se na návrhu rozhodnutí **zvláštní senát rozkladové komise**. Na jeho členy klade spr. řád mj. podmínku být držitelem platného osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení přezkoumávaných utajovaných písemností nebo záznamů, nebo pro stupeň vyšší, a být předem poučen předsedou zvláštního senátu podle zák. o ochraně utaj. informací, písemný záznam o čemž se zasílá Národnímu bezpečnostnímu úřadu. Poučení se neprovádí, pokud se člen zvláštního senátu prokáže poučením podle zák. o ochraně utaj. informací.

Komentář uvádí, že jsou na členy rozkladových komisí (přesněji na členy zvláštního senátu rozkladové komise) kladeny vyšší nároky z důvodu ochrany utajovaných informací, přičemž právní úprava vychází z ustanovení § 130 odst. 2 zák. o ochraně utaj. informací.⁵² Nutno však podotknout, že ustanovení § 130 odst. 2 zák. o ochraně utaj. informací upravuje specifický případ rozkladové komise v souvislosti s řízením o rozkladu v rámci bezpečnostního řízení, na které se podle § 159 zák. o ochraně utaj. informací spr. řád nevztahuje.

Považuji za nutné podotknout, že tyto výslovně uvedené zvláštní požadavky na členy zvláštního senátu rozkladové komise by neměly vzbuzovat dojem, že snad na jiné úřední osoby podobné požadavky kladeny nejsou. Podle § 14 odst. 1 spr. řádu je úřední osobou každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu. Podle § 111 přest. zák. je oprávněnou úřední osobou úřední osoba oprávněná na základě vnitřního předpisu správního orgánu nebo pověření vedoucím správního orgánu k provádění úkonů správního orgánu v řízení o přestupku. Zde jsou na ni také kladeny určité požadavky. Ačkoliv to zde není uvedeno, tak **přímo ze zák. o ochraně utaj. informací vyplývá, že pokud by měly být v řízení o přestupku projednány utajované informace, bude muset oprávněná úřední osoba splňovat podmínky přístupu k utajované informaci podle § 6 nebo § 11**

⁵² HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit. Viz také důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., op. cit.

zák. o ochraně utaj. informací, tedy mj. být držitelem oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené nebo držitelem osvědčení fyzické osoby. Oprávněné úřední osoby totiž nepatří mezi kategorie osob, které mají přístup k utajovaným informacím *ex lege*, tak jako např. soudci (srov. § 58 zák. o ochraně utaj. informací⁵³). Jak již bylo uvedeno shora, to, že spr. řád obsahuje ustanovení o utajovaných informacích, neznamená, že by bylo možno rezignovat na povinnosti podle zák. o ochraně utaj. informací. Jelikož zák. o ochraně utaj. informací ani spr. řád nebo přest. zák. nijak neřeší přístup oprávněné úřední osoby k utajované informaci, je nezbytné trvat na splnění podmínek podle zák. o ochraně utaj. informací.

8 ZÁVĚR

Jak seznam utajovaných informací, tak katalog přestupků v českém právním řádu jsou natolik široké, že v některém řízení o přestupku bude patrně nutné projednat utajovanou informaci, přičemž se nemusí jednat výhradně o přestupek na úseku ochrany utajovaných informací. Samotný přest. zák. tyto otázky výslovně neupravuje vůbec a v rámci subsidiárně použitelného spr. řádu působí dojmem spíše marginálním, což však neznamená, že se těmito několika ustanoveními daná problematika vyčerpává. Právě naopak – v každém řízení o přestupku, v němž bude řešena utajovaná informace, bude nutno dostát zásadně všem povinnostem stanoveným v zák. o ochraně utaj. informací, což může klást na správní orgán značné nároky.

V příspěvku byla podrobněji rozebrána jednotlivá ustanovení spr. řádu, která doplňují či modifikují úpravu zák. o ochraně utaj. informací, a to s ohledem na jejich použitelnost v řízení o přestupku. V první řadě jde o otázku vedení spisu, nahlížení do něj a seznámení s podklady rozhodnutí. V řízení o přestupku přichází v úvahu dvě situace: buď je utajovaná informace vedena odděleně mimo spis přímo na základě § 17 odst. 3 (a v takovém případě se pravidla o nahlížení do spisu *ex lege* nepoužijí), anebo je součástí spisu (a v takovém případě se postupuje podle pravidel § 38 odst. 6a rovněž § 58 zák. o ochraně utaj. informací). Jelikož se v řízení o přestupku nerozhoduje

⁵³ Shodný názor viz shora citovaný závěr č. 25 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005.

o právním nároku, není aplikovatelné ustanovení § 36 odst. 3 o seznámení s podklady rozhodnutí, které jsou podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.

Bylo upozorněno, že § 38 odst. 6 představuje *lex specialis* ve vztahu k pravidlům personální bezpečnosti podle zák. o ochraně utaj. informací. To, co podle § 38 odst. 6 osobu kvalifikuje k přístupu k utajované informaci, je prostý fakt, že jde o účastníka řízení o přestupku a že touto částí spisu je prováděn důkaz. Vůbec zde tedy nejsou zkoumány žádné „kvalitativní“ vlastnosti takovéto osoby, což je jinak pravidlem v kontextu přístupu k utajované informaci podle zák. o ochraně utaj. informací. Z celkové koncepce zák. o ochraně utaj. informací také vybočuje kategorizace na základě toho kritéria, zda utajovanou informací je, anebo není prováděn důkaz; nehledí se zde tedy na stupeň utajení utajované informace, spr. řád neobsahuje žádné „odstupňování“.

Dále byla nastíněna problematika ústního jednání (§ 80 přest. zák.). Má-li se podle § 49 odst. 2 spr. řádu dbát při určování veřejného ústního jednání na ochranu utajovaných informací, znamená to jednoduše, že měla-li by při ústním jednání být projednána utajovaná informace, nelze určit, že ústní jednání bude veřejné.

Pokud jde o otázky dokazování, věnuje se příspěvek zejména zákazu výsledku obviněného a svědka, pokud nedošlo podle § 63 zák. o ochraně utaj. informací ke zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost. Nebyly opomenuty také související otázky odůvodnění rozhodnutí v případech podle § 68 odst. 3 spr. řádu. Zde se upozorňuje na jistou nekonceptčnost, kdy spr. řád jako by zapomínal, že existují nejen utajované informace, které jsou za podmínek podle § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, nýbrž existují i utajované informace, které součástí spisu jsou (srov. § 38 odst. 6). Zatímco ochrana těch utajovaných informací, jež jsou uchovávány odděleně mimo spis, je v rámci odůvodnění rozhodnutí výslovně řešena, ochrana utajovaných informací, které součástí spisu jsou, řešena není nijak. To lze považovat za poměrně zásadní nedostatek a výše jsou nastíněny potenciální problémy z toho vyplývající.

V závěru je pak zmíněna právní úprava požadavků kladených na členy zvláštního senátu rozkladové komise. V této souvislosti se upozorňuje, že jelikož

tuto otázku spr. řád ani přest. zák. neřeší, bude nutné trvat na splnění podmínek přístup v souladu se zák. o ochraně utaj. informací i u oprávněných úředních osob.

Literature

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, v původním znění.

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Národního bezpečnostního úřadu č. 363/2011 Sb., o personální bezpečnosti a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. června 2011, sp. zn. II. ÚS 1392/11.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. října 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. září 2007, č. j. 62 Ca 1/2007-153.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. dubna 2016, č. j. 28 A 156/2015-41.

BOHADLO, David, Jan BROŽ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Filip RIGEL, Vít ŠTASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Cit. dle noveaspi.cz. ISBN 978-80-7598-052-6.

DVOŘÁK, Jan a Jiří CHROBÁK. *Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 480 s. ISBN 978-80-7598-016-8.

DVOŘÁK, Jan. Vysokoškolská kvalifikační práce coby utajovaná informace. *Právní rozhledy*, 2018, č. 17, roč. 26, s. 601–605. ISSN 1210-6410.

GABRIŠOVÁ, Veronika. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. č. 15. Kontrolní orgány*. Brno: Kancelář VOP ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2016, 282 s. ISBN 978-80-87949-40-5. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/> [cit. 7. 1. 2019].

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2015, 392 s. ISBN 978-80-7502-071-0.

HRABÁK, Jan a Tomáš NAHODIL. *Správní řád: Výkladové poznámky. Stav k 1. 5. 2018*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Cit. dle noveaspi.cz. ISBN 978-80-7598-134-9.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4.

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, xxv, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, xxiv, 652 s. ISBN 978-80-7478-943-4.

PAVELKA, Ivan. Zvláštní přístupy k utajovaným informacím. *Správní právo*, 2018, č. 7, roč. LI, s. 461–483. ISSN 0139-6005.

PAVELKA, Ivan. Základní instituty ochrany utajovaných informací v ČR. *Správní právo*, 2017, č. 5, roč. L, s. 258–268. ISSN 0139-6005.

- PETRMICHL, Václav. Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*, 2017, č. 2, roč. L, s. 87–96. ISSN 0139-6005.
- POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktual. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, xiv, s. 1451–3586. ISBN 978-80-7400-428-5.
- TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK. *Správní řád*. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016, 115 s. ISBN 978-80-86976-33-4.
- VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 992 s. Cit. dle noveaspi.cz. ISBN 978-80-7552-557-4.
- Závěr č. 25 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005: Nahlížení do spisu obsahujícího utajované informace podle § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx> [cit. 3. 1. 2019].
- Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk č. 929/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7 & ct=929 & ct1=0> [cit. 4. 1. 2019].

Contact – e-mail

jandvorak@mail.muni.cz

Odpovědnost za přestupky příslušníků bezpečnostních sborů podle nové úpravy – vybrané procesní otázky

Zdeněk Fiala

Fakulta bezpečnostního managementu,
Policejní akademie České republiky v Praze

Abstract in original language

Příspěvek v první části pojednává o povaze a charakteru kázeňského řízení. Zmíněny jsou příslušné právní předpisy, které se při projednávání přestupků příslušníků bezpečnostních sborů aplikují, a je poukázáno na jejich vzájemné vztahy. V druhé části příspěvku je pozornost věnována vybraným procesním otázkám, které při projednávání této specifické kategorie správních deliktů v praxi vyvstaly v souvislosti s rekodifikací správního trestání.

Keywords in original language

Jednání, které má znaky přestupku; kázeňské řízení; procesní otázky.

Abstract

The article in the first part deals with the nature of disciplinary proceedings. The relevant legislation, which is applied in proceedings of the offences of the members of the security forces, is mentioned and their mutual relations are pointed out. In the second part of the paper, attention is paid to selected procedural issues that arose in proceedings with this specific category of administrative offenses in practice in connection with the recodification of administrative punishment.

Keywords

Administrative Offence; Disciplinary Proceedings; Procedural Issues.

1 K POVAZE A CHARAKTERU TZV. KÁZEŇSKÉHO ŘÍZENÍ

Jestliže v přestupkové věci, ať již v rámci postupu před zahájením řízení nebo následně v průběhu samotného řízení, vyjde najevo, že se daného protiprávního jednání dopustil příslušník bezpečnostního sboru, platí, že příslušný správní orgán věc podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“ nebo „ZOPŘ“) předá příslušnému služebnímu funkcionáři do kázeňského řízení.

Příslušný služební funkcionář skutek projedná podle dvanácté části zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“ nebo „ZSP“) s výjimkou § 183 ZSP, dále postupuje podle příslušných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a subsidiárně využívá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“ nebo „SŘ“).

Specifická procesní pravidla pro projednávání jednání, které má znaky přestupku, jsou obsažena v oddílu II. (§ 186–§ 189a) části dvanácté zákona o služebním poměru.

Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za jednání, které má znaky přestupku použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích vyplývá z ustanovení § 189 odst. 1 ZSP. V tomto ustanovení se odkazuje na příslušná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky týkající se: rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, pokusu, zániku odpovědnosti, určení povahy a závažnosti jednání, které má znaky přestupku, polehčující okolnosti, přitěžující okolnosti, ukládání kázeňských trestů za více jednání, podmíněného upuštění od uložení kázeňského trestu, upuštění od uložení kázeňského trestu, mimořádného snížení výměry kázeňského trestu pokuty, rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, ukládání ochranného opatření zabrání věci, ukládání propadnutí náhradní hodnoty nebo zabrání náhradní hodnoty, posuzování zmeškání lhůty k podání podnětu, společné řízení, odložení věci, zastavení řízení, přerušení řízení, nebo příkazu. V případě vztahu zákona o služebním poměru a zákona o odpovědnosti za přestupky

jde o tzv. delegovanou působnost – v řízení se proto aplikují jen ty instituty přestupkového práva, na které je zákonem o služebním poměru výslovně odkazováno.

Mezi zákonem o služebním poměru a správním řádem jde pak o vztah speciality a subsidiarity. Platí tak, že nestanoví-li zákon o služebním poměru, popř. zákon o odpovědnosti za přestupky, jiný postup, použije se v řízení o přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostního sboru, v otázkách, které nejsou těmito zákony upraveny a jejichž řešení je nezbytné, postup podle správního řádu. Závěr o možnosti, resp. nutnosti subsidiárního použití správního řádu i v tomto specifickém řízení lze opírat nejen o četnou soudní judikaturu¹, ale samozřejmě i o příslušná zákonná ustanovení správního řádu. V tomto směru se nabízí nejprve poznamenat, že judikatura s ohledem na veřejnoprávní povahu služebního poměru dospěla k závěru, že úkony ve věcech služebního poměru nelze považovat za úkony pracovníprávní, resp. za právní úkony či jednání v oblasti soukromého práva², což ostatně potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva³, a tudíž při posuzování vzájemného vztahu zákona o služebním poměru a správního řádu nelze uvažovat o vyloučení jeho působnosti v řízení ve věcech služebního poměru, tedy ani v kázeňských řízeních, ve smyslu § 1 odst. 3 SŘ.

¹ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 As 8/2017-28, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 62/2014-69, Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 231/2012/DIS/VP, Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 53 Ca 2/2008, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 117/2012-26, Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 57 A 27/2016.

² Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 10/2011-77.

³ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 8. prosince 1999, ve věci *Pellegrin proti Francii*; rozhodnutí ze dne 27. 6. 2000, ve věci *Frydender proti Francii*. V těchto dvou případech se Evropský soud zabýval otázkou, zda spory státních zaměstnanců týkajících se jejich přijetí do služebního poměru, kariérního postupu či ukončení jejich služebního vztahu mají být řešeny postupem pro „civilní práva a závazky“ stanoveným Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv, přičemž dospěl k závěru, že jestliže jde o situaci, kdy se účastník sporu o podmínky vzniku, trvání či zániku služby přímo účastní výkonu veřejné moci a plnění funkcí, jejichž účelem je ochrana obecných zájmů státu, není příslušný článek Evropské úmluvy aplikovatelný.

Nutno zdůraznit, že judikatura⁴ z doby před účinností zákona č. 361/2003 a zákona č. 500/2004 Sb., je v současné době již neaplikovatelná, neboť vycházela ze zcela jiné konstrukce působnosti předchozích právních předpisů, zejména správního řádu (§ 2 zákona č. 71/1967 Sb.). Následně je pak při řešení vzájemných vztahů těchto předpisů a určení rozsahu subsidiárního použití správního řádu nutno vycházet z ustanovení § 1 odst. 2 SŘ, § 177 SŘ, a § 180 odst. 1 SŘ, podle kterého: „*Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*“ V tomto kontextu lze nepochybně uvést, že zákon o služebním poměru splňuje podmínku první, tj. že jde z pozice správního řádu o dosavadní právní předpis, a současně splňuje i podmínku druhou, tj. je předpisem, který neupravuje řízení v celém jeho rozsahu, když řadu procesních institutů (např. důkazní prostředky) toliko předestírá, aniž by upravoval další okolnosti důležité pro jejich použití, a některé procesní instituty obsažené ve správním řádu neupravuje vůbec, avšak jejich použití ani explicitně nevylučuje – např. vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 14 SŘ), prostředky zajištění účelu a průběhu řízení (§ 58 až § 63 SŘ), nicotnost rozhodnutí (§ 77 a § 78 SŘ), opatření proti nečinnosti (§ 80 SŘ), lhůtu pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí z moci úřední, (§ 80 odst. 2 SŘ a § 71 SŘ), postup před zahájením řízení a povahu v této fázi získaných informací (zejména § 137 SŘ), lhůty pro předvolání osob (§ 49 odst. 1 SŘ, § 59 SŘ), aj. Význam správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru je však již obecně dán i tím, že v jeho ustanoveních § 2–§ 8 jsou právně zakotveny základní zásady činnosti správních orgánů. S ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 SŘ, dle kterého se „*základní zásady činnosti správních orgánů*

4 Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2005, 8 Ans 1/2006-141: „*Zákon o služebním poměru obsahuje v části první hlavě deváté komplexní procesní úpravu, která představuje speciální právní úpravu ve vztahu k úpravě ve správním řádu a jako taková se použije přednostně. Správní řád se tedy nepoužije na ty případy, na které dopadá zvláštní procesní úprava provedená zákonem o služebním poměru. Rovněž je nesporné, že zákon o služebním poměru nikde nevylučuje subsidiární použití správního řádu. Městský soud však pochybil, když v této souvislosti opomenu, že vyloučení použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru vyplývá z ustanovení § 2 správního řádu. Podle písmena a) tohoto ustanovení se ustanovení správního řádu nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje, nebo na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti.*“

uvedené v § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“, mají tyto zásady navíc univerzální charakter, tj. přesahují působnost správního řádu a je třeba je aplikovat při všech činnostech veřejné správy, pokud není zákonem stanoveno jinak. Už jen z tohoto důvodu je nutno správní řád bezesporu považovat za nejzásadnější procesní předpis správního práva, tedy oboru, do nějž spadají i otázky státně-zaměstnaneckých vztahů. V důsledku tohoto pravidla jsou totiž veškeré správní orgány (snad jen s výjimkou správce daně), v kontextu soudní judikatury tedy i služební funkcionář, povinny při výkonu veřejné správy ve výše vymezeném rozsahu aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů rovněž v situacích, v nichž ve zbytku postupují výhradně podle speciální právní úpravy. V této souvislosti lze dokonce mluvit o prolomení aplikačního pravidla *lex specialis derogat legi generali*.⁵ Aplikovatelnost správního řádu v rámci výkonu veřejné správy je tak opravdu velmi široká; a s nadsázkou bývá uváděno, že díky § 177 SŘ a § 180 SŘ není před správním řádem snadné uniknout.⁶ Nutno zdůraznit, že zmíněná společná a přechodná ustanovení správního řádu ve své podstatě představují nepřímou novelizaci všech dosavadních zákonů (*lex posterior derogat legi priori*). Správní řád (nebo jeho potřebná část) se tak bezpochyby vztahuje i na postup služebního funkcionáře při vydání rozhodnutí o přestupku příslušníka bezpečnostního sboru, avšak toliko za předpokladu, že tyto postupy nejsou (dostatečně) upraveny zákonem o služebním poměru. Průcha ve svém komentáři ke správnímu řádu⁷ k významu společných a přechodných ustanovení správního řádu ve vztahu k § 180 SŘ uvádí: „*Tak se jeví zřejmé, že konstrukce a zařazení tohoto ustanovení do správního řádu, obdobně jako § 177 odst. 1, byly výrazem snahy příslušné procesy komplexně a také zcela transparentně podřadit požadavkům na adekvátní procesní úpravu. Stejně tak je zřejmé, že v některých případech bude přicházet v úvahu kombinace postupů podle § 177 odst. 1 a podle § 180. Pokud tak např. příslušná zvláštní úprava nebude obsahovat ani úpravu odpovídající základním zásadám, jak jsou upraveny ve správním řádu, potom bude třeba*

⁵ Srov. POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 767. ISBN 978-80-7400-598-5.

⁶ Srov. Ibid., s. 6; JEMELKA, Luboš, Klára PONDELIČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 23. ISBN 978-80-7400-607-4.

⁷ PRŮCHA, P. *Správní řád. Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.

použít především úpravu § 2–8 správního řádu (§ 177 odst. 1), a absenci dalších procesních ustanovení potom bude třeba řešit ve smyslu § 180... Daná úprava výslovně směřuje na „neucelené“ tzv. dosavadní právní předpisy (tj. předpisy z doby před přijetím správního řádu), a tady ukládá postupovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle úpravy nynější.“ Z dikce citovaných ustanovení lze tedy dovodit, že jejich úprava míří především na procesní předpisy z doby před jeho přijetím, pravidla v nich vyjádřená tak zakládají alespoň dílčí použitelnost správního řádu a garantují pro ně „nepodkročitelné“ procesní minimum. Při posuzování otázky vzájemného vztahu zákona o služebním poměru a správního řádu, tak nelze k těmto předpisům v současné době přistupovat odvětvově a izolovaně. To zda se na určitý procesní úkon či postup služebního funkcionáře vztahuje či nevztahuje režim správního řádu je třeba ve smyslu rozsahu jeho působnosti (§ 1 odst. 2 SR) dovozovat z povahy věci ve spojení s dostatečností/precizností úpravy aplikovaného procesního institutu v zákoně o služebním poměru, popř. v případech, na první pohled ne zcela jasných, ze soudní judikatury.

V tomto kontextu lze označit řízení o přestupku příslušníka bezpečnostního sboru (tzv. kázeňské řízení) za zvláštní druh řízení ve věcech služebního poměru, současně jej lze charakterizovat jako specifický druh správního řízení trestního, v němž služební funkcionář rozhoduje o vině a trestu. Podstatou a smyslem tohoto řízení je realizace kázeňské pravomoci služebního funkcionáře, jehož úkolem je rozhodnout o subjektivních právech obviněného příslušníka jako účastníka řízení. Na jednu stranu musí služební funkcionář zajistit, aby byl v řízení naplněn především prvek prevence a represe ve vztahu k dodržování, resp. porušení služební kázně a spravedlivému potrestání, na stranu druhou je jeho povinností zajistit obviněnému příslušníkovi realizaci všech práv, jenž mu přísluší a zaručuje vnitrostátní i mezinárodně právní úprava.

Z uvedeného vyplývá, že v kázeňském řízení je nutno postupovat procesně vždy velice pečlivě. Předně je třeba nejprve identifikovat všechny relevantní právní předpisy (včetně předpisů služebních), které se budou na projednávaný případ aplikovat, a následně pak určit i jejich vzájemné vztahy, vazby a rozsah, v jakém se ten, který předpis a jeho ustanovení a jednotlivé procesní instituty v kázeňském řízení uplatní.

Celou řadu aplikačních otázek v oblasti kázeňského trestání přitom vyvolává skutečnost, že v řízení o jednání, které má znaky přestupku, jak již bylo uvedeno, je třeba, a to nijak v malém rozsahu, pracovat i se zákonem o odpovědnosti za přestupky, který s účinností od 1. července 2017 plně nahradil dosavadní zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nutno poznamenat, že řada hmotněprávních i procesněprávních institutů je pro služební funkcionáře tak zcela nová. Určitý otazník se pak dále vznáší i nad tím, jak se v praxi projeví i samotné nové pojetí přestupku, které oproti předchozí právní koncepci zahrnuje i dosavadní skupinu tzv. jiných správních deliktů, resp. nabízí se otázka, zda a jak se navýší, změní a rozšíří agenda služebním funkcionářům o delikty, které doposud nebyly považovány za přestupky (jde zejména o jiné správní delikty fyzických osob) a ti tak nebyli k jejich projednávání příslušní. Obdobná otázka je spojena i s nově upravenými formami pachatelství v přestupkovém právu (např. organizátorství, návod, pomoc, nepřímé pachatelství, odpovědnost zákonného zástupce či opatrovníka).

2 VYBRANÉ PROCESNÍ OTÁZKY

2.1 Lze do kázeňského řízení předat skutek, o němž již správní orgán rozhodl jako o přestupku příkazem, poté co byl proti příkazu podán odpor?

V souvislosti s procesem projednání (vyřízení) jednání, které má znaky přestupku, je třeba upozornit i na ustanovení § 4 odst. 6 ZOPŘ, podle kterého: „*Není-li správnímu orgánu do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), jeho jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona. Jestliže správní orgán po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni zjistí, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), vyrozumí o této skutečnosti bezodkladně příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán.*“

Důvodem pro zakotvení tohoto ustanovení byla snaha odstranit případnou nicotnost rozhodnutí a eliminovat tak případy, kdy příslušníci v době zjištění a projednávání přestupku zatajili svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru a po roce od spáchání skutku na tuto vadu rozhodnutí upozornili, čímž se vyhnuli nejen kázeňskému postihu, ale zpětně i obecné odpovědnosti

za přestupky. Jinými slovy, v současné době již nezjištění příslušnosti obviněného z přestupku k bezpečnostnímu sboru před vydáním rozhodnutí, není důvodem pro jeho prohlášení za nicotné. Za této situace by však bylo možné v určitých případech vyvodit odpovědnost za kázeňský přestupek spočívající v porušení tzv. informační povinnosti vyplývající z ustanovení § 45 odst. 1 písm. j) ZSP.

Ve vztahu k citovanému ustanovení však nově vyvstala otázka ohledně přípustnosti vedení kázeňského řízení v případech, kdy správní orgán rozhodl o přestupku příkazem, proti kterému následně podal příslušník v zákonem stanovené lhůtě odpor, v němž poukázal na svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru. K nastolené otázce lze patrně přistoupit dvěma způsoby.

Jednak by bylo možné s odkazem na citované ustanovení vyslovit názor, že předmětné jednání by mělo být za této situace již projednáno jako přestupek, tj. k řízení o přestupku je příslušný správní orgán, který již jednou v projednávané věci příkazem rozhodl – pokud by věc předal služebnímu funkcionáři do kázeňského řízení, bylo by při respektování tohoto názoru na místě věc vrátit pro nepřislušnost (§ 12 SŘ). K tomuto názoru se přiklání autor tohoto příspěvku.

V aplikační praxi se však prozatím postupuje tak, že za této situace správní orgán po podání odporu věc dle § 64 ZOPŘ předá služebnímu funkcionáři a ten skutek následně projedná v kázeňském řízení, a to s poukazem na účinky odporu – na příkaz, který byl prvním úkonem v řízení, se hledí jako na zahájení řízení, nikoliv rozhodnutí. Je tedy otázkou, zda tato aplikační praxe negeneruje (byť sleduje původní účel a smysl exempce příslušníků bezpečnostních sborů z působnosti zákona o odpovědnosti za přestupky) paradoxně nicotná rozhodnutí. Stálo by proto za úvahu vyvolat o této otázce kompetenční spor.

2.2 Jak je to s osobou navrhovatele a s jejím postavením a právy v kázeňském řízení po přijetí ZOPŘ, který opustil konstrukci návrhových přestupků?

S přihlédnutím k přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který opustil konstrukci tzv. návrhových přestupků, na níž poznámka pod čarou k ustanovení § 169 ZSP výslovně odkazuje, je třeba se podrobněji

pozastavit rovněž u procesního postavení navrhovatele, neboť se tato významná změna v oblasti přestupkového práva bohužel nijak nepromítá v právní úpravě zákona o služebním poměru – „*Účastníkem řízení (dále jen „účastník“) je příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi; účastníkem řízení o jednání, které má znaky přestupku, je též navrhovatel.*“ K nastolenému problému lze opět patrně přistoupit dvěma způsoby.

Na základě prvního přístupu, ke kterému se přiklání i autor, by s přihlédnutím ke zrušení institutu tzv. návrhových přestupků bylo možné považovat dikci § 169 ZSP „*účastníkem řízení o jednání které má znaky přestupky je též navrhovatel*“ za obsoletní.

Nicméně vzhledem k tomu, že pojem navrhovatel nebyl v právní úpravě zákona o služebním poměru jednoznačně zrušen, a to i navzdory tomu, že jiná jeho ustanovení v souvislosti s rekodifikací přestupkového práva novelizována byla, má tato obsolescence poměrně neurčitý charakter. Aplikační praxe se proto patrně i v zájmu jisté procesní opatrnosti prozatím přiklonila k výkladu⁸, podle kterého je třeba k přiznání procesního postavení navrhovatele určité osobě v řízení o jednání, které má znaky přestupku, kumulativní splnění následujících podmínek:

- jedná se o osobu, která byla postížena spácháním přestupku;
- ve věci jde o některý z následujících přestupků: přestupek ublížení na cti, přestupek ublížení na zdraví z nedbalosti, přestupek úmyslného narušení občanského soužití, přestupek proti majetku (srov. § 189 odst. 2 ZSP);
- ke spáchání přestupku došlo mezi osobami blízkými;
- postížená osoba podala podnět k zahájení řízení;
- služební funkcionář v dané věci řízení vůči příslušníkovi předepsaným způsobem zahájil řízení.

⁸ Stanovisko analyticko-legislativního oddělení Policejního prezidia České republiky k výkladu zákonných ustanovení ve spojitosti s rekodifikací přestupkového práva ke dni 1. 7. 2017 ze dne 8. srpna 2017: „Podle § 169 zákona o služebním poměru je účastníkem řízení příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi; účastníkem řízení o jednání, které má znaky přestupku, je též navrhovatel, přičemž ani toto ustanovení nebylo ke dni 1. 7. 2017 změnovým zákonem novelizováno. Navrhovatel (pouze osoba blízká) v řízení ve věcech služebního poměru (kázeňských) bude mít při zachování smyslu a účelu nových institutů přestupkového práva (ochrana osob přímo postižených spácháním jednání, které má znaky přestupku) speciální postavení a oproti osobám přímo postiženým spácháním přestupku bude moci navrhovatel brojit proti rozhodnutí, kterým bude zakončeno řízení ve věcech služebního poměru (kázeňských), řádnými i mimořádnými opravnými prostředky.“

Úskalím tohoto výkladu je jednak samotný pojem navrhovatele – s jeho návrhem vycházejíc ze zásady dispoziční by mělo být automaticky spojeno zahájení řízení, ale předně skutečnost, že navrhovatel coby účastníkovi řízení přísluší veškerá procesní práva, včetně práva na odvolání proti rozhodnutí, která nejsou zákonem o služebním poměru v případě navrhovatele co do rozsahu nijak omezena (zákon dále pracuje již jen s pojmem účastník řízení), což se jeví z hlediska práv a oprávněných zájmů obviněného příslušníka poněkud problematické (např. mohl by se navrhovatel odvolat do výroku o výši kázeňského trestu?), stejně tak by bylo i problematické analogické omezení rozsahu jeho odvolacího práva (např. jen co do zastavení řízení?).

Autor příspěvku se přiklání k názoru, že se pojem „navrhovatel“ po 1. 7. 2017 stal pojem obsoletním, proto, že ustanovení § 189 odst. 2 ZSP, které v podmínkách zákona o služebním poměru řeší (řešilo) okruh tzv. návrhových přestupků: *„Za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, ublížení na zdraví, úmyslného narušení občanského soužití nebo proti majetku, spáchané mezi osobami blízkými lze uložit kázeňský trest jen tehdy, jestliže podnět k zahájení řízení podala postižená osoba nebo její zákonný zástupce anebo opatrovník; jde-li o jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka. O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozmí služební funkcionář osobu, která podala podnět.“* – samo o sobě nepřiznává osobě postižené přestupkem postavení účastníka řízení (toto postavení by jí bylo možné přiznat až ve spojení s § 169 ZSP). V této souvislosti je možné poukázat, že podle citovaného ustanovení podnět k zahájení řízení podaný osobou postiženou přestupkem není návrhem na zahájení, resp. že doručení podnětu věcně příslušnému služebnímu funkcionáři nejsou přiznány účinky zahájení řízení, což lze dovozovat z jeho poslední věty: *„O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozmí služební funkcionář osobu, která podala podnět.“* Pokud by totiž podatel měl být přiznáno postavení účastníka již samotným podáním podnětu, bylo by mu následné rozhodnutí, příp. usnesení o zastavení řízení oznamováno – citovaná věta by tak byla zcela nadbytečná. Tomuto výkladu svědčí i zažitá terminologie rozlišující mezi podnětem a žádostí či návrhem. Lze proto dospět k závěru, že k zahájení řízení dochází v režimu § 189 odst. 2 ZSP vždy teprve z úřední povinnosti (tedy stejně jako tomu je v přestupkovém právu).

Lze tedy říci, že se úprava zákona o služebním poměru a přestupkového práva po rekodifikaci správního trestání významově přiblížila – účel a smysl podnětu k zahájení řízení dle § 189 odst. 2 ZSP a souhlasu dle § 71 ZOPŘ je prakticky stejný. Byť zákon o služebním poměru koncipuje podání podnětu k zahájení řízení o přestupu, jež je uveden v taxativním výčtu ustanovení § 189 odst. 2 ZSP, jako podmínku pro uložení kázeňského trestu, nikoliv tedy výslovně jako podmínku pro zahájení či vedení řízení, měl by i zde platit závěr vyslovený v rozhodnutí Městského soudu v Praze, sp. zn. 28 Ca 145/99: „*Pokud v průběhu správního řízení o správním deliktu uplynula lhůta, ve které může být za delikt uložena sankce (pokuta), správní orgán řízení zastaví. Je nepřipustné, aby v takovém případě byl výrok rozhodnutí formulován tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a sankce se jí neukládá, nebo tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a řízení se zastavuje. Správní orgán není oprávněn samostatně vyslovit, že se obviněná osoba dopustila, jestliže mu zákon již nedovoluje uložit za tento delikt sankci.*“ (zvýrazněno autorem).

S druhým z výkladů, který je prozatím (a nutno říci i z pochopitelných důvodů) zastáván v aplikační praxi, se pak v aplikační praxi pojí otázka, zda tento výklad neodůvodněně neznevýhodňuje příslušníky bezpečnostních sborů. Nelze si totiž nepovšimnout, že v obou v případech (§ 189 odst. 2 ZSP, § 71 ZOPŘ) jde o úpravu vážící se k dříve tzv. návrhovým přestupkům, nyní přestupkům, které lze projednat podle zvláštních zákonů jen se souhlasem osoby přímo postižené přestupkem, tj. skupině přestupků, u nichž veřejný zájem na projednání přestupkového jednání ustupuje individuálnímu zájmu osoby postižené spácháním přestupku.

Nutno připustit, že autorem zde prezentovaný výklad je značně nepříznivý pro samotného oznamovatele přestupku, resp. osobu postiženou přestupkem (což může být patrně i jeho hlavním úskalím), neboť ta by v řízení mohla vystupovat toliko v postavení svědka, případně vyjádřit se ke smíru, pokud by šlo o jednání, které má znaky přestupky urážky na cti. Této osobě by podle názoru autora nebylo možné ani na základě analogie přiznat práva, která osobě přímo postižené přestupkem, jež dala souhlas se zahájením řízení nebo pokračování v něm, vyplývají z ustanovení § 71 ZOPŘ (jednalo by se o analogii nepřipustnou – v neprospěch pachatele). Nutno však podotknout, že osoba postižená přestupkem je nepochybně osobou,

kteřá má na řízení právní zájem (v případě, že jí byla způsobena škoda – jde v podstatě o poškozeného), a proto by ji musel služební funkcionář umožnit nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 2 SŘ, projevila-li by o to tato osoba zájem. Této osobě náleží i právo podat podnět k provedení přezkumného řízení.

Analogický postup podle § 79 ZOPŘ by proto přicházel v úvahu patrně až za situace, kdy jednání, které má znaky některého z přestupků vyjmenovaných v § 189 odst. 2 ZSP, k jehož spáchání došlo mezi osobami, bude zjištěno z úřední povinnosti (osoba postižená nepodala podnět, nebo v situaci, kdy by skutečnost, že mezi obviněným příslušníkem a osobou postiženou přestupkem je vztah osob blízkých, vyšla najevo až v průběhu řízení.) V těchto případech by patrně měl služební funkcionář podle § 79 ZOPŘ (a to ve spojení s § 189 odst. 1 písm. n) ZSP) poučit o osobu postiženou o nutnosti podání podnětu z její strany a poskytnout jí k podání podnětu lhůtu 30 dnů.

S ohledem na zavedený zvláštní režim ukládání kázeňských trestů ve vztahu přestupkům taxativně uvedených v ustanovení § 189 odst. 2 ZSP, k jejichž spáchání došlo mezi osobami blízkými, upřednostňující zájem postižené osoby na potrestání pachatele, lze připustit i analogii v možnosti zpětvzetí podnětu (v obou výše uvedených případech jde o analogii ve prospěch pachatele). S tím poté souvisí to, že pokud by i přes výzvu služebního funkcionáře v jím stanovené lhůtě podnět ze strany osoby postižené přestupkem nebyl podán, popř. by tato osoba svůj podnět vzala zpět, mělo by to za následek odložení věci, popř. zastavení řízení (§ 189 odst. 1 písm. p) a q) ZSP ve spojení s § 76 odst. 4 ZOPŘ či § 86 odst. 1 písm. m) a n) ZOPŘ).

Zcela nepochybně jde však o otázky, které by měl vyřešit přímo zákonodárce při nejbližší příležitosti.

2.3 Otázky související s projednáním jednání, které má znaky přestupku v příkazním řízení – lze příkazem uložit kázeňský trest napomenutí?

Příkazní řízení lze v podmínkách kázeňského trestání využít v souladu s ustanovením § 189 odst. 1 písm. s) ZSP jen při projednání jednání, které má znaky přestupku.

Příkaz, který obecně slouží ke zjednodušení, zrychlení a tím též k zefektivnění přestupkového řízení, jakožto výsledek příkazního řízení je upraven v ustanovení § 90 odst. 1 až 3 ZOPŘ. Tato právní úprava příkazu je přitom speciální vůči obecné právní úpravě příkazu podle ustanovení § 150 odst. 1 až 4 SŘ (opět jde však jen o dílčí úpravu nutných odchylek).

V ustanovení § 90 odst. 1 ZOPŘ je bez dalšího uvedeno, že věcně a místně příslušný správní orgán může, záleží tedy na jeho uvážení, o přestupku rozhodnout příkazem. Podmínkou pro vydání příkazu je, že služební funkcionář považuje spisový materiál a skutková zjištění za dostatečně prokazující, že se obviněný přestupku dopustil, a vydání příkazu nebrání jiné překážky, přičemž podle ustanovení § 150 odst. 1 SŘ může být vydání příkazu prvním úkonem v řízení. V tomto případě je povaha příkazu dvojí. Příkaz za prvé představuje nepravomocné rozhodnutí o přestupku, které se stane pravomocným, není-li proti němu ve správním řádem stanovené lhůtě podán odpor, a za druhé nahrazuje oznámení o zahájení řízení. Další možností je, že služební funkcionář zahájí řízení standardním způsobem a až následně, při splnění zákona o odpovědnosti za přestupky a správním řádem stanovených podmínek, vydá příkaz.

Příkazem je podle ustanovení § 90 odst. 1 ZOPŘ za přestupky možné ukládat pouze napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci. Jiné správní (kázeňské) tresty uložit nelze.

V praxi doposud nevyřešenou otázkou je, zda lze v podmínkách kázeňského trestání uložit příkazem trest napomenutí ve smyslu § 45 ZOPŘ, neboť k tomuto správnímu trestu se dostáváme teprve zprostředkovaně přes § 90 ZOPŘ, který je však ustanovením procesním. O ustanovení § 189 odst. 1 písm. r) ZPS lze bez jakýchkoliv pochybností říci pouze, že jím zákonodárce sledoval to, aby se služební funkcionář podobně jako „obecný“ správní orgán mohl v určitých případech a při splnění zákonných podmínek efektivněji a hospodárněji vypořádat s jednáním, které má znaky přestupku a jeho následky. Lze proto vyslovit názor, že toto ustanovení nepředstavuje z hlediska ústavně konformního výkladu dostatečný základ pro to, aby mohl být v podmínkách kázeňského trestání uložen příkazem správní trest napomenutí (*nulla poena sine lege*). Uvedený závěr nelze patrně překlenout ani výkladem, že by se v případě napomenutí podle § 45 ZOPŘ a písemného

napomenutí podle § 51 odst. 1 písm. a) ZSP jednalo o ten samý trest. Jeví se rovněž vhodné zdůraznit také to, že již s ohledem na povahu a vyšší společenskou závažnost jednání, které má znaky přestupku oproti běžnému přestupku, vyplývající ze zvláštního postavení příslušníka bezpečnostního sboru coby reprezentanta státní moci se uložení tohoto trestu v příkazním řízení nejeví ani vhodné (příkaz ve spojení s napomenutím nemá vést k bagatelizaci protiprávního jednání).

Nutno však připustit, že určitou cestu k závěru o možnosti uložit příkazem trest napomenutí by mohl představovat logický výklad od většího k menšímu – jestliže je příkazem možno uložit trest pokuty či zákazu činnosti coby tresty přísnější, tím spíše by mělo být přípustné uložit napomenutí coby trest mírnější. Zcela jinou otázkou, avšak navýsost praktickou otázkou, je již to, zda by proti takovému vyřešení jeho přestupkové věci příslušník brojil oprávněným prostředkem, tj. podal odpor. Nicméně stále je třeba pamatovat na institut prezkumného řízení, kdy důvodem pro pozdější podání podnětu k provedení prezkumného řízení mohou být navazující důsledky vylovení viny, které si příslušník v době, kdy mohl ještě podat odpor, neuvědomoval, a proto proti uložení napomenutí nijak nebrojil – např. navazující řízení o náhradě škody (šlo-li ve věci např. o dopravní nehodu – škoda způsobená na služebním vozidle) či navazující služební hodnocení.

Institut upuštění od potrestání ve zkráceném procesu nelze aplikovat. Instituty mimořádného zvýšení (tedy zásada asperace, stejně tak zásada absorpce) či snížení pokuty aplikovatelné naopak v rámci příkazního řízení jsou.

Z ustanovení § 90 odst. 2 ZOPŘ, podle kterého nelze příkazem rozhodnout v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, a ani přestupku mladistvého nebo osoby s omezenou svéprávností či o nároku na náhradu škody způsobené spácháním přestupku nebo o nároku na vydání bezdůvodného obohacení získaného spácháním přestupku, je relevantní jen první z výše uvedených překážek, a to ve vztahu k řízení o přestupku podle § 189 odst. 2 ZOSP. (institut mladistvých je vyloučen z povahy věci, poškozenému zákon o služebním poměru nepřiznává postavení účastníka řízení).

Příkaz jakožto zvláštní druh rozhodnutí ve formálním a stejně tak materiálním smyslu musí mít stejné náležitosti jako rozhodnutí. Stejně jako rozhodnutí se vydává i oznamuje.

Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 8 dnů ode dne jeho doručení odpor služebnímu funkcionáři, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ex lege ruší a služební funkcionář pokračuje ve standardním řízení. Pokud by odpor nebyl podán včas, příkaz se stává pravomocným rozhodnutím a jako takový představuje překážku rei iudicate a v souladu se zásadou ne bis in idem nelze vést o tomto skutku další řízení. Pokud obviněný proti příkazu podá odpor, nelze mu, ve smyslu zásady zákazu reformace in peius, podle ustanovení § 90 odst. 3 ZOPŘ v pokračujícím řízení uložit jiný druh správního trestu, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. Zásadu zákazu reformace in peius je třeba dodržovat také tehdy, když v rámci pokračujícího řízení po podání odporu vyjdou najevo skutečnosti, které by uložení přísnějšího správního trestu odůvodňovaly. Výše uvedené však neplatí v případě, jestliže služební funkcionář v následném řízení změnil právní kvalifikaci skutku. V takovém případě totiž musí uložit správní trest odpovídající nové právní kvalifikaci a nemůže být zákazem reformace in peius omezen.

Příkazní řízení nelze vést jako společné řízení vůči více pachatelům podle ustanovení § 88 ZOPŘ a tedy ani ustanovení § 140 SŘ. Pokud je více obviněných a jejich přestupky souvisejí, může služební funkcionář dát každému obviněnému samostatný příkaz. Pokud podají oba odpor, pak posléze je možné vést společné řízení.⁹

Příkaz na místě ve smyslu ustanovení § 91 ZOPŘ nelze v kázeňském řízení aplikovat, neboť na tento institut již ustanovení § 189 odst. 1 ZOSP neodkazuje.

⁹ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 672–675. ISBN 978-080-7400-355-4; POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 374–377. ISBN 978-80-7400-598-5.

2.4 Otázky spojené s pravidly pro ukládání kázeňských trestů za jednání, které má znaky přestupky – Lze nahrazovat typické „přestupkové tresty“ tresty výlučně kázeňskými?

V ustanovení § 189 odst. 3 ZSP se zavádí pravidlo, podle kterého „jestliže služební funkcionář příslušníkovi ukládá kázeňský trest snížení základního platu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úhrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem. Tato díkce doplňuje a navazuje na ustanovení § 51 odst. 3 ZSP, v němž se stanoví, že se pokuta ukládá příslušníkovi ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis, a to i v případech opakovaného jednání majícího znaky přestupku.

Smyslem citovaných ustanovení je zajištění rovného přístupu při posíhování příslušníků bezpečnostních sborů a běžných občanů za přestupky (jednání, které má znaky přestupku) při ukládání kázeňských trestů (nejen) majetkové povahy, tj. pokuty a trestu snížení základního tarifu.

Ustanovení § 189 odst. 3 ZSP současně poskytuje poměrně jednoznačnou odpověď na relativně v aplikační praxi frekventovanou otázku, zda lze kázeňský trest snížení základního tarifu uložit i za jednání, které má znaky přestupku. Nicméně ačkoli tomu tak tedy nepochybně je, lze vyslovit názor, že uložení kázeňského trestu snížení základního tarifu za jednání, které má znaky přestupku, by mělo být spíše výjimečné a že zvláště v těch případech, kdy se podle zvláštního předpisu ukládá pokuta v přesně stanovené výši obligatorně, by měla být pokuta jako kázeňský trest příslušníkovi také uložena.

Tendence upřednostnit trest snížení základního tarifu před trestem pokuty je však z pohledu aplikační praxe zcela pochopitelná. Oproti výkonu trestu pokuty, kterou musí příslušník zaplatit nebo alespoň požádat o provedení srážky ze služebního příjmu, se totiž snížení základního tarifu příslušníkovi pouze oznamuje.¹⁰ Z hlediska výkonu trestu snížení základního tarifu je tak příslušník ve zcela pasivní roli. Další odlišností oproti pokutě je, že se v důsledku uložení trestu snížení základního tarifu sníží příslušníkovi

¹⁰ Srov. § 130 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

současně i základ daně pro výpočet daně z příjmu fyzických osob, stejně tak se sníží pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění, v důsledku čehož se pokuta v příjmu příslušníka projeví vždy o něco výrazněji. Přehlédnout však nelze ani skutečnost, že příjem z peněžitého trestu pokuty bezpečnostní sbor bez dalšího odvádí do státního rozpočtu, zatímco s příjmem z peněžitého trestu snížení základního tarifu může bezpečnostní sbor disponovat.

Pro případy, kdy by výše uvedené doporučení služební funkcionář nerespektoval, tj. před pokutou by upřednostnil trest snížení základního tarifu, lze apelovat, aby při určení výměry tohoto trestu nepřihlížel jen k horní hranici pokuty, ale též i její spodní hranici, je-li zvláštním zákonem vymezena. Jinak vyjádřeno, smyslem uvedeného ustanovení rozhodně nebylo umožnit tyto případné spodní hranice obejít např. tak, že bude uložen trest snížení základní tarifu ve výši 0,5% na 1 měsíc, ale naopak zajistit to, aby příslušník nebyl postižen přísněji nežli běžný občan. Pokud pro uložení pokuty v nižší výměře existují důvody, je na místě využít institutu mimořádného snížení pokuty. V této souvislosti lze opětovně poukázat zejména na to, že již samotná skutečnost, že se přestupku dopustil příslušník bezpečnostního sboru coby osoba, která ve společnosti požívá zvláštní postavení, odůvodňuje vyšší společenskou škodlivost jednání, které má znaky přestupku oproti přestupku běžného občana. Proto se jeví naprosto nevhodné, aby služební funkcionář např. trest pokuty nahradil kázeňským trestem písemné napomenutí. Obdobné úvahy lze vztahovat i ke kázeňskému trestu zákazu činnosti, i u nějž totiž absentuje povinnost služebního funkcionáře oproti přestupkovému orgánu tento trest uložit v případech, kdy je jeho uložení podle zvláštních zákonů obligatorní.

Pokud jde o aplikaci institutu mimořádného snížení pokuty, platí, že podle § 44 ZOPŘ může správní orgán (služební funkcionář) za přesně vymezených zákonných podmínek – jednání v excessu z okolností vylučujících protiprávnost, trestání pokusu či v případě, že by byla pokuta s ohledem na osobu pachatele nepřiměřeně přísná, mimořádně snížit výměru pokuty pod dolní hranici stanovenou zákonem. Toto ustanovení lze použít za předpokladu, že výměra pokuty musí být uložena alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem. Tímto institutem se tedy

umožňuje služebnímu funkcionáři reagovat na okolnosti konkrétního případu. Jde o určitou dobu mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku. Institut mimořádného snížení pokuty by tak měl nacházet své uplatnění zejména ve spojení s těmi přestupky, za něž se ukládají pokuty, které se jeví i ve své dolní výměře s ohledem na okolnosti případu a osobní a majetkové poměry příslušníka nepřiměřeně přísné. Jinak vyjádřeno, u těch přestupků, za něž se podle zvláštního zákona ukládají pokuty v nižší výměře (např. do 1 000 Kč, 5 000 Kč) se jeví použití tohoto institutu nevhodné a nedůvodné, v podmínkách kázeňského řízení téměř vyloučené. Výjimkou v tomto směru je však případ excessu z okolností vylučujících protiprávnost – např. příslušník se přestupku dopustí při plnění služebních povinností, resp. služebních úkolů – např. způsobí dopravní nehodu při pronásledování ujíždějícího vozidla (sleduje legitimní cíl při výkonu práv a povinností).

Další zajímavou procesní otázkou, která je v současné aplikační praxi řešena, je ta, zda lze v podmínkách kázeňského řízení využít institut podmíněného upuštění od uložení kázeňského trestu (§ 189 odst. 1 písm. h) ZSP ve spojení s ustanovením § 42 ZOPŘ), resp. jde o to, jak při jeho aplikaci postupovat s ohledem na skutečnost, že poškozený není ve smyslu § 169 ZSP účastníkem kázeňského řízení – v podstatě je právní úprava staví do pozice, kdy vyčkává, jak řízení skončí, a teprve následně žádá náhradu občansko-právní cestou.

Podle zákona o odpovědnosti za přestupky lze přitom podmíněně upustit od potrestání, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Platí tedy, že by měl služební funkcionář při podmíněném upuštění od uložení kázeňského trestu příslušníkovi v rozhodnutí uložit, aby ve lhůtě v něm stanovené nahradil způsobenou škodu nebo vydal bezdůvodné obohacení a určit způsob jakým tak má příslušník učinit. Pokud by příslušník takto neučinil, služební funkcionář kázeňský trest uloží (za využití institutu nového rozhodnutí ve smyslu § 101 SŘ a § 99 ZOPŘ). Nutno tedy uvést, že realizace podmíněného upuštění od potrestání do jisté míry předpokládá

součinnost osoby, které byla přestupkem způsobena škoda (min. by se měla vyjádřit k výši škody a její náhradě). S ohledem na skutečnost, že zákon o služebním poměru této osobě nepřiznává procesní postavení účastníka, bude třeba před vydáním rozhodnutí, jímž se rozhodne o vině, avšak bez uložení trestu, zajistit vyjádření poškozené osoby např. v rámci její svědecké výpovědi, popř. jí jinak umožnit vyjádřit se k záměru služebního funkcionáře postupovat právě tímto způsobem, a teprve nebude-li mít tato osoba nic proti tomu, lze podle názoru autora přistoupit k vydání rozhodnutí o podmíněném upuštění od uložení kázeňského trestu.

Literature

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 672–675. ISBN 978-080-7400-355-4.

POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 374–377. ISBN 978-80-7400-598-5.

PRŮCHA, P. *Správní řád. Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8

Stanovisko analyticko-legislativního oddělení Policejního prezidia České republiky k výkladu zákonných ustanovení ve spojitosti s rekodifikací přestupkového práva ke dni 1. 7. 2017 ze dne 8. srpna 2017.

Contact – e-mail

fiala@polac.cz

Problematické aspekty zajišťovacího institutu zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby v přestupkovém řízení

Tomáš Grygar

Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta,
Univerzita Palackého, Olomouc; Advokátní kancelář
Brož & Sokol & Novák, pobočka Přerov

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje novému zajišťovacímu institutu zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby, upravenému v § 84 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Autor v této souvislosti poukazuje na vybrané problémy a na některé aplikační otázky spojené s uplatňováním tohoto institutu. Po pečlivé analýze autor rovněž předkládá řešení de lege ferenda.

Keywords in original language

Odpovědnost za přestupky; zrušení právnické osoby; přeměna právnické osoby; objektivní odpovědnost.

Abstract

This paper deals with the new regulation of the prohibition of a dissolution and transformation of an artificial person under the Art. 84 No. 250/2016 (Law on administrative infractions). In this context, the author of this article emphasize many problems and application questions in the application of this legal institute. According to author, it is also necessary to propose de lege ferenda solutions.

Keywords

Liability for Administrative Offences; Dissolution of an Artificial Person; Transformation of an Artificial Person; Objective Responsibility.

1 ÚVOD

Nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen PřestZ), který nabyl účinnosti 1. července 2017, a s nímž se správní praxe stále teprve sžívá, přinesl dlouho očekávanou (re)kodifikaci obecné části přestupkového práva. Jednou z podstatných změn je vtažení právní úpravy přestupků právnických osob (dříve tzv. „správní delikty právnických osob“) do nového přestupkového zákona. Přestupková odpovědnost právnických osob a její specifika nebyla v minulosti v obecné rovině upravena a řízení o správních deliktech právnických osob se převážně řídilo správním řádem, který však nebyl schopen reflektovat četná specifika tohoto druhu řízení. V důsledku toho vznikaly četné mezery v právu, které bylo nutné vyplňovat ve správním právu značně problematickou analogií.¹ Rovněž Ústavní soud v této souvislosti v minulosti judikoval, že „*právní úprava správních deliktů a správních sankcí trpí mnoha nedostatky... Zatímco právní úpravu sankcí ukládaných za přestupky je možno pokládat za velkou vyhovující, úprava sankcí za jiné správní delikty je velmi špatná a chaotická...*“²

Ve vztahu k přestupkové odpovědnosti právnických osob obsahuje PřestZ částečně i po vzoru § 32 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob (dále jen „ZTOPO“) nový **zajišťovací institut** „*zákazů zrušení, zániku a přeměny právnické osoby*“, který je využitelný v situacích, kdy existuje důvodné podezření, že „*by se právnická osoba svým zrušením, zánikem či přeměnou mohla vyhnout potrestání, výkonu správního trestu nebo že by zmařila uspokojení nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení...*“ (§ 84 odst. 1 PřestZ). Cílem tohoto příspěvku není podat komplexní popisný výklad legální úpravy tohoto institutu, nýbrž upozornit na některé jeho problematické body, dosud v literatuře

¹ K použití analogie v této oblasti srov. např. rozsudek NSS č. j. 8 As 82/2010-55. Mnohdy bylo dokonce nezbytné vycházet z trestněprávní úpravy a doktríny – srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 5/2009-80. V podrobnostech rovněž: MATES, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 82–86; MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 28–49.

² Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

neřešené³, na antinomie jednotlivých ustanovení a v návaznosti na to pak případně navrhnout řešení *de lege ferenda*.

2 ÚČEL PRÁVNÍ ÚPRAVY

Prvotní otázkou, kterou je nutné si u každého nového institutu položit, je nepochybně jeho účel. Byť již nyní lze u některých autorů spatřit náznaky toho, že tento institut představuje efektivní nástroj ochrany poškozených osob při uspokojování jejich nároků, je nutné tato „nadšení“ mírnit a zdůraznit, že jeho jediným možným účelem je **zajištění existence obviněné právnické osoby po dobu trvání přestupkového řízení**.⁴ Existence osoby, proti níž lze řízení vést představuje jednu z nutných procesních podmínek (předpokladů) pro vedení řízení o přestupku, přičemž zánik právnické osoby (bez právního nástupce) v průběhu řízení má za následek jeho zastavení [§ 86 odst. 1 písm. k) PřestZ].⁵ **Tento institut tedy není sám o sobě schopen zabezpečit to, aby se právnická osoba fakticky nevyhnula výkonu správního trestu či nezmařila uspokojení nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení.**

K čemu bude dobrý (kromě „zajištění“ procesních podmínek řízení) výrok o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby, pokud **není právnické osobě fakticky zamezeno či omezeno nakládat se svým majetkem**? Pokud chce tedy zákonodárce skutečně zabránit tomu, aby právnická osoba mohla v průběhu přestupkového řízení zmařit uspokojení nároku na náhradu škody či výkonu správního trestu pokuty, nezbyde nic jiného, než v PřestZ po vzoru ZTOPO (§ 33 odst. 2) zakotvit zajišťovací opatření v podobě **omezení nakládání s majetkem** právnické osoby, který by zakotvil zákaz převést majetek na jiného či jej zatížit.⁶ Jako ještě invaziv-

³ Tento příspěvek představuje přepracovanou a podstatně doplněnou verzi mého dřívějšího článku: GRYGAR, T. Zákaz zrušení, zániku a přeměny právnické osoby v přestupkovém řízení: problematické body nové právní úpravy. *E-pravo.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zakaz-zruseni-zaniku-a-premeny-pravnicke-osoby-v-prestupkovem-řízení-problematicke-body-nove-právní-upravy-108297.html>

⁴ Příliš se v tomto koneckonců neliším ani od důvodové zprávy k PřestZ, s. 201.

⁵ Jelikož v případě zániku právnické osoby bez právního nástupce dochází k zániku odpovědnosti za přestupek [§ 29 písm. c) PřestZ], může správní orgán zastavit řízení i postupem dle § 86 odst. 1 písm. h) PřestZ.

⁶ Na rozdíl od zajištění majetku je však majetek stále s dispoziční sférou obviněného. Tato dispoziční sféra (možnost nakládat s věcí), je však omezena.

nější institut by bylo možné zmínit **zajištění majetku** či jeho části, přičemž na stát by následně přecházela i povinnost tento majetek spravovat, s tím, že náklady na tuto správu se hradí (alespoň v trestním procesu) ze státního rozpočtu.⁷ Jedná se však již o tak intenzivní zásah do majetkového práva, že jeho využití v rámci přestupkového řízení nepodporuji. V trestním procesu je tento institut koneckonců využitelný pouze tehdy, „*je-li obviněný stíhán pro trestný čin, za který vzhledem k povaze a závažnosti činu a poměrům obviněného třeba očekávat uložení trestu propadnutí majetku, a je obava, že výkon tohoto trestu bude zmařen nebo ztížen, může soud a v přípravném řízení státní zástupce majetek obviněného zajistit. Soud dále zajistí majetek obviněného vždy, uložil-li trest propadnutí majetku rozsudkem, který dosud nenabyl právní moci.*“⁸

Je rovněž otázkou, zda ustanovení § 84 PřestZ není zbytečné s ohledem na již existující možnost vydání předběžného opatření. Dle § 61 odst. 1 správního řádu může správní orgán „...*před skončením řízení rozhodnutím nařídí předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce.*“ Osobně se domnívám, že právní úprava obsažená v § 61 správního řádu není v zásadě použitelná na zákaz zrušení, zániku a přeměny právnické osoby. Důvodem je její poměrně úzká meritorní působnost. Ustanovení § 61 odst. 1 správního řádu nelze dle mého názoru s ohledem na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) vykládat extenzivně (zejména pokud jde o výklad pojmu „exekuce“). Dané ustanovení správního řádu je z povahy věci velmi obecné, neobsahuje tudíž kupř. úpravu oznamování rozhodnutí o zákazu zrušení zániku, zrušení či přeměny právnické osoby orgánu vedoucímu příslušný rejstřík. Není mi navíc z literatury ani praxe znám jediný případ, kdy by ustanovení § 61 odst. 1 správního řádu (předběžné opatření) bylo použito k vydání rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby v přestupkovém řízení.

⁷ § 11 zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ § 347 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

3 OSOBNÍ PŮSOBNOST

PřestZ výslovně neomezuje osobní působnost § 84 pouze na některé právnické osoby. Přesto je však otázkou, zda § 84 PřestZ skutečně může na všechny právnické osoby dopadat. V prvé řadě je nutné upozornit na to, že v českém právním řádu neexistuje jednotná právní úprava zrušení, zániku ani přeměny právnické osoby, což může vyvolávat aplikační potíže.⁹ Zadrugé je třeba upozornit na skutečnost, že daný institut *de facto* **znevýhodňuje tuzemské právnické osoby** (resp. právnické osoby se sídlem v ČR) před těmi zahraničními, které v nějaké podobě vyvíjejí činnost na území České republiky. Institut zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby bude moci být podle mého názoru **aplikovatelný pouze na právnické osoby se sídlem na území České republiky**, jelikož český zákonodárce (*argumentum a fortiori* – tím méně pak správní orgán) nemůže regulovat statusové otázky zahraničních právnických osob.¹⁰ Zdůrazněme přitom, že v důsledku europeizace správního práva, resp. existence tzv. transteritoriálních správních aktů¹¹ může na našem území (dokonce bez umístění pobočky) podnikat zahraniční právnická osoba např. v oblasti obhospodařování a administrace investičních fondů.¹² Na takovouto právnickou osobu nepůjde tento zajišťovací institut aplikovat.

S ohledem na skutečnost, že přestupku se může podle nového PřestZ dopustit rovněž veřejnoprávní právnická osoba (dokonce i při výkonu veřejné moci)¹³, je otázkou, zda bude tento zajišťovací institut aplikovatelný i na veřejnoprávní právnické osoby zřízené zákonem. Osobně se domnívám, že nikoliv, jelikož správní orgán svým rozhodnutím o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby nemůže do budoucna fakticky omezovat

⁹ Obdobně u ZTOPO (§ 32), který obsahuje podobný institut: DĚDIČ, Jan a Jiří ŘÍHA. In: ŠÁMAL, Pavel et al. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 521.

¹⁰ Tamtéž. Ve vztahu k § 84 PřestZ pak argumentaci přebírá i PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 368.

¹¹ K pojmosloví, vymezení a příkladům srov. HANDRLICA, J. Model vzájemného pasivního uznávání správních aktů. *Právní rozhledy*, 2017, č. 17, s. 589–595.

¹² § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2013 Sb. o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů, který je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES.

¹³ Blíže: GRYGAR, T. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2017, č. 12, s. 428.

zákonodárce v rozhodnutí, že zákonem zruší veřejnoprávní právnickou osobu, kterou předtím sám zákonem zřídil.

4 ZÁKAZ PŘEMĚNY PRÁVNICKÉ OSOBY VE VAZBĚ NA PŘECHOD ODPOVĚDNOSTI NA PRÁVNÍHO NÁSTUPCE.

V rámci diskuse na konferenci padl rovněž dotaz, zda je a zda má být účelem právní úpravy obsažené v § 84 PřestZ zakazovat **přeměnu**¹⁴ obviněné právnické osoby, pokud je přestupková odpovědnost právnických osob založena na koncepci přechodu odpovědnosti na právního nástupce (§ 33 PřestZ), resp. zda právní úprava zákazu přeměny obviněné právnické osoby není zbytečná. Osobně stojím na stanovisku, že zbytečná není. Je totiž nutné pamatovat na to, že vedle přeměn právnických osob, s nimiž je spojeno právní nástupnictví (a tudíž i přechod odpovědnosti na právního nástupce dle § 33 PřestZ), existují i typy přeměn, **s nimiž žádné právní nástupnictví spojené není, a není tedy vůbec možné ustanovení § 33 PřestZ o přechodu odpovědnosti na právního nástupce aplikovat.**

Typickým příkladem takové přeměny (která je uznána i za typ přeměny dle § 84 odst. 6 PřestZ) je **změna právní formy právnické osoby**. Dodejme, že dle § 360 zákona o přeměnách obchodních společností a družstev „*změnou právní formy právnická osoba nezaniká ani nepřechází její jmění na právního nástupce, pouze se mění její vnitřní právní poměry a právní postavení jejích společníků*.“ Problematická je situace rovněž u **přeměny formou převodu jmění na společníka**, která je za splnění stanovených podmínek možná u všech obchodních korporací s výjimkou družstev (§ 337 odst. 2 zákona o přeměnách). Podstatou tohoto typu přeměny je velmi zjednodušeně řečeno zrušení právnické osoby bez likvidace, s tím, že jmění společnosti převezme jeden tzv. přejímající společník na podkladě projektu převodu jmění (§ 339 zákona o přeměnách). Přejímajícím společníkem může být osoba právnická i fyzická – podmínkou je pouze to, aby byl přejímající ke dni vyhotovení projektu převodu jmění

¹⁴ Osobně považuji v zájmu zachování právní jistoty za správné, že PřestZ v ustanovení § 84 odst. 6 taxativním způsobem uvádí, co se rozumí přeměnou právnické osoby pro účely tohoto zákona. Přeměnou se pro účely PřestZ rozumí: sloučení, splynutí nebo rozdělení právnické osoby, převod jmění na společníka, změna právní formy právnické osoby nebo přemístění sídla právnické osoby do zahraničí.

i v době podání návrhu na zápis převodu jmění do obchodního rejstříku podnikatelem (§ 340 zákona o přeměnách). Jak však správně upozorňuje komentářová literatura, tak „*zákon vyžaduje statut podnikatele... ke dni podání návrhu, tedy nebrání tomu, aby přejímající společník následně podnikatelem být přestal.*“¹⁵ S ohledem na dosud nejasný názor právní teorie¹⁶ na otázku, zda k přechodu odpovědnosti za přestupek v režimu § 33 PřestZ dochází pouze v případě nástupnictví univerzálního, nebo i nástupnictví sukcesivního, stejně jako na nejasnosti ohledně toho, zda přestupková odpovědnost právnické osoby může přecházet z osoby právnické i na osobu fyzickou (ať už podnikající či nepodnikající), jevil by se přechod odpovědnosti v případě přeměny právnické osoby převodem jmění na společníka jako velmi problematický.

5 NEMOŽNOST VYDAT ROZHODNUTÍ VE ZKRÁCENÉM ŘÍZENÍ: ZÁKLADNÍ PROBLÉM PRÁVNÍ ÚPRAVY?

Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny obviněné právnické osoby se vydává v klasickém **nezkráceném řízení**, jehož součástí by mělo být i dokazování – vydání rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby **nemůže být prvním úkonem v řízení**¹⁷, a to na rozdíl od zrušení tohoto zákazu (§ 84 odst. 3 PřestZ). V rámci tohoto řízení má obviněný plná procesní práva, včetně možnosti nahlížet do spisu (§ 38 správního řádu), možnosti seznámit se a vyjádřit se k podkladům pro vydání správního rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu), možnosti navrhnout důkazní prostředky (§ 36 odst. 1 správního řádu), a to bez omezení koncentrační

¹⁵ HAVEL, B. In: HAVEL, B., I. ŠTENGLOVÁ et al. *Zákon o přeměnách obchodních společností a družstev*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 1005.

¹⁶ Osobně se přikláním k závěru, že k přechodu odpovědnosti na právního nástupce v režimu § 33 PřestZ dochází pouze v případě nástupnictví univerzálního. Zatímco přechod odpovědnosti z právnické osoby na fyzickou osobou podnikající dle mého možný je, v případě fyzické osoby nepodnikající to již neplatí. V podrobnostech můj starší příspěvek: GRYGAR, T. *Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě*. Právní rozhledy, C. H. Beck, č. 12, 2017, s. 430. Tento závěr včetně argumentace byl převzat např. v KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 197–198.

¹⁷ Shodně PRŮCHA, P. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 483.

zásadou, možnosti namítat podjatost úřední osoby (§ 14 odst. 3 správního řádu) apod. Lze tedy hovořit o jakémsi „řízení v rámci řízení“. Rozsah práv, která má k dispozici obviněná osoba ještě před vydáním rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny (resp. nemožnost vydat rozhodnutí jako první úkon v řízení), pochopitelně poskytuje prostor pro procesní obstrukce nejrůznějšího charakteru. To samozřejmě vyvolává otázku o efektivitě tohoto institutu. V průběhu řízení o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby, **právnická osoba může stihnout zaniknout a samotné přestupkové řízení pak bude muset být zastaveno** [§ 86 odst. 1 písm. k) PřestZ], protože jej nebude proti komu vést. Jinými slovy: Bude-li příslušný orgán právnické osoby chtít, aby došlo k jejímu zrušení či přeměně, tak k tomu zcela legálně dojde, a to v časovém prostoru mezi zahájením řízení o zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby a doručením (oznámením) rozhodnutí o tomto zákazu. Nic na tom nezmění ani fakt, že bude-li již takovéto rozhodnutí vydáno a doručeno, lze proti němu sice podat **odvolání**, to však **nemá odkladný účinek** (§ 84 odst. 2 PřestZ).

Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku či přeměně právnické osoby dle § 84 PřestZ bude muset správní orgán oznámit orgánu veřejné moci, který vede příslušný rejstřík, registr či evidenci právnické osoby (§ 84 odst. 4 PřestZ) – to platí *per analogiam* i pro zrušení tohoto rozhodnutí. PřestZ neobsahuje žádné konkrétní lhůty, v nichž by měl správní orgán zánik důvodů pro vydání rozhodnutí přezkoumávat. Samotné zrušení zákazu po odpadnutí důvodů pro jeho vydání však bude muset učinit bez zbytečných průtahů (subsidiární aplikace § 6 odst. 1 správního řádu).¹⁸

PřestZ výslovně neřeší ani otázku, pokud by bylo správní rozhodnutí doručeno nejprve obviněné právnické osoby a až s určitým zpožděním by o něm byl uvědoměn orgán veřejné moci vedoucí veřejný rejstřík, přičemž v mezidobí by došlo ke zrušení právnické osoby. Stojím na stanovisku, že v takovém případě by soukromoprávní jednání směřující ke zrušení, zániku

¹⁸ Shodně KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 513.

či přeměně právnické osoby bylo nutné považovat za **absolutně neplatné** (§ 588 ObčZ), a to pro zjevný rozpor s veřejným pořádkem.¹⁹

Smysluplnost a efektivitu tohoto institut pro (s)právní praxi tudíž shledávám jako velmi malou. Zákonodárce se při tvorbě § 84 PřestZ v mnoha aspektech nepochybně inspiroval právní úpravou v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob. Dlužno však zdůraznit, že koncepce tohoto institutu v rámci trestního procesu je však velmi zjednodušeně řečeno postavena na tom, že k zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby v zásadě dochází „automaticky“ spolu se zahájením trestního stíhání vůči ní (§ 32 odst. 1 TOPO), tj. nikoliv vydáním separátního rozhodnutí, které je výsledkem jakéhosi „řízení v rámci řízení“, jako je tomu v právní úpravě dle PřestZ. Hodlá-li právnická osoba provést úkony směřující k jejímu zrušení, zániku nebo přeměně, je povinna toto neprodleně v přípravném řízení trestním oznámit státnímu zástupci a v řízení před soudem pak předsedovi senátu, a to před provedením těchto úkonů, jinak jsou stíženy neplatností (§ 32 odst. 1 TOPO). Dle převažujících názorů by se jednalo o neplatnost absolutní.²⁰ Je na úvaze, zda by institut zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby neměl i v přestupkovém řízení působit „automaticky“ (patrně okamžikem oznámení rozhodnutí o zahájení řízení o přestupku), a to kupříkladu v řízeních o přestupcích, kde právnickým osobám reálně hrozí pokutu v řádu alespoň desítek milionů korun (typicky právo kapitálového trhu, právo hospodářské soutěže...). Na druhou stranu je však zároveň třeba přiznat, že může být poměrně obtížné *a priori* stanovit případy, u kterých bude třeba vždy trvat na využití tohoto institut, a kdy aplikace tohoto institutu nebude nepřiměřená povaze protiprávního jednání.²¹

¹⁹ Komentářová literatura si pak vystačila se závěrem, že předběžná vykonatelnost správního rozhodnutí má za následek nemožnost zrušení, zániku či přeměny právnické osoby okamžikem doručení správního rozhodnutí. JEMELKA, L. In: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 749.

²⁰ DĚDIČ, J. a J. ŘÍHA. In: ŠÁMAL, P., J. DĚDIČ, T. GRÍVNA et al. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 582; nebo FENYK, J., L. SMEJKAL a L. BILÁ. *Trestní odpovědnost právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 166.

²¹ Obdobně DĚDIČ, J. a J. ŘÍHA. In: ŠÁMAL, P., J. DĚDIČ, T. GRÍVNA et al. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 582.

6 KRITÉRIUM ZJEVNÉ NEPŘIMĚŘENOSTI

PřestZ stanovuje, že institut zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby nebude možné aplikovat v případech, kdy by byl „*takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku...*“ (§ 84 odst. 1 PřestZ). Zákonodárce jako by implicitně předpokládal, že institut lze využít i tehdy, když je vzhledem k povaze a závažnosti přestupku nepřiměřený; nesmí být však nepřiměřený zjevně. **To je podle mého názoru nesprávné a výraz „zjevně“ by měl být při nejbližší novelizaci vypuštěn.** Koneckonců s kritériem **zjevné** nepřiměřenosti nepracuje ani § 32 ZTOPO (postačuje „prostá“ nepřiměřenost). Zjevnost je v zásadě synonymem pro evidentnost (zřejmost) a nutně nemusí vypovídat o skutečné míře (ne)přiměřenosti postupu. Lze tedy konstatovat, že „*zákonné kritérium zjevnosti nemusí být přímo úměrné intenzitě překročení mezí výkonu práva.*“²² Oprávnění orgánu veřejné moci by podle mého názoru neměla být takto konstruována. **Otázka zjevnosti totiž nevypovídá nic o skutečné intenzitě úkonu/postupu, nýbrž toliko pouze o jeho vnější podobě, která může mít s tou skutečnou pramálo společného.**

Cum grano salis nelze pochopitelně vyloučit ani případy, že daný institut bude **zneužíván** v rámci konkurenčního boje v podobě nařknutí konkurenta z přestupku, následně správní orgán vydá rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby a v důsledku toho dojde například k dočasnému zabránění fúze obviněné právnické osoby do konkurenčně silnějšího subjektu.²³ Zejména s ohledem na velmi „podivné“ vyjádření proporcionality v ustanovení § 84 odst. 1 PřestZ (zjevnost) je otázkou, jak bude tento institut správními orgány v praxi aplikován. Proti rozhodnutí správního orgánu o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby lze sice podat odvolání, to však nemá odkladný účinek (§ 84 odst. 2 PřestZ) – lze tak hovořit o **předběžné vykonatelnosti správního rozhodnutí**. Správní žaloba proti takovému rozhodnutí nebude dle mého názoru přípustná

²² Pracovní verze návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Část I návrhu ze dne 17. 8. 2014, s. 4.

²³ GRYGAR, T. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2017, č. 12, s. 432.

s ohledem na kompetenční vyluku ve smyslu § 70 písm. b) SŘS (úkon předběžné povahy).

7 ZÁVĚR

Osobně patřím k těm, kteří existenci nového PřestZ, v rámci něhož je nově upravena i přestupková odpovědnost právnických osob, vítají. Na druhé straně je však bohužel nutné konstatovat, že konkrétně právní úprava přestupkové odpovědnosti právnických osob v PřestZ obsahuje řadu nedostatků a chyb v rovině koncepční, legislativně-technické i čistě praktické.²⁴ Nedostatky se nevyhnuly ani právní úpravě institutu zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby (§ 84 PřesZ). Byť většina problematických otázek je řešitelná výkladem, pléduji za některé legislativní změny – zejména za odstranění slova „zjevně“ v § 84 odst. 1 PřestZ. Současně je nutné pamatovat na to, že tento institut sám o sobě může nanejvýš zajistit existenci právnické osoby v průběhu přestupkového řízení. I o tom lze však pochybovat, jelikož rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku či zrušení právnické osoby nemůže být prvním úkonem v řízení, což představuje klíčový problém právní úpravy z pohledu její efektivnosti. Bude-li příslušný orgán právnické osoby chtít, aby došlo k jejímu zrušení či přeměně, tak k tomu zcela legálně dojde, a to v časovém prostoru mezi zahájením řízení o zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby a doručením (oznámením) rozhodnutí o tomto zákazu.

Literature

- BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 674 s.
- FENYK, J., L. SMEJKAL a L. BÍLÁ. *Trestní odpovědnost právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 251 s.
- GRYGAR, T. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2017, č. 12, s. 426–432.

²⁴ Blíže např. má kapitola v monografii: GRYGAR, T. Odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přestupky. In: FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 46–57.

GRYGAR, T. Odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přestupek. In: FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 46–57.

GRYGAR, T. Zákaz zrušení, zániku a přeměny právnické osoby v přestupkovém řízení: problematické body nové právní úpravy. *E-pravo.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zakaz-zruseni-zaniku-a-premeny-pravnicke-osoby-v-prestupkovem-řízení-problematicke-body-nove-pravni-upravy-108297.html>

HANDRLICA, J. Model vzájemného pasivního uznávání správních aktů. *Právní rozhledy*, 2017, č. 17, s. 589–595.

HAVEL, B., I. ŠTENGLOVÁ et al. *Zákon o přeměnách obchodních společností a družstev*. Praha: C. H. Beck, 2010, 1185 s.

JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s.

KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 860 s.

MATES, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 82–86.

MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 28–49.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s.

ŠÁMAL, P., J. DĚDIČ, T. GRÍVNA et al. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, 930 s.

Contact – e-mail

tgrýgar@gmail.com; tgrýgar@akebsn.eu

Uplatnění zásady volného hodnocení důkazů v přestupkovém řízení

Jana Janderová

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstract in original language

Cílem příspěvku je analyzovat uplatnění zásady volného hodnocení důkazů v přestupkovém řízení. Zkoumána je zejména relevantní judikatura správních soudů a Evropského soudu pro lidská práva týkající se rozsahu dokazování, zákazu sebeobviňování, volného hodnocení důkazů správním orgánem a naplňování zásady materiální pravdy. V závěru příspěvek akcentuje specifika hodnocení důkazů v přestupkovém řízení oproti jejich hodnocení v správním řízení vedeném výlučně v režimu správního řádu.

Keywords in original language

Přestupek; volné hodnocení důkazů; materiální pravda; zákaz sebeobviňování; správní orgán; správní řízení.

Abstract

The aim of the paper is to analyse the application of the principle of free evaluation of evidence in administrative offense proceedings. In particular, the relevant case law of administrative courts and the European Court of Human Rights concerning the extent of evidence, the free assessment of evidence by the administrative authority, prohibition of self-incrimination, and the fulfilment of the principle of material truth have been examined. In conclusion, the paper emphasizes the specifics of the evaluation of evidence in the administrative offense proceedings in comparison with their assessment in the administrative proceedings, which is carried out exclusively in the Code of Administrative Procedure regime.

Keywords

Administrative Delict; Principle of Free Evaluation of Evidence; Principle of Material Truth; Prohibition of Self-Incrimination; Administrative Body; Administrative Proceedings.

1 ÚVOD

Hlavním úkolem správního orgánu, který vede přestupkové řízení, je zjistit, zda se stal určitý skutek, zda tento skutek je možné hodnotit jako přestupek a kdo je pachatelem tohoto skutku. Pro správné rozhodnutí o správním trestu či ochranném opatření je třeba zjistit i další okolnosti případu. Ke zjištění těchto skutkových okolností případu slouží zejména dokazování.

Teoreticky lze odlišit několik fází dokazování. Důkazy je nejprve třeba vyhledat, následně provést, poté prověřit jednotlivě i v souboru a nakonec je vyhodnotit a vyvodit z nich závěry. Jednotlivé fáze dokazování však v praxi nejsou takto oddělené, vzájemně se prolínají a hranice mezi nimi je často neznatelná. Správní orgán tak například dílčím způsobem hodnotí důkaz už při jeho provádění a provedený důkaz může správní orgán nasměrovat k vyhledání dalších důkazů.

Dokazování je běžnou součástí správních řízení, ať už je jejich smyslem rozhodování o uložení sankce či jiné povinnosti, nebo rozhodování o právech. Specifika dokazování v přestupkovém řízení oproti dokazování v jiných správních řízeních, ve kterých se nerozhoduje o vině a trestu, odrážejí skutečnost, že se správní trestání blíží soudnímu trestání a dle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva se i na správní trestání vztahují limity ochrany práv obviněných vyplývající z čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Tato skutečnost má svůj odraz v uplatnění zásady materiální pravdy, zásady vyšetřovací, volného hodnocení důkazů a zákazu sebeobviňování. Tyto zásady se uplatňují zároveň, navzájem se prolínají a spolupůsobí. Ze stejného důvodu lze subsidiárně použít i vybraná ustanovení trestního řádu týkající se volného hodnocení důkazů. Soudní judikatura dovodila přípustnost analogie trestního práva pro přestupkové řízení právě z důvodu aplikovatelnosti stejných principů. Pravidla stanovená trestním právem lze analogicky použít v přestupkovém řízení, neřeší-li spornou otázku předpis správního práva a zároveň analogie není k újmě účastníka řízení.¹ Z tohoto důvodu jsou v článku analyzována rovněž vybraná rozhodnutí trestních soudů, respektive rozhodnutí evropských soudů, která se vztahují k trestním řízením.

¹ V podrobnostech viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, sp. zn. 2 As 60/2008-111.

Příspěvek se věnuje zejména hodnocení důkazů a zásadě jejich volného hodnocení, nicméně právě z důvodu prolínání jednotlivých fází dokazování a základních zásad správního trestání se dotýká i ostatních fází dokazování a vlivu dalších základních zásad na dokazování. Cílem je analyzovat relevantní judikaturu domácích správních soudů i soudů evropských a vymezit zvláštnosti dokazování v přestupkovém řízení.

2 ZJIŠŤOVÁNÍ SKUTKOVÉHO STAVU V PŘESTUPKOVÉM ŘÍZENÍ

Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“ nebo „ZoPřest“) sám komplexně problematiku dokazování v řízení o přestupcích neupravuje. Výslovně je upraven pouze výslech obviněného, jehož vybraným aspektům (zákaz sebeobviňování) se článek dále věnuje v části třetí. Tam, kde v přestupkovém zákoně chybí výslovná právní úprava, užije se podpůrně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „SŘ“). Zásada volného hodnocení důkazů, již je tento článek věnován, je upravena v ustanovení § 50 odst. 4 SŘ. Dle něj správní orgán hodnotí důkazy dle volné úvahy, není-li pro něj ze zákona některý podklad závazný. Zásada volného hodnocení důkazů však musí být vždy aplikována v kontextu dalších zásad správního řízení, jež spolupůsobí a vzájemně se doplňují.² Z tohoto důvodu je v článku věnována pozornost i souvisejícím zásadě materiální pravdy a vyšetřovací zásadě.

Celý proces dokazování je ovlivněn zásadou materiální pravdy, obsaženou v § 3 SŘ. V souladu s ní má správní orgán povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 SŘ. Smyslem této zásady je zajistit, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně tak, aby případ mohl být řádně posouzen, a to při zachování zásady

² Tomu odpovídá i výrok Nejvyššího soudu ČR, který uvedl, že „pokud byly důkazy v hlavním líčení provedeny v souladu se zásadami ústnosti a bezprostřednosti (§ 2 odst. 11, 12 TrŘ) a jejich hodnocení vyústilo do skutkových a právních závěrů, které nejsou v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 6 TrŘ), nelze bez dalšího, pouze na základě akcentování jinak vyhodnocených důkazních souvislostí, braničích pouze s větší či menší mírou pravděpodobnosti, zrušit pravomocné soudní rozhodnutí a nutit soud k přehodnocení již jednou vyslovených závěrů“. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. září 2001, sp. zn. 4 Tz 172/2001.

legality, přiměřenosti, předvídatelnosti a řešení věcí v souladu s veřejným zájmem. Pro přestupkové řízení je specifický současný požadavek na zachování presumpce nevin. Správní orgán tedy musí obviněnému prokázat vinu, ten naopak nemusí prokazovat nic, a správní orgán musí směřovat dokazování k tomu, aby provedl dostatek důkazů, ze kterých vina vyplývá a takových, které vyvrací případné pochybnosti. Podstatu zásady materiální pravdy shrnul Nevyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 2 As 46/2005-55, tak, že: „[S]právní orgán je povinen postavit nad vší rozumnou pochybnost na jisto, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. Existuje-li rozumná pochybnost, tj. existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (in dubio pro reo). Důkazní břemeno k prokázání, že deliktního jednání se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se deliktního jednání nedopustil.“

Zároveň se v přestupkovém řízení uplatní i zásada vyšetřovací obsažená v ustanovení § 50 odst. 3 SŘ. Správní orgán má povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, kde má být z moci úřední uložena povinnost (kterým bezesporu přestupkové řízení je), musí správní orgán i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Shrňme-li to, správní orgán musí vyhledat dostatečné množství důkazů, tyto provést v souladu se zákonem a následně pomocí pravidel logiky dospět k závěru, zda z těchto důkazů vyplývá vina obviněného, o které nejsou důvodné pochybnosti. Nedostojí-li správní orgán těmto povinnostem, a přitom uzná obviněného vinným, bude to zpravidla znamenat vadu jeho rozhodnutí, která může způsobovat jeho nezákonnost.

2.1 Předmět dokazování

Výše zmíněná zásada materiální pravdy v kombinaci s vyšetřovací zásadou určují, co má být předmětem dokazování. Předně je třeba dokázat pouze okolnosti důležité pro řízení o přestupku, nikoliv tedy irelevantní skutečnosti. Za relevantní lze považovat takový důkaz, který vypovídá o skutečnosti,

jež je předmětem zjišťování v řízení, a to, že se stala a jak se stala, činí pravděpodobnějším nebo naopak méně pravděpodobným, než by tomu bylo bez tohoto důkazu. Důkazy nesouvisející, jež jsou neupotřebitelné, se provádět nebudou.

Zpravidla se budou dokazovat okolnosti tvořící znaky skutkové podstaty – např. jednání (včetně toho, zda byl skutek dokonán, zda šlo o hromadný či trvající delikt), následek, výši škody, příčinná souvislost, zavinění, naplnění podmínek odpovědnosti (věk, přičetnost, liberační důvody o právnické osoby), existence důvodů vylučujících odpovědnost či podmínek pro zánik trestnosti. Dále je podstatné zjistit okolnosti důležité pro volbu trestu resp. ochranného opatření – závažnost přestupku, přitěžující a polehčující okolnosti, recidivu, okolnosti osobních poměrů, u pokusu do jaké míry se přiblížil dokonatému přestupku apod. Kromě toho mohou být předmětem dokazování okolnosti důležité pro hodnocení věrohodnosti důkazů – schopnost svědka náležitě vnímat a vysvětlit, co vnímal, vztah svědka k obviněnému a další.

2.2 Rozsah dokazování

Zásada materiální pravdy také poskytuje odpověď na otázky potřebného množství důkazů a kdy je možné dokazování ukončit. Bezesporu jich musí být dostatek pro to, aby si správní orgán mohl řádně utvořit představu o skutkových okolnostech případu, a to takovou, kdy nevznikají důvodné pochybnosti o tom, že tato představa je správná.³ K tomu lze odkázat na argumentaci Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008: „*Pokud žalovaný poznamenává, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, nelze si to vykládat jako*

³ Přetrvávají-li pochybnosti, je třeba v dokazování pokračovat. Není-li je možné už dalšími důkazy odstranit, pak je třeba vycházet z toho, že vina nebyla prokázána. Blíže k tomu viz náleze Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01: „... není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj., jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, nutno rozhodnout ve prospěch obviněného. Hodnocení důkazů ve smyslu § 2 odst. 6 trestního řádu se rozumí hodnocení věrohodnosti a pravdivosti důkazů, hodnocení jejich závažnosti, jakož i hodnocení jejich zákonnosti. Volné hodnocení důkazů je pak procesní maximou, dle níž trestním řádem není dána apriorní hierarchie vahy či důkazní síly důkazních prostředků.“ Závěry nálezu jsou použitelné i pro přestupkové řízení právě vzhledem k tomu, že se na něj shodně s trestním řízením vztahují zásady materiální pravdy, vyšetřovací a presumpce nevinny.

možnost správního orgánu spokojit se s minimem podkladů (úřední záznamy a doznání) a upustit od dalšího dokazování jen proto, že tyto podklady nejsou navzájem v rozporu. Správní orgán je naopak povinen sbírat tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvrácení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny najiště.“

S dostatečným počtem důkazů souvisí také problematika tzv. „opomenutých důkazů“. Navrhne-li účastník řízení provedení důkazu, musí jej správní orgán provést, a pokud tak neučiní, je povinen přesvědčivě a racionálně odůvodnit, proč považoval provedení navrženého důkazu za nadbytečné či nepodstatné.⁴

Zároveň se uplatňuje jako jistý korektiv zásada hospodárneho výkonu veřejné správy, jež brání průtahům v řízení způsobeným prováděním důkazů dokazujících pouze skutečnost, jež již byla nade vší pochybnost prokázána. Lze tedy shrnout, že důkazů nesmí být ani málo, ani zbytečně příliš, a je na správním orgánu, aby požadavku na patřičné množství důkazů dostál a logicky zdůvodnil, proč považuje provedené důkazy za dostačující.

3 HODNOCENÍ DŮKAZŮ

Hodnocením jednotlivých důkazů se správní orgán zabývá průběžně v celém procesu dokazování. Zhodnocením jednoho důkazu se určí jeho vztah k okolnostem vyšetřovaného přestupku a jeho věrohodnost. Toto zhodnocení pak může nasměrovat správní orgán k provedení dalších důkazů, respektive jejich odmítnutí.

Co je tedy třeba u každého důkazu hodnotit? Nejprve se musí hodnotit závažnost důkazu – jeho upotřebitelnost v řízení (není dokazovaná skutečnost irelevantní?). Poté, co správní orgán vyloučí irelevantní důkazy, musí postupovat v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 správního řádu s hodnocením zákonnosti důkazu, tedy zda byl důkaz získán a proveden v souladu s právními předpisy. Shledá-li konkrétní důkaz nezákonným, nesmí jej pro zjištění skutkových okolností případu použít. V opačném případě může být rozhodnutí stíženo procesní vadou podstatného charakteru,

⁴ Z mnohých lze k tomu citovat například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 2 As 29/2010.

kteřá způsobí nezákonnost celého rozhodnutí. Tak by tomu bylo například, nebyl-li by svědek řádně poučen o svém právu nevypovídat.

Dále se hodnotí pravdivost důkazu. Lhal svědek, případně mohl vůbec svými smysly tvrzenou skutečnost vnímat? Může mít zájem na tom, aby svou výpověď obviněného poškodil? V neposlední řadě je též třeba posoudit, zda je důkaz přímý, či nepřímý. Vina může být prokázána pouze na základě nepřímých důkazů, nicméně tyto musí tvořit ucelený logicky provázaný řetězec, v němž žádný důkaz nezpochybňuje pravost, věrohodnost a přesvědčivost důkazů ostatních.⁵

Důkazy však nelze hodnotit izolovaně, teprve zhodnocením všech důkazů společně lze dospět k závěru o skutkových okolnostech případu. V celku správní orgán důkazy hodnotí, když jsou provedeny všechny, jež považuje za dostačující ke zjištění relevantních skutečností. Dohromady se stanovuje důkazní moc.

3.1 Zákaz sebeobviňování

Přestupkový zákon obsahuje zvláštní úpravu dokazování pouze ohledně výslechu obviněného. Podle ustanovení § 82 odst. 1 ZoPřest má správní orgán povinnost vyslechnout obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv. Odstavce 2 a 3 téhož ustanovení ZoPřest zakládají právo obviněného nevypovídat, povinnost správního orgánu jej o tom poučit a právo obviněného klást otázky účastníkům, svědkům a znalcům.

Kromě toho, že obviněný nesmí být vyslýchán za stejných podmínek jako svědek, má zároveň právo nevypovídat. Je tedy na něm, jakou procesní strategii zvolí – zda bude mlčet, či předkládat důkazy k prokázání své nevin. Může i lhát. Podle § 82 odst. 2 ZoPřest, nesmí správní orgán obviněného nutit k výpovědi ani doznání. To však neznamená, že by úřední osoba nemohla klást obviněnému otázky.⁶ Zákaz sebeobviňování – zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* – vyplývá pro trestní stíhání z čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle kterého má obviněný právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven. Obdobně je obsažen

⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 8 As 10/2006.

⁶ MATEŠ, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 159.

v článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Přestupkový zákon jej pak výslovně rozšiřuje i na řízení o přestupku.⁷ Zákaz sebeobviňování platí i při výslechu statutárního orgánu obviněné právnické osoby.⁸

O právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech musí být obviněný poučen. Přestupkový zákon nic bližšího o tomto poučení neuvádí. Mělo by však být srozumitelné a přiměřené věku a rozumovým schopnostem obviněného. Chybějící, nesprávné, nejasné či zmatečné poučení bude mít za následek nezákonnost získané výpovědi, která bude coby podklad rozhodnutí nepoužitelná.

Rovněž evropské soudy uznávají povinnost dodržovat zákaz sebeobviňování v případech, které jsou v českém právním řádu trestatelné jako přestupky. Přitom sebeobviňováním se rozumí i donucování (například pokutami) k poskytování listin či jiných materiálů obsahujících informace, jež mohou přispět k prokázání viny. Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) v rozsudku *Funke vs. Francie* ze dne 25. února 1993 (č. 10828/84) shledal porušení zákazu sebeobviňování i v případě deliktu trestaného dle devizových předpisů: „[...] orgány vyprovokovaly usvědčení pana Funkeho, aby získal určité listiny, o nichž byly přesvědčeny, že musejí existovat, ačkoli si nebyly touto skutečností jisty. Protože nebyly schopny či ochotny si je opatřit jiným způsobem, pokusily se přimět stěžovatele, aby předložil důkazy o trestných činech, které údajně spáchal. Zvláštní rys celního práva [...] nemohou ospravedlnit takovéto porušení práva každého, kdo je obviněn z trestného činu“, v mezích samostatného významu tohoto výrazu zakotveného v článku 6, aby mlčel a nepřispíval k obvinění sama sebe. Proto byl článek 6 odst. 1 porušen.“

V určitých případech může být sporné, jaké jednání státního orgánu může být považováno za nucení k sebeobviňování. Za jistých okolností jím může být i výzva k předložení některých důkazů, za jiných okolností však nikoliv (více k tomu v pasáži příspěvku věnované řízením navazujícím na kontrolu). V citované věci *Funke vs. Francie* bylo rozhodujícím důvodem pro závěr ESLP o porušení zákazu sebeobviňování to, že správní orgány měly možnost si obstarat důkazy proti obviněnému samy, byť s větší obtíží. Namísto

⁷ Povinnost respektovat zákaz sebeobviňování v přestupkovém řízení judikoval Ústavní soud již za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., v nálezu I. ÚS 1849/2008.

⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 05. 2010, sp. zn. 8 Afs 58/2009.

toho, aby kontaktovaly banky v zahraničí, nutily donucovacími pokutami obviněného, aby sám poskytl výpisy z účtů a další doklady o přeshraničních peněžních transakcích. V rozsudku Velkého senátu ESLP ze dne 11. července 2006 ve věci *Jalloh vs. Německo* (č. 54810/00) se ESLP věnoval detailněji těmto sporným případům. V bodě 101 rozsudku stanovil kritéria tzv. čtyřstupňového testu k principu sám sebe neobviňovat, kdy je třeba hodnotit vždy

1. povahu donucení,
2. stupeň donucení,
3. existenci relevantních záruk v trestním řízení,
4. jak je takto získaný důkazní materiál použit.

ESLP tedy zdůraznil potřebu vnímat specifika případu. Vždy záleží na okolnostech daného případu a jakékoliv vyžadování informací po účastníku řízení nelze a priori ve světle judikatury ESLP považovat za porušení zákazu sebeobvinění.

3.2 Řízení navazující na kontrolu

Takováto specifika mohou vykazovat zejména případy, kdy přestupkové řízení navazuje na kontrolu provedenou v rámci správního dozoru, jestliže je shledáno pochybení kontrolovaného subjektu, za které hrozí správní trest. Ustanovení § 81 ZoPřest stanoví, že v takovém případě mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Jistou paralelu tohoto ustanovení lze nalézt v § 150 odst. 2 SŘ, dle kterého v řízení o příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený dle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu. Na rozdíl od citovaného ustanovení správního řádu, přestupkový zákon kromě kontrolního protokolu připouští jako podklad rozhodnutí o přestupku rovněž jiné skutečnosti zjištěné při kontrole. Není rozhodné, zda

tyto skutečnosti jsou obsažené v protokolu o kontrole, či nikoliv (byť by tam všechna kontrolní zjištění být uvedena měla v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 písm. h) zák. č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, v platném znění).

To však není možné vykládat tak, že vždy budou pro rozhodnutí o vině a trestu za přestupek postačovat podklady získané při kontrole. Dohledový správní orgán je povinen postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy a nebude-li moci z kontrolního protokolu a dalších získaných podkladů dospět k závěru, že skutkové okolnosti případu jsou zjištěny bez důvodných pochybností, bude muset v dokazování pokračovat v přestupkovém řízení.⁹ K tomu je možné citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. 6 As 196/2018, kde se uvádí: „*Jak správně poznamenal krajský soud, žádný zákon nepočítá s koncentrací výhrad proti kontrolnímu zjištění jen do námitek podle kontrolního řádu. (...) [N]emohl být protokol o kontrole dostatečným důkazem pro závěr, že žalobkyně nedodržela povinnosti spojené s používáním žíravých chemických látek a nevybavila svou provozovnu lékárnickou... Jako vhodný důkaz k odstranění rozporů vzniklých ve správním řízení se jevil právě výslech zaměstnankyně žalobkyně. Argumentem, že tyto osoby jsou jen z důvodu zaměstnaneckého poměru k žalobkyni automaticky podjaté a nedůvěryhodné, stěžovatel fakticky hodnotí výsledky potenciálních svědků ještě před jejich provedením, což nelze akceptovat. (...) Není ani relevantní, že žalobkyně výslech svědků výslovně nenavrhl. Stěžovatel totiž není jejími důkazními návrhy vázán (jak sám uznal), je však povinen provést ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 věta druhá správního řádu).*“

V přestupkovém řízení navazujícím na kontrolu se pro úpravu výše zmíněného ustanovení § 81 ZoPřest tedy mohou stát podkladem pro rozhodnutí o přestupku důkazy, které byly získány postupem nikoliv podle přestupkového zákona, ale podle kontrolního řádu, v jehož úpravě jsou jisté odlišnosti. Zajímavé to je právě v souvislosti se zákazem sebeobviňování, jak byl popsán výše. V kontrolním řízení mají dohledové správní orgány pravomoc požadovat po kontrolovaném subjektu předložení veškerých listin, sdělení skutečností a předložení jiných důkazů, které souvisí s prováděnou kontrolou. Zákaz sebeobviňování se v kontrolním řízení neuplatní, neboť by byl

⁹ Zároveň tomu nasvědčuje i kontrolní řád, který v ustanovení § 14 odst. 3 předpokládá, že případné námítky proti protokolu je možné vyřídit i v navazujícím správním řízení, ve kterém se rozhoduje o uložení sankce nebo o nápravném opatření, jestliže takovéto řízení bylo zahájeno dříve, že bylo o námitkách rozhodnuto.

v rozporu s cílem provádění kontrol. Takto judikují i správní soudy, vyjít lze například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. 6 As 159/2014-52: „[...] že orgán dohledu je i pod brožbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání i vůči němu. Samotná povinnost předložení existujících dokumentů tak není sebeobviněním, neboť adresátovi povinnosti nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal. [...] Nejvyšší správní soud tak je názoru, že povinnost provozovatele vysílání předložit Radě na její výzvu zákazem odvyšláního pořadu je poskytnutím součinnosti předložením existujícího dokumentu a není v rozporu se zákazem sebeobvinění. Opačný názor by znamenal eliminaci kontrolní činnosti orgány veřejné moci.“ Z poslední doby pak obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 1 As 84/2018: „Inspekce primárně vyžadovala stěžovatelku k předložení dokumentů, jejichž vedení jí ukládá zákon o odpadech. V takové souvislosti nelze z povahy věci hovořit o porušení zákazu sebeobviňování, neboť samotné předložení dokumentů, které musela stěžovatelka vést na základě zákona, nemůže vést k obvinění sebe samého. Ve vztahu k dalším dotazům lze uvést, že inspekce požadovala zejména předložení písemných smluv či písemné zachycení ústních dohod spojených s nakládáním s odpady. Jinými slovy, inspekce požadovala pouze sdělení, kdo a na základě jakého právního titulu s odpady pocházejícími z provozu stěžovatelky nakládal. Podle Nejvyššího správního soudu jen na základě předložení takovýchto smluv nelze učinit okamžitý závěr o odpovědnosti stěžovatelky či jiné osoby za správní delikt. Inspekce proto neporušila zákaz sebeobviňování.“

Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁰ potvrzuje dřívější rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství (nyní Soudního dvora EU) k otázce zákazu sebeobviňování v řízeních o správních deliktech ve věci *Orkem vs. Komise* ze dne 18. 10. 1989 (č. 374/87). Soud se zabýval požadavkem Komise, aby jí kontrolovaná společnost poskytla veškeré informace, kterými disponuje, a to za účelem vyšetřování možných přečinů proti soutěžnímu právu Evropských společenství. V rozhodnutí soud respektoval velice úzce vymezený princip zákazu sebeobviňování. Komise dle jeho závěrů soudu

¹⁰ Dále například dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014-52 pouhým vyžádáním skutkových vyjádření a již existujících listin a záznamů není stěžovatel nucen k sebeobvinění a jeho právo na spravedlivý proces je zachováno.

tedy může vyžadovat od různých společností jakékoliv informace kromě těch, které směřují či dokonce obsahují přiznání k porušení pravidel v rámci komunitárního soutěžního práva. V tomto konkrétním případě tedy bylo přípustné, aby Komise žádala informace o skutkových okolnostech jednání, nicméně žádosti týkající se jakýchkoliv cenových podnětů přípustné nebyly, neboť by vedly k přiznání účasti na zakázaných dohodách o stanovování cen a rozdělení trhů.

Orgán dohledu je tedy i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání jeho vlastního protiprávního jednání. Samotná povinnost předložit existující listiny není sebeobviněním, neboť kontrolovaný subjekt, jenž se následně dostává do pozice obviněného, se může v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přikládal.

4 VÁHA DŮKAZŮ – VOLNÁ ÚVAHA

Jak jsem již uvedla, zásada volného hodnocení důkazů je upravena v ustanovení § 50 odst. 4 SŘ¹¹. V souladu s tímto ustanovením správní orgán hodnotí důkazy dle volné úvahy, není-li pro něj ze zákona některý podklad závazný, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Správní orgán tedy není vázán žádnými formálními pravidly, jež by stanovila, jaká je důkazní síla jednotlivých důkazních prostředků. Zákon rovněž nepřikládá a priori žádnému důkazu zvláštní význam, a to ani doznání obviněného. Neznamená to však, že by závěry správního

¹¹ Zásadu volného hodnocení důkazů nenajdeme výslovně zakotvenou v ústavním pořádku. Přesto jak vyplývá například z nálezu Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2002, sp. zn. III. ÚS 532/01, tuto zásadu Ústavní soud považuje za jednu z nejdůležitějších zásad trestního řízení (a potažmo tedy i přestupkového řízení): „... k hlavním zásadám trestního řízení patří zásada volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 6 trestního řádu), dle níž orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu. Tato zásada však není a nesmí být projevem libovůle, resp. svůle orgánů činných v trestním řízení. Je nezbytné ji strukturovat do konkrétních komponentů a kritérií. Jedním z nich, patřícím ke klíčovým, je transparentnost rozhodování, čili nutnost důkazní postup vyčerpávajícím způsobem popsat a logicky i věcně přesvědčivým způsobem odůvodnit. Uvedený požadavek zákonodárce vtělil do soustavy nároků kladených na odůvodnění rozsudku, resp. usnesení.“ Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, v platném znění, upravuje zásadu volného hodnocení důkazů v ustanovení § 2 odst. 6, dle kterého orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu.

orgánu o skutkové stránce věci mohly být výsledkem libovůle.¹² Při hodnocení důkazů z hlediska jejich závažnosti správní orgán určuje, jaký význam mají jednotlivé důkazy pro jeho rozhodnutí a zda je lze v dané situaci použít.¹³ Důkazy se hodnotí jak jednotlivě, tak v souhrnu¹⁴. Složitější je hodnocení v situaci, kdy se mezi jednotlivými důkazy objeví rozpory. V takovém případě je správní orgán povinen důkazní postup nejen řádně popsat, ale i logicky a věcně přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem se s těmito rozpory vypořádal a z jakých důvodů uvěřil jedné ze vzájemně protichůdných skutkových verzí.¹⁵

Při hodnocení důkazů se používají především analytické a syntetické metody, často v určitém spojení s dedukcí a indukcí. V praxi se to projevuje tak, že úřední osoba užije zdravého selského rozumu a své znalosti okolního světa a případné zkušenosti z jiných případů. Tak například je obecnou zkušeností, že přímé svědectví mívá větší vypovídací hodnotu než svědectví z druhé ruky. Správní orgány musí v každém rozhodnutí, které přijmou, své logické úvahy a vnitřní přesvědčení, které k rozhodnutí vedlo, řádně odůvodnit.¹⁶

¹² K tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. 7 As 11/2007-54: „...[P]řincip volného hodnocení důkazů, na kterém je dokazování ve správním řízení zásadně založeno, nelze ztotožňovat s diskrečním oprávněním správního orgánu. To již svou podstatou představuje právní hodnocení věci a musí navíc vždy vyplývat z explicitního zákonného zmocnění.“

¹³ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, sp. zn. 1 As 84/2009.

¹⁴ Na okraj poznamenávám, že zákaz tzv. nov v odvolacím řízení se u přestupků neuplatní, a do souhrnu důkazů při jejich hodnocení u odvolacího správního orgánu je třeba zahrnout i případné nové důkazy provedené až před druhoinstančním orgánem. Zákaz nov je upraven obecně v ustanovení § 82 odst. 4 SŘ takto: „v odvolacím řízení je omezeno právo účastníků řízení uplatňovat nové skutečnosti a návrhy pouze na ty, které účastník nemohl uplatnit dříve (koncentrace řízení).“ Nicméně dle judikatury Nejvyššího správního soudu (například rozsudek ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 5 As 7/2011) se toto omezení nevztahuje na řízení zahájená z moci úřední – tedy typicky na přestupková řízení.

¹⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2006, sp. zn. 6 As 47/2005-84.

¹⁶ Lze citovat za jiné například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. 7 As 11/2007-54: „Hodnocení důkazů podle vlastního uvážení správního orgánu (§ 34 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které uvede v odůvodnění svého rozhodnutí. Takovým hodnocením však není, jestliže správní orgán jeden důkaz pouze přijal a protichůdný pouze jako nevěrohodný odmítl, aniž by vyloučil, proč tak učinil, když navíc nevyužil možnosti provést ke sporné skutečnosti dostupné důkazy další.“

Vyhodnocení věrohodnosti a pravdivosti důkazů představuje vlastní syntetickou část hodnocení. Na základě analýzy poznatků o prameni důkazů, o závažnosti skutečností vyplývajících z důkazů, o jejich souvislosti a návaznosti na jiné skutečnosti a důkazy, o jejich souladu s poznatky praxe a vědy, se získává obraz skutečnosti, která je předmětem dokazování.

5 ZÁVĚR

Úkolem správního orgánu v řízení o přestupcích je zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na základě takto zjištěného skutkového stavu dospět k závěru, zda byl určitý přestupek spáchán. Ke zjištění skutkového stavu slouží dokazování, které má-li být provedeno správně, musí být v souladu se zásadou materiální pravdy a volného hodnocení důkazů. Získané důkazy správní orgán hodnotí podle své vlastní volné úvahy, nicméně i tato musí splňovat určitá kritéria. Správní orgán nejprve z posouzení vyloučí irelevantní důkazy a důkazy nezákonné. Specifickým důvodem nezákonnosti důkazu je získání důkazu v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování.

Príspevek se věnuje specifikům tohoto zákazu v přestupkovém řízení. Dospívá k závěru, že v případě přestupkového řízení navazujícího na kontrolu, je tento zákaz relativní. Ve fázi kontroly, je třeba posuzovat uložení povinnosti předložit existující listiny zpravidla jako nekolidující se zákazem sebeobviňování. Dozorčí správní orgán musí mít zajištěn přístup k informacím a ve fázi kontroly se ještě nejedná o trestání kontrolovaného subjektu. V případném navazujícím přestupkovém řízení se již v pozici obviněného může hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal. Přesto, má-li správní orgán vykonávající správní dozor možnost získat informace nezbytné pro kontrolu (lze-li předpokládat, že takové informace bude prokazovat protiprávní jednání) i jiným způsobem, než od kontrolovaného subjektu, zásada zákazu sebeobviňování se uplatní a správní orgán by neměl vydání takových informací kontrolovaným subjektem vynucovat.

Zásada volného hodnocení důkazů se uplatní při vyvozování závěrů z provedených důkazů pro zjištění skutkového stavu případu. Tyto závěry musí

být vybudovány na vnitřním přesvědčení správních orgánů, které není projevem libovůle, ale vytváří se přísně logicky, s přihlédnutím ke všem okolnostem případu. Specifikum přestupkového řízení spočívá v jeho podobnosti s trestním řízením. Obviněn nemusí svou nevinu prokazovat. Správní orgán proto musí mít takové důkazy, které bez důvodných pochybností prokazují vinu obviněného, jinak musí řízení zastavit. V odůvodnění rozhodnutí musí výslovně zmínit, které skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané, následně také, o které důkazy svá skutková zjištění opírá, a jakými úvahami se soud řídil při vlastním hodnocení provedených důkazů (což je důležité zejména pokud si vzájemně odporují), jak se vypořádal s tvrzeními obviněného a proč nevyhověl návrhům na provedení dalších důkazů.

Literature

- MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 239 s. ISBN 978-80-7400-680-7.
- JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- SKULOVÁ S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
- SOCHOROVÁ, V. *Specifika dokazování v daňovém řízení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 207 s. ISBN 978-80-7400-520-6.
- ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 3 sv., Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-465-0.

Contact – e-mail

jana.janderova@upce.cz

Postavení příjemce dotace v sankčních řízeních

Kamil Jelínek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá odlišným postavením príjemce dotace při přezkumu jeho jednání prizmatem porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a v řízení o odvodech před poskytovatelem dotace, resp. kontrolním orgánem podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Vzhledem k odlišným procesním předpisům, které se na řízení o totožném jednání příjemce dotace aplikují, dochází k významným změnám v jeho procesním postavení, resp. v samotném charakteru těchto řízení, a to zejména s ohledem na zásady, které na tato řízení dopadají.

Keywords in original language

Zásady správního řízení; zásady daňového řízení; odvod za porušení rozpočtové kázně; postavení příjemce dotace v řízení; přestupky zadavatele řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže; řízení před finančním úřadem.

Abstract

The contribution deals with the different status of the recipient of the subsidy in the review of his action by a violation of Act No. 134/2016 Coll., On Public Procurement, in proceedings before the Office for the Protection of Competition pursuant to Act No. 500/2004 Coll., The Administrative Code, and the proceedings for deductions from the subsidy provider, respectively control body according to Act No. 280/2009 Coll., the Tax Code. Due to the different procedural rules applicable to the proceedings of the same action of the recipient of the subsidy, there are significant changes in its procedural status, respectively in the character of those proceedings, in particular with regard to the principles which affect them.

Keywords

Principles of Administrative Proceedings; Tax Proceedings Principles; a Levy for a Breach of Budgetary Discipline; the Status of the Beneficiary of the Subsidy in the Proceedings; Infringements of the Contracting Authority before the Office for the Protection of Competition; Proceedings before the Tax Office.

1 ÚVOD

V českém právním prostředí si již bezpochyby dotační právo vydobylo své místo, což je způsobeno především současnou společenskou realitou, ve které je poskytování dotací významným tématem. V souladu s ustanovením § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), se dotací rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Podle ustanovení § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel však na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Uvedené platí pro okamžik, kdy zájemce o dotaci žádá, aby mu dotace byla poskytnuta. Obecně lze tedy říci, že dotace jsou účelově vázané peněžní prostředky poskytnuté poskytovatelem dotace jejímu příjemci.

Příjemce dotace je následně při čerpání dotace povinen dodržovat řadu povinností, které jsou průběžně i následně předmětem kontroly příslušných orgánů – k nejvýznamnějším patří finanční úřady příslušné k vedení řízení a rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který vykonává dozor nad zadáváním veřejných zakázek, a to v případech, kdy je příjemce dotace současně v pozici tzv. „dotovaného“ zadavatele – k tomu viz níže. Bizarnost uvedené dvojrolejnosti sankčních řízení podtrhuje skutečnost, že oba výše uvedené správní orgány mohou za jeden identický skutek, kterým příjemce dotace poruší příslušné povinnosti, s příjemcem dotace vést řízení o uložení sankce souběžně a i případnou sankci příjemci dotace ukládá každý správní orgán samostatně

a nezávisle na sobě¹. Právě s ohledem na uvedenou nezávislost řízení vedených před příslušným finančním úřadem a Úřadem po ochranu hospodářské soutěže, resp. jejich výsledků – tedy rozhodnutí o uložení sankce příjemci dotace – se při posuzování téhož jednání příjemce dotace může naplno projevít rozdílnost charakterů řízení vedeného podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a řízení vedeného podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), resp. zásad, které tato řízení ovládají, přičemž zejména jejich komparace a faktické dopady pro příjemce dotace jako účastníka předmětných řízení je gros tohoto příspěvku.

2 PŘÍJEMCE DOTACE A JEHO POVINNOSTI

Zájemce o dotaci, tedy osoba, která podala žádost o poskytnutí dotace, se stává příjemcem dotace v okamžiku poskytnutí dotace, resp. okamžikem jejího přiznání na základě rozhodnutí nebo smlouvy. Poskytovatelem dotace je pak orgán, který dotaci může ze státního rozpočtu poskytnout, přičemž se jedná o ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon.² V režimu zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“), se podle ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) poskytovatelem rozumí územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti.

Příjemce dotace má při jejím čerpání primárně obecnou povinnost dodržet právní předpisy. Dále je povinen dodržet podmínky obsažené v rozhodnutí

¹ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 282/2016-34, konstatoval, že „[s]práve dané si může při rozhodování o odvodu otázku porušení ZVZ posoudit zcela samostatně“. K tomu dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47, dále vyslovil názor, že „[i]nstitut porušení rozpočtové kázně je obsahově širší než institut správního deliktu a závěr jednoho orgánu veřejné moci, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, proto není na překážku závěru jiného orgánu veřejné moci, že došlo k porušení rozpočtové kázně. (...) Vzhledem k tomu, že instituty porušení rozpočtové kázně a správního deliktu mají různý obsah, závěr o tom, že nedošlo ke spáchání správního deliktu, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách, respektive o porušení rozpočtové kázně“.

² Srov. § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel.

o poskytnutí dotace, které v souladu s § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel mimo jiné obsahují účel, na který je poskytovaná částka určena, lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo. Současně je podle ustanovení § 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel příjemce dotace povinen dodržet další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit. Jedná se například o příjemcem dotace předložený projekt, který byl součástí jeho žádosti o poskytnutí dotace a na jehož realizaci je dotace přidělena. Jak k tomu v rozsudku ze dne 25. 6. 2009, č. j. 5 Afs 70/2008-152, uvedl Nejvyšší správní soud: „[o]pačný závěr by vedl k absurdním důsledkům, neboť by umožňoval žadateli o dotaci předložit projekt, který by svými parametry sice splnil nároky na poskytnutí dotace, následně by však žadatel mohl s obdrženými prostředky realizovat projekt jiný, resp. využít tyto prostředky na jiný účel, než byl stanoven v projektu.“ Dále má příjemce dotace povinnost dodržet podle ustanovení § 14 odst. 4 písm. j) rozpočtových pravidel i ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e). V případě těchto ostatních podmínek se bude v praxi zpravidla jednat o další dokumenty, které se odkazem v rozhodnutí stávají závazná, například pravidla pro výběr dodavatelů. Lze tak uzavřít, že dotační pravidla – rozhodnutí o poskytnutí dotace a další podmínky – vytváří primárně poskytovatel dotace,³ avšak jejich část může být stanovena i samotným příjemcem dotace.

Nad rámec dotačních pravidel, avšak zcela v souladu s výše uvedenou obecnou povinností příjemce dotace dodržovat právní předpisy, vzniká příjemci dotace povinnost dodržet též povinnosti stanovené mu zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), a to na základě ustanovení § 4 odst. 2, podle kterého je zadavatelem i osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200 000 000 Kč, nebo více než 50 % peněžních prostředků, poskytnutých z a) rozpočtu veřejného

³ Při stanovení dotačních pravidel má přitom poskytovatel dotace právo stanovit podmínky, za nichž poskytuje dotační prostředky, relativně tvrdě a přísně, neboť se jedná o dobrodiní státu a je zcela na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2005, č. j. 2 Afs 8/2005-71 nebo ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90).

zadavatele, b) rozpočtu Evropské unie nebo veřejného rozpočtu cizího státu s výjimkou případů, kdy je veřejná zakázka plněna mimo území Evropské unie. Právě citovaným ustanovením zákona o zadávání veřejných zakázek je založena dozorcí pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve vztahu k postupu příjemce dotace.⁴

3 KONTROLA PLNĚNÍ POVINNOSTÍ PŘÍJEMCE DOTACE A MOŽNÉ SANKCE ZA JEJICH PORUŠENÍ

V souvislosti s kontrolou plnění povinností příjemce dotace v širším slova smyslu přichází v úvahu celá řada oprávněných subjektů – jedná se především o výše uvedené příslušné finanční úřady a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže⁵, dále pak o poskytovatele dotace, řídicí orgán, Ministerstvo financí, Nejvyšší kontrolní úřad či na evropské úrovni Evropský účetní dvůr, Evropská komise nebo Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Sankcí za porušení dotačních pravidel pak může být, vyjma nevyplacení dotace jejím poskytovatelem⁶ nebo odnětí dotace rovněž jejím poskytovatelem⁷, jednak odvod za porušení rozpočtové kázně, jednak pokuta za spáchání přestupku dle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Porušením rozpočtové kázně je mimo jiné porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce.⁸ Současně v souladu

⁴ Srov. § 248 zákona o zadávání veřejných zakázek.

⁵ Pouze v případech, kdy je dána jeho dozorcí pravomoc – viz výše.

⁶ V souladu s ustanovením § 14e rozpočtových pravidel nemusí poskytovatel vyplácet dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta.

⁷ Podle ustanovení § 15 rozpočtových pravidel dojde-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace k taxativně uvedeným skutečnostem (např. ke zjištění, že údajně, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé), může poskytovatel dotace zahájit řízení o odnětí dotace a tuto na základě něj příjemci dotace odejmout.

⁸ Srov. § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel.

s ustanovením § 3 písm. e) rozpočtových pravidel neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, rozumí jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity. Podle ustanovení § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu; porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

Pravomoc k výkonu dozoru Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vůči příjemci dotace je dána pouze v případě, že jej lze ve smyslu ustanovení § 4 zákona o zadávání veřejných zakázek označit za zadavatele, zejména pak „dotovaného“ zadavatele viz výše, a jeho jednání za zadání veřejné zakázky ve smyslu ustanovení § 2 citovaného zákona. V uvedených případech může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zadavateli – příjemci dotace – dopustí-li se některého z přestupků podle ustanovení § 268 zákona o zadávání veřejných zakázek, uložit pokutu.

4 ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU PŘED ÚŘADEM PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže ve věci možného spáchání přestupku podle ustanovení § 268 zákona o zadávání veřejných zakázek probíhá podle správního řádu jako příslušného procesního předpisu. Důsledkem této skutečnosti mimo jiné je, že toto řízení je ovládáno základními zásadami činnosti správních orgánů.⁹ Vzhledem k tomu, že se jedná o správní řízení, ve kterém má být jeho účastníkovi – tu příjemci

⁹ Srov. § 2 až 8 správního řádu.

dotace – uložena sankce, tedy jde o tzv. řízení sankční, plně se uplatní nejen zásada materiální pravdy, ale především pro příjemce dotace v pozici podezřelého ze spáchání přestupku velmi podstatná zásada vyšetřovací.

Zásada materiální pravdy, zakotvená v ustanovení § 3 správního řádu, podle něhož nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2, v obecné rovině určuje rozsah, v jakém správní orgán zjišťuje skutečnosti, které jsou pro vydání správního rozhodnutí nutné.¹⁰ Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásady legality, zásady přiměřenosti (včetně ochrany práv a zájmů jednotlivců před nadměrným nebo neúčelným zasahováním), zásady předvídatelnosti a řešení věcí v souladu s veřejným zájmem.¹¹ Rozsah zjištění skutkového stavu věci nemusí být zjištěn přesně a úplně, ale toliko postačí, že je správním orgánem v řízení zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jedná se tedy o tzv. racionalizovanou zásadu materiální pravdy. Projevem tohoto pojetí zásady materiální pravdy je tak postup správního orgánu, který by neměl provádět důkazy, které jsou zjevně nadbytečné a nejsou bezpodmínečně nutné (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, č. j. 17 A 77/2010-30).¹² Zásada materiální pravdy je klíčovou zásadou správních řízení o správních deliktech, resp. přestupcích (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 5 As 32/2008-51). Jak ve vztahu k řízení o správním deliktu uvedl ve svém rozhodnutí ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132 Nejvyšší správní soud „[z]vláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu je pak třeba klást v rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti (*ex officio*), jako jedné ze základních forem správního trestání. Poukázat zde lze rovněž na významnou úlohu zásady vyšetřovací (vyhledávací) ve smyslu ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, podle něhož v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez

¹⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., akt. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 111. ISBN 978-80-7273-166-4.

¹¹ SKUŤOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 58. ISBN 978-80-7380-414-5.

¹² POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 50, Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“

Právě v ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu je zásada materiální pravdy konkretizována. Podle ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Toto ustanovení správního řádu tak zakotvuje zásadu vyšetřovací. Jak ve svém rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 7 Azs 385/2017-29, k zásadě vyšetřovací konstatoval Nejvyšší správní soud: „[v] řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. V případě, že správní orgán ukládá povinnost, je tedy nad rámec obecného pravidla o zjišťování skutkového stavu věci, povinen zjišťovat i skutečnosti ve prospěch účastníka řízení. Toto řízení je tedy ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou objektivního a nestranného přístupu. Správní orgán v tomto typu řízení nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti.“¹³

Ve vztahu k řízení o přestupku před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže lze tak konstatovat, že podezřelý ze spáchání přestupku – příjemce dotace – má v řízení relativně komfortní postavení, ač se toto slovní spojení může na první pohled zdát jak oxymóron, neboť je to právě Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který musí být aktivní a zjišťovat a prokazovat nejen skutečnosti svědčící v neprospěch příjemce dotace, ale má povinnost zjišťovat i skutečnosti jeho prospěch. Příjemce dotace tak může být do značné míry pasivní, event. může v navrhovat důkazy na podporu svých tvrzení, která budou směřovat k závěru, že se porušení zákona o zadávání veřejných zakázek nedopustil.

¹³ Tuto povinnost však může zvláštní právní úprava ze správního orgánu sejmout, když stanoví, že důkazní břemeno ohledně okolností svědčících ve prospěch toho, komu má být povinnost uložena, nese tato osoba, a nikoliv správní orgán (srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2014, č. j. 9 A 39/2011-44).

5 ŘÍZENÍ O ODVODU ZA PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ PŘED FINANČNÍM ÚŘADEM

Jak bylo řečeno výše, věcně příslušným orgánem pro vedení řízení o porušení rozpočtové kázně je finanční úřad, který v řízení postupuje podle daňového řádu, přičemž příjemce dotace, resp. porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.¹⁴ To mimo jiné znamená, že se v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně aplikuje ustanovení § 92 daňového řádu, podle kterého daňový subjekt – tu příjemce dotace – prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v řádném daňovém tvrzení, dodatečném daňovém tvrzení a dalších podáních. Při postupu finančního úřadu v řízení se tak uplatní i judikatorně opakovaně akcentovaná pravidla rozložení důkazního břemene v daňovém řízení.¹⁵

Příjemce dotace tak musí v řízení o porušení rozpočtové kázně prokázat splnění podmínek, za nichž byly veřejné prostředky poskytnuty.¹⁶ V souvislosti s možnou dualitou správních řízení, resp. správního řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a řízení podle daňového řádu vedeného příslušným finančním úřadem, je významné, že důkazní břemeno leží na příjemci dotace i při prokazování postupu v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Jak k tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 60/2012-31, uvedl: „*důkazní břemeno k prokázání transparentnosti výběrového řízení přitom leželo na daňovém subjektu a právě on byl povinen dodržení § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách prokázat a řádně uchovat dokumenty související s předmětnou veřejnou zakázkou po dobu 5 let (§ 71 zákona o veřejných zakázkách).*“ Na příjemci dotace tak je, aby v řízení před finančním úřadem označil, event. předložil důkazy na podporu svých tvrzení, zejména pak o skutečnosti, že při čerpání dotace jednal v souladu nejen s dotačními podmínkami, ale i zákonem o zadávání veřejných zakázek.

¹⁴ Srov. § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel.

¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2018, č. j. 9 Af 23/2016-45.

¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 7 Afs 67/2012-69.

6 PRAKTICKÉ DOPADY

Vzhledem k dvojkolejnosti řízení o jednání příjemce dotaci při jejím čerpání – možnému řízení vedenému Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a řízení před příslušným finančním úřadem – a k odlišné konstrukci důkazního břemena v procesních předpisech, která tato řízení ovládají, dochází k situacím, kdy je příjemci dotace uložen odvod za porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení zákona o zadávání veřejných zakázek, avšak současně v souběžně vedeném řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže je vydáno správní rozhodnutí, dle kterého se příjemce dotace totožným jednáním porušení zákona o zadávání veřejných zakázek nedopustil, což je v praxi terčem poměrně oprávněné kritiky.¹⁷

Obě předmětná rozhodnutí – tedy jako rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, tak rozhodnutí o spáchání přestupku – jsou přitom na sobě v zásadě nezávislá. Jak k tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47, uvedl: „[i]nstitut porušení rozpočtové kázně je obsahově širší než institut správního deliktu a závěr jednoho orgánu veřejné moci, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, proto není na překážku závěru jiného orgánu veřejné moci, že došlo k porušení rozpočtové kázně. (...) Vzhledem k tomu, že instituty porušení rozpočtové kázně a správního deliktu mají různý obsah, závěr o tom, že nedošlo ke spáchání správního deliktu, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách, respektive o porušení rozpočtové kázně.“ To v praxi mimo jiné znamená, že pokud příjemce dotace je v řízení o spáchání přestupku před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, ve kterém na něm neleží důkazní břemeno, úspěšný – tedy je rozhodnuto tak, že se porušení zákona o zadávání veřejných zakázek posuzovaným jednáním nedopustil – neznamená to, že v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně před finančním úřadem nemůže být

¹⁷ Je nutné uvést, že aby došlo k nastíněnému nežádoucímu důsledku, musí být v odvodu za porušení rozpočtové kázně i správním rozhodnutí posuzováno totožné jednání příjemce dotace. V situaci, kdy by finanční úřad uložil příjemci dotace odvod za porušení rozpočtové kázně za jedno jednání, kterým se příjemce dotace při jejím čerpání dopustil porušení zákona o zadávání veřejných zakázek a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže by v rozhodnutí shledal porušení zákona o zadávání veřejných zakázek v jiném jednání, pak by se nejednalo o situaci „zaviněnou“ dvojkolejností a z ní pramenící aplikace dvou procesních předpisů ve dvou správních řízeních o téže věci.

rozhodnuto jinak a odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel v návaznosti na porušení zákona o zadávání veřejných zakázek příjemci dotace uložten. Takový postup orgánů veřejné moci je dle názoru autora nutné označit za nekoncepční a nesystémový, minimálně vyvolávající u příjemců dotací pocit dvojího trestání za jedno jednání. Nekoncepčnost a zřejmě i nepravoplánovost uvedeného systému spočívá i ve skutečnosti, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je při ukládání sankce za porušení zákona o zadávání veřejných zakázek – pokut – limitován zákonem, konkrétně ustanovením § 268 odst. 2 a 3 a § 269 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek, a to maximální výši pokuty v hodnotě 20 000 000 Kč. Naproti tomu finanční úřad je oprávněn, a to v řízení, kde je procesní postavení příjemce dotace značně ztíženo předemím důkazního břemena, uložit odvod za porušení rozpočtové kázně, který v souladu s § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel nemůže být vyšší, než celková částka dotace, která byla vyplacena ke dni porušení rozpočtové kázně – odvod za porušení rozpočtové kázně tak může dosáhnout výše poskytnuté dotace, která bude v mnoha případech – zejména, pokud se na základě ní příjemce dostane do pozice „dotovaného“ zadavatele viz výše – vyšší, než zákonný limit pro uložení pokuty podle zákona o zadávání veřejných zakázek.¹⁸

Dalším faktorem, který s uvedenou právní úpravou souvisí, je i „ztráta monopolu“ Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k interpretaci a aplikaci zákona o zadávání veřejných zakázek, ač panuje mezi odbornou veřejností shoda v tom, že zákon o zadávání veřejných zakázek, ať aplikovaný Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže nebo finančním úřadem, má být vykládán stejně. V praxi jsou orgány povolanými k přezkumu rozhodnutí – v tomto případě plní i funkci sjednocení interpretace a aplikace zákona o zadávání veřejných zakázek finančními úřady a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže – soudy ve správním soudnictví, což však přináší další praktický a mimoprávní, nicméně významný, problém, který je častým terčem kritiky

¹⁸ K samotné výši odvodu za porušení rozpočtové kázně se v recentním usnesení rozšířeného senátu vyjádřil Nejvyšší správní soud tak, že „[p]ři stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpáních či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“

příjemců dotací, a to, že není v dlouhodobém zájmu příjemce dotace iniciovat soudní spor s poskytovatelem dotace, resp. finančním úřadem.

Nevýhody aktuálně nastaveného právního řádu se projevují zejména ve vztahu k příjemcům dotací, a to jednak v dojmu dvojího trestání při rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně a rozhodnutí o přestupku, jednak faktickou motivací mít „dobré vztahy“ s poskytovatelem dotace a i v případech rozhodnutí o porušení dotačních podmínek neiniciovat soudní přezkum. Dopady uvedených mimoprávních důvodů příjemců dotací mají své konotace, a to zejména ve znemožnění soudního sjednocování aplikace zákona o zadávání veřejných zakázek, což vyvolává, nejen u mnohdy právně laické skupiny příjemců dotací, pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí o odvodech za porušení rozpočtové kázně, ale i o jejich spravedlivosti. Výše uvedené vede autora k závěru, že aktuální právní úprava dozoru nad čerpání dotací jejich příjemci je značně problematická a nesystémová.

Literature

- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-414-5.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Contact – e-mail

kejlinek@mail.muni.cz

Procesnoprávne princípy a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií na Slovensku¹

Soňa Košičiarová

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika

Abstract in original language

Referát sa zaoberá princípmi konania, ktoré by sa mali podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uplatňovať aj pri postihu disciplinárnych deliktov členov samosprávnych stavovských organizácií. Ide o otvorenú otázku, či je v budúcnosti nevyhnutné ustanoviť v slovenskej právnej úprave spoločné pravidlá pre konanie o disciplinárnych previneniach.

Keywords in original language

Disciplinárne delikty; samosprávne stavovské organizácie; princípy v konaní o disciplinárnych deliktoch.

Abstract

The paper deals with the procedural principles, that have to be applied in accordance with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the prosecution of disciplinary offenses of self-governing professional association members, either. It is an opened question, whether is necessary in the future to provide for common rules for disciplinary offense procedures in Slovak law.

Keywords

Disciplinary Offenses; Self-governing Professional Associations; the Principles Applied in the Prosecution of Disciplinary Offenses.

¹ Tento referát je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávnych vzťahoch“.

1 PRÁVNÉ POSTAVENÍ A POVAHA ČINNOSTI SAMOSPRÁVNÝCH STAVOVSKÝCH ORGANIZÁCIÍ

Teória správneho práva pojmom samosprávne stavovské organizácie (resp. profesijné komory) nazýva korporácie, združujúce osoby na záujmovom princípe, ktoré majú za cieľ zabezpečovať riadny výkon regulovaných povolání.

Skutočnosť, že sa zakladajú zákonom a že zákon vymedzuje ich úlohy, robí z nich osoby verejnoprávneho charakteru. Z tohto dôvodu sa nepovažujú za záujmové združenia súkromnoprávnej povahy podľa *zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov*. Spory týkajúce sa členstva v nich však na Slovensku rozhodujú sudy podľa Civilného sporového poriadku (zákona č. 160/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov).

Samosprávne stavovské organizácie sa odlišujú od tzv. *hospodárskych združení* tým, že majú právomoc uskutočňovať vrchnostenskú verejnú správu. Z tohto dôvodu ich právna teória zaraďuje medzi *vykonávateľov verejnej správy*.³

K právomoci samosprávnej stavovskej organizácie, ktorá je *vykonom verejnej moci*, patrí prejednávať disciplinárne previnenia a ukladať za ne disciplinárne opatrenia.

Osobitné zákony nazývajú disciplinárnymi previneniami porušenia povinností vyplývajúcich z nich alebo na základe nich vyplývajúcich z úprav komôr. Ich subjektmi sú členovia komôr. Ich objektívna stránka spočíva v ohrození alebo porušení verejného záujmu na riadnom výkone regulovaného, resp. slobodného povolania.

Disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií sú podľa § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z. v znení zákona č. 88/2017 Z. z.) *správnymi deliktami*. Ich verejnoprávna podstata je tak *de lege lata* ustanovená. Keďže o nich rozhodujú orgány záujmovej samosprávy, ktoré sú podľa § 4 písm. d) Správneho súdneho poriadku

² Ide o obchodné, priemyselné, remeselnícke, živnostenské komory a pod., ktoré zákony vymedzujú ako neštátne, verejnoprávne a samosprávne inštitúcie.

³ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 144–145.

orgánmi verejnej správy, právoplatné rozhodnutia o nich sú preskúmateľné v správnom súdnictve.

Disciplinárne previnenia majú *de lege lata* nižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti než trestné činy, ba dokonca nižší než priestupky. To však – vzhľadom na ich represívnu funkciu – neznamená, že by disciplinárne obvinený nemal mať v konaní o disciplinárnom previnení právne garantované procesné práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd a podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Ktoré princípy procesnoprávnej povahy a procesné práva obvineného musia byť zo strany disciplinárneho orgánu samosprávnej stavovskej organizácie pri prejednávaní disciplinárneho previnenia rešpektované tak, aby sme mohli hovoriť o dodržaní medzinárodného štandardu ochrany osoby *vo veci trestného obvinenia* v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd? Ako postupovať v situácii, keď zákonná úprava disciplinárnej zodpovednosti explicitným spôsobom neupravuje všeobecné ani osobitné záruky spravodlivého procesu uznávané medzinárodným právom? To sú otázky, na ktoré budeme v nasledujúcich riadkoch hľadať odpovede.

2 PROCESNOPRÁVNE PRINCÍPY PREJEDNÁVANIA DISCIPLINÁRNYCH PREVINEŇ ČLENOV SAMOSPRÁVNÝCH STAVOVSKÝCH ORGANIZÁCIÍ

Ústavnoprávne požiadavky týkajúce sa *základného práva na spravodlivý proces* pred orgánom verejnej moci majú legislatívnu podobu:

- princípov konania a
- procesných práv disciplinárne obvinenej osoby.

Princípy konania sú formulované v podobe vedúcich právnych ideí, ktoré prikazujú orgánu verejnej moci postupovať určitým spôsobom, t. j. upravujú jeho postup pri prejednávaní deliktu. Príkladom takejto úpravy je čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „*Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nerylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.*“

Procesné práva obviněného sú ľahko identifikovateľné, lebo sú takýmto spôsobom aj explicitne v normatívne záväzných textoch nazvané. Ako príklad možno citovať čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „*Obvinený má právo, aby mu bol poskytnutý čas a možnosť na prípravu obhajoby a aby sa mohol obhajovať sám alebo prostredníctvom obhajcu.*“ V tomto prípade ide o vymedzenie *práva na obhajobu*, ktoré sa považuje za osobitnú právnu záruku princípov spravodlivého procesu vo veciach trestného obvinenia.

Aj princípy konania, aj procesné práva obviněného tvoria súčasť obsahu základného *práva na spravodlivý proces* pred orgánom verejnej moci, ktorý zaručuje čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd ako i čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ak by ich zákonodarca nerešpektoval alebo v rozpore s ústavnoprávnym príkazom neupravil v zákone, bolo by v záujme ochrany osoby, ktorej hrozí disciplinárne opatrenie ako sankcia verejnoprávneho charakteru, nevyhnutné *priamo* aplikovať:

- ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky, ktoré vyhlasujú všeobecné právne záruky princípov spravodlivého procesu, alebo
- ustanovenie čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi*“.

Z právneho hľadiska nie je pritom podstatné, že ústava aj Dohovor o ochrane základných práv a slobôd používa výlučne dikciu „trestný čin“, „trestné stíhanie“, „trestné obvinenie“. Zákonné členenie verejnoprávnych deliktov v právnom poriadku štátu podľa ich typovej spoločenskej škodlivosti nie je spôsobilé ovplyvniť ústavnoprávnu požiadavku garantovať osobe obvinenej z ktoréhokoľvek druhu deliktu verejnoprávnej povahy právo na spravodlivý proces. Takýto výklad sa pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva ustálil aj na Slovensku.

V prípade nedostatočnosti zákonnej úpravy predmetných princípov konania alebo procesných práv disciplinárne obviněného je potrebné – podľa nášho názoru – *uprednostniť ústavne konformný výklad* s odvolaním sa na čl. 47 až 50 Ústavy Slovenskej republiky *pred použitím analógie legis* (napr. vo vzťahu

k *zákonu* SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ktorý sa v odbornej literatúre na Slovensku považuje za právny predpis s najpodrobnejšou procesnoprávnou úpravou správneho trestania).

Dôvodom nie je len skutočnosť, že ústava predstavuje prameň práva s najvyššou právnou silou. Napriek tomu, že disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií sa na Slovensku *de lege lata* zaraďujú medzi správne delikty, predmetná kategória vykazuje v porovnaní s ostatnými kategóriami správnych deliktov odlišnosti z hmotnoprávneho hľadiska. Tie spočívajú v tom, že ich subjekt je špeciálny (medzi ním a samosprávnou stavovskou organizáciou jestvuje vzťah disciplinárnej podriadenosti) a v tom, že rovnako je špeciálny verejný záujem, ktorý je ohrozený alebo porušený disciplinárnym previnením.

Uvedená skutočnosť má za následok, že na prejednávanie disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácie sa *nevzťahuje zákon* č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktorý sa na Slovensku pri nedostatku inej, špeciálnej úpravy aplikuje, ak ide o prejednávanie ostatných kategórií správnych deliktov, prípadne sa aplikuje subsidiárne (v prípade priestupkov). *Vylučuje* to zákonné vymedzenie predmetu úpravy tohto všeobecne záväzného právneho predpisu (pozri § 1 ods. 1). V disciplinárnom konaní sa *nerozhoduje o verejnej subjektívnej povinnosti všeobecnej povahy*. Z tohto dôvodu je aplikácia správneho poriadku neprípustná. Ak by osobitný zákon ustanovil opak, bolo by to potrebné považovať za právne pochybenie zo strany zákonodarcu. Za takýto legislatívny lapsus v slovenskom právnom poriadku preto treba považovať § 39 ods. 3 *zákona* č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „na disciplinárne konanie sa *vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní okrem* § 26, 49, 60, 62 až 68 *všeobecného predpisu o správnom konaní*“, ale i § 288h *zákona* NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „*ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahuje sa na disciplinárne konanie všeobecný predpis o správnom konaní*“.

Ostatné zákony preto buď výslovne vylučujú možnosť aplikácie všeobecných predpisov o správnom konaní na disciplinárne konanie⁴ alebo ustanovujú procesné pravidlá pre postup prejednávania disciplinárnych previnení bez toho, aby explicitne vylúčili aplikáciu všeobecných predpisov o správnom konaní. V poslednom uvedenom prípade nezostáva nič iné, než na základe interpretácie odmietnuť možnosť aplikácie noriem zákona č. 71/1967 Zb. s odkazom na jeho vecnú pôsobnosť.

Nakoľko aplikácia zákona č. 71/1967 Zb. je vylúčená, nemožno tvrdiť ani to, že disciplinárny orgán samosprávnej stavovskej organizácie má *de lege lata* v disciplinárnom konaní procesné postavenie *správneho orgánu*. Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého je orgán záujmovej samosprávy správnym orgánom, sa aplikuje len v prípadoch, keď samosprávna stavovská organizácia rozhoduje o verejnom subjektívnom práve osoby, ktorá k nej nie je v internom právnom vzťahu (t. j. nejde o jej člena).

Osobitná právna povaha disciplinárnych previnení spôsobuje, že *procesný režim* ich prejednávania je odlišný v porovnaní s inými kategóriami správnych deliktov, a to aj napriek tomu, že ich prejednávajú *orgány verejnej správy*. Bolo by preto v rozpore s platnou právnou úpravou, ak by vykonávateľ verejnej správy (pri nedostatočnej úprave postupu) alebo správny súd pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia samosprávnej stavovskej organizácie o disciplinárnom previnení aplikoval zákon č. 71/1967 Zb. alebo na základe analógie jeho špeciálny variant – úpravu procesného postupu podľa *zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov*.

Takýto interpretačný prístup má svoju oporu aj v českej právnej úprave. Český zákonodarca pri rekodifikácii úpravy zodpovednosti za správne delikty preto postupoval správne, keď vylúčil pôsobnosť *zákona č. 250/2016 Zb. o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich* vo vzťahu k disciplinárnym deliktom (pozri § 5 a § 112 ods. 1).

Dôvodová správa k zákonu o priestupkoch k tejto otázke uvádza, že „[s]právní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty) se nepovažují za správní delikty v „pravém slova smyslu“. Jedná se tudíž

⁴ Pozri § 17 ods. 5 *zákona č. 161/1998 Z. z. o Komore komínárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov*.

o „braniční“ (tedy nepravé) kategorie správních deliktů. Proto se na ně nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebude vztahovat.“⁵ Uvedenú hmotnoprávnú odlišnosť disciplinárnych deliktov (aj keď – podľa slovenskej právnej úpravy – správnych disciplinárnych deliktov) zdôrazňuje aj odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov členským štátom o správnych sankciách, ktoré nepovažuje disciplinárne sankcie za správne sankcie. Vylúčením disciplinárnych sankcií z pôsobnosti odporúčania sa jednoznačne dalo najavo, že požiadavky v ňom uvedené sa vzťahujú len na správne delikty osôb stojacich mimo systém verejnej správy, t. j. osôb, ktoré nemajú služobný alebo členský vzťah k vykonávateľovi verejnej správy.⁶ Tým, že český zákonodarca zdôvodnil vylúčenie pôsobnosti zákona č. 250/2016 Zb. hmotnoprávnymi aspektmi, nepovažoval už za potrebné vysporiadať sa argumentačne v dôvodovej správe k návrhu zákona s argumentáciou ohľadne ich vylúčenia z procesnoprávných aspektov.

Uvedeným legislatívnym krokom sa stalo, že situácia v Českej republike i na Slovensku je rovnaká v tom smere, že procesnoprávnú úpravu prejednávania disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií obaja zákonodarcovia ponechali na ich reguláciu výlučne v osobitných zákonoch. Tá je však – vzhľadom na neexistenciu spoločnej úpravy tohto druhu konania – potenciálne ohrozovaná vnášaním nesystémových čiastkových úprav, ktoré v nej pôsobia cudzorodo.

Základná otázka teda znie – aké spoločné črty by mal vykazovať procesnoprávny režim prejednávania disciplinárnych deliktov?

Odpoveď dávajú aj dokumenty Rady Európy, z ktorých sa dozvedáme, že konanie o disciplinárnych deliktoch je kontradiktórnym konaním. Z tohto dôvodu má disciplinárne konanie po procesnej stránke bližšie ku konaniu o trestných činoch. To je zásadný právny rozdiel v porovnaní s prejednávaním deliktov podľa zákona č. 71/1967 Zb. Právna úprava správneho konania kontradiktórnosť nepozná.

⁵ KEISLER, I. Reforma správného trestání a disciplinární delikty. In: POTĚŠIL, L., D. HEJČ a J. VALDHANS (eds.). *Dny práva 2017 – Days of law 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 108.

⁶ KOŠIČAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, s. 322–323.

Takýto legislatívny stav je prípustný. Kontradiktórnosť konania vyjadruje totiž „*len*“ spôsob, akým sa vedie konanie o delikte. Nemôže mať preto vplyv na povinnosť verejno-mocenského orgánu:

- aplikovať procesné princípy konania vo veciach trestného obvinenia podľa Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,
- garantovať procesné práva obvineného podľa Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Pre uplatnenie kontradiktórnosti konania nie je rozhodujúce, či sa delikt prejednáva pred orgánom súdneho typu alebo iného typu. Zákonodarcia sa v oboch prípadoch môže odchýliť od niektorej zo zásad, na ktorých vo všeobecnosti spočíva kontradiktórne konanie. *De lege lata* tak tomu na Slovensku aj je. Takéto odchýlky sa vyskytujú v úprave trestného konania, aj v úprave disciplinárneho konania.

3 POVINNOSŤ PRIHLIADAŤ NA ZÁKLADNÉ ZÁSADY TRESTNÉHO KONANIA PODĽA TRESTNÉHO PORIADKU A KONANIE O DISCIPLINÁRNOM PREVINENÍ ČLENA SAMOSPRÁVNEJ STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE

Úsilie slovenského zákonodarcu zabezpečiť, aby nedostatočná alebo chýbajúca regulácia procesných princípov konania vo veciach správnych deliktov nebola príčinou nezákonných rozhodnutí vykonávateľov verejnej správy pri vyvodzovaní zodpovednosti fyzických a právnických osôb, sa stalo motívom pre zákonnú úpravu povinnosti:

- súdov v rámci správneho súdnictva, ak rozhodujú o správnych žalobách vo veciach správneho trestania, prihlíadať z úradnej povinnosti „na základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie“ (§ 195 Správneho súdneho poriadku),
- disciplinárneho orgánu Slovenskej advokátskej komory použiť primerane ustanovenia Trestného poriadku, ak zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy

v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania – pozri § 57 ods. 7 *zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov*.

Zákon č. 586/2003 Z. z. ukladá disciplinárnemu orgánu povinnosť *primeranej* aplikácie ustanovení Trestného poriadku. Zákonná požiadavka *primeranosti* je náležitá, vzhľadom na existujúce procesnoprávne osobitosti úpravy konania pred súdom a disciplinárnym orgánom ako orgánom záujmovej samosprávnej organizácie.

Rovnako by mal postupovať aj správny súd. Správny súdny poriadok mu síce prikazuje aplikovať základné zásady trestného konania, čo by mohlo evokovať predstavu, že tu pôjde o všetky základné zásady ustanovené v § 2 zákona č. 301/2005 Z. z., avšak nie je tomu tak a ani byť nemôže už aj preto, lebo zákon č. 162/2015 Z. z. túto povinnosť správneho súdu zúžil na „základné zásady trestného konania, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie“. Zostáva tak otázkou právnej interpretácie, na ktoré základné zásady trestného konania ustanovené v § 2 Trestného poriadku musí správny súd prihliadať z úradnej povinnosti vo veciach správneho trestania.

V konečnom dôsledku všetky disciplinárne orgány záujmových stavovských organizácií na Slovensku ako aj správne orgány podľa § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. stoja pred rovnakým interpretačným rébusom, keďže si musia byť vedomé toho, že ak pri nedostatku explicitnej úpravy v zákonoch, podľa ktorých postupujú, nebudú konať v súlade so *základnými zásadami trestného konania* podľa Trestného poriadku, správne súdy tak urobia *ex offi*o s tým, že právoplatné rozhodnutia napadnuté správnou žalobou môžu zrušiť pre ich nezákonnosť (§ 6 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z.).

Odpoveď na otázku akým spôsobom vykladať povinnosť súdov podľa § 195 Správneho súdneho poriadku), nepriamo dáva dôvodová správa k návrhu tohto zákona, podľa ktorej správne trestanie „vo všeobecnosti podlieha ochrane zaručenej v čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (právo na spravodlivé súdne konanie), čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostriedky), ďalej aj ochrane zakotvenej v čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (odškodnenie za nezákonné odsúdenie a právo nebyť súdený

alebo trestaný dvakrát“⁴⁴. Text dôvodovej správy potvrdzuje, že cieľom úpravy bolo zabezpečiť, aby súdy v správnom súdnictve aplikovali v konaní o veciach, ktoré sa – v súlade s autonómnym výkladom Európskeho súdu pre ľudské práva – považujú za *trestné činy, princípy*, od ktorých sa zákonodarca nesmie odkloniť, nakoľko tvoria vedúce idey, zabezpečujúce základné *právo na spravodlivý proces*.

Vzhľadom k tomu, že väčšina základných zásad trestného konania predstavuje konkretizáciu ústavnoprávnych princípov a ústavou garantovaných procesných práv obvineného z trestného činu, je zrejmé, že tieto základné zásady trestného konania sú uplatniteľné aj v prípade prejednávania disciplinárnych deliktov orgánmi verejnej správy.

Ustanovenie § 2 Trestného poriadku s názvom *základné zásady trestného konania* však *de lege lata* zahŕňa nielen *princípy konania* o trestnom obvinení, ale aj *procesné práva obvineného* a úpravu *kontradiktórnosti konania*.

Na tomto mieste uvádzame ich prehľad a vzťah k ústavnoprávnej úprave:

Princípy konania o trestnom obvinení

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok – základné zásady trestného konania
Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok – základné zásady trestného konania
čl. 1 ods. 1 prvá veta (princíp proporcionality) – Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.	§ 2 ods. 2 (zásada zdržanlivosti) –Do základných práv a slobôd osôb v prípadoch dovolených zákonom možno zasahovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu trestného konania, pričom treba rešpektovať dôstojnosť osôb a ich súkromie.

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok – základné zásady trestného konania
čl. 12 ods. 1 prvá veta (princíp rovnosti) – Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.	§ 2 ods. 5 (zásada legality stíhania) – Prokurátor v trestnom konaní zastupuje štát. Ak tento zákon, medzinárodná zmluva vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „medzinárodná zmluva“) alebo rozhodnutie medzinárodnej organizácie, ktorým je Slovenská republika viazaná, neustanovuje inak, prokurátor je povinný stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvedel. § 2 ods. 6 (zásada oficiality) – Ak tento zákon neustanovuje inak, orgány činné v trestnom konaní a súdy konajú z úradnej povinnosti. Väzobné veci sú povinné vybavovať prednostne a urýchlene. Na obsah petícií zasahujúcich do plnenia týchto povinností orgány činné v trestnom konaní ani súd neprihliadajú. § 2 ods. 10 (vyhl'adávacía zásada) – Orgány činné v trestnom konaní postupujú tak, aby bol zistený skutkový stav veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti, a to v rozsahu nevyhnutnom na ich rozhodnutie. Dôkazy obstarávajú z úradnej povinnosti. Právo obstarávať dôkazy majú aj strany. Orgány činné v trestnom konaní s rovnakou starostlivosťou objasňujú okolnosti svedčiace proti obvinenému, ako aj okolnosti, ktoré svedčia v jeho prospech, a v oboch smeroch vykonávajú dôkazy tak, aby umožnili súdu spravodlivé rozhodnutie. § 2 ods. 12 (zásada voľného hodnotenia dôkazov) – Orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán. § 2 ods. 15 (obžalovacia zásada) – Trestné stíhanie pred súdom je možné len na základe návrhu alebo obžaloby podanej prokurátorom, ktorý v konaní pred súdom obžalobu alebo návrh zastupuje.

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok – základné zásady trestného konania
čl. 17 ods. 2 prvá veta (princíp stíhania zo zákonných dôvodov) – Nikoho nemožno stíhať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.	§ 2 ods. 1 (zásada stíhania zo zákonných dôvodov) – Nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon.
čl. 46 ods. 1 (právo na súdnu ochranu) – Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.	§ 2 ods. 3 (zásada sudcu pre prípravné konanie) – Ak tento zákon neustanovuje inak, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní o zásahoch do základných práv a slobôd podľa tohto zákona rozhoduje sudca pre prípravné konanie; sudca pre prípravné konanie rozhoduje aj v iných prípadoch ustanovených týmto zákonom.
čl. 47 ods. 3 prvá veta (princíp procesnej rovnosti) – Všetci účastníci sú si v konaní podľa odseku 2 rovní.	§ 2 ods. 14 (zásada procesnej rovnosti) – Strany sú si v konaní pred súdom rovné.
čl. 48 ods. 1 (zákaz odňatia vecí zákonnému sudcovi) – Nikoho nemožno odňať jeho zákonnému sudcovi. Príslušnosť súdu ustanoví zákon.	

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok – základné zásady trestného konania
čl. 50 ods. 1 (princíp vecnej príslušnosti) – Len súd rozhoduje o vine a treste za trestné činy.	
čl. 50 ods. 2 (princíp prezumpcie neviny) – Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu.	§ 2 ods. 4 (zásada prezumpcie neviny) – Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu.
čl. 50 ods. 5 (princíp ne bis in idem) – Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.	§ 2 ods. 8 (zásada ne bis in idem) – Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok – základné zásady trestného konania
čl. 50 ods. 6 (zákaz retroaktivity) – Trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie.	
čl. 142 ods. 2 (princíp právomoci súdov) – Súdy rozhodujú v senátoch, ak zákon neustanoví, že vo veci rozhoduje jediný sudca. Zákon ustanoví, kedy sa na rozhodovaní senátu zúčastňujú aj prísediaci sudcovia z radov občanov a v ktorých veciach môže rozhodnúť aj zamestnanec súdu poverený sudcom. Proti rozhodnutiu zamestnanca súdu povereného sudcom je prípustný opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje vždy sudca.	§ 2 ods. 16 (zásada súdneho rozhodovania) – V trestnom konaní pred súdom rozhoduje senát, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie. Predseda senátu, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie rozhodujú sami, ak to zákon výslovne ustanovuje.

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok – základné zásady trestného konania
čl. 48 ods. 2 (právo na prerokovanie veci) – Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných priet'ahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.	§ 2 ods. 13 (zásada spolupráce so záujmovými združeniami) – Orgány činné v trestnom konaní a súd spolupracujú so záujmovými združeniami občanov a využívajú ich výchovné pôsobenie.
	§ 2 ods. 21 (zásada ochrany práv poškodeného) – Orgány činné v trestnom konaní a súd sú povinné v priebehu celého trestného konania umožniť poškodenému plné uplatnenie jeho práv, o ktorých ho treba riadne, vhodným spôsobom a zrozumiteľne poučiť. Trestné konanie sa musí viesť s potrebnou ohľaduplosťou k poškodenému. Treba zohľadniť jeho osobnú situáciu a okamžité potreby, vek, pohlavie, prípadné zdravotné postihnutie a jeho vyspelosť a zároveň plne rešpektovať jeho fyzickú, mentálnu a morálnu integritu. Ustanovenia osobitného zákona o právach obetí trestných činov tým nie sú dotknuté.

Procesné práva obvineného z trestného činu

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok
čl. 47 ods. 1 (zákaz inkriminácie osoby) – Každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe.	

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok
čl. 47 ods. 2 (právo na právnu pomoc) – Každý má právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania, a to za podmienok ustanovených zákonom.	
čl. 47 ods. 2 (právo na tlmočníka) – Kto vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa vedie konanie podľa odseku 2, má právo na tlmočníka.	§ 2 ods. 20 (právo na tlmočníka a prekladateľa) – Ak obvinený, jeho zákonný zástupca, podozrivá osoba, poškodený, zúčastnená osoba alebo svedok vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa konanie vedie, má právo na tlmočníka a prekladateľa.
čl. 48 ods. 2 (právo na spravodlivý proces) – Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných priet'ahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.	§ 2 ods. 7 (právo na spravodlivý proces) – Každý má právo, aby jeho trestná vec bola spravodlivo a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom v jeho prítomnosti tak, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom, ak tento zákon neustanovuje inak.
čl. 50 ods. 3 (právo na obhajobu) – Obvinený má právo, aby mu bol poskytnutý čas a možnosť na prípravu obhajoby a aby sa mohol obhajovať sám alebo prostredníctvom obhajcu.	§ 2 ods. 9 (právo na obhajobu) – Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, má právo na obhajobu.
čl. 50 ods. 4 (právo obvineného odoprieť výpoveď) – Obvinený má právo odoprieť výpoveď; tohto práva ho nemožno pozbaviť nijakým spôsobom.	

Kontradiktórnosť konania

Ústava Slovenskej republiky	Trestný poriadok
	§ 2 ods. 11 (zásada kontradiktórnosti) – Súd môže vykonať aj dôkazy, ktoré strany nenavrhli. Strany majú právo nimi navrhnutý dôkaz zabezpečiť. § 2 ods. 17 (zásada verejnosti konania) – Trestné veci prejednáva súd verejne. Z hlavného pojednávania alebo verejného zasadnutia môže byť verejnosť vylúčená len v prípadoch ustanovených týmto zákonom. Rozsudok musí byť vždy vyhlásený verejne. § 2 ods. 18 (zásada ústnosti konania) – Konanie pred súdom je ústne, výnimky ustanovuje tento zákon. Dokazovanie riadi súd, ktorý však výsluch obžalovaného, svedkov, poškodeného a znalcov spravidla ponecháva stranám, najprv tej, ktorá dôkaz navrhla či obstarala. § 2 ods. 19 (zásada bezprostrednosti) – Pri rozhodovaní na hlavnom pojednávaní, na verejnom zasadnutí alebo na neverejnom zasadnutí smie súd prihliadnuť len na tie dôkazy, ktoré boli v tomto konaní vykonané, ak zákon neustanovuje inak.

Z prehľadu vyplýva, že slovenský zákonodarca väčšinu z ústavnoprávnych požiadaviek týkajúcich sa princípov konania o trestnom obvinení premietol do Trestného poriadku. Ustanovenie § 2 Trestného poriadku len výnimočne nezahŕňa niektoré požiadavky vyplývajúce z ústavy – zákaz odňatia veci zákonnému sudcovi (čl. 48 ods. 1), princíp vecnej príslušnosti (čl. 50 ods. 1), zákaz retroaktivity (čl. 50 ods. 6). To samozrejme neznamená, že ich úpravu nenájde v inom ustanovení zákona alebo že by tým bola – pri prípadnej absencii zákonnej úpravy v osobitnom zákone – vylúčená ich priama aplikácia.

Povinnosť prihliadať na základné zásady trestného konania sa realizuje v prípade, ak ide o *princípy konania univerzálnym spôsobom uplatniteľné* pri prejednávaní verejnoprávneho deliktu bez ohľadu na to, či ide o trestný čin alebo

o správný delikt. Nie všetky základné zásady trestného konania uvedené v § 2 Trestného poriadku však takúto právnu povahu majú.

Nemajú ich tie základné zásady trestného konania, ktorých využitie osobitný zákon upravujúci disciplinárnu zodpovednosť *vylučuje* alebo *modifikuje* na účely disciplinárneho konania.

Do prvej skupiny takýchto základných zásad trestného konania patria tie zásady ustanovené v § 2 Trestného poriadku, uplatnenie ktorých je *vylúčené* z *hmotnoprávných dôvodov*.

Takýmto hmotnoprávnym dôvodom je oveľa nižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych deliktov v porovnaní s trestnými činmi. Ten vylučuje uplatnenie *zásady legality stíhania* (§ 2 ods. 5). Namiesto nej sa pri postihu disciplinárnych deliktov členov samosprávnych stavovských organizácií uplatňuje *zásada oportunity stíhania*. Nízky stupeň typovej spoločenskej škodlivosti disciplinárnych previnení je taktiež dôvodom, pre ktorý sa v osobitných zákonoch nestretneme s úpravou *zásady spolupráce so záujmovými združeniami* (§ 2 ods. 13), ktorá sa uplatňuje v trestnom konaní.

Keďže samosprávna stavovská organizácia nemá podľa osobitných zákonov právomoc rozhodovať v rámci disciplinárneho konania o náhrade škody spôsobenej disciplinárnym previnením jej člena a tieto zákony za účastníka disciplinárneho konania nepovažujú poškodeného, taktiež sa nedá uplatniť § 2 ods. 21 Trestného poriadku (zásada ochrany práv poškodeného).

Vzhľadom na druhovú odlišnosť orgánov činných v trestnom konaní a súdov, ktoré nie sú orgánmi verejnej správy, je vylúčená aplikácia § 2 ods. 3 Trestného poriadku (zásada sudcu pre prípravné konanie), ako aj čl. 50 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (princíp vecnej príslušnosti).

Ústavnoprávna požiadavka čl. 48 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o *zákaže odňatia veci zákonnému sudcovi* sa taktiež nedá aplikovať v prípade stíhania disciplinárnych previnení. Osobitné zákony zverujú právomoc rozhodovať o disciplinárnych obvineniach výlučne tým samosprávnym stavovským organizáciám, ktorých disciplinárnej právomoci osoba podlieha. Tieto organizácie ako orgány verejnej správy majú celoštátnu pôsobnosť, takže otázka prípadnej zmeny príslušnosti a úpravy procesného úkonu či rozhodnutia s ňou spojenej (postúpenie veci) je právne irelevantná.

Do druhej skupiny v rámci základných zásad trestného konania podľa § 2 Trestného poriadku patria tie, ktorých aplikácia v disciplinárnom konaní je možná na základe osobitného zákona upravujúceho disciplinárne konanie vo veci disciplinárneho previnenia člena samosprávnej stavovskej organizácie. Zákonodarca sa v týchto prípadoch inšpiroval obsahom konkrétnej základnej zásady trestného konania, avšak upravil ju na účely disciplinárneho konania špeciálnym spôsobom. Súčasne prihliadol na *zmysel a funkciu princípov* spravodlivého procesu vyplývajúcich z Ústavy Slovenskej republiky tak, aby tieto *zostali čo najmenej dotknuté*. Pri absencii úpravy v osobitnom zákone alebo vo vnútornom predpise samosprávnej stavovskej organizácie, je potrebné predmetné zásady odvodiť výkladom.

Ide o nasledujúce základné zásady trestného konania:

- obžalovacia zásada (§ 2 ods. 15),
- zásada súdneho rozhodovania (§ 2 ods. 16).

Obžalovacia zásada podľa § 2 ods. 15 Trestného poriadku sa premieta v konaní o disciplinárnom previnení v úprave práva zákonom určeného subjektu podať návrh na začatie disciplinárneho konania.

Len subjekt, ktorý má procesné postavenie navrhovateľa, tak môže urobiť. Podľa osobitných zákonov ide o:

- člena komory (§ 17 ods. 1 *zákona NR SR č. 216/1995 Z. z. o Komore geodetov a kartografov v znení neskorších predpisov*),
- orgán komory (napr. dozorná rada podľa *zákona č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov*), člena alebo funkcionára orgánu komory (napr. predseda dozornej rady podľa *zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov v znení neskorších predpisov*),
- funkcionára, ktorý nie je členom samosprávnej stavovskej organizácie – napríklad minister, predseda súdu podľa *zákona NR SR č. 233/1995 Z. z.*

Zákony nevylučujú, aby návrh na začatie disciplinárneho konania podal ktorýkoľvek z aktívne procesne legitimovaných subjektov.

Ak by návrh v tej istej veci podali rôzni navrhovatelia, ktorí sú na to oprávnení, táto skutočnosť nebráni začatiu konania v tej istej veci. Výnimka

z tohto pravidla, t. j. prekážka začatého konania, sa uplatní len ak litispendenciu upravuje právny predpis. Príkladom takejto špeciálnej regulácie je § 235 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z., podľa ktorého: „(5) Začatie disciplinárneho konania bráni tomu, aby v tej istej veci prebiehalo iné disciplinárne konanie. Ak podajú návrh na začatie disciplinárneho konania v tej istej veci viacerí navrhovatelia, disciplinárne previnenie sa prejedná na návrh, ktorý bol podaný ako prvý v poradí; neskôr podané návrhy majú účinok pristúpenia do konania na stranu navrhovateľa. (6) Navrhovatelia, ktorí podľa odseku 5 pristúpili do disciplinárneho konania, majú v disciplinárnom konaní rovnaké postavenie ako navrhovateľ, na návrh ktorého sa začalo disciplinárne konanie.“

Návrh sa podáva vo *verejnom záujme*, ktorý je skutkom porušený a ktorého ochranu je povinná zabezpečovať príslušná samosprávna stavovská organizácia.

Iný subjekt (napr. súkromná osoba, poškodený) nie je tak oprávnený urobiť. Stíhanie disciplinárneho previnenia ako verejnoprávneho deliktu je ovplyvnené *zásadou oficiality*. Nie je však vylúčené, aby takýto subjekt podal podnet, sťažnosť, resp. oznámenie o skutku. Ide o zdroj informácií, ktorý by mal byť predmetom šetrenia a jeho vybavenia.

V prípade, ak výsledok šetrenia nasvedčuje, že skutok sa stal, napĺňa skutkovú podstatu disciplinárneho previnenia a ak nie je disciplinárne previnenie premlčané, je daný dôvod na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania.

Podanie návrhu však nie je povinnosťou navrhovateľa. Konanie o disciplinárnom previnení nie je ovládané zásadou legality, ale *zásadou oportunity* (pozri napr. dikciu § 21 ods. 2 zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. „návrh na začatie disciplinárneho konania možno podať“). Pri nedostatku procesnej úpravy zásadu oportunity treba odvodiť z hmotnoprávnej úpravy zákona, ktorý ustanovuje právomoc samosprávnej stavovskej organizácie ukladať disciplinárne opatrenia za disciplinárne previnenia – pozri napr. dikciu § 56 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „za disciplinárne previnenie možno uložiť“.

Procesným právom navrhovateľa je nielen podať návrh na začatie konania, ale taktiež kedykoľvek v priebehu konania vziať *návrh späť*. Právnym dôsledkom takéhoto procesného úkonu je, že disciplinárny orgán musí začaté konanie zastaviť – pozri napr. § 228a ods. 1 písm. b) zákona NR SR č. 223/1995 Z. z.

Nie všetky osobitné zákony však upravujú právo navrhovateľa vziať návrh späť. V takom prípade nie je v rozpore s obžalovacou zásadou, ak takúto právomoc disciplinárneho orgánu upraví vnútorný predpis komory. Bez návrhu totiž nemožno prejednávať disciplinárny delikt.

Predmetné dispozičné právo je navrhovateľ oprávnený využiť najneskôr do *vydania (vyhlásenia) rozhodnutia*, ktorým sa disciplinárne konanie končí.

V právnej úprave nenájdeme vymedzenie dôvodu pre späťvzatie návrhu, avšak z účelu tohto procesného úkonu vyplýva, že navrhovateľ tak urobí v prípade, ak je z priebehu konania a v ňom vykonaného dokazovania zrejmé, že je tu dôvod, aby disciplinárny orgán oslobodil obvineného spod návrhu. Dôvod pritom môže spočívať v tom, že v disciplinárnom konaní nebolo dokázané, že skutok sa stal, skutok nie je disciplinárnym previnením alebo že nebolo dokázané, že skutok spáchal disciplinárne obvinený.

Významným právnym dôsledkom uplatňovania obžalovacej zásady v disciplinárnom konaní je to, že disciplinárny orgán je viazaný skutkom uvedeným v návrhu.

Ak by táto skutočnosť explicitne nevyplývala zo zákona, možno ju upraviť vo vnútornom predpise komory (pozri napr. § 21 ods. 1 *Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory* z 10. júna 2017, podľa ktorého „disciplinárny senát môže rozhodnúť iba o skutku, ktorý je uvedený v návrhu“). Ak by nebola upravená ani vo vnútornom predpise, treba predmetný dôsledok odvodiť výkladom z účelu, ktorý návrh na začatie disciplinárneho konania plní.

Disciplinárny orgán nie je oprávnený rozhodovať o inom skutku, než je uvedený v návrhu. *Predmet tohto sporu* je tak limitovaný obžalovacou zásadou. Na druhej strane viazaný je skutkom, nie jeho právnou kvalifikáciou.⁷

Disciplinárne konanie má charakter *sporového konania*, v ktorom vystupujú *procesné strany* – navrhovateľ a disciplinárne obvinený. Osobitný zákon ich

⁷ KURILOVSKÁ, L. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 89.

vymedzuje ako *účastníkov disciplinárneho konania*. Napríklad podľa § 225 ods. 1 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. „*účastníkom disciplinárneho konania je navrhovateľ a exekútor, proti ktorému návrh na začatie disciplinárneho konania smeruje (ďalej len „disciplinárne obvinený“)*“. Ak by tomu tak aj nebolo, predmetné procesné postavenie možno odvodiť na základe ich procesných práv, predovšetkým však ich práva podať odvolanie proti rozhodnutiu disciplinárneho orgánu.⁸

Zásada súdneho rozhodovania. Podľa § 2 ods. 16 Trestného poriadku: „*V trestnom konaní pred súdom rozhoduje senát, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie. Predseda senátu, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie rozhodujú sami, ak to zákon výslovne ustanovuje.*“ Premietnutím tejto základnej zásady trestného konania do zákonov upravujúcich disciplinárne konanie vo veciach disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií sú ustanovenia, ktoré upravujú postavenie *disciplinárnych orgánov*. Sú zásadne *kolegiálnymi* orgánmi. Osobitný zákon ich nazýva:

- disciplinárna komisia (napr. § 17 ods. 3 zákona NR SR č. 216/1995 Z. z.) alebo
- disciplinárny senát (napr. § 21 ods. 1 zákona NR SR č. 200/1994 Z. z.).

Do tretej skupiny základných zásad trestného konania podľa § 2 Trestného poriadku patria tie, ktoré podporujú realizáciu *práva na prerokovanie veci* podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a *práva na spravodlivý a rýchly proces* podľa § 2 ods. 7 Trestného poriadku. Sú to:

- zásada verejnosti konania (§ 2 ods. 17),
- zásada ústnosti konania (§ 2 ods. 18),
- zásada bezprostrednosti (§ 2 ods. 19),
- zásada kontradiktórnosti (§ 2 ods. 11).

V disciplinárnom konaní sa *neuplatňujú*, čo je podmienené osobitosťou právnej povahy rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, ktoré sú súčasťou výkonnej moci, nie súdnej moci. Opak však môže predpis ustanoviť.

Zásada verejnosti konania (§ 2 ods. 17) predstavuje právnu záruku ochrany práv obvineného z trestného činu v rámci výkonu súdnictva. V postupoch *orgánov*

⁸ Napríklad podľa § 21 ods. 3 zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. „*proti písomnému rozhodnutiu disciplinárneho senátu môže reštaurátor, ktorého sa rozhodnutie týka, alebo predseda dozornej rady podať odvolanie*“.

výkonnej moci sa vo všeobecnosti neuplatňuje. Môže ísť pritom o orgány činné v trestnom konaní, správne orgány alebo aj disciplinárne orgány.

Osobitné zákony regulujúce disciplinárne konanie vo veciach disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií upravujú predmetné konanie ako neverejné. Dôvodom je i to, že rozhodnutie o disciplinárnom delikte je preskúmateľné v správnom súdnictve a podľa § 5 ods. 6 zákona č. 162/2015 Z. z. správny súd prejednáva veci verejne. Z pojednávania môže byť verejnosť vylúčená len v prípadoch ustanovených týmto zákonom. Rozsudok však musí byť vždy vyhlásený verejne.

Nakoľko zásada verejnosti sa považuje za záruku kontroly verejnosti nad výkonom súdnictva, vo veciach disciplinárnej zodpovednosti členov samosprávnych stavovských organizácií sa len výnimočne stretne s úpravou, podľa ktorej:

- disciplinárne konanie je verejné (podľa § 226 ods. 5 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. „*ak disciplinárny senát z dôvodov verejného záujmu alebo ochrany oprávnených záujmov disciplinárne obvineného nerozhodne inak, je ústne pojednávanie vždy verejné*“),
- vyhlásenie rozhodnutia je verejné (pozri § 20 ods. 4 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory z 10. júna 2017).

V prípade, ak osobitný zákon mlčí, treba vychádzať z toho, že sa uplatňuje zásada neverejnosti disciplinárneho konania. Takú úpravu nemožno považovať za úpravu znižujúcu štandard právnej ochrany disciplinárne obvineného.

Zásada ústnosti konania (§ 2 ods. 18) sa uplatňuje v súdnom konaní. V správnom konaní, ktoré *nemá povahu sporového konania*, sa uplatňuje, len ak tak ustanovuje zákon (pozri § 21 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého „správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon“). Zásadná fakultatívnosť ústneho pojednávania vo verejnej správe je v súlade s rozhodovacou praxou Európskeho súdu pre ľudské práva, avšak ukladá orgánu povinnosť starostlivo a kvalifikovane zvážiť, kedy je pojednávanie potrebné.⁹

⁹ Bližšie k tomu PEKÁR, B. Požiadavky na správny proces v oblasti správneho trestania v zmysle rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva. In: PAPÁČOVÁ, I. (ed.). *Verejná správa na rázcestí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 274.

Na rozdiel od správneho konania konanie vo veci správneho disciplinárneho deliktu, v ktorom ako strany vystupujú účastníci (navrhovateľ a disciplinárne obvinený), je sporovým konaním. Preto aj keď osobitný zákon neupravuje povinnosť, aby disciplinárny orgán nariadil ústne pojednávanie (napr. zákon č. 586/2003 Z. z.), mala by mu takáto povinnosť vyplývať z vnútorného predpisu samosprávnej stavovskej organizácie.

Zásada ústnosti konania napomáha presadzovať kontradiktórnosť disciplinárneho konania. Jej porušenie, či už tým, že ani vnútorný predpis samosprávnej stavovskej organizácie neukladá povinnosť disciplinárnemu orgánu nariadiť ústne pojednávanie alebo že tak disciplinárny orgán neurobil, hoci mu takáto povinnosť z právneho predpisu vyplýva, môže mať vplyv na zákonnosť výsledného rozhodnutia, nakoľko ústne pojednávanie predstavuje priestor, v ktorom môžu procesné strany využívať svoje procesné práva zaručené zákonom a medzinárodnou zmluvou.

Nie je vylúčené, že vnútorný predpis samosprávnej stavovskej organizácie vymedzí podmienky, za ktorých disciplinárny orgán nie je povinný nariadiť ústne pojednávanie. Musí však ísť zásadne o prípady, keď samotné ústne pojednávanie nie je spôsobilé – vzhľadom na nespochybniteľný skutkový stav veci – priniesť nové zistenia, či dôkazy, ktoré by mohli mať vplyv na rozhodnutie vo veci. Ďalšou, kumulatívnou podmienkou je, že disciplinárne obvinený sa nedomáha ústneho pojednania veci. Taká úprava je v súlade s požiadavkou na efektívnosť výkonu verejnej správy.

Príkladom je úprava skráteného disciplinárneho konania v *Disciplinárnom poriadku Slovenskej advokátskej komory* z 10. júna 2017. Za skrátené disciplinárne konanie sa považuje také, v ktorom sa nenariaďuje pojednávanie.

Uplatňuje sa len v prípadoch, uvedených v § 16 ods. 1, t. j.:

- vo veci nezaplattenia príspevku na činnosť komory,
- ak je nepochybné, že skutok uvedený v návrhu na začatie konania sa stal, disciplinárne obvinený spáchanie skutku nepopiera a skutok vykazuje znaky disciplinárneho previnenia.

Proti rozhodnutiu vydanému v skrátenom disciplinárnom konaní je disciplinárne obvinený oprávnený podať odpor. Vzhľadom na jeho účinok, je tento opravný prostriedok potrebné považovať za procesný úkon, ktorým sa domáha pojednania disciplinárneho previnenia v neskrátenom disciplinárnom konaní s nariadeným ústnym pojednávaním.

Zásada bezprostrednosti (§ 2 ods. 19) veľmi úzko súvisí so zásadou ústnosti konania.

Jej uplatňovanie v disciplinárnom konaní je podporené skutočnosťou, že disciplinárne konanie je sporovým konaním, v ktorom sa dokazovanie vykonáva na *ústnom pojednávaní* (ak právny predpis neustanovuje inak). Z tohto dôvodu sa vyžaduje, aby disciplinárny orgán prihliadal len na tie dôkazy, ktoré boli v tomto konaní vykonané. Predpokladá sa preto, že ústne pojednávanie sa bude uskutočňovať za stálej prítomnosti všetkých členov disciplinárnej komisie (disciplinárneho senátu).

Disciplinárny orgán ako kolektívny orgán musí v konaní vystupovať a konať v zložení, v ktorom bol ustanovený vymenovaním. Z tohto dôvodu sa *pravidlo nezmeniteľnosti zloženia* disciplinárneho orgánu v priebehu disciplinárneho konania v zákonoch upravujúcich disciplinárne konanie predpokladá. V právnej úprave je obsiahnuté implicitne.

Zásada bezprostrednosti nemôže byť v disciplinárnom konaní dotknutá, ak disciplinárny orgán rozhoduje o disciplinárnom previnení v tzv. skrátenom konaní, a to na základe dôkazov predložených v písomnom návrhu na začatie disciplinárneho konania. Takáto možnosť postupu však musí explicitne vyplývať buď zo zákona alebo z disciplinárneho poriadku samosprávnej stavovskej organizácie vydaného na základe splnomocnenia zákona. Zo zásady bezprostrednosti vyplýva taktiež *pravidlo o neprerušiteľnosti konania*¹⁰, ktoré nemôže byť dotknuté odročením ústneho pojednávania v disciplinárnom konaní.

Zásada kontradiktórnosti. Kontradiktórnosť konania vyjadruje proces, v ktorom orgán nemôže sám vykonať dôkazy, ktoré procesná strana nenavrhlá. V takejto podobe sa však na Slovensku neuplatňuje ani v trestnom konaní. Vyplýva to z § 2 ods. 11 Trestného poriadku, podľa ktorého: „*Súd môže vykonať aj dôkazy, ktoré strany nenavrhlí. Strany majú právo nimi navrhnutý dôkaz zabezpečiť.*“

Zásada kontradiktórnosti trestného konania znamená *diskusiu strán o predloženej dôkazoch a argumentoch protistrany vo verejnom súdnom konaní pred nezávislým*

¹⁰ PALKOVIČ, J. In: ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný poriadok. Komentár*. 2 aktualizované vyd. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 9.

súdom, ktorý je povinný rozhodnúť len na podklade dôkazov, ktoré boli pred ním bezprostredne vykonané.

Zásada kontradiktórnosti trestného konania zahŕňa v sebe celý systém záruk (zásad), ktorými je ovládané trestné konanie a ktoré v súhrne tvoria *spravodlivý proces*. Určité poňatie takto chápanej zásady kontradiktórnosti podáva aj Ústava Slovenskej republiky, ktorá v čl. 48 ods. 2 zdôrazňuje že každý má právo (okrem iného) aj na to, aby jeho vec bola prejednaná v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.

„Zásadu kontradiktórnosti podľa Trestného poriadku nie je preto možné stotožňovať len so súperením strán v anglosaskkej podobe, pretože táto zásada je širšia a tvorí ju niekoľko ďalších zásad, ktoré ovládajú trestné konanie a to:

- *zásada verejnosti – t. j. strany majú nezávislému súdu predkladať dôkazy a argumenty zásadne vo verejnom súdnom konaní,*
- *zásada ústnosti – dôkazy by mali byť súdu predkladané zásadne ústne (výsluchy svedkov, znalcov, obžalovaného, čítanie listinných dôkazov a podobne) s tým, že čítanie výpovedí svedkov z prípravného konania by malo byť skôr výnimočné a len v nevyhnutných prípadoch (napríklad smrť svedka a podobne),*
- *zásada bezprostrednosti – t. j. nezávislý súd má rozhodovať len na základe dôkazov, ktoré boli pred ním vykonané v priebehu pojednávania – samozrejme je možné stanoviť výnimky, v ktorých sa obžalovaný môže výslovne vzdať práva na kontradiktórny proces a kde súd pristúpi k rozhodnutiu bez vykonávania dôkazov (napríklad uznanie viny, dohoda o vine a treste, či akceptovanie trestného rozkazu),*
- *prokurátor ako aj obžalovaný (ako dve nosné strany trestného procesu) majú prístup k dôkazom a argumentom protistrany a majú možnosť ich spochybniť (konfrontačná zásada) – rovnosť strán je chápaná ako rovnosť v procesných právach a nie v povinnostiach, nakoľko je v zásade len povinnosťou prokurátora, aby dokazoval vinu obžalovaného, samotný obžalovaný môže byť pasívny a nemusí nič spochybňovať a ani dokazovať (dokonca sa môže vzdať aj prejednávania veci v jeho prítomnosti),*
- *z uvedenej zásady vyplýva aj právo obžalovaného byť prítomný pri prejednaní veci (ide o právo a nie povinnosť obžalovaného).“¹¹*

¹¹ ŠAMKO, P. *Kontradiktórnosť hlavného pojednávania (niektoré teoretické a praktické problémy)*. Zverejnené 25. januára 2013. <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a206-kontradiktornost-hlavneho-pojednavania-niektore-teoreticke-a-prakticke-problemy>

Disciplinárny orgán – rovnako ako súd v súlade s § 2 ods. 11 Trestného poriadku – nevystupuje len v úlohe arbitra usmerňujúceho dokazovanie, ktoré vykonávajú procesné strany. I keď úprava podľa Trestného poriadku *„preferuje prvky kontradiktórneho procesu, kde aktivitu pri dokazovaní vyvíjajú najmä procesné strany, toto ustanovenie zabezpečuje, aby v konaní pred súdom popri aktivite strán mohol do dokazovania aktívne a iniciatívne zasahovať i súd, aby tak mohol z vlastnej iniciatívy vykonať i dôkazy, ktoré strany nenavrhlí“*.¹²

Pri absencii úpravy takejto právomoci disciplinárneho orgánu v osobitnom zákone či vo vnútornom predpise samosprávnej stavovskej organizácie, je preto potrebné aplikovať § 2 ods. 11 Trestného poriadku.

4 POVINNOSŤ APLIKOVAŤ ZÁKLADNÉ ZÁSADY TRESTNÉHO KONANIA PODĽA TRESTNÉHO PORIADKU V KONANÍ O DISCIPLINÁRNOM PREVINENÍ ČLENA SAMOSPRÁVNEJ STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE

Nielen v trestnom konaní, ale aj v konaní o disciplinárnych previneniach členov samosprávnych stavovských organizácií, je potrebné – aj pri prípadnej absencii ich explicitnej úpravy v zákone – *vždy aplikovať nasledujúce princípy konania*, ktoré sú ako *základné zásady trestného konania* ustanovené v Trestnom poriadku:

- zásada stíhania zo zákonných dôvodov (§ 2 ods. 1),
- zásada zdržanlivosti (§ 2 ods. 2),
- zásada prezumpcie neviny (§ 2 ods. 4),
- zásada oficiality (§ 2 ods. 6),
- zásada *ne bis in idem* (§ 2 ods. 8),
- vyhládavacia zásada (§ 2 ods. 10),
- zásada voľného hodnotenia dôkazov (§ 2 ods. 12),
- zásada procesnej rovnosti (§ 2 ods. 14).

Porušenie ktorejkoľvek z nich je *porušením základnej požiadavky na spravodlivý proces podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*, ktoré môže mať

¹² KURILOVSKÁ, L. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 77.

zásadný vplyv na výsledné rozhodnutie samosprávnej stavovskej organizácie. V takom prípade je to dôvod pre zrušenie rozhodnutia z dôvodu jeho nezákonnosti. Skutočnosť, že osobitný zákon alebo disciplinárny poriadok samosprávnej stavovskej organizácie vydaný na základe splnomocnenia zákona ich neupravuje, nezabavuje orgán verejnej správy zodpovednosti za nezákonnosť jeho rozhodnutia.

Na Slovensku právomoc každej profesijnej organizácie upravuje samostatný zákon. Miera podrobnosti regulácie je vzostupná – najstručnejšiu úpravu disciplinárneho konania obsahujú predpisy prijímané v 90. rokoch. Predpisy schválené v neskoršom období sa vyznačujú rozsiahlejšou a podrobnejšou procesnou úpravou. Tento trend je nepochybne vyvolaný aj vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a následne aj judikatúry slovenských súdov, ktorá kladie dôraz na presadzovanie základného práva na spravodlivý proces vo vo veciach správneho trestania.

*Zásada stíhania zo zákonných dôvodov*¹³ je procesnoprávnym vyjadrením základnej požiadavky podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky („štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“).

Zásada v § 2 ods. 1 Trestného poriadku vyjadruje:

- zákaz bezdôvodného stíhania,
- príkaz postupovať na základe a v súlade so zákonom upravujúcim postup voči obvinenému.

Prvá požiadavka je procesnoprávnou konkretizáciou hmotnoprávneho princípu *nullum crimen sine lege* (čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky) a s ňou spätým *zákazom retroaktivity* (čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky)¹⁴.

Dôvodom pre začatie disciplinárneho konania tak môže byť len skutok, ktorý je podľa platnej právnej úpravy disciplinárnym previnením člena samosprávnej stavovskej organizácie. Osobitné zákony v tejto súvislosti hovoria o *porušení disciplíny*.

¹³ Podľa § 2 ods. 1 Trestného poriadku „nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon“.

¹⁴ Podľa § 58 ods. 4 zákona č. 586/2003 Z. z. „zodpovednosť za disciplinárne previnenie sa posudzuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov a predpisov komory účinných v čase, keď k disciplinárnemu previneniu došlo; podľa neskorších všeobecne záväzných právnych predpisov a predpisov komory sa posudzuje len vtedy, ak je to pre disciplinárne obvineného priaznivejšie“.

Vzhľadom k tomu, že v prípade stíhania disciplinárnych previnení sa uplatňuje *zásada oportunitity*, ktorá je procesným vyjadrením princípu subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*), dôležité je aj ustálenie kritéria, na ktorého základe navrhovateľ podáva návrh na začatie disciplinárneho konania. I tu nie je prípustné konať svojvoľne a náhodilo, nakoľko by tým bol porušený *princíp rovnosti osôb*.

Druhá požiadavka predpokladá zákonnú úpravu procesného postupu. V prípade, ak by zákon alebo vnútorný predpis komory priamo neupravil niektorý postup v disciplinárnom konaní, použili by sa primerane základné zásady trestného konania podľa § 2 Trestného poriadku.

Zásada zdržanlivosti (§ 2 ods. 2) úzko súvisí so *zásadou stíhania len zo zákonných dôvodov*, so *zásadou prezumpcie neviny* (vo vzťahu k obvinenému) a v širšom zmysle aj voči tretím osobám, ktoré vystupujú v disciplinárnom konaní, ak tak ustanovuje osobitný zákon – pozri § 92a ods. 1 zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého: „Každý je povinný podať disciplinárnej komisii nevyhnutné vysvetlenia na preverenie návrhu na začatie disciplinárneho konania“.

Vzhľadom na nízku typovú spoločenskú škodlivosť disciplinárnych previnení, osobitné zákony neupravujú právomoc orgánu samosprávnej stanovskej organizácie pri vykonávaní šetrenia o skutku, ktorý môže byť disciplinárnym previnením, voči tretím osobám pred podaním návrhu na disciplinárne konanie.

Cieľom uplatnenia predmetnej zásady trestného konania je zabezpečiť, aby „ich základné práva a slobody boli rešpektované a zároveň v prípadoch, keď trestné právo procesné umožňuje zásahy do nich, aby tieto boli robené len v takom rozsahu, v akom to odôvodňuje účel trestného konania“.¹⁵ Predmetom ochrany sú právo osoby na jej dôstojnosť a jej súkromie.

Treba zdôrazniť, že aj keby predmetná zásada nebola v § 2 Trestného poriadku explicitne uvedená, aj tak by sa uplatnila, lebo princíp rešpektovania základných práv a slobôd pri výkone orgánmi verejnej správy vyjadruje

¹⁵ PALKOVIČ, J. In: ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný poriadok. Komentár*. 2 aktualizované vyd. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 4.

jednu zo základných a všeobecných požiadaviek na výkon verejnej správy v demokratickom a právnom štáte.¹⁶

Zásada prezumpcie neviny je vyjadrená v § 2 ods. 4 Trestného poriadku tak, že „každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinnu“. Predmetná zásada je garantovaná aj článkom 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa čl. 6 ods. 2 Dohovoru sa v rámci práva na spravodlivý proces vyžaduje, aby sa každý, kto je obvinený z trestného činu, považoval za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom.

Účelom prezumpcie neviny je chrániť každého, kto bol obvinený z deliktu pred vyslovením výroku o vine bez toho, aby bola jeho vina preukázaná v súlade so zákonom. To však neznamená, že s tým, voči komu sa konanie o delikte začalo, nie je možné zaobchádzať ako s obvineným, pričom obvinený je povinný strpieť určité obmedzenia.

Je vecou orgánu, ktorý rozhoduje o vine obvineného, aby dospel na základe dokazovania v konaní k rozhodnutiu v tejto otázke. Jeho rozhodnutie nemôže byť ovplyvnené predchádzajúcim postupom iného orgánu (napr. súdu vydaným v trestnom konaní o postúpení veci z dôvodu, že skutok nemohol byť kvalifikovaný ako trestný čin na prejednanie orgánu verejnej správy).¹⁷

Z uvedeného možno odvodiť základné pravidlá, ktoré sa musia uplatňovať v zákonnej úprave procesného postupu vo veci trestného obvinenia:

- dôkazné bremeno je na žalobcovi,
- neprípustnosť nezákonne získaného dôkazu,
- povinnosť rešpektovať právo neobviňovať seba samého (*nemo tenetur se ipsum accusare*).

V odbornej literatúre uvádzané pravidlo *in dubio pro reo*, nepredstavuje samostatnú požiadavku, ale logický dôsledok uplatnenia zásady prezumpcie neviny.¹⁸

¹⁶ Bližšie k tomu pozri KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 73 a nasl.

¹⁷ Bližšie k tomu rozsudok Okresného súdu v Čadci zo dňa 26. marca 1996, sp. zn. 11 S 3/95. In: MILUČKÝ, J., J. VALLOVÁ a P. POTÁŠCH. *Judikatura k Správnemu poriadku a Správne súdne poriadku*. Bratislava: Eurokódex 2017, s. 32–33.

¹⁸ KURILOVSKÁ, L. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 125.

Dôležité je uvedomiť si, že nezabavuje orgán jeho procesnej povinnosti jednoznačne preukázať vinu obvineného z trestného činu.¹⁹

Zásada prezumpcie neviny sa premieta tak do fázy začatia disciplinárneho konania, do priebehu disciplinárneho konania i do rozhodnutia disciplinárneho orgánu.

Pokiaľ ide o začatie disciplinárneho konania, základnou podmienkou pre podanie návrhu je zistenie, že osoba sa dopustila disciplinárneho previnenia. Osobitné zákony v tejto súvislosti používajú formuláciu „*navrhovateľ sa dozvedel o disciplinárnom previnení*“ (pozri § 40 ods. 2 zákona SNR č. 323/1992 Zb.). Vždy tu pôjde o situáciu, keď jestvuje odôvodnený záver, že osoba spáchala disciplinárny delikt.

Požiadavka na odôvodnenosť záveru súvisí aj so zásadou zdržanlivosti podľa § 2 ods. 2 Trestného poriadku, keďže začatie disciplinárneho konania predstavuje úkon s procesnoprávnymi dôsledkami pre disciplinárne obvineného, prípadne aj tretie osoby. Vylučuje svojvoľnosť alebo nedostatočnú odôvodnenosť návrhu na začatie disciplinárneho konania. Na druhej strane neznamená, že by na začatie disciplinárneho konania bolo potrebná úplná absencia pochybnosti o spáchanom skutku. Len ak je nepochybné, že osoba sa dopustila disciplinárneho previnenia, je možné prerokovať vec v skrátenej forme konania bez nariadenia ústneho pojednávania (za predpokladu, že právny predpis takúto formu upravuje).

O dodržaní zásady prezumpcie neviny v priebehu disciplinárneho konania možno hovoriť vtedy, ak si orgán vytvára vnútorné presvedčenie o vine disciplinárne obvineného na základe zistených a preukázaných skutočností bez jednostrannej zaujatosti pri objasňovaní veci a bez nezákonného obmedzovania práv disciplinárne obvineného.²⁰

Európsky súd pre ľudské práva v tomto smere vyžaduje neutrálny a objektívny prístup. Akýkoľvek úkon, rozhodnutie alebo šírenie názoru, ktorý by predpokladal vinu obvineného bez právoplatného rozhodnutia disciplinárneho orgánu, predstavuje porušenie zásady prezumpcie neviny.

¹⁹ Podľa § 228d ods. 4 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. „*Ak disciplinárny senát zistí, že exekútor sa disciplinárneho previnenia nedopustil alebo mu nemožno disciplinárne previnenie preukázať, rozhodne, že nie je vinný a disciplinárne opatrenie mu neuloží.*“

²⁰ KURILOVSKÁ, L. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 117.

Za takýto případ považoval Európsky súd pre ľudské práva situáciu, keď bola súdom sťažovateľovi ustanovená povinnosť zaplatiť trovy konania vo veci proti nemu, ktorá bola zastavená z dôvodu premlčania (*Minelli* proti Švajčiarsku z 25. marca 1983, č. 8660/79).

Podľa platnej právnej úpravy je v disciplinárnom konaní takáto možnosť vylúčená. Ako príklad možno citovať § 41 ods. 2 *zákona č. 344/2004 Z. z. o patentových zástupcoch, o zmene zákona č. 444/2002 Z. z. o dizajnoch a zákona č. 55/1997 Z. z. o ochranných známkach v znení zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov* podľa ktorého „*ak disciplinárna komisia rozhodne, že patentový zástupca alebo asistent, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie, dopustil sa disciplinárneho previnenia, uloží mu povinnosť zaplatiť komore paušálne trovy konania vo výške jeden a polnásobku životného minima ustanoveného osobitným predpisom*“. Zásada oficiality (§ 2 ods. 6) odlišuje konanie o verejnoprávnom delikte (trestnom čine alebo správnom delikte) od civilného konania.

Uplatňuje sa bez ohľadu na to, či stíhanie deliktu je ovládané zásadou legality alebo oportunity. Vztahuje sa na celé konanie a vyjadruje povinnosť orgánu vykonávať všetky úkony *z vlastnej iniciatívy* pre splnenie účelu disciplinárneho konania. Zo zásady oficiality preto vyplýva aj povinnosť disciplinárneho orgánu vydať rozhodnutie bez toho, aby musela procesná strana podať návrh na vydanie rozhodnutia.

Len ak tak ustanovuje zákon, orgán vykonáva úkon na základe návrhu. V takom prípade ide o výnimku z predmetnej zásady. Existencia návrhu je podmienkou, aby orgán konal.

V rámci vyvodzovania zodpovednosti za disciplinárne previnenia samosprávnymi stavovskými organizáciami v disciplinárnom konaní je zásada oficiality prelomená:

- povinnosťou disciplinárneho orgánu vykonávať procesné úkony v disciplinárnom konaní začatom na návrh navrhovateľa,
- povinnosťou odvolacieho orgánu vykonávať procesné úkony v odvolacom konaní začatom na základe odvolania podaného účastníkom disciplinárneho konania,
- povinnosťou komory uhradiť svedkovi hotové výdavky a mzdu, ktorá mu preukázateľne ušla, na základe návrhu svedka (§ 228b ods. 4 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z.) atď.

Zásada ne bis in idem. Na rozdiel od čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, z formulácie čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd explicitne vyplýva jednak *zákaz viacnásobného stíhania*, jednak *zákaz viacnásobného potrestania osoby za ten istý skutok*. Tým je daný jednak procesnoprávny, jednak hmotnoprávny aspekt jeho uplatnenia.²¹

Z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nevyplýva zákaz súbežného konania o tom istom skutku, keďže súbežné konania vedené o skutku rôznymi orgánmi verejnej moci sú síce nežiaduce, avšak nemožno ich vopred vylúčiť.

Procesnoprávny aspekt princípu *ne bis in idem* je v právnej úprave vyjadrený zákazom:

- začať procesnoprávny postup,
- pokračovať v začatom procesnoprávnom postupe, ak o tom istom skutku osoby už bolo právoplatne rozhodnuté.²²

Ustanovenie § 2 ods. 8 Trestného poriadku vyjadruje procesnoprávny aspekt zásady *ne bis in idem* nasledovne: „*Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.*“ Podľa § 9 ods. 1 písm. e) „*trestné stíhanie nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak ide o osobu, proti ktorej sa skoršie stíhanie pre ten istý skutok skončilo právoplatným rozsudkom súdu alebo bolo právoplatne zastavené, podmienčne zastavené a obvinený sa osvedčil alebo sa skončilo schválením zmiernu a zastavením trestného stíhania, ak rozhodnutie nebolo v predpísanom konaní zrušené*“.

Zásada *ne bis in idem* nie je dotknutá, t. j. nemožno sa jej úspešne dovolať:

- v prípade zrušenia právoplatného rozhodnutia z dôvodu jeho nezákonnosti (vtedy sa neuplatňuje prekážka *res indicata*),
- v prípade súbehu deliktov.²³

Osobitné zákony upravujúce disciplinárne konanie predmetnú zásadu neupravujú. V takom prípade je vhodné ustanoviť ju vo vnútornom predpise samosprávnej stavovskej organizácie ako špeciálny dôvod pre odloženie vecí a pre zastavenie disciplinárneho konania.

²¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 150.

²² KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. zmenené a aktualizované vyd. Šamorín: Heuréka 2017, s. 60.

²³ Ibid., s. 226.

Vyhľadávacia zásada. Podľa § 2 ods. 10 Trestného poriadku orgány činné v trestnom konaní obstarávajú dôkazy z úradnej povinnosti. Právo obstarávať dôkazy majú aj strany.

Predmetná zásada je konkretizáciou zásady oficiality, a to vo vzťahu k procesu dokazovania. Vyplýva z nej zodpovednosť za zhromažďovanie podkladov a dôkazov v trestnom konaní. Obdobne sa vyhľadávacia zásada uplatňuje aj v správnom konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. pri pojednávaní správnych deliktov.

V disciplinárnom konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie, ktoré je sporovým konaním, je situácia rovnaká ako v súdnom konaní. Procesné strany predkladajú dôkazy, pričom disciplinárne obvinený má právo, nie povinnosť predkladať dôkazy²⁴.

V osobitných zákonoch sa predmetná zásada premieta v úprave:

- povinnosti navrhovateľa pripojiť k návrhu na začatie disciplinárneho konania dôkazy,²⁵
- práva disciplinárne obvineného predložiť alebo označiť dôkazy na preukázanie svojich tvrdení (pozri napr. § 226 ods. 1 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z.),
- špeciálnych podmienok pre predkladanie dôkazov.

V poslednom z uvádzaných prípadov podmienka môže byť v právnom predpise formulovaná ako povinnosť postupovať určitým spôsobom. Príkladom je dikcia § 13 ods. 3 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory z 10. júna 2017, podľa ktorej „*disciplinárne oddelenie poučí účastníkov, že všetky dôkazy musia predložiť alebo označiť najneskôr do skončenia dokazovania v prvostupňovom konaní.*“

Interpretácia takých ustanovení nesmie byť v rozpore s vyhľadávacou zásadou.

Zásada voľného hodnotenia dôkazov je v § 2 ods. 12 Trestného poriadku ustanovená nasledovne: „*Orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané*

²⁴ Podľa § 50 ods. 6 zákona č. 359/2000 Z. z. o Slovenskej komore výcvikových zariadení autoškôl a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov účastník disciplinárneho konania „*má právo obhajovať sa a navrhovať dôkazy, ktoré by mali byť v disciplinárnom konaní predložené*“.

²⁵ Podľa § 223 ods. 3 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. „*k návrhu navrhovateľ pripojí dôkazy, ktoré má dispozícií a ktoré preukazujú v návrhu uvádzané skutočnosti*“.

zákonným spôsobom podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivu i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán.“ Predmetný generálne ustanovený príkaz pre postup pri dokazovaní je univerzálne uplatniteľný pri prejednávaní deliktov bez ohľadu na ich druh a kategóriu. Je len samozrejmosťou, že ho treba aplikovať aj vo vzťahu k disciplinárnemu orgánu, ktorý rozhoduje o disciplinárnom delikte člena samosprávnej stavovskej organizácie.

Dodržanie tejto zásady v konečnom dôsledku prispieva podstatným spôsobom k napĺňaniu základného cieľa konania o disciplinárnom delikte – k zisteniu skutočného stavu veci. Ten je kľúčovou podmienkou pre to, aby rozhodnutie vo veci disciplinárne obvineného bolo zákonné.

Zásada voľného hodnotenia dôkazov dáva návod, akým spôsobom má disciplinárny orgán zaobchádzať so získaným dôkazmi, a to bez ohľadu na to, ktorý zo subjektov disciplinárneho konania ich predložil.

V zákonoch upravujúcich prejednávanie disciplinárnych deliktov členov samosprávnych organizácií nie je explicitne vyjadrená. Ak už aj právne predpisy upravujú problematiku dokazovania, sústreďujú sa len na úpravu *spôsobu vykonávania dokazovania* pri použití vybraných dôkazných prostriedkov. Najčastejšie sa možno stretnúť s ustanovením pravidiel v súvislosti s vypočutím svedka. Je to motivované tým, že sa tu špeciálne upravujú jeho práva a povinnosti.

Zásada voľného hodnotenia dôkazov je vyjadrená aj prostredníctvom *demonštratívneho výpočtu* toho, čo môže v konaní slúžiť ako dôkaz. Príkladom je úprava v § 19 ods. 3 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory z 10. júna 2017, podľa ktorého: *„Po výpovedi disciplinárne obvineného nasleduje ďalšie dokazovanie. Ako dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k objasneniu veci, najmä výpovede svedkov, listiny, písomnosti a znalecké posudky.“* Taká regulácia vo vnútornom predpise stavovskej komory je v súlade s § 2 ods. 12 Trestného poriadku. Ten taktiež nezoraďuje záväzným spôsobom jednotlivé druhy dôkazov podľa kritéria ich závažnosti, keďže tá môže byť v konkrétnych prípadoch odlišná.

Ustanovenie § 227 ods. 2 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z., podľa ktorého „*disciplinárny senát vykonáva dokazovanie najmä listinami; dôkaz svedkom alebo znalcom vykoná iba vtedy, ak nie je zistenie a objasnenie skutočného stavu veci možné inak*“, predmetnú zásadu taktiež neporušuje. Jeho cieľom je vyjadriť požiadavku na efektívnosť a účinnosť výkonu verejnej správy v situácii, keď uprednostnenie výkonu dokazovania listinami nevyklučuje vykonať dokazovanie aj s použitím iných dôkazných prostriedkov.

Rovnako nemožno považovať za porušenie zásady voľného hodnotenia dôkazov zákonnú úpravu, ktorá umožňuje vykonať len dôkazy, ktoré boli navrhnuté do prvého pojednávania. Takéto pravidlo je prípustné, pokiaľ sa tým neporušuje rovnosť procesných strán alebo pokiaľ sa tým neodníme predmetné procesné právo v situácii, keď ich účastník konania nemohol navrhnúť bez svojej viny (pozri § 227 ods. 1 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z.).

Pokiaľ by bola v disciplinárnom konaní porušená zásada voľného hodnotenia dôkazov, šlo by o skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia vo veci disciplinárneho previnenia. Disciplinárny orgán je preto povinný dodržať požiadavky týkajúce sa dôkazov v zmysle § 2 ods. 12 Trestného poriadku. Musí vylúčiť z hodnotenia dôkazy, ktoré:

- nemôžu prispieť na náležité objasnenie veci (t. j. nie sú spôsobilé z vecného hľadiska splniť túto svoju základnú funkciu napríklad z dôvodu, že nesúvisia s prejednávanej disciplinárnym previnením),
- neboli získané zákonným spôsobom (t. j. dôkazný prostriedok na vykonanie dôkazu nebol zameraný na zistenie tých skutočností, na ktoré zameraný a použitý môže byť²⁶),
- sú neprípustné (z dôvodu vymedzeného v zákone).

Výsledkom konania bude nezákonné rozhodnutie disciplinárneho orgánu, ak ten vyhodnotí dôkazy získané zákonným spôsobom bez toho, aby svoje vnútorné presvedčenie založil na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral sám alebo niektorý z účastníkov disciplinárneho konania.

²⁶ Bližšie k tomu ZANOVIT, J. In: ČENTĚŠ, J. a kol. *Trestný poriadok. Komentár*. 2. aktualizované vyd. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 336.

Vnútorne presvedčenie disciplinárneho orgánu sa „*viaže na zhodnotenie jednotlivých dôkazov a z nich vyplývajúcich skutočností a neznamená teda ľubovôľu, a najmä ním nemožno nahradiť medzeru vo vykonaných dôkazoch*“.²⁷

Základnou limitáciou voľného hodnotenia dôkazov je *zásada prezumpcie neviny* a z nej vyplývajúce pravidlo *in dubio pro reo*. „*Použitie zásady in dubio pro reo... prichádza do úvahy len vtedy, ak pochybnosti, ktoré vznikli v trestnom konaní o dokazovanej skutočnosti, trvajú aj po vykonaní a zhodnotení všetkých dostupných dôkazov, ktoré môžu reálne prispieť k náležitému zisteniu skutkového stavu, a v rozsahu nevyhnutnom na objektívne, stavu veci a zákonu zodpovedajúce spravodlivé rozhodnutie*“ (R 28/1998).²⁸

Zásada procesnej rovnosti. Podľa § 2 ods. 14 Trestného poriadku „*strany sú si v konaní pred súdom rovné*“. V disciplinárnom konaní o disciplinárnom previnení sa predmetná zásada premieta vo vzťahu k účastníkom konania.

Aj keď osobitné zákony predmetnú zásadu na účely disciplinárneho konania explicitne neustanovujú, neznamená to, že sa v sporovom konaní pred disciplinárnym orgánom neuplatňuje. V prípade potreby ju možno odvodiť výkladom z čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Kontradiktórnosť konania, na ktorom disciplinárne konanie spočíva, je zabezpečená vtedy, ak sa garantuje rovnosť príležitostí využívať procesné práva a procesnoprávne prostriedky tým, že disciplinárny orgán pristupuje k oboom stranám rovnako.

Nestrannosť v konaní, v ktorom vystupujú účastníci s protichodnými záujmami je nevyhnutná vždy, lebo len keď sú si rovní, môžu predkladať dôkazy a následne ich vykonávať. Správanie orgánu vo vzťahu k účastníkom, ktoré nie je rovnaké a súčasne nemá oporu v zákonnej norme, nie je nestranné.²⁹ Preto k porušeniu predmetnej zásady môže v praxi dôjsť aj v situácii, ak vec prejednáva a rozhoduje disciplinárny orgán, u ktorého neexistuje dôvod pre vylúčenie jeho člena z dôvodu zaujatosti.

²⁷ KURILOVSKÁ, L. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 83.

²⁸ ZANOVIT, J. In: ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný poriadok. Komentár*. 2. aktualizované vyd. Žilina: Eurokódex, 2015, s. 335.

²⁹ KURILOVSKÁ, L. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 86–88.

Literature

- ČENTĚŠ, J. a kol. *Trestný poriadok. Komentár*. 2 aktualizované vyd. Žilina: Eurokódex, 2015, 955 s. ISBN 978-80-8155-057-7.
- POTĚŠIL, L., D. HEJČ a J. VALDHANS (eds.). *Dny práva 2017 – Days of law 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 320 s. ISBN 978-80-210-8955-6.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 357 s. ISBN 978-80-7380-696-5.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 400 s. ISBN 978-80-7380-684-2.
- KURILOVSKÁ, L. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, 141 s. ISBN 978-80-89122-91-2.
- ŠAMKO, P. Kontradiktórnosť hlavného pojednávania (niektoré teoretické a praktické problémy). *Právne listy* [online]. Zverejnené 25. januára 2013. <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a206-kontradiktornost-hlavneho-pojednavania-niektore-teoreticke-a-prakticke-problemy>
- PAPÁČOVÁ, I. (ed.). *Verejná správa na rázcestí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, 418 s. ISBN 978-80-7160-458-7.

Contact – e-mail

sona.kosiciarova@truni.sk

Legitimate Expectations Regarding the Practice of Calculating Fines Applied by European Union Bodies

Barbara Kowalczyk, Łukasz Prus

Section of Comparative Public Administration, Faculty of Law,
Administration and Economics, University of Wrocław, Poland

Abstract in original language

Ochrona uzasadnionych oczekiwań jest fundamentalną zasadą prawa administracyjnego Unii Europejskiej. Jednocześnie jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych podstaw sądowej kontroli działalności administracji UE. Kluczowym problemem jest ustalenie obiektywnych podstaw ochrony uzasadnionych oczekiwań. Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy dotychczasowa praktyka wymierzania grzywien może stanowić podstawę uzasadnionych oczekiwań jednostki (samozwiązanie niewładczymi działaniami administracji).

Keywords in original language

Uzasadnione oczekiwania; prawo administracyjne Unii Europejskiej; sądowa kontrola; praktyka administracyjna; grzywny; administracyjne kary pieniężne.

Abstract

The protection of legitimate expectations is the fundamental principle of European Union administrative law. At the same time it is one of the most controversial grounds for judicial review of EU administration's activity. The main problem is to identify the basis for legitimate expectations. The aim of the article is to find an answer to the question whether the past administrative practice of imposing fines can create legitimate expectations (self-binding informal administrative actions).

Keywords

Legitimate Expectations; European Union Administrative Law; Judicial Review; Administrative Practice; Administrative Fines.

1 INTRODUCTION

The protection of legitimate expectations is the fundamental principle of European Union administrative law. At the same time it is one of the most controversial grounds for judicial review of EU administration's activity. This general principle is of a complex nature and it still remains an elusive phenomenon. One of the areas of its application is the issue of imposing fines and other administrative sanctions. This area has not been thoroughly analysed so far. The article aims at answering the following questions:

1. What are the objective conditions for the protection of legitimate expectations?
2. Whether administrative practice can be an objective basis for the protection of legitimate expectations?
3. Whether legitimate expectations may be a limitation on imposing fines?

In order to answer these questions, several preliminary problems need to be resolved. The principle of legitimate expectations was adopted in the case law of the Court of Justice of the European Union, upon acceptance of opinions of Advocates General from Germany, who had referred to the principle developed in domestic doctrine and case law¹. However, its recognition required a gradual process of reconstructing similarities, adapted to the development of EU administrative law². Currently, the principle of protection of legitimate expectations is one of the fundamental, superior and general principles of the EU law. According to views of J. Schwarze and R. Thomas this principle is merely a general maxim derived from the notion that the EU is based upon the rule of law³. Basic value of rule of law

¹ THOMAS, Robert. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2000, p. 41–42. ISBN 9781847311184; TRIDIMAS, Takis. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 24. ISBN 9780199258062; ENGLISCH, Joachim. *Commission v Koninklijke FrieslandCampina NV – a clearer Pictur of Locus Standi and Legitimate Expectations*. *European State Aid Law Quarterly*, 2010, Vol. 9, Issue 2, p. 14. DOI 10.21552/ESTAL/2010/2/182; BROWN, Alexander. *A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 19. ISBN 9780198812753.

² SCHWARZE, Jürgen. *Tendencies Towards a Common Administrative Law in Europe*, *European Law Review*, 1991, no. 2, p. 870. ISSN 0307-5400.

³ SCHWARZE, Jürgen. *European Administrative Law*. London/Luxembourg: Sweet and Maxwell/Office of Official Publications of the European Communities, 1992, p. 867; THOMAS, op. cit., p. 44–45.

promotes certainty and predictability in specific relationships between individuals and administration⁴. The principles of: the rule of law, legal certainty and legitimate expectations require that individual, mainly entrepreneur, has stable conditions for running business and the relative reduction of legal risk, which concerns such activity⁵. Individual who acts in accordance with binding law, administrative decisions or administration assurances should not suffer harm for this reason. Otherwise, any economic planning would be impossible.

Although legal certainty and legitimate expectations relate values finding common justification in the need for legal security, trust and predictability, we can find a few differences between them. On the one hand, legal certainty is objective, subject, impersonal and refers to the quality of the legal order, in particular it requires that rules and provisions should be clear and precise (objective side of the rule of law). On the other hand, the aim of protection of legitimate expectations is to protect the subjective situation (subjective side of the rule of law). It is about the predictability of the legal situation in the subjective sense, and thus about the protection of the addressee of the legal action⁶. In other words, legal certainty has more general character whereas legitimate expectations may be source of subjective rights⁷.

⁴ THOMAS, op. cit., p. 45.

⁵ J. Englisch writes, that “Protection of legitimate expectations is closely connected to the principle of legal certainty, because it relates to the predictability aspect of the latter”, ENGLISCH, op. cit., p. 403. According to opinion of Advocate General R.-J. Colomer “The principle of the protection of legitimate expectations is closely connected to the principle of legal certainty, of which it is a specific manifestation, but it does not have the distinctly objective nature of the latter, since it concerns the protection of individual situations. As a result of its subjective nature, the protection it affords depends to a large extent on the circumstances of each case”, opinion of Advocate General R.-J. Colomer delivered on 28 April 2005, C-346/03, *Atzeni and Others*, ECLI:EU:C:2005:256, 142.

⁶ SCHWARZE, *European...*, p. 946–949. R. Thomas writes, that: “Legal certainty is an objective value which places substantive limits on Community acts, whereas legitimate expectations arise as a result of administrative conduct and operate only in the context of a specific relationship between individual, or specific class of people and administration”, THOMAS, op. cit., p. 45–46. Moreover, as T. Tridimas writes “protection of legitimate expectations may be said to differ from legal certainty with regard to ‘the time factor’. Legal certainty requires the rules, which apply at a given time to be clear and precise for the benefit of the individual. Protection of legitimate expectations, on the other hand, requires public authorities to exercise their powers over a period of time in such a way as to ensure that ‘situations and relationships lawfully created under Community law are not affected in a manner which could not have been foreseen by diligent person’. Legal certainty therefore has a static character whereas legitimate expectations are enjoyed for the future. This explains the different function of the principles”, TRIDIMAS, op. cit., p. 252.

⁷ TRIDIMAS, op. cit., p. 252.

According to the opinion of Advocate General P. Léger “*Given its subjective nature, it is difficult to give an exhaustive definition of the principle of the protection of legitimate expectations*”⁸. Settled case law show evident picture of problem with the clear definition of the legitimate expectations. In judgements of the Court of Justice of European Union one can find repeated thesis that “*The right to rely on the principle of the protection of legitimate expectations extends to any person in a situation in which an institution of the Union has caused him to entertain justified expectations*”⁹. In other words, “legitimate expectations” means “justified expectations”. Such a definition is an example of logical error which is called *ignotum per ignotum* because it offers an explanation which is harder to understand than the thing it is meant to explain.

2 OBJECTIVE CONDITIONS FOR THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS

To avoid problems mentioned above, general conditions for protection of legitimate expectations should be recognized. The question is: in what situations the subjective expectation deserves objective legal protection? In order to apply the principle, a number of conditions must be met. Firstly,

⁸ Opinion of Advocate General P. Léger delivered on 9 February 2006, C-182/03, *Belgium v Commission*, ECLI:EU:C:2006:89, 368.

⁹ Judgment of the CJEU of 14 October 2010, C-67/09, *Nuova Agricast and Cofra v Commission*, ECLI:EU:C:2010:607, 71. As A. Brown puts in “*The Legitimate Expectations Principle: any governmental administrative agents or agencies that were responsible for creating legitimate expectation on the part of non-governmental agents, or, indeed, other public bodies or even public sector-employees, have a prima facie obligation to fulfil rather frustrate those legitimate expectations*”, BROWN, op. cit, p. 2. R. Thomas writes that “*Legitimate expectations means that any individual who, as a result of governmental conduct, holds certain expectations concerning future governmental activity, can require those expectations to be fulfilled unless there are compelling public interest reasons for not doing so*”, THOMAS, op. cit, p. XV. According to opinion of P. Boymans, M. Eliantonio “*The principle of legitimate expectations can be explained as a principle of good faith relating to expectations, stating that when a government agency has acted in such a way as to evoke a justified expectation on the part of the citizens, the government agency must make good on its promise*”, BOYMANS, Philippe, ELIANTONIO, Mariolina. *Europeanization of Legal Principles? The Influence of the CJEU’S Case Law on the Principle of Legitimate Expectations in the Netherlands and the United Kingdom. European Public Law*, 2013, Vol. 19, Issue 4, p. 718. ISSN 1354-3725. ID EURO201304. See also LEMAŃSKA, Joanna. *Uzasadnienie oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2016, p. 28. ISBN 978-83-264-8979-2; PRUS, Łukasz. *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*. Wrocław, 2018, p. 232. ISBN 978-83-65431-91-2 (online).

there must be an objective basis for legitimate expectations¹⁰. Secondly, the person concerned must not be able to foresee the change of conduct previously adopted by the EU administration and most of all it is about concept of “prudent economic operator test”¹¹. It is settled in case law that if a prudent economic operator could have foreseen the adoption of a EU measure likely to affect his interests, he cannot plead the principle of legitimate expectation, especially in the areas where common policies operate such as agriculture, trade or competition law¹². The proper functioning of common markets requires frequent changes in the rules in these areas which

¹⁰ “First of all, there must be an act or conduct on the part of the Community administration capable of having given rise to such an expectation. Case-law provides that the principle of the protection of legitimate expectations may be invoked as against a Community act only to the extent that the Community itself has previously created a situation which could give rise to such an expectation. It is that situation which constitutes, in effect, the ‘basis’ for the expectation of the person concerned. There must, moreover, be specific assurances” Opinion of Advocate General P. Léger delivered on 9 February 2006, C-182/03, *Belgium v Commission*, ECLI:EU:C:2006:89, 368. According to opinion of Advocate General R.-J. Colomer “First, there must be a measure adopted by a Community institution which justifies the legitimate expectations of those concerned, for, as the judgment in *Kühn* shows, the principle may be relied on only if the Commission itself has previously created a situation which can give rise to a legitimate expectation”, opinion of Advocate General R.-J. Colomer delivered on 28 April 2005, C-346/03, *Atzeni and Others*, ECLI:EU:C:2005:256, 144.

¹¹ So the expectations must be legitimate, see CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 570. ISBN 9780198831648; BROWN, op. cit., p. 136. According to opinion of Advocate General P. Leger “Next, the person concerned must not be able to foresee the change to the pattern of conduct previously adopted by the Community administration. Case-law provides that if a prudent and circumspect trader could have foreseen that the adoption of a Community measure is likely to affect his interests, he cannot plead the principle of the protection of legitimate expectations if the measure is adopted. The expectation to which the measure or the conduct of the Community administration gives rise is therefore ‘legitimate’ and must accordingly be protected where the person concerned might reasonably rely on the maintenance or the stability of the situation thus created, in the same way as a ‘prudent and circumspect’ trader”, opinion of Advocate General P. Léger delivered on 9 February 2006, C-182/03, *Belgium v Commission*, ECLI:EU:C:2006:89, 369.

¹² H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk writes that “The Court has emphasized that legitimate expectations cannot be invoked if the change in the law was foreseeable, as in this case where expectations are not worthy of protection. The Court does not consider whether the particular persons concerned could have foreseen the change in the law, but whether ‘prudent and discriminating traders’ or ‘prudent and well-informed traders’ – applying in effect the objective test of reasonable persons in the position of those concerned – should have foreseen the change. It has been observed in this respect that the Court ‘sets the ability to foresee events at a very high level’. The Court has considered Commission proposals as well as earlier measures as indicative of a change in the law. Similarly, developments in the market are relevant, as are reports in the specialized press. In addition, the Court has made it clear that speculative expectations are not regarded as legitimate and are therefore not protected”, HOFMANN, Herwig C.H., ROWE, Gerard C., TÜRK, Alexander H., *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 186. ISBN 9780199286485.

should be foreseen by the participants of this market¹³. Thirdly, the interests of those concerned must prevail over the public interest¹⁴. These three conditions must be met cumulatively.

The fundamental problem is to find out the basis for legitimate expectations, so it comes about first condition¹⁵. The starting point is to determine whether – in the circumstances of the case – we can identify a conduct of the legislator or the administrative body, which could create legitimate expectation on the side of a prudent individual. This conduct can take various forms. P. Craig notes that it is important to distinguish between situations that form the basis of legitimate expectations, as separate categories of cases require different assessment criteria in judicial review¹⁶. In each of situations, additional and special conditions of legal protection

¹³ P. Craig notes that “*The demands placed on the trader to be prudent, discriminating, and well-informed have led to the failure of many claims for legitimate expectations, more especially in the areas where common policies operate, such as agriculture, fisheries, and transport. The rules in these areas are frequently changed to cope with factors that affect these markets. It is therefore especially difficult to sustain a claim for legitimate expectations, since the Union courts will expect the prudent trader to factor the possibility of such change into their own market calculations*”, CRAIG, op. cit., p. 570.

¹⁴ “*Lastly, the Community interest which the contested measure seeks to achieve must not justify the infringement of the legitimate expectation of the party concerned. That condition is satisfied where the balancing of the interests in question shows that, in the circumstances of the case, the Community interest does not prevail over that of the person concerned in seeing the situation maintained that it might legitimately have assumed to be a stable one*”, Opinion of Advocate General P. Léger delivered on 9 February 2006, C-182/03, *Belgium v Commission*, ECLI:EU:C:2006:89, 370.

¹⁵ Opinion of Advocate General R.-J. Colomer delivered on 28 April 2005, C-346/03, *Atzeni and Others*, ECLI:EU:C:2005:256, 145.

¹⁶ “*Problems of legal certainty and legitimate expectations can arise in a variety of circumstances in addition to cases where legislation has an actual retroactive effect. (...) It is important to distinguish the different types of case that raise issues concerning legal certainty and legitimate expectations.*

(a) *A public authority makes a formal decision concerning a person or a limited group of persons and then seeks to revoke that decision.*

(b) *A representation is relied on by a person or a group, and the administration later makes a decision that is inconsistent with the representation.*

(c) *A general norm or policy choice, which an individual or group has relied on, is replaced by a different policy choice.*

(d) *A general norm or policy choice is departed from in the circumstances of a particular case.*

These different types of case raise somewhat different considerations. (...) Different principles of judicial review may therefore be appropriate. The fact that principles of review will have to be tailored for different types of case should not mask the fact that they raise similar underlying problems”, CRAIG, op. cit., p. 553. However it is also worth mentioning that there are similar problems in these three separate categories of cases. In each of these situations, the question is what are objective reasons for the amendment of general legal act, revocation of administrative act or departure from assurances. It is also a question about the stability of the administrative policy.

can be distinguished. Therefore, three situations can be identified where legitimate expectations can arise. An objective basis for legitimate expectation can be:

1. Retroactive effect of general legal act,
2. Revocation of administrative (individual) act,
3. Departure from individual assurances and informal administrative representations (self-binding informal administrative actions)¹⁷.

The aim of the article is to find an answer to the question whether the past practice of imposing fines can create legitimate expectations (self-binding informal administrative actions). From this perspective the third basis for the protection of legitimate expectations is of crucial importance¹⁸.

3 ADMINISTRATIVE PRACTICE AS AN OBJECTIVE BASIS FOR THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS

How to describe informal self-binding administrative actions? Assurances and informal administrative representations may be defined as explicit or implicit administrative statement of fact, law or intent which cannot be categorised as administrative decisions or general legal act¹⁹. Special conditions for protection of administrative assurances can be distinguished. Firstly, those assurances should be precise, specific, and unconditional. Furthermore, assurances must originate from authorised and competent authority. Secondly, causal link is required. In other words, those assurances must arouse justified hopes on the part of the person concerned. Thirdly, the assurances given must comply with the applicable rules²⁰. There are no strict rules as to the form of the assurances. It can arise from letters, emails, guidelines, codes of conduct, communications, report, faxes etc.²¹ However, it is not necessary to formalize

¹⁷ SCHWARZE, *European...*, pp. 956–1172; PRUS, *op. cit.*, pp. 151–152.

¹⁸ The first two basis of protection of the legitimate expectations go beyond the scope of this analysis and require a separate research approach.

¹⁹ SCHONBERG, Soren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 107. ISBN-13 9780198299479.

²⁰ Judgment of the CFI of 30 June 2005, T-347/03, *Branco v Commission*, ECLI:EU:T:2005:265, 102.

²¹ CRAIG, *op. cit.*, p. 567.

assurances by including them in a guideline or similar equivalent document. A good example of precise and specific assurances is administrative practice. At this point, we should analyse a problem of self-binding administrative practice of imposing fines by EU bodies and protection of legitimate expectations.

The concept of self-binding informal actions taken by the authorities is inspired by German administrative law. J. Schwarze writes that *“the notion of the authorities binding themselves on the basis of consistent administrative practice is a familiar one in German law. Where the administration has followed a certain practice in a continuous way, this confers on the citizen a right to expect a consistent use of discretionary powers by the administration in question. Thus the authority concerned may not depart from its administrative practices in an arbitrary manner in individual cases i.e. be infringing the principle of equality (...). However, the principle of the protection of legitimate expectations may also result in the authority in question being bound by the administrative practice it has previously followed in relation a person similarly affected”*²².

This problem arises often in EU competition law and it concerns amount of fines. In these circumstances, there are two questions. On the one hand, does the administrative practice of not imposing a fine bind the EU bodies in future? On the other hand, does the administrative practice concerning the amount of fines bind EU bodies?

In *Ferriere San Carlo* case²³ the applicant sought the annulment of a fine imposed for exceeding its production quota for steel²⁴. However, before imposing the contested sanction the Commission generally tolerated exceeding the limits as long as the purpose of the sale was to reduce steel inventories. In such a situation, the Commission did not impose a fine for companies²⁵. *“The fine imposed by the Commission, after abandoning its previous practice of tolerating deliveries in excess of quotas, had infringed the trader’s legitimate expectation that the practice would be continued”*²⁶. Therefore, a prior administrative practice may give rise to a legitimate expectations that the same rules

²² SCHWARZE, *European...*, pp. 1079–1080.

²³ Judgment of the ECJ of 12 November 1987, 344/85, *Ferriere San Carlo v Commission*, ECLI:EU:C:1987:486.

²⁴ CRAIG, op. cit., p. 580.

²⁵ Ibid., 9.

²⁶ HOFMANN, ROWE, TÜRK, op. cit., p. 190.

of marking system will be applied²⁷. In other words, the administrative practice of not imposing a fine can bind the EU bodies in future. However, public body is entitled to depart from that practice but it should inform the entity of its intentions and provide an adequate statement of its reasons for making such a change²⁸. In summary of this part of analysis we can note that in *Ferriere San Carlo* case the Court held that since the trader in question had not been warned in reasonable time of the termination of a practice which the Commission had followed for two years, consisting in tolerating deliveries in excess of quotas, the fine imposed by the Commission for exceeding a quota was contrary to the trader's legitimate expectation²⁹.

In opinion of P. Craig, the Court refused to apply this reasoning in *Dansk Rørindustri* case³⁰. In this case, on the basis of precedent *Ferriere San Carlo*, according to the applicants, their legitimate expectation of continuing Commissions's practice regarding method of calculating fines should be protected as well. In their opinion, Commission never informed interested parties about its intention to apply the new method of calculating fines which was contrary to previous administrative practice. However, in *Dansk Rørindustri* case the Court held that the fact that the Commission, in the past, imposed fines of a certain level for certain types of infringement does not mean that it is estopped from raising that level within the limits indicated in relevant rules³¹. We should also remember

²⁷ Judgment of the ECJ of 12 November 1987, 344/85, *Ferriere San Carlo v Commission*, ECLI:EU:C:1987:486, 13. In *MCI v Commission* case Court held that "(...) the case-law of the Court of Justice confirms that a mere administrative practice or concession that is not contrary to the legislation in force and does not involve the exercise of discretion may give rise to a legitimate expectation on the part of the persons concerned, and that the expectation therefore does not necessarily have to be founded on a communication which is generally applicable", judgment of the CFI of 28 September 2004, T-310/00, *MCI v Commission*, ECLI:EU:T:2004:275, 112.

²⁸ „The Commission could abandon its previous practice only either by generally announcing a termination of the practice or by warning traders individually at the appropriate time”, HOFMANN, ROWE, TÜRK, op. cit., p. 190.

²⁹ Judgment of the ECJ of 12 November 1987, 344/85, *Ferriere San Carlo v Commission*, ECLI:EU:C:1987:486, 12-13.

³⁰ CRAIG, op. cit., p. 580.

³¹ The Court notes that „In that regard, the Court of First Instance correctly observed that the fact that the Commission, in the past, imposed fines of a certain level for certain types of infringement does not mean that it is estopped from raising that level within the limits indicated in Regulation No 17 if that is necessary to ensure the implementation of Community competition policy. On the contrary, the proper application of the Community competition rules requires that the Commission may at any time adjust the level of fines to the needs of that policy”, judgment of the CJEU of 28 June 2005, C-189/02, *Dansk Rørindustri and Others v Commission*, ECLI:EU:C:2005:408, 169.

that principle of the protection of legitimate expectations could be applied when a “prudent economic operator” cannot foresee the change in administration’s practice³². Economic operator cannot have a legitimate expectation that existing situation will be maintained when EU institutions exercise their discretionary power. The Commission is entitled at its discretion to increase the level of fines imposed for an infringement of EU competition law³³. Therefore, previous practice in relation to the setting of the level of fines does not create any legitimate expectation to the level of fine or even method of calculating it, more especially because a change of the kind that occurred was foreseeable³⁴.

4 FINAL REMARKS

The question is whether conclusions of verdicts in these two cases are contradictory? The answer has to be “no”. On the one hand, from *Ferriere San Carlo* case follows the conclusion that practice which involves not punishing can be the basis for legitimate expectations. On the other hand, in *Dansk Rørindustri* case the Court held that legitimate expectation could not be based on the assumption that the Commission “will not exceed the level of fines previously imposed”. In other words, in the latter case Court did not reject the argument that administrative practice may constitute grounds for the protection of legitimate expectations. However, the amount of the fines previously imposed shall not deprive the right to increase level of fines within the discretion of the authority.

Summing up the findings of the analysis carried out above, we should note that according to the case law, administrative practice or tolerance of a specific action by administrative bodies that is not contrary to the legislation in force and does not involve the exercise of discretion (e.g. to increase level of fines) may give a rise to a legitimate expectation on the part of the persons concerned³⁵.

³² Opinion of Advocate General A. Tizzano, delivered on 8 July 2004, C-189/02, *Dansk Rørindustri and Others v Commission*, ECLI:EU:C:2004:415, 146.

³³ Ibid., p. 152.

³⁴ CRAIG, op. cit., p. 580.

³⁵ Judgment of the CFI of 28 September 2004, T-310/00, *MCI v Commission*, ECLI:EU:T:2004:275, 112.

Literature

- BOYMANS, Philippe and Mariolina ELIANTONIO. Europeanization of Legal Principles? The Influence of the CJEU'S Case Law on the Principle of Legitimate Expectations in the Netherlands and the United Kingdom. *European Public Law*, 2013, Vol. 19, issue 4. ISSN 1354-3725. ID EURO201304.
- BROWN, Alexander. *A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration*. Oxford: Oxford University Press, 2017. ISBN 9780198812753.
- CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN 9780198831648.
- ENGLISCH, Joachim. Commission v Koninklijke FrieslandCampina NV – a clearer Picture of Locus Standi and Legitimate Expectations. *European State Aid Law Quarterly*, 2010, Vol. 9, Issue 2. DOI 10.21552/ESTAL/2010/2/182
- HOFMANN, Herwig C. H., Gerard C. ROWE a Alexander H. TÜRCK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 9780199286485.
- LEMAŃSKA, Joanna. *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2016. ISBN 978-83-264-8979-2.
- PRUS, Łukasz. *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*. Wrocław, 2018. ISBN 978-83-65431-91-2 (online).
- SCHONBERG, Soren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2000. ISBN-13 9780198299479.
- SCHWARZE, Jürgen. *European Administrative Law*. London/Luxembourg: Sweet and Maxwell/Office of Official Publications of the European Communities 1992.
- SCHWARZE, Jürgen. Tendencies Towards a Common Administrative Law in Europe. *European Law Review*, 1991, No 2. ISSN 0307-5400.
- THOMAS, Robert. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2000. ISBN 9781847311184
- TRIDIMAS, Takis. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 9780199258062.

Case law

Judgment of the ECJ of 12 November 1987, 344/85, *Ferriere San Carlo v Commission*, ECLI:EU:C:1987:486.

Judgment of the CFI of 28 September 2004, T-310/00, *MCI v Commission*, ECLI:EU:T:2004:275.

Judgment of the CJEU of 28 June 2005, C-189/02, *Dansk Rørindustri and Others v Commission*, ECLI:EU:C:2005:408.

Judgment of the CFI of 30 June 2005, T-347/03, *Branco v Commission*, ECLI:EU:T:2005:265.

Judgment of the CJEU of 14 October 2010, C-67/09, *Nuova Agricast and Cofra v Commission*, ECLI:EU:C:2010:607.

Other sources

Opinion of Advocate General A. Tizzano, delivered on 8 July 2004, C-189/02, *Dansk Rørindustri and Others v Commission*, ECLI:EU:C:2004:415.

Opinion of Advocate General R.-J. Colomer delivered on 28 April 2005, C-346/03, *Atzeni and Others*, ECLI:EU:C:2005:256.

Opinion of Advocate General P. Léger delivered on 9 February 2006, C-182/03, *Belgium v Commission*, ECLI:EU:C:2006:89.

Contact – e-mail

barbara.kowalczyk@unvr.edu.pl; lukasz.prus@unvr.edu.pl

Rozšírenie používania dispozičnej zásady v priestupkovom konaní?

Ľudovít Máčaj

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovensko

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá využívaním dispozičnej zásady v priestupkových konaniach v Slovenskej republike a skutočnosťou, či by nebolo možné rozšíriť jej využívanie v konaní najmä s ohľadom na jeho začiatok (tzv. návrhové priestupky), ako aj v ďalšom priebehu konania, ako prostriedok zefektívnenia prejednávania priestupkov. Vychádza pritom zo základných zásad správneho konania a priestupkového konania, relevantnej literatúry a judikatúry a z odkazov na zahraničnú právnu úpravu.

Keywords in original language

Priestupky; dispozičná zásada; priestupkové konanie; návrhové priestupky.

Abstract

The contribution deals with the use of the dispositional principle in administrative hearing of administrative infractions in the Slovak Republic and the fact whether its use could be extended in the proceedings, especially with regard to its beginning, as well as in the further course of proceedings, as a means of making administrative hearing of administrative infractions more effective. It is based on the basic principles of administrative procedure and infraction proceedings, relevant literature and judicial decisions and references to foreign legal regulations.

Keywords

Administrative Infractions; Dispositional Principle; Administrative Hearing of Administrative Infractions; Dispositional Administrative Infractions.

1 ÚVOD

Přestupkové právo, aj s ohľadom na jeho procesnú časť, prechádza v ostatnom období mnohými zmenami. V Českej republike sa to prejavilo najmä prijatím zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZOP“), ktorý priniesol mnohé zmeny, medzi inými aj zánik možnosti začať priestupkové konanie na návrh účastníka konania (tzv. návrhové priestupky). Na Slovensku táto možnosť naďalej existuje, keďže platný a účinný zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „priestupkový zákon“), obsahom takmer totožný s predchádzajúcim predpisom účinným v Českej republike, umožňuje v zákonom presne stanovených prípadoch konkrétne vymedzenému účastníkovi – navrhovateľovi podať návrh na začatie konania. Na základe návrhu začína konanie o priestupku, ktorý by inak nebol prejednaný.

Navrhovateľ sa tak dostáva do procesne silnej pozície, ktorá mu umožňuje jednak rozhodovať o tom, či priestupok bude prejednaný alebo nie, a zároveň má procesné postavenie účastníka konania, so všetkými súvisiacimi právami vyplývajúcimi jednak z priestupkového zákona, ako aj zo zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). Tieto práva sa týkajú v prvom rade možnosti disponovať s návrhom (napr. možnosť jeho späťvzatia), ako aj samotného priebehu konania (procesné práva ako napr. právo na nahliadanie do spisu, navrhovanie podkladov pre rozhodnutie a dôkazov, vyjadrovanie sa k podkladom pre rozhodnutie, navrhovanie svedkov, právo na podanie odvolania a pod.) Aj keď nová česká právna úprava konkretizuje práva osoby postihnutej spáchaním priestupku, ktorej súhlas je okrem iného nevyhnutnou podmienkou pre prejednanie priestupku, táto osoba už postavenie účastníka konania nemá.

Tento príspevok sa preto zameriava na uplatňovanie dispozičnej zásady, ktorej prejavom sú najmä návrhové priestupky, v priestupkovom konaní. Polemizuje nad tým, či je jej súčasný model uplatnenia v slovenskom priestupkovom zákone vhodným a dobrým riešením situácii, kedy je na prejednanie priestupku potrebný súhlas a iniciatíva dotknutej osoby, taktiež

ho komparuje s modelom platným a účinným v Českej republike a v neposlednom rade hodnotí, tak ako je zároveň uvedené aj v názve príspevku, či je potrebné a vhodné používanie dispozičnej zásady v priestupkovom konaní, nielen s ohľadom na začatie konania, rozšíriť, alebo naopak ponechať súčasnú úpravu.

2 NÁVRHOVÉ PRIESTUPKY AKO VYJADRENIE DISPOZIČNEJ ZÁSADY V PLATNEJ PRÁVNEJ ÚPRAVE

Dispozičná zásada vo všeobecnosti predstavuje typ iniciatívy, na základe ktorej začína buď konanie samotné, alebo určitý procesný úkon. Táto iniciatíva v tomto prípade náleží len účastníkovi konania, v prípade určitých procesných úkonov taktiež ďalším subjektom v konaní. Pri dispozičnej zásade platí, že (akýmkoľvek) návrhom disponuje účastník konania, ktorý ho môže podať, ako aj vziať späť v priebehu celého konania.¹ V tomto prípade konanie začína dňom, kedy je podanie účastníka konania doručené správneho orgánu príslušnému vo veci rozhodnúť, za dodržania vecnej, miestnej i funkčnej príslušnosti. Konanie na návrh začína vo všeobecnosti vtedy, keď sa majú účastníkovi konania priznať určité práva² a táto zásada sa využíva aj v rámci ostatných procesných úkonov vtedy, keď sa účastník konania domáha ochrany svojich subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov.³

Po skončení predprocesných úkonov, ako objasňovanie priestupku, začína priestupkové konanie, ako druh osobitého správneho konania. Priestupkové konanie ako také vo všeobecnosti začína na základe zásady oficiality, čiže iniciatívy správneho orgánu, čo predpokladajú aj ustanovenia priestupkového zákona.⁴ V tomto prípade je „pánom“ konania správny orgán a len v jeho právomoci je rozhodovať o jeho začatí, priebehu, či prípadnom zastavení.

¹ VRABKO, M. Základné zásady správneho konania. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*, s. 68.

² POTÁSCH, P., J. HAŠANOVÁ, J. MILUČKÝ a J. VALLOVÁ. *Všeobecné správne konanie – teória a prax*, s. 49.

³ SREBALOVÁ, M. Začatie správneho konania. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*, s. 103.

⁴ § 67 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb.

Ako uviedol vo svojom uznesení Najvyšší súd SR, „*zo spisu žalovaného vyplýva, že predmetné konanie začal správny orgán na základe vlastného podnetu, a preto v súlade s uvedeným bolo plne v jeho právomoci rozhodnúť, či dôvod začatia odpadol, kedy sa tak stalo a na základe čoho a začaté konanie zastaviť*“.⁵ Výnimku z tejto zásady tvoria prípady tzv. návrhových priestupkov, upravené v nasledujúcom ustanovení § 68. To vymedzuje konkrétne priestupky z osobitnej časti zákona, konanie o ktorých je podmienené podaním návrhu účastníkom konania (navrhovateľom). Ochrana subjektívnych práv účastníka konania sa prejavuje najvýraznejšie práve v prípade návrhových priestupkov. Keďže sa jedná o priestupok, ako určitý typ verejnoprávneho deliktu, v prvom rade proti sebe stoja záujmy spoločnosti a ochrana verejného záujmu na jednej strane a na strane druhej práva obvineného (resp. podozrivého pri objasňovaní priestupku). Pre správne konania, ktoré začínajú na základe zásady oficiality, je typická najmä snaha o ochranu záujmu spoločnosti, resp. verejného záujmu.⁶ Záujem spoločnosti v zmysle § 2 ods. 1 priestupkového zákona je právne neurčitým pojmom, jeho naplnenie posudzuje v konkrétnych prípadoch správny orgán podľa svojej správnej úvahy.⁷

No práve pri návrhových priestupkoch vystupujú do popredia záujmy ďalšej osoby, a to je navrhovateľ, ako zvláštny typ účastníka konania. Zatiaľ čo obvinený predstavuje účastníka, voči ktorému sa vedie priestupkové konanie najmä na základe obžalovacej (resp. inkvizíčnej) zásady, navrhovateľ je osoba, voči ktorej (resp. inej osobe, ktorá je s ňou v zákonom určenom blízkom vzťahu) bol spáchaný priestupok. Navrhovateľ teda svojim podaním v prvom rade chráni svoje vlastné subjektívne práva (poprípadne inej zákonom stanovenej osoby), a následne umožňuje štátu prejednať priestupok a vo výsledku tak chrániť aj verejný záujem. V tomto prípade sa teda vytvára zaujímavá následnosť, kedy je ochrana verejného záujmu podmienená záujmom a aktívnou činnosťou (t.j. podaním návrhu) navrhovateľa smerom k ochrane najmä jeho vlastných subjektívnych práv. V tejto súvislosti je zaujímavé poukázať aj na rozsudok Najvyššieho súdu SR, ktorým potvrdil

⁵ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 01. 01. 2004, sp. zn. 1Sžo-KS/221/2004.

⁶ SREBALOVÁ, M. In: SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*, s. 341.

⁷ Ibid., s. 9.

rozsudok krajského súdu so zaujímavou argumentáciou: „*Krajský súd poukázal na to, že tzv. návrhové priestupky sú priestupky, pri ktorých individuálny záujem dotknutej osoby na stíhaní páchateľov prevažuje nad všeobecným záujmom. Z toho vyplýva, že takéto priestupky sa stíhajú iba vtedy, ak má na ich stíhaní záujem dotknutá osoba. Požiadavka na formálne náležitosti návrhového priestupku má iba poriadkový charakter a jej účelom je, aby návrh bol natoľko zrozumiteľný, že správnemu orgánu bude dostatočne zřejmé, čo je jeho predmetom... Avšak podľa názoru odvolacieho súdu... ani nemožno od žalobcu spravodlivo požadovať oznámenie tohto údaju, navyše v pomerne krátkej lehote, pretože jeho zistenie bolo v danom prípade možné len v spolupráci s povinnou osobou, ktorá má na výsledku veci protichodný záujem. Žiadne ustanovenie priestupkového zákona však nebránilo správnemu orgánu, aby si uvedený údaj zistil v konaní o návrhu žalobcu.*“⁸

Využívanie dispozičnej zásady a zásady oficiality však nemôžeme zužovať len na samotný začiatok priestupkového konania. Keďže aj priestupkové konanie predstavuje osobitý typ správneho konania, aj v tomto prípade sa zásady dispozície, ako aj oficiality, uplatňujú pri viacerých typoch procesných úkonov v priebehu celého konania. Preto sa dispozícia, ako určité právo a možnosť účastníka konania (popríklad aj ďalších subjektov) uplatňuje aj v prípade uplatňovania ďalších procesných práv, ako napríklad oprávnenie podať odvolanie, navrhovať dôkazy či ďalšie podklady pre rozhodnutie, alebo vykonávať ďalšie procesné úkony. V priestupkovom konaní sú tieto oprávnenia do značnej miery ovplyvnené využívaním zásad správneho trestania.

2.1 Návrhové priestupky v slovenskej právnej úprave

Návrhové priestupky sú v slovenskom priestupkovom zákone upravené komplexne v § 68. Ten z hmotnoprávneho hľadiska upravuje len tri druhy skutkových podstat, pričom konania, ktoré ich predstavujú, budú prejednané ako priestupok len na základe návrhu. Sú to:

- § 42a priestupkového zákona – priestupky na úseku práva na prístup k informáciám,

⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. 03. 2010, sp. zn. 2Sžo/398/2009.

- § 49 ods. 1 písm. a) priestupkového zákona – priestupky tzv. nactiutřačstva,
- § 22 ods. 1 písm. g) priestupkového zákona – dopravný priestupok s poškodenou osobou, ktorou je blízka osoba páchatel'a.⁹

Jedná sa o taxatívny výpočet priestupkov z priestupkového zákona, ktoré je možné prejednať len na návrh.¹⁰ Je zaujímavé, že vo vyhlásenom znení zákona sa v porovnaní so súčasne účinným znením uplatňovala možnosť na podanie návrhu na prejednanie priestupku len podľa súčasného § 49 ods. 1 písm. a), na druhej strane existovala možnosť na návrh prejednať priestupky podľa § 49 ods. 1 písm. b) a d) (ublíženie na zdraví z nedbanlivosti a úmyselné narušenie občianskeho spolunažívania vyhrážaním ujmu na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním) a priestupky podľa § 50 (priestupky proti majetku) spáchané medzi blízkymi osobami.¹¹ Za pozornosť stojí taktiež, že hoci tieto ustanovenia boli neskôr z priestupkového zákona odstránené, nahradili ich odkazy na ustanovenia § 42a (priestupok na úseku práva na prístup k informáciám), a najnovšie bol doplnený odkaz na § 22 ods. 1 písm. g), (*„priestupok proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, v ktorého dôsledku vznikne dopravná nehoda, pri ktorej inému ublíži na zdraví alebo inému spôsobí škodu na majetku, ak je poškodená osoba vo vzťahu k páchatel'ovi priestupku blízkou osobou a k ublíženiu na zdraví alebo spôsobeniu škody na majetku došlo iba tejto blízkej osobe, prípadne aj páchatel'ovi priestupku“*¹²). Môžeme tu teda sledovať zaujímavý postup zákonodarcu, v zmysle ktorého niektoré možnosti prejednať priestupky len na návrh obmedzil, a iné skutkové podstaty do tejto kategórie, naopak, pridal.

2.2 Podstata a význam návrhových priestupkov

Návrhové priestupky vo svojej podstate predstavujú prekonanie zásady oficiality¹³, a návrhovateľa stavajú do pomerne silného postavenia. Vo všeobecnosti platí, že priestupkové konanie sa vedie vo vzťahu správny

⁹ § 68 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb.

¹⁰ SREBALOVÁ, M. In: SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*, s. 344.

¹¹ § 68 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. vo vyhlásenom znení.

¹² § 68 ods. 1 v spojitosti s § 22 ods. 1 písm. g) zákona č. 372/1990 Zb.

¹³ VALLOVÁ, J. In: POTÁŠCH, P. a kol. *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár*, s. 277.

orgán – obvinený (ako jediný účastník konania), samozrejme za existencie ďalších subjektov. V tomto prípade však vstupuje do konania ako aktívny činiteľ a procesne významný účastník konania navrhovateľ, bez ktorého súhlasu by prejednanie priestupku vôbec nebolo možné. Na rozdiel od ďalších účastníkov konania, ktorých existenciu predpokladá priestupkový zákon, ako vlastník veci a poškodený¹⁴, disponuje s právom na podanie návrhu na začatie konania. Jeho postavenie je z hľadiska procesných záujmov takmer výlučne kontradiktórne voči záujmom obvineného. Keďže konanie o takomto priestupku by bez jeho záujmu a iniciatívy nielen nemohlo začať ani pokračovať, stáva sa do istej miery „pánom“ takéhoto konania.

Táto skutočnosť má mnohé procesné dôsledky. V prvom rade je potrebné spomenúť, že navrhovateľ disponuje s návrhom. Je oprávnený ho vziať späť a tým doceliť zastavenie konania o priestupku.¹⁵ Keďže v takomto konaní teda vystupujú minimálne dvaja účastníci konania s kontradiktórnym postavením, je medzi nimi možné uzavrieť zmier a týmto úkonom ukončiť celé konanie.¹⁶

Existencia návrhových prostriedkov má však aj hmotnoprávne následky. Skutočnosť, že tieto priestupky nie je možné bez iniciatívy účastníkov prejednať, zasahuje v značnej miere do administratívnoprávnej zodpovednosti páchatel'a za spáchaný priestupok. Aj keď táto zodpovednosť síce v prípade nepodania návrhu (resp. jeho vzatia späť) nezaniká, istým spôsobom spočíva a nevyvodziť sa. K jej reálnemu vyvodu dochádza tak až na základe podania návrhu.

Z vyššie uvedeného môžeme usúdiť, že vymedzenie kategórií návrhových priestupkov má veľké dôsledky vo vzťahu k právam osôb, ktoré boli bezprostredne zasiahnuté spáchaním priestupku. Neraz sú v súčasnom procesnom postavení poškodeného a navrhovateľ'a. Ich práva sú v tejto oblasti značne posilnené a preto oprávnené očakávať, že využívanie návrhových priestupkov by mohlo mať svoje miesto aj v budúcnosti, najmä v prípadoch, kedy je verejný záujem na ich prejednaní potlačený súkromným záujmom navrhovateľ'a.

¹⁴ § 72 zákona č. 372/1990 Zb.

¹⁵ § 30 ods. 1 písm. b) zákona č. 71/1967.

¹⁶ § 48 zákona č. 71/1967 Zb.

2.3 Nová česká právní úprava

Od prijatia dodnes platného a účinného priestupkového zákona v Slovenskej republike bol až do 30. 06. 2017 v Českej republike platný a účinný zákon České národní rady č. 200/1990 Sb. o přestupcích v znení neskorších predpisov. Ten bol ešte za trvania československej federácie prijatý ako zákon prijatý českým národným legislatívnym orgánom – Českou národnou radou, ale vo vyhlásenom znení sa v zásade zhodoval so „slovenským“ zákonom o priestupkoch. Ten aj po viacerých novelizáciách až do prijatia novej právnej úpravy, a to ZOP, upravoval aj záležitosti návrhových priestupkov, aj keď po čase a mnohých novelách s inými skutkovými podstatami a ďalšími rozdielmi. Nový právny predpis však prišiel s mnohými radikálnymi zmenami, týkajúcimi sa jednak poňatia pojmu priestupok, ale aj ďalšími hmotnoprávnymi aj procesnými aspektmi.

K výraznej zmene však došlo aj vo vzťahu k prejednávaniu návrhových priestupkov. Tie už nový právny predpis neupravuje, na druhej strane však zaviedol inštitút „*osoby priamo postihnutej spáchaním priestupku*“.¹⁷ Táto osoba je určitým typom subjektu konania, bez ktorého súhlasu nie je možné určité typy priestupkových konaní začať a ani v nich pokračovať. Tento subjekt konania nahradil v procesnej úprave navrhovateľa, avšak s tým podstatným rozdielom, že na rozdiel od neho mu nepriznáva procesné postavenie účastníka konania. Práva tejto osoby sú všeobecne vymedzené v spomínanom ustanovení takto: „*právo na vyrozumienie o začatí konania, právo navrhnúť dôkazy a podávať iné návrhy po celú dobu konania, právo na poskytnutie informácií o konaní potrebných k spáchaniu súhlasu, právo vyjadriť v konaní svoje stanovisko, právo nahliadať do spisu, právo zúčastniť sa ústneho pojednávania a byť prítomný pri všetkých úkonoch v konaní, právo vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladom a právo na oznámenie rozhodnutia*.“¹⁸ Tieto práva osoby priamo postihnutej spáchaním priestupku v mnohých ohľadoch zodpovedajú právam navrhovateľa podľa predchádzajúcej českej právnej úpravy, resp. v súčasnosti platného a účinného priestupkového zákona na Slovensku. Aj keď teda táto osoba sama o sebe nie je účastníkom konania, mnohé z jej vyššie uvedených oprávnení predstavujú práva, ktorými

¹⁷ § 71 zákona č. 250/2016 Sb.

¹⁸ § 71 zákona č. 250/2016 Sb.

disponuje účastník konania.¹⁹ Skutočnosť, že takáto osoba nie je účastníkom konania sa odráža aj v tom, že na rozdiel od navrhovateľa (ako účastníka konania) môže vystupovať v konaní aj ako svedok, resp. v inej procesnej pozícii.²⁰

Po procesnej stránke je konanie, na ktorého začatie je potrebný súhlas, upravené v ďalšom ustanovení.²¹ Podľa neho, takéto konanie môže začať len so súhlasom tejto osoby a v prípade, ak je takýchto osôb viac, postačuje súhlas čo i len jednej z nich. Správny orgán určí pri začatí takéhoto konania lehotu k podaniu súhlasu, ktorá nemôže byť kratšia ako 30 dní. Takýto súhlas môže táto osoba vziať kedykoľvek späť, a to až do momentu vydania rozhodnutia. Po jeho späťvzatí už však nie je možné súhlas udeliť znovu. Zároveň ustanovuje, že v jednom konkrétnom prípade sa súhlas poškodennej osoby nevyžaduje – a to vtedy, keď je spáchaním priestupku postihnutá osoba mladšia ako 18 rokov alebo ak bol priestupok dôvod vykázania zo spoločného obydlija.²² Vymedzenie samotných skutkových podstat, ktoré môžu byť považované za priestupok, a to aj v prípade tých priestupkov, na ktorých prejednanie je potrebný súhlas osoby postihnutej spáchaním priestupku, sa nachádza však už v osobitných právnych predpisoch.

Hlavným dôvodom pre zavedenie tohto inštitútu bola skutočnosť, že na prejednaní všetkých priestupkov existuje verejný záujem.²³ Inštitút súhlasu osoby priamo postihnutej spáchaním priestupku je inšpirovaný ustanoveniami českého Trestného rádu o trestnom stíhaní so súhlasom poškodeného.²⁴ Na rozdiel od neho však ZOP naďalej samostatne upravuje postavenie poškodeného, ktorému naďalej priznáva postavenie účastníka konania, obdobne ako v predchádzajúcej právnej úprave alebo v slovenskom priestupkovom zákone. Oddelenie poškodennej osoby od navrhovateľa

19 Nový zákon o přestupcích – osoba přímo postižená spáchaním přestupku. Dostupné z: <https://www.advokatijelinek.cz/novy-zakon-o-prestupcich.html> [cit. 20. 01. 2019].

20 Ibid.

21 § 79 zákona č. 250/2016 Sb.

22 Ibid.

23 MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. In: *Právní rozhledy*, 2017. roč. 25. č. 3, s. 78.

24 § 163 zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád) v znení neskorších predpisov.

(v novej právnej úprave osoby postihnutej spáchaním priestupku) teda pretrváva aj v tejto novej podobe.

3 VÝZNAMNEJŠIA APLIKÁCIA DISPOZIČNEJ ZÁSADY V PRIESTUPKOVOM KONANÍ?

Ako vyplýva z týchto skutočností, využívanie dispozičnej zásady v priestupkovom konaní vyvoláva mnohé polemiky. Bolo by však zaujímavé a aj vhodné zamerať sa na otázku, či by bolo vhodné nielen zachovať súčasný stav, ale taktiež počet návrhových priestupkov rozšíriť, resp. posilniť oprávnenia navrhovateľa (resp. v zmysle českej právnej úpravy osoby priamo postihnutej spáchaním priestupku) aj v ďalšom priebehu konania v zmysle aplikácie dispozičnej zásady.

3.1 Miesto návrhových priestupkov v pripravovanom kódexe správneho trestania

Zásadná reforma administratívnoprávnej zodpovednosti spravovaných subjektov, a aj správneho trestania ako jej procesnej časti snáď už v blízkej dobe očakáva aj Slovensko. Na túto tému sa už dlhšiu dobu vedú mnohé akademické debaty, organizujú sa vedecké konferencie, ako aj sa pracuje na príprave konkrétnych návrhov. Popri mnohých pripravovaných zmenách stojí pred zákonodarcom výzva, ako sa vysporiadať s problematikou návrhových priestupkov v novom kódexe správneho trestania.

Aj v Českej republike existujú dodnes polemiky, či bolo zrušenie návrhových priestupkov dobrým a správnym krokom. Podobne teda na Slovensku vzniknú dilemy, či tento inštitút zachovať alebo nie, resp. ako upraviť tieto situácie, kedy súkromný záujem osoby istým spôsobom postihnutej spáchaním priestupku prevyšuje, resp. je značne výraznejší ako verejný záujem.

Jednou zo základných procesných zásad správneho trestania je zásada stíhania len zo zákonných dôvodov. Jej procesným vyjadrením je zákonná úprava postupu vykonávateľa verejnej správy v priebehu správneho trestania.²⁵ Táto zásada musí mať pevne zakotvené svoje miesto aj v novom právnom predpise upravujúcom správne trestanie bez ohľadu na to, či bude prípady

²⁵ KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy správneho trestania*, s. 55.

súbehu verejného záujmu a súkromného záujmu osoby postihnutej spáchaním priestupku upravovať ako návrhové priestupky, alebo sa priblíži novej českej právnej úprave.

S ohľadom na ustanovenia upravujúce návrhové priestupky je zaujímavé využívanie procesnej zásady subsidiarity trestného postihu.²⁶ Táto zásada má vo svojej podstate smerovať k tomu, aby sa zabránilo prejednaniu toho istého skutku v rôznych typoch konaní. To isté konanie by sa nemalo posudzovať súčasne napríklad ako správny delikt a trestný čin. K takému súbehu však môže dôjsť aj medzi viacerými typmi správnych deliktov. Z procesného hľadiska k zaujímavej situácii však môže dôjsť vtedy, kedy jedno konanie bude napĺňať znaky skutkovej podstaty návrhového priestupku, ako aj priestupku prejednávaneho z úradnej právomoci. Vtedy musíme vychádzať z predpokladu, že bez návrhu oprávnenej osoby bude prejednané toto konanie len ako ten priestupok, ktorý je možné prejsť na základe zásady oficiality.

V každom prípade, miesto návrhových priestupkov v novej právnej úprave správneho trestania nie je ešte vyjasnené. Veľa nám však možno smerom do budúcnosti napovie aj to, či sa nová právna úprava v Českej republike osvedčí, alebo nie.

3.2 Rozšírenie druhov návrhových priestupkov ako prípustná alternatíva

Z hľadiska teórie správneho práva, alebo presnejšie priestupkového práva, stojí pred zákonodarcom otázka, ako sa s týmito otázkami vysporiadať. Ako bolo uvedené vyššie, v období platnosti a účinnosti priestupkového zákona postupne dochádzalo k viacerým zmenám, ktoré sa dotýkali úpravy návrhových priestupkov, najmä s ohľadom vymedzenia skutkových podstat tých priestupkov, ktoré mohli byť prejednané len na návrh. Z vyhláseného znenia priestupkového zákona sa zachoval iba priestupok proti občianskemu spolužitiu – § 49 ods. 1 písm. a) priestupkového zákona, tzv. nactiutřačstvo. V zásade však stále ostal rozsah návrhových priestupkov podobný, naďalej sa jedná o okrajovú problematiku v rámci priestupkového práva.

²⁶ Ibid., s. 56.

Podľa môjho názoru však míňame podstatu problému, keď sa zameriavame len na to, či má súčasná právna úprava návrhových priestupkov ostať zachovaná, resp. vyjadrená aj v pripravovanom novom kódexe správneho trestania, alebo či chceme českú cestu v zmysle novoprijatého ZOP. Ústrednou tézou, vďaka ktorej návrhové priestupky existujú, je však skutočnosť stretu, alebo v určitom pohľade aj súbehu verejného záujmu (resp. záujmu spoločnosti) na prejednaní takéhoto konania ako priestupku. Ako je uvedené vyššie, český zákonodarcu sa pri prijímaní nového predpisu s touto skutočnosťou vysporiadal vychádzajúc z premisy, že na prejednaní každého priestupku existuje verejný záujem. To je bez pochyb pravda, k účelom priestupkového konania určite patrí aj verejný záujem na potrestaní určitého konania, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti.²⁷

Na druhej strane, nemôžeme zabúdať na skutočnosť, že v niektorých prípadoch, ku ktorým patria aj návrhové priestupky, je subjektívna ujma spôsobená spáchaním priestupku významom a následkami pre osobu postihnutú spáchaním priestupku významnejšia než verejný záujem na jeho prejednaní, resp. ohrozenie alebo porušenie záujmu spoločnosti. Aj keď je potrebné neustále pripomínať, že práve verejný záujem (resp. v zmysle zákona záujem spoločnosti) na prejednaní priestupku je nevyhnutnou podmienkou toho, aby sa o určitom konaní vôbec dalo hovoriť ako o priestupku, predsa len v niektorých prípadoch je subjektívny záujem a ujma predpokladom či už vzniku zodpovednosti za takýto čin, alebo následne možnosti jej vyvodzovania.

V tejto súvislosti by som rád poukázal aj na uznesenie Najvyššieho súdu SR, podľa ktorého **„Ak určité osoby majú možnosť vyvolať priestupkové konanie svojim návrhom, tak potom prejednanie priestupku je výlučne v záujme týchto osôb. Avšak tento ich záujem na potrestaní páchatela nie je také právo, ktorého ochrany by sa mohli domáhať podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. Správne súdnictvo slúži na ochranu tých osôb, ktoré boli rozhodnutím správneho orgánu ukrátené na svojich právach.**“²⁸ Aj súd v tomto prípade poukazuje na existenciu súkromného záujmu navrhovateľa, dokonca ho stavia až do pozície výlučnosti. S tvrdením, že sa jedná o **výlučný** záujem týchto osôb sa však nemôžem stotožniť,

²⁷ § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb.

²⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. 05. 2011, sp. zn. 3SŽi/1/2011.

keďže v zmysle § 2 ods. 1 priestupkového zákona je nevyhnutnou podmienkou naplnenia definície priestupku porušenie alebo ohrozenie záujmu spoločnosti. Verejný záujem a jeho ochrana teda musia byť vždy prítomné, avšak v niektorých prípadoch môže byť súkromný záujem významnejší.

Práve kvôli vyššie uvedeným skutočnostiam som toho názoru, že návrhové priestupky, hlavne z dôvodu prítomnosti súkromného záujmu osoby postihnutej spáchaním priestupku na jeho prejednaní a rozhodnutí o vine a sankcii, majú v právnej úprave demokratického štátu miesto, a to hlavne preto, že navrhovateľovi – ako účastníkovi konania priznáva väčšiu množinu oprávnení na bránenie súkromného záujmu.

Bolo by možno vhodné sa zamyslieť aj nad tým, či je súčasný rozsah priestupkov považovaných za návrhové dostatočný, resp. či by bolo možné tento zoznam rozšíriť. Aj s ohľadom na dôležitosť a význam spomínaného súbehu ochrany súkromného a verejného záujmu by podľa môjho názoru bolo možné tento rozsah rozšíriť aspoň na konania o tých priestupkoch (resp. už upravené priestupky v zmysle širšej definície podobnej definícii v ZOP, alebo v súčasnej slovenskej právnej úprave iné správne delikty), kedy sa zasahuje do práv len konkrétne vymedzenej osoby a dosah spoločenskej škodlivosti (resp. porušenie alebo ohrozenie záujmov spoločnosti v zmysle § 2 ods. 1 priestupkového zákona) nie je prílišne významný.

Z hľadiska vecnej kategorizácie priestupkov v osobitnej časti priestupkového zákona by vo väčšej miere mohli byť medzi návrhové priestupky zaradené najmä niektoré skutkové podstaty zaradené medzi priestupky proti verejnému poriadku (§ 47–50) upravené v osobitnej časti priestupkového zákona. Aj tieto ustanovenia bez pochyb chránia verejný záujem – verejný poriadok – v mnohých oblastiach však môžu predstavovať konania, ktoré sa bezprostredne dotknú len jednej, resp. nemnohých fyzických osôb, poprípade právnických osôb, no pri niektorých z nich je súkromný záujem osoby postihnutej ich spáchaním predsa len výraznejší. Týka sa to konkrétne priestupkov proti občianskemu spolunažívaniu (kde by bolo možné rozšírenie využívania dispozičnej zásady minimálne v tých prípadoch, kedy je ujma spôsobená priestupkom menšej spoločenskej závažnosti) a v prípade osoby postihnutej spáchaním priestupku (resp. poškodeného) sa nejedná o maloletú osobu, poprípade osobu s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony. Možnou

slabšou stránkou rozšíření tejto zásady aj na spomínané prípady by bolo riziko, že mnohé protispoločenské konania by mohli ostať neprejednané (napr. zamlčované domáce násilie pri priestupkoch podľa § 49 ods. 1 písm. c) až e) priestupkového zákona). Preto je potrebné zabezpečiť ochranu záujmu postihnutej osoby aj nad rámec jej vlastného záujmu a to aj presným vymedzením miery alebo prípadov, kedy už budú tieto konania prejednané na základe zásady oficiality. Istým riešením týchto prípadov je oddelenie predprocesnej časti – objasňovania priestupku, ktorá by v tomto prípade mala nastať bezpodmienečne, a v ktorej by sa preukazovala práve spoločenská škodlivosť takéhoto konania (a v prípade jej väčšej miery by nasledovalo prejednanie na základe oficiality), na druhej strane samotné začatie konania by bolo naviazané na návrh navrhovateľa (pri menšej spoločenskej škodlivosti), pričom podkladom by bola aj existencia správy o výsledku objasňovania priestupku.²⁹

Na druhej strane, do kategórie návrhových priestupkov by sme mohli zaradiť takmer všetky druhy priestupkov proti majetku v zmysle § 50 priestupkového zákona, keďže v týchto prípadoch sa jedná – aj keď všeobecne nebezpečný – no prvoradý zásah do súkromnej sféry a subjektívnych práv poškodenej osoby, resp. osoby postihnutej spáchaním takéhoto priestupku. Z prvej kategórie v rámci osobitnej časti priestupkového zákona, teda v rámci priestupkov proti poriadku v správe, je podiel potencionálnych priestupkov, ktoré by mohli byť zaradené do kategórie návrhových, podstatne menší, nakoľko v ich prípade sa jedná v prvom rade o ochranu verejného záujmu. Ide samozrejme len o tie priestupky, v prípade spáchania ktorých nastáva v prvom rade významný zásah do práv postihnutej osoby. Tak tomu môže byť napr. v prípade § 22 ods. 1 písm. g) priestupkového zákona už v súčasnosti upraveného ako návrhový priestupok, poprípade ďalších priestupkov proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, ktoré by bezprostredne zasahovali v podstatnej miere len do práv konkrétne vymedzených osôb. Podobne by sme sem mohli zaradiť niektoré priestupky na úseku podnikania, niektoré priestupky na úseku hospodárenia s bytmi a nebytovými priestormi, v prípade priestupkov na úseku kultúry napríklad priestupok v zmysle § 32 ods. 1 písm. b), teda neoprávnené použitie diela podľa autorského práva alebo umeleckého výkonu, poprípade aj ďalšie priestupky

²⁹ Porovnaj § 67 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb.

v zmysle všetkých kategórií, ak spĺňajú podmienku silnej prítomnosti súkromného záujmu osoby postihnutej spáchaním takýchto priestupkov.

Ak by slovenský zákonodarca pristúpil k podobnej úprave ohľadom zmeny kategorizácie správnych deliktov ako český zákonodarca v prípade prijatia českého ZOP, a aj správne delikty právnických osôb a fyzických osôb (najmä podnikateľov) postihované bez ohľadu na zavinenie by sa považovali za priestupky, právna úprava ohľadom návrhových priestupkov by sa mohla rozšíriť aj na tieto typy správnych deliktov.

Záverom je vhodné dodať, že v prípade rozšírenia počtu a druhu návrhových priestupkov by bolo vhodné chrániť väčšmi verejný záujem tým, že objasňovanie priestupkov na základe zásady oficiality by sa stalo povinné (aspoň v hraničných prípadoch) a podanie návrhu na začatie priestupku by bolo v dispozícii navrhovateľa.

3.3 Rozšírenie dispozičných oprávnení účastníka v priebehu priestupkového konania?

Pri rozoberaní možnosti rozširovania využívania dispozičnej zásady nemôžeme zabúdať na skutočnosť, že rôzne dispozičné oprávnenia účastníkov sa v konaní využívajú nielen na začiatku konania, ich využívanie môžeme sledovať v zásade aj pri akomkoľvek procesnom úkone v rámci konania. Zatiaľ čo dispozičia ohľadom podania návrhu na začatie konania sa vzťahuje len na navrhovateľa ako účastníka konania, ostatné dispozičné oprávnenia sa vzťahujú, aj keď s určitými rozdielmi, na všetkých účastníkov.

Pri hodnotení ich využívania musíme vychádzať v prvom rade zo skutočnosti, že na priestupkové konanie sa vzťahuje subsidiárne správny poriadok.³⁰ Základná a všeobecná úprava priestupkového konania je síce upravená v priestupkovom zákone, niekedy však v rámci tzv. zdvojenej subsidiarity využívame aj ďalší osobitný predpis, avšak základné procesné inštitúty, týkajúce sa vedenia a priebehu konania, procesných práv a povinností účastníkov konania a ďalších subjektov konania sú upravené vo veľkej väčšine práve v správnom poriadku.³¹ Okrem spomínaného práva navrhovateľa

³⁰ § 51 zákona č. 372/1990 Zb.

³¹ MARTVOŇ, A. Priestupkové konanie. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Osobitná časť*, s. 272.

ako účastníka priestupkového konania na podanie priestupkového konania sa v tomto konaní v zmysle správneho poriadku prejavuje dispozičná zásada aj v ďalších oprávneniach účastníka (v prvom rade obvineného, ako aj poškodeného alebo vlastníka veci³²), pričom ak by sme uviedli aspoň tie najvýraznejšie: právo nechať sa zastupovať v konaní³³, právo podať návrh na vylúčenie zamestnanca správneho orgánu z dôvodu zaujatosti³⁴, právo navrhovať dôkazy v konaní a právo na kladenie otázok svedkom a znalcom otázky pri ústnom pojednávaní a miestnej ohliadke³⁵, právo späťvzatím návrhu dosiahnuť zastavenie konania³⁶ (toto oprávnenie má špecifický a mimoriadne dôležitý význam práve pre navrhovateľa ako účastníka priestupkového konania), právo navrhnúť uzavrieť zmier³⁷ (toto právo má však špecifickú úpravu aj v priestupkovom zákone), právo podať odvolanie³⁸, právo podať návrh na obnovu konania³⁹ a mnohé iné. Všetky tieto práva prináležia účastníkom správneho konania vo všeobecnosti a je nutné uviesť, že značne posilňujú ich procesnú pozíciu, v niektorých ohľadoch aj voči pozitívnemu vymedzeniu oprávnení osoby postihnutej spáchaním priestupku v zmysle českého ZOP.

Na druhej strane, aj v procesných ustanoveniach priestupkového zákona je možné nájsť také, ktoré sú prejavom dispozičných oprávnení účastníkov a sú vlastne špecifikáciou rozdielov voči všeobecnému správne konaniu. V prvom rade však musíme vychádzať z toho, že – s výnimkou práve návrhových priestupkov – je priestupkové konanie stavané na premise, že ho vedie správny orgán voči obvinenému, a hlavná iniciatíva v procesných úkonoch je práve na strane správneho orgánu. Preto sa zväčša dispozičné oprávnenia týkajú len už vyššie zmienených, v správnom poriadku upravených procesných úkonov. Isté špecifiká sa však týkajú napríklad práva poškodeného ako účastníka požadovať náhradu škody v priestupkovom konaní⁴⁰, v prípade

32 § 72 zákona č. 372/1990 Zb.

33 § 17 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.

34 § 10 zákona č. 71/1967 Zb.

35 § 33 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.

36 § 30 ods. 1 písm. b) zákona č. 71/1967 Zb.

37 § 48 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.

38 § 53 zákona č. 71/1967 Zb.

39 § 63 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.

40 § 70 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb.

obvineného zasa priestupkový zákon ustanovuje: „Obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mukladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. K výpovedi ani k priznaniu ho nemožno donucovať.“⁴¹ V prípade navrhovateľa je to špecifikácia zastavenia konania z dôvodu späťvzatia návrhu alebo „nedostavenia sa na ústne pojednávanie bez náležitého ospravedlnenia alebo bez dôležitého dôvodu, hoci bol riadne a včas predvolaný“.⁴² Špecifiká sa týkajú však najmä práva na podanie odvolania, ktorého rozsah je špecifikovaný podľa toho, o akého účastníka konania ide. V celom rozsahu sa môže odvolať len obvinený (pri mladistvom aj zákonný zástupca a orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately), poškodený len ohľadom náhrady škody, vlastník veci len ohľadom zhabania veci a navrhovateľ „len proti tej časti rozhodnutia, ktorá sa týka vyslovenia viny obvineného z priestupku alebo povinnosti navrhovateľa uhradiť trovy konania; môže sa tiež odvolať proti rozhodnutiu o zastavení konania“.⁴³ Dispozičná zásada sa prejavuje aj v práve obvineného podať odpor v rozkaznom konaní.⁴⁴

Ak chceme uvažovať nad možnosťou rozšírenia využívania dispozičnej zásady aj v priebehu priestupkového konania, je potrebné opätovne poukázať na konflikt medzi ochranou verejného záujmu a súkromného záujmu osoby postihnutej spáchaním priestupku, poprípade iných účastníkov konania. Ako je uvedené aj v predchádzajúcom texte, v zmysle § 2 ods. 1 priestupkového zákona, vo väčšine prípadov prvoradým a vždy prítomným cieľom právnej úpravy priestupkov, ako aj samotného priebehu priestupkového konania je ochrana záujmu spoločnosti. Preto aj prípadné rozšírenie dispozičných oprávnení účastníka konania by malo mať miesto len v tých prípadoch, kedy súkromný záujem prevyšuje záujem verejný, teda práve pri návrhových priestupkoch aj v prípade rozšírenia ich počtu v zmysle predchádzajúcej podkapitoly.

Ak však teda pripustíme, že v prípade návrhových priestupkov by dispozičné oprávnenia mali byť rozšírené, treba dodať, by sa to malo týkať v zásade len navrhovateľa ako účastníka oprávneného disponovať s návrhom, ako

⁴¹ § 73 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb.

⁴² § 76 ods. 1 písm. j) zákona č. 372/1990 Zb.

⁴³ § 81 ods. 4, celkovo porov. celý § 81 zákona č. 372/1990 Zb.

⁴⁴ § 87 ods. 4 zákona č. 372/1990 Zb.

aj s konaním ako takým (možnosť späťvzatím návrhu docieľiť zastavenie konania). Ak pripúšťame existenciu návrhových priestupkov, v ktorých z určitého pohľadu proti sebe stoja v kontradiktórnom postavení obvinený a navrhovateľ, a keďže tu dochádza k obhajobe súkromného záujmu, v určitej miere by bolo možné práve v tomto konaní posilniť zásadu formálnej pravdy v konaní najmä s ohľadom na zabezpečovanie podkladov pre rozhodnutie, navrhovanie dôkazov a celkovú aktívnu súčinnosť navrhovateľa ako účastníka konania. Tu by vznikla povinnosť navrhovateľa dodať tieto podklady, pričom správny orgán by ich nemusel proaktívne vyhľadávať v prospech návrhu, samozrejme za zachovania zásady zákonnosti správneho konania.

Ako je uvedené vyššie, s väčšími dispozičnými oprávneniami navrhovateľa ako účastníka konania by mala úmerne rásť aj jeho procesná zodpovednosť. Tá by sa mohla prejaviť aj v tom, že prípadná chýbajúca aktivita na strane navrhovateľa by mohla viesť až k zastaveniu konania. Samozrejme, tento postup bude možné zachovať len v tých prípadoch, kedy bude spoločenská závažnosť priestupku minimálna a práve naopak, súkromný záujem osoby postihnutej spáchaním priestupku (t. j. navrhovateľa) na jeho prejednaní výrazný.

Na druhej strane, pri procesnej pozícii obvineného je rozsah jeho dispozičných oprávnení dostatočný, keďže v tomto prípade je potrebná v prvom rade ochrana verejného záujmu na základe zásady oficiality. V prípade ďalších účastníkov priestupkového konania, teda poškodeného a vlastníka veci, sa ich dispozičné oprávnenia v dostatočnej miere týkajú len ich procesného záujmu (t. j. náhrady škody, obrana voči zhabaniu veci.)

4 ZÁVER

Tento príspevok sa zameriava na využívanie dispozičnej zásady v priestupkovom konaní, a to najmä s ohľadom na procesné postavenie osoby postihnutej spáchaním priestupku (v slovenskej právnej úprave navrhovateľa), ako aj s poukazom na ďalšie dispozičné oprávnenia účastníkov konania.

V prvej časti rozoberá súčasnú právnu úpravu návrhových priestupkov na Slovensku a komparuje ju s novým českým ZOP. V de lege ferenda časti sa s ohľadom na prípravu nového kódexu správneho trestania na Slovensku vysporiadava s tým, či je vhodné úpravu návrhových priestupkov zachovať,

alebo zrušiť po českom vzore s ustanovením práv osoby postihnutej spáchaním priestupku. Keďže po uvedení viacerých argumentov prichádza k záveru, že úprava návrhových priestupkov je vhodná a účelná, následne prechádza k zodpovedaniu otázky v názve príspevku – je potrebné rozšíriť používanie dispozičnej zásady v priestupkovom konaní? Na túto otázku odpovedá kladne s poukázaním na skutočnosť, že je potrebné od seba prísne oddeliť tie priestupky, pri ktorých prejednaní ide v zásade len o ochranu verejného záujmu od tých, v ktorých popri jeho ochrane významne vystupuje aj súkromný záujem postihnutej osoby. Práve o tieto prípady je možné rozšíriť návrhové priestupky.

V poslednej časti sa rozoberá využívanie dispozičnej zásady aj v ďalšom priebehu konania. Aj v tomto prípade poukazuje na vyššie uvedenú odlišnosť prítomnosti súkromného záujmu pri návrhových priestupkoch a v tomto prípade navrhuje rozšírenie dispozičných oprávnení, avšak len v prípade navrhovateľa, aj posilnením zásady formálnej pravdy, za súčasnej ochrany verejného záujmu.

Vo výsledku príspevok prichádza k záveru, že návrhové priestupky majú aj v súčasnosti svoje miesto v právnej úprave priestupkov, a to aj v prípade rozšírenia počtu tých priestupkov, ktoré by sme vedeli zaradiť do tejto kategórie, za striktného dodržiavania zásady zákonnosti a presnej právnej úpravy za účelom ochrany stále prítomného verejného záujmu (resp. ochrany záujmov spoločnosti v zmysle § 2 ods. 1 priestupkového zákona).

Literature

- KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2017, 357 s. ISBN 978-80-7380-696-5.
- MATES, Pavel. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 3, s. 77–82. ISSN 1210-6410.
- MARTVOŇ, Anton. Priestupkové konanie. In: VRABKO, Marián a kol. *Správne právo procesné. Osobitná časť*. 1. vyd. Šamorín: Heuréka, 2015, s. 271–332. ISBN 978–80-8173-007-8.
- POTASCH, Peter, Janka HAŠANOVÁ, Jozef MILUČKÝ a Jana VALLOVÁ. *Všeobecné správne konanie – teória a prax*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2017, 216 s. ISBN 978-80-8155-071-3.

POTÁŠCH, Peter a kol. *Zákon o priestupkoch – Veľký komentár*. Žilina: EUROKÓDEX, 2016, 391 s. ISBN 978-80-8155-061-4.

SREBALOVÁ, Mária. Začatie správneho konania. In: VRABKO, Marián a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 102–115. ISBN 978-80-89603-13-8.

SREBALOVÁ, Mária a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 504 s. ISBN 978-80-89603-30-5.

VRABKO, Marián. Základné zásady správneho konania. In: VRABKO, Marián a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 61–69. ISBN 978-80-89603-13-8.

Nový zákon o přestupcích – osoba přímo postižená spácháním přestupku. Dostupné z: <https://www.advokatijelinek.cz/novy-zakon-o-prestupcich.html> [cit. 20. 01. 2019].

Súdne rozhodnutia

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 01. 01. 2004, sp. zn. 1Sžo-KS/221/2004.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. 03. 2010, sp. zn. 2Sžo/398/2009.

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. 05. 2011, sp. zn. 3Sži/1/2011.

Právne predpisy

Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád) v znení neskorších predpisov.

Contact – e-mail

ludovit.macaj@flav.uniba.sk

Řízení o porušení čl. 101 a 102 SFEU vedené Komisí

Helena Malíková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá na pravidla řízení o porušení čl. 101 a 102 SFEU vedeném Evropskou Komisí. Zabývá se procesními předpisy, kterými se Komise řídí, fázemi řízení o porušení i možnými odklony umožňujícími ukončit řízení jiným způsobem než rozhodnutím obsahujícím výrok o vině a trestu. Cílem příspěvku je osvětlit rozdíly mezi procesními pravidly platnými pro Komisi a řízením o přestupku v kontextu národního právního řádu. Oba orgány (Komise i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) totiž mohou vést řízení o odpovědnost za shodné protiprávní jednání (porušení čl. 101 a 102 SFEU) ovšem za použití rozdílných procesních postupů, což může mít do jisté míry také vliv na podobu samotného rozhodnutí ve věci.

Keywords in original language

Evropská komise; unijní procesní právo; fáze řízení; národní procesní právo.

Abstract

The article deals with procedural law regulating the infringement of art. 101 and 102 TFEU proceedings conducted by European Commission. It concentrates on the EU procedural law, the stages of the proceedings and applicable alternative outcomes of the proceeding enabling the parties to evade fines. The main purpose of the article is to pinpoint the differences between the proceedings conducted by the Commission and proceeding conducted on the national level. Since both, the Commission as well as the Office for the Protection of Competition, prosecute the same type of infringement while using different procedural rules, it might project into the substantive decision itself.

Keywords

European Commission; EU Procedural Law; Stages of Proceedings; National Procedural Law.

1 ÚVOD

Stejně jako Evropská komise (dále též „Komise“) má i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“) oprávnění vést řízení o porušení čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“). V obou typech řízení se jedná o odpovědnost za protiprávní jednání a oba typy řízení musí vést ke stejným výsledkům, resp. k tomu, aby aplikace soutěžního práva byla jednotná a nedocházelo k rozdílům v aplikační praxi Komise a soutěžních orgánů jednotlivých členských států. Zcela jednoznačně tento požadavek vyplývá například z čl. 16 nařízení Rady č. 1/2003, tedy z přímo účinného předpisu. V případě aplikace unijního práva je proto třeba vycházet z toho, že je dán kategorický požadavek na to, aby jeho aplikace byla stejně efektivní, jako v případě řízení vedeného Komisí – v odborné literatuře je tento požadavek označován také jako princip efektivnosti a ekvivalence.¹ V obou případech jde tedy o totožnou hmotněprávní úpravu, která je aplikována v jak v rámci řízení vedeném Komisí tak v rámci řízení o přestupku vedeném Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. V následujícím textu se pak zaměřím na popis průběhu řízení před Komisí a jeho porovnání s vnitrostátní právní úpravou řízení o přestupcích podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky s přihlédnutím je speciální úpravě řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže ve znění pozdějších předpisů včetně úpravy zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů. V centru pozornosti při srovnání pak stojí zejména úroveň ochrany práv účastníka řízení a to jak se promítá do efektivity samotného průběhu řízení.

¹ PETR, Michal. *Modernizace komunitárního soutěžního práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 149–150. ISBN 978-80-7400-077-5.

1.1 Rozdílné nastavení vnitrostátního a unijního řízení o porušení čl. 101 a 102 SFEU z pohledu pramenů právní úpravy

Nejvýraznějším rysem pramenů práva, kterými se řídí Komise, je to, že neexistuje žádný obecný rámec řízení upravený obecným univerzálně závazným a účinným právním předpisem. Samotné čl. 101 a 102 SFEU poskytují právní rámec pouze v podobě zmocnění k podrobnější právní úpravě určené k zajištění jejich dodržování. Dále je zde již zmiňované nařízení č. 1/2003, které se věnuje převážně vymezení konkrétních pravomocí Komise a souměrných orgánů členských států k zajištění dodržování čl. 101 a 102 SFEU, zakotvení jejich provázání a spolupráce a vymezení základních vyšetřovacích nástrojů. Za předpis obsahující nejvíce procesních ustanovení lze označit Nařízení Komise (ES) č. 773/2004, které upravuje vedení řízení o porušení čl. 102 či 102 SFEU (dále též „nařízení Komise č. 773/2004“). Jedná se o nařízení Komise, tedy o předpis, který neprošel běžným unijním zákonodárným procesem, ale je výsledkem vlastní legislativní činnosti samotné Komise jako orgánu zastupujícího výkonnou složku moci. Tento předpis by bylo v kontextu národního právního řádu možné přirovnat k podzákonným předpisům, jako jsou nařízení vlády či vyhlášky ministerstev. I Komise musí být zmocněna k provedení určitého ustanovení SFEU a tyto předpisy slouží k výkonu pravomocí svěřených jí zakládacími smlouvami. V případě rozporu mezi postupem podle nařízení Komise a požadavky vyplývající ze smluv, musí být dodrženy požadavky smluv včetně například práv vyplývajících z Listiny základních práv EU. Měl by tedy zajišťovat taková procesní pravidla, která budou poskytovat záruky respektování základních lidských práv, zde zejména práva na spravedlivý proces.

A konečně jde o řadu tzv. soft law předpisů vydávaných Komisí. V popísaném kontextu je třeba tento pojem chápat tak, že se tak jedná o pravidla, která pro sebe formuluje Komise a veřejně deklaruje, že se jimi počínáje datem jejich uveřejnění bude řídit. V praxi Komise se jedná o jakési

zobecnění a teoretické shrnutí dosavadního postupu Komise.² Tyto předpisy jsou vydávány v řadě Č Úředního věstníku Evropské Unie, kde jsou uveřejňovány informace, doporučení a stanoviska, nikoli obecně závazné právní předpisy.³ Závaznost těchto pravidel je tak dána na základě základních zásad práva EU jako je zásada rovného zacházení, ochrana právní jistoty a legitimního očekávání, a to pro samotnou Komisi okamžikem publikace těchto předpisů ve věstníku.⁴

Z uvedeného popisu je velmi jasně patrné, že procesní postupy Komise jsou velmi často formovány až její samotnou praxí a korektivy, které vyplývají z judikatury Soudního dvora EU, který je jediným orgánem oprávněným podávat závazný výklad unijního práva, zejména pak práva primárního. Tato praxe i judikatura pak jsou velmi úzkého zaměření a do centra pozornosti se tak nutně dostává ve značné míře zájem na ochraně obchodu mezi členskými státy a soutěžního prostředí na vnitřním trhu. Právní úprava v případě Komise tak není založena na tom, že je upraven obecně procesní postup naplňující jak zásady správního řízení, tak zásady správního trestání, a tento postup je dle speciálních předpisů modifikován. Právě naopak je to odvětví od samého počátku jen a pouze speciální jak co do procesních norem, tak co do norem hmotněprávních. Tomu odpovídá i nazírání na zmíněné soft law předpisy, které se svým obsahem skutečně „tváří“ jako obecně závazné právní předpisy. Jako příklad lze uvést oznámení o programu leniency, které zavádí specifický nástroj k odhalování tajných kartelových dohod založený na teorii her⁵, který nabízí účastníkům kartelové dohody beztrestnost případně snížení trestu výměnou za informace umožňující kartelové jednání

2 BARTÁKOVÁ, Helena. Vliv unijního práva na správní trestání v oblasti soutěžního práva. In: LENHART, Michal et al. (eds.). *Bratislavské právnické fórum 2016 – Bratislava Legal Forum 2016* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2016. s. 26, [cit. 30. 12. 2017]. ISBN 978-80-7160-430-3. Dostupné z: http://www.lawconference.sk/zborniky/CDBPF2016/BPF2016_08.pdf

3 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. prosince 2012, *Expedia Inc. proti Autorité de la concurrence a další*, věc C-226/11, bod 30; Nebo rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. května 2011, *Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. proti Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, věc C-410/09, bod 35.

4 Rozsudek Tribunálu ze dne 27. září 2006, *Archer Daniels Midland Co. proti Komisi Evropských společenství*, věc T-59/02, bod 43.

5 HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 214. ISBN 80-7179-681-6.

odhalit a potrestat.⁶ Obdobný charakter má i oznámení Komise upravující zvláštní postupy, zjednodušeně by dalo hovořit o jakýchsi „odklonech“ v řízení, umožňující zefektivnění nápravy narušeného soutěžního prostředí, či odvrácení hrozícího nebezpečí. Tyto postupy vedou také ke zrychlení a zjednodušení řízení a jsou založeny na aktivní spolupráci účastníků řízení, jejich návrhu na nápravu případně na jejich přiznání se k určitému jednání, což je následně promítnuto buďto v přijetí závazků a zastavení řízení nebo ve snížení výše pokuty, neboť v tomto smyslu se jedná o pachatele, kteří se dobrovolně „přiznali a polepšili“, čímž se snižuje veřejný zájem na represivních dopadech uloženého trestu.⁷ Nelze opominout ani sdělení regulující přístup do soutěžních spisů⁸, postup při nakládání se stížnostmi na porušení čl. 101 a 102⁹, způsob výpočtu pokut¹⁰ nebo Oznámení Komise o osvědčených postupech pro vedení řízení týkajících se článků 101 a 102 SFEU, které popisuje procesní pravidla, jimiž se Komise v rámci řízení o možném porušení čl. 101 a 102 SFEU řídí.

Jde tak o formulaci konkrétních pravidel chování, která mají přímý dopad na účastníky řízení či jiné adresáty těchto soft law norem. Například v případě zmiňovaného leniency programu je jistota žadatele o leniency v tom, že Komise bude skutečně dle svého soft law beze zbytku postupovat, rozhodující motivací k podání žádosti. Závaznost těchto předpisů okamžikem publikace byla potvrzena Soudním dvorem EU¹¹, je tedy nezbytné tento výklad respektovat a v kontextu soutěžního práva, zejména pak práva unijního, na soft law přepisy nahlížet jako na určitý pramen práva svého druhu, kterému sice v naší právní tradici nebyla obvykle automaticky přiznávána obecná závaznost, ovšem soft law Komise ji ve světle výše uvedeného nelze zcela upřít.

Právní úprava řízení před Komisí tak svědčí o jistě rozvolněnosti a snaze zajistit dodržování čl. 101 a 102 SFEU jako hlavních hodnot při současném

⁶ Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů.

⁷ Oznámení Komise o postupu při narovnání s cílem přijmout rozhodnutí podle článků 7 a 23 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 v případech kartelů.

⁸ Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu Komise v případech podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES, článků 53, 54 a 57 Dohody o EHP a nařízení Rady (ES) č. 139/2004.

⁹ Sdělení Komise o nakládání se stížnostmi na porušení čl. 81 a 82.

¹⁰ Pokyny pro výpočet pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2003.

¹¹ Rozsudek Tribunálu ze dne 27. září 2006, *Archer Daniels Midland Co. proti Komisi Evropských společenství*, věc T-59/02, bod 43.

respektování základních práv a svobod. Zatímco vnitrostátní procení právo vychází z jasně dané obecné úpravy řízení o přestupku a tato úprava se soustřeďuje na zachování zákonnosti a ochrany práv účastníků řízení a jiných subjektů jakkoli dotčených řízením

2 PRVNÍ FÁZE ŘÍZENÍ – PŘEDBĚŽNÉ ŠETŘENÍ

První fázi řízení vedeného Komisí je možné chápat jako jakési rozšíření předběžné šetření, na jehož výsledky navazuje možnost zahájit oficiální řízení. Předběžné šetření je koncipováno jako proces, kdy Komise pověřuje, zda mohlo dojít k porušení čl. 101 a 102 a zda bude potřebné v této věci vydat rozhodnutí. Během předběžného šetření smí Komise využívat řadu vyšetřovacích oprávnění, aniž by vedla konkrétní správní řízení, o konkrétním skutku s konkrétními účastníky.

Vlastní okamžik zahájení řízení je vázán na okamžik, kdy Komise dospěje k závěru, že je ve věci potřebné vydat rozhodnutí, rozhodným mezníkem je ovšem vydání prohlášení o námitkách, resp. řízení lze zahájit kdykoli nejpozději však současně s vydáním prohlášení o námitkách, kdy je již poměrně přesně zjištěno, o jaký skutek se jedná, jak jej Komise hodnotí a jak vysoká může být uložená pokuta. V rámci předběžného šetření i řízení před vydáním prohlášení o námitkách nepožívají šetřené subjekty běžných práv účastníků řízení, tato jim vznikají postupně a plně se aktivují až po vydání prohlášení o námitkách. To umožňuje Komisi shromažďovat hlavní důkazní materiál, provádět analýzy apod. bez přímé kontroly ze strany budoucích účastníků řízení.

2.1 Porovnání unijního a vnitrostátního konceptu předběžného šetření z pohledu ochrany práv šetřeného subjektu

Nařízení č. 1/2003 vyžaduje, aby bylo respektováno právo účastníků řízení na obhajobu a aby měli zajištěn přístup do spisu, nicméně to pro fázi před vydáním prohlášení o námitkách neplatí. Velmi významný objem shromažďování důkazních prostředků a jejich vyhodnocení probíhá mimo kontrolu účastníka řízení. Takový postup je v kontextu českého právního řádu nepřijatelný a existují dokonce případy, kdy byl obdobný postup správními soudy

označen jako nezákonný zásah. Jelikož práva účastníka řízení jsou vázána na okamžik zahájení správního řízení, nelze je krátit protahováním předběžného šetření a odkládáním zahájení řízení. Předběžné šetření bylo národními soudy označeno jako mimořádný nástroj, který právě pro absenci garance procesních práv budoucího účastníka řízení, nemá sloužit k rozsáhlému dokazování. Není proto zákonným postupem provádět předběžné šetření nad rámec nutného ověření a objektivizace prvotního podezření, neboť těžištěm pro získávání podkladů je správní řízení, v rámci kterého je účastníku řízení garantováno postavení a práva zajišťující jeho právo na obhajobu¹².

Základním požadavkem na garanci práva na spravedlivý proces je proto v kontextu českého právního řádu to, že účastník řízení musí mít k dispozici informace o průběhu řízení, shromažďování a provádění důkazů, musí k nim mít zajištěn přístup, možnost se vyjádřit a navrhopvat vlastní důkazní prostředky ve svůj prospěch, a to po celou dobu vedení řízení. Unijní právo ovšem s tak vysokou úrovní ochrany v první fázi nepracuje. Celá fáze před vydáním prohlášení o námitkách je pod plnou kontrolou Komise a účastník řízení má k dispozici pouze nezbytné minimum informací.

Tento rozdíl reflektuje i judikatura českých správních soudů týkající se přezkumu místních šetření, v níž jednoznačně zaznívá, že požadavky kladené na vyšetřovací úkony prováděné Komisí právě ve fázi předběžného šetření nelze mechanicky přenášet do kontextu národního práva.¹³ Důvodem je právě nedostatek procesních práv šetřených subjektů příp. účastníků řízení, v rámci fáze před vydáním prohlášení o námitkách. Jak již bylo řečeno, tato fáze se vyznačuje použitím velmi invazivních vyšetřovacích nástrojů Komise, jelikož právě šetření na místě jsou ze své podstaty nástrojem využívaným na počátku vyšetřování určitého případu. Nedostatek informací šetřeného subjektu, resp. budoucího účastníka řízení, je proto nutné kompenzovat tak, aby nedocházelo k neoprávněným zásahům do jeho soukromí. V unijním právu by tak mělo být sledováno dodržení vyšších formálních i obsahových nároků na dokumenty opravňující Komisi k provedení místních šetření tak, aby byl šetřený subjekt informován o tom, jaké má Komise podezření, neboť si jeho rozsah nemůže ověřit nahlédnutím do spisu. Shodná ochrana

¹² Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2011, č. j. 62 Af 69/2010-78.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 113/2017-83.

by naopak byla nadbytečná v případě, kdy by byl šetřený subjekt zároveň účastníkem řízení s oprávněním sledovat celý průběh řízení, nahlížet průběžně do spisu, vyjadřovat se, předkládat vlastní důkazy apod., na což poukazovala i zmiňovaná judikatura.

2.2 Možnosti zapojení šetřeného subjektu do šetření

I v rámci fáze před vydáním prohlášení o námitkách má Komise možnost budoucího účastníka řízení lépe informovat či zapojit do aktivního řešení situace vyvolávající ohrožení soutěžního prostředí. Děje se tak prostřednictvím schůzek k projednání současného stavu. Komise deklaruje, že jejich účelem je nabídnout účastníkům řízení možnost získat informace o stavu řízení vedeného Komisí a umožnit mu vyjádřit svůj postoj.¹⁴ Tato setkání jsou určena pouze pro subjekty, jejichž jednání je šetřeno, nikoli poškozeným subjektům, stěžovatelům nebo jiným třetím stranám. Tyto schůzky jsou zároveň upraveny vedle práva na ústní slyšení, jsou tedy něčím navíc. Konání těchto schůzek Komise nabízí ve fázi před vydáním prohlášení o námitkách celkem ve dvou okamžicích: záhy po zahájení řízení a v okamžiku, kdy vyšetřování pokročilo natolik, že Komise již má vytvořen předběžný názor na hodnocení šetřeného jednání a má sloužit k tomu, aby účastníci řízení toto hodnocení pochopili (a mohli tak na něj reagovat například tím, že navrhnou závazky, jejichž přijetím bude řízení ukončeno).

První schůzka má velmi úzkou spojitost s tím, že účastníci řízení nemají právo nahlížet do spisu. Je tak vytvořen náhradní mechanismus, který umožňuje účastníka řízení informovat o tom, co je podstatou řízení, které je proti němu vedeno a co je mu ze strany Komise vytýkáno. Jde ovšem o postup, který se podle vlastního vyjádření Komise neuplatňuje v případě kartelových dohod¹⁵.

Právo na toto setkání tak účastníkům řízení nevzniká automaticky a záleží na vůli Komise, zda shledá, že je takového setkání potřebné. Na jednu

¹⁴ Srov bod 2.9 Oznámení Komise o osvědčených postupech pro vedení řízení týkajících se článků 101 a 102 SFEU.

¹⁵ Antitrust Manual of Procedures. Internal DG Competition Working Documents on Procedures for the Application of Articles 101 and 102 TFEU. *Evropská Komise* [online]. Evropská Komise, © 2012 [cit. 4. 1. 2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust_manproc_3_2012_en.pdf

stranu se tento postup může jevit jako diskriminační a dávající velký prostor pro libovůli Komise, v případě kartelových dohod je však do určité míry nutné využít momentu překvapení. Na rozdíl od případu zneužití dominantního postavení je pro účastníky kartelové dohody mnohem snazší zbavit se důkazů. Je zde také velmi malý prostor pro nápravu soutěžního prostředí přijetím závazků. Setkání tedy neslouží pouze ke zvýšení informovanosti účastníků řízení, resp. k posílení práva na spravedlivý proces, ale jsou nástrojem vyšetřovací strategie zvolené Komisí. Tímto nástrojem jsou také trojstranné schůzky, které skutečně slouží spíše k objasnění tvrzení stěžovatele, příp. poškozeného subjektu, a účastníka řízení, a mají sloužit Komisi k tomu, aby mohla snáze dospět k rozhodnutí o tom, zda vydá prohlášení o námitkách a postoupí tak do druhé fáze řízení.

2.3 Ukončení předběžného šetření

Přestože se fáze předběžného šetření před vydáním prohlášení o námitkách může překrývat s oficiálním zahájením řízení ze strany Komise, stále se jedná o poměrně neformální postup, v rámci kterého je kladen důraz zejména na vytvoření co největšího prostoru pro Komisi, aby mohla případ řádně prošetřit a následně zvolit odpovídající postup. Tato fáze končí buď zastavením řízení (pokud bylo vůbec oficiálně zahájeno), přijetím závazků a zastavením řízení, nebo vydáním prohlášení o námitkách. Právě v tom, že rozhodnutí o přijetí závazků nemusí nutně předcházet prohlášení o námitkách¹⁶, spatřují někteří odborníci významné nedostatky z pohledu ochrany práv účastníků řízení na spravedlivý proces pramenící z nedostatku přístupu ke spisům.¹⁷

Formální zahájení správního řízení závisí plně na rozhodnutí Komise a je spojeno buďto s informováním veřejnosti o tom, že určité jednání šetří, s vydáním prohlášení o námitkách, nebo informacemi o předběžném posouzení šetřeného jednání (čl. 2 nařízení Komise č. 773/2004).

¹⁶ Případem, kdy bylo oznámení o námitkách vydáno je například rozhodnutí Komise ze dne 11. 10. 2007 ve věci *Distrigaz*, COMP/37.966.

¹⁷ PETR Michal. *Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 480–481. ISBN 978-80-7400-307-3.

2.4 Shrnutí

Z pohledu pachatele je klíčovou skutečností to, že v první fázi nemusí Komise mít vůbec oficiálně zahájeno správní řízení. Komise tuto zcela ovládá a šetřený subjekt se nachází v určité informační nouzi. Je zde zcela jasně patrné zaměření na to, aby Komise měla co nejlepší postavení pro řádné prošetření, zda k porušení čl. 101 a 102 SFEU došlo, ke shromáždění důkazů a k formulaci právních i skutkových závěrů. To vše bez nutnosti zahájit řízení, pracovat s jeho účastníky a přiznat jim odpovídající postavení. Národní úprava v tomto ohledu diametrálně odlišná a tuto „méně kontrolovatelnou“ část řízení omezuje na nezbytné minimum a celé dokazování a hodnocení důkazů musí mít své těžiště ve správním řízení.

3 DRUHÁ FÁZE ŘÍZENÍ

Předělem mezi první a druhou fází řízení představuje vydání prohlášení o námitkách. Tento institut byl přejat národním právem pod označením sdělení výhrad, nicméně i pojem prohlášení o námitkách je v českém jazyce poměrně hojně užíván. V českých překladech rozsudků SDEU je terminologická nejednotnost ještě markantnější, neboť se zde často hovoří i o oznámení námitek, sdělení o námitkách apod. Budu se proto snažit zachovat jednotné označení „prohlášení o námitkách“, které vychází z překladu nařízení Komise 773/2004.

3.1 Prohlášení o námitkách

Prohlášení o námitkách je vydáváno až v okamžiku, kdy Komise dostatečně zjistila skutkový stav. Pokud by se totiž objevily nové skutečnosti, Komise vydává další prohlášení o námitkách.¹⁸ Nejedná se o rozhodnutí, ale o procesní úkon, který nelze samostatně napadnout žalobou k SDEU. Jeho cílem je primárně ochrana práva na spravedlivý proces, zajištění informovanosti účastníka řízení a jeho možnosti vyjádřit se před tím, než bude ve věci

¹⁸ Srov. bod 52 rozsudku Tribunálu ze dne 13. 1. 2004, *JCB Service proti Komisi Evropských společenství*, věc T-67/01. Potvrzeno rozsudkem SDEU ze dne 21. září 2006, věc C-167/04 P.

rozhodnuto.¹⁹ Také proto je vydání prohlášení o námitkách významným předělem, který mění celou podobu řízení z fáze primárně zjišťovací a vyšetřovací do fáze, kde se projevují hlavně prvky vlastní kontradiktornímu řízení. Jejím primárním účelem je totiž dát účastníkům řízení prostor seznámit se s důkazy zajištěnými Komisí, vznášet své argumenty a návrhy za tím účelem, aby závěry a zjištění Komise vyvrátil a ovlivnil tak výsledek řízení.²⁰ V judikatuře SDEU je tato fáze často označována přímo jako kontradiktorní fáze řízení směřující k přijetí konečného rozhodnutí.²¹

Obsahem prohlášení o námitkách musí být všechna fakta, odkazy na dokumenty a důkazy na nichž hodlá Komise založit své rozhodnutí,²² a závěry a pro právní hodnocení, které na základě nich Komise činí. Tyto části spolu musí korespondovat, tj. pokud je určitý dokument pouze uveden mezi důkazy, o které se Komise opírá, ale na jeho základě není dovozen určitý právní závěr, není možné, aby se nově objevil v konečném rozhodnutí Komise ve věci.²³ Obsahem prohlášení o námitkách musí být také informace ve vztahu k tomu, jaké hodlá Komise vydat ve věci konečné rozhodnutí (zda hodlá uložit pokutu, opatření k nápravě apod.). Ve vztahu k zamýšlené pokutě musí uvést rovněž všechny informace rozhodné pro učení její výše a popsat jaké skutečnosti mohou být vyhodnoceny jako přítěžující či polehčující.²⁴ V prohlášení o námitkách je také nutné identifikovat subjekty s vlastní právní osobností, jimž hodlá Komise odpovědnost přičítat a s nimiž pak pracuje jako s účastníky řízení.

¹⁹ Srov. body 10–21 rozsudku SDEU ze dne 11. listopadu 1981, *International Business Machines Corporation proti Komisi Evropských společenství*, věc 60/81.

²⁰ Viz náleznost Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16.

²¹ Bod 113 rozsudku SDEU ze dne 29. září 2011, *Elf Aquitaine SA proti Evropské komisi*, věc C-521/09 P. Bod 47 rozsudku Tribunálu ze dne 8. července 2008, *AC-Treuband AG proti Komisi Evropských společenství*, věc T-99/04. Bod 77 rozsudku Tribunálu ze dne 25. listopadu 2014, *Orange v. Evropská komise*, věc T402/13.

²² Body 33 a 34 rozsudku Tribunálu ze dne 16. prosince 2003, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied a Technische Unie BV proti Komisi Evropských společenství*, spojené věci T-5/00 a T-6/00.

²³ Rozsudek SDEU ze dne 31. března 1993, *A. Ahlström Osakeyhtiö a další proti Komisi Evropských společenství*, spojené věci C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 a C-125/85 až C-129/85, bod 153.

²⁴ Rozsudek SDEU ze dne 9. listopadu 1983, *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin proti Komisi Evropských společenství*, věc 322/81, body 19 a 20; Rozsudek SDEU ze dne 29. června 2006, *Shoma Denko KK proti Komisi Evropských společenství*, věc C-289/04, bod 69.

Přestože jde o procesní dokument, jeho obsah odpovídá jakési zjednodušené formě budoucího rozhodnutí ve věci samé. Představuje účastníku řízení poměrně komplexní vyhodnocení skutkových a právních otázek, na něhož má posléze účastník řízení možnost reagovat a navrhopvat vlastní důkazy k vyvrácení závěrů Komise. Existuje zde ovšem koncentrace řízení a je proto třeba, aby byly všechny důkazní návrhy vzneseny ve lhůtě stanovené Komisí, jinak k nim Komise nemusí přihlížet (článek 10 nařízení Komise č. 773/2004).

3.2 Ochrana práv účastníka řízení po vydání prohlášení o námitkách a srovnání s národním právem

Vydání prohlášení o námitkách jako procesní úkon Komise svými náležitostmi a rolí v ochraně práva na spravedlivý proces daleko přesahuje procesní úkony známé v národním právu, vyjma právě speciální úpravy soutěžního zákona, který ÚOHS zavazuje k vydávání sdělení výhrad. Z jeho rozhodovací praxe pak jednoznačně vyplývá, že prohlášení o námitkách (resp. sdělení výhrad) není shodné s institutem seznámení se s podklady rozhodnutí a že jde o zcela specifický procesní institut zajišťující práva a participaci účastníků řízení.²⁵ I přesto, že jsou v řízení o porušení soutěžního práva vedeném ÚOHS zajištěna práva účastníka řízení již od jeho samého zahájení, byl zaveden také institut sdělení výhrad. Z pohledu zajištění přístupu k důkazům založeným ve správním spise, možnosti se k nim vyjádřit apod., sice nemá shodný význam jako v případě vydání prohlášení o námitkách Komisí, přesto však představuje další významné rozšíření záruk práva na spravedlivý proces. Nad rámec znalosti podkladů založených ve spise v rámci národního práva přináší účastníku řízení ještě rozšiřující informace o tom, jak jsou v daném stadiu řízení jednotlivé důkazní prostředky hodnoceny a jaké závěry jsou z nich vyvozovány. Účastník řízení je také seznámen s tím, co bude rozhodné pro určení výše jeho trestu. Takové hodnocení umožňuje účastníku řízení přesně reagovat na závěry ÚOHS, snáze identifikovat argumenty či nové důkazní prostředky, které by mohly tyto závěry vyvrátit či zpochybnit apod.

²⁵ Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 18. 8. 2006, sp. zn. R 18-23/2005.

Nad rámec procesních záruk v podobě přístupu do spisu po celou dobu řízení, možnosti vyjadřovat se, navrhopvat důkazy i seznámení se s podklady rozhodnutí je v soutěžním právu procesním nutno účastníka řízení písemně seznámit s právním hodnocením, závěry vyvozovanými z podkladů rozhodnutí i se skutečnostmi relevantními pro výpočet výše pokuty. Je zajímavé, že i přes vyšší standard ochrany práv účastníka řízení v národní úpravě správního práva trestního byla pocíťována potřeba upravit další instituty po vzoru Komise. Původní role institutu prohlášení o námitkách totiž nemá v kontextu národního procesního práva význam.

Institut sdělení výhrad byl do národního práva převzat novelou ZOHS provedenou zákonem č. 155/2009 Sb. Důvodová zpráva k zavedení nového institutu poukazuje na realizaci práva „být slyšen“ v rámci řízení před Komisí, aniž by uváděla konkrétnější motivaci zákonodárce, proč je v této souvislosti nutné podobný institut převzít do národního práva.²⁶ Lze tak uvažovat o potřebě lépe účastníka řízení informovat o tom, jaké závěry jsou ze shromážděného důkazního materiálu vyvozovány, neboť právě kvůli složitosti některých případů, nemusí být tyto závěry bez jejich písemné formulace dostatečně patrné. Kromě toho také horní hranice pokuty i spektrum nápravných opatření jsou poměrně široké a je tedy možno vnímat objektivní potřebu dát účastníku řízení lepší možnost na tyto závěry reagovat.

Na druhou stranu, nároky na obsah sdělení výhrad by neměly být stejné jako v případě prohlášení o námitkách vydávaných Komisí. Zejména není nutné, aby byl každý podklad rozhodnutí ve sdělení výhrad zmíněn a aby z něj byly vyvozeny všechny závěry, které se pak objeví v rozhodnutí ve věci. Tyto záruky jsou velmi přísné a logicky vyplývají z toho, že účastníci řízení nemají přístup k podkladům založeným do spisu. Přístup zvolený českým zákonodárcem je tedy kompromisním řešením. V tomto případě ovšem poněkud komplikovaným, neboť přebírá institut, který v českém právním řádu vůbec neplní svoji původní funkci. Zároveň je na něj také vázána koncentrace řízení, kdy mohou účastníci řízení navrhopvat další důkazy pouze v určené lhůtě.

²⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 155/2009 Sb., změna zákona o ochraně hospodářské soutěže. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 1. 2018].

Původní význam tohoto institutu tedy není v kontextu národního právního řádu použitelný a měl by tedy získat smysl a význam nový. Tento význam lze spatřovat nejen v usnadnění orientace účastníka řízení v klíčových závěrech ÚOHS a jejich opoře v důkazních prostředcích, ale hlavně v informacích o pokutě, která může vést účastníky řízení k přiznání a použití odklonů ve formě narovnání. Sdělení výhrad totiž do jisté míry umožňuje účastníku řízení předem odhadnout svoje možnosti, případně se k deliktu dobrovolně přiznat a získat tak jisté zvýhodnění při ukládání pokuty.²⁷ Beze sporu jde o nastavení výhodné pro účastníka řízení a částečně i pro samotný ÚOHS (potažmo veřejné rozpočty). K soudnímu řízení se tak dostanou případy složitější, v nichž je možné uvažovat o více výkladech či o různé interpretaci důkazních prostředků. Na druhou stranu tento postup nemusí mít natolik odrazující vliv jak na samotného účastníka řízení, tak na jiné soutěžitele.

Sdělení výhrad je tedy zjevně inspirováno řízením vedeným Komisí a v kontextu národního práva přináší posílení postavení účastníka řízení. Na rozdíl od řízení před Komisí je účastník řízení před ÚOHS oprávněn seznamovat se s důkazy a obsahem spisu od samého počátku řízení. Ke znalosti správního spisu a shromážděných důkazních prostředků má k dispozici navíc předběžné právní posouzení a závěry, které ÚOHS na jejich základě dovozuje. Je tedy ve značné výhodě oproti účastníku řízení před Komisí, který má po vydání prohlášení o námitkách teprve první příležitost seznámit se s podklady založenými ve spise, a proto také nezbytně potřebuje toto předběžné hodnocení, v němž budou odkazy na všechny rozhodující dokumenty, aby byl vůbec schopen se ve spise zorientovat a účinně uplatňovat svá práva.

S tím také souvisí běh lhůty k vyjádření se k prohlášení o námitkách. Tato lhůta totiž v řízení před Komisí počíná běžet až v okamžiku, kdy jsou mu dány k dispozici dokumenty ze spisu, tedy dnem následujícím po dni, kdy účastník řízení obdržel klíčové dokumenty, přičemž tyto dokumenty mohou být přiloženy k vlastnímu prohlášení o námitkách.²⁸ V rámci této fáze má účastník řízení jak právo nahlížet do spisu, tak právo žádat ústní jednání. V rámci této fáze řízení je již účastník řízení aktivním činitelem, přičemž jeho argumenty

²⁷ Srov. § 22ba odst. 1 ZOHS, podle něhož je třeba požádat o snížení pokuty nejpozději do 15 dnů ode dne doručení sdělení výhrad.

²⁸ Rozsudek Tribunálu ze dne 8. července 2004, *Mannesmannröhren-Werke AG proti Komisi Evropských společenství*, věc T-44/00, bod 65.

a jím předložené důkazy mohou vést i ke stažení již vydaného prohlášení o námitkách a k zastavení řízení před Komisí. Jak již bylo řečeno, pokud se v této fázi objeví nové skutečnosti ovlivňující posouzení věci samé, je třeba vydat nové prohlášení o námitkách. Výjimku zde tvoří podpůrné důkazy, které jen doplňují námitky a zjištění v prohlášení již uvedené. Na existenci těchto podpůrných důkazů je možné účastníka řízení upozornit méně formalizovaným způsobem prostřednictvím písemného dopisu.²⁹

3.3 Ukončení druhé fáze řízení

Před vlastním přijetím rozhodnutí ve věci je nezbytné případ projednat Poradním výborem pro restriktivní praktiky a dominantní postavení složeným ze zástupců členských států. Mimo jiné má tento výbor za úkol projednávat návrhy sankčních rozhodnutí, a to jak v otázce viny, tak v otázce trestu.³⁰ Postavení tohoto výboru a jeho výsledný návrh mají pro Komisi minimálně argumentační závaznost. Přímo samotné nařízení č. 1/2003 požaduje po Komisi, aby ke stanovisku výboru přihlížela co nejvíce a také tomuto výboru sdělila, jak jej promítla do rozhodnutí. Závěry stanoviska tedy Komisi přímo nevážou, nicméně Komise se jimi nebude řídit jen v případě, že k tomu bude mít závažné důvody, které také tomuto výboru objasní.³¹ Členským státům je tak dána možnost nejen seznámit se podstatou případů řešených Komisí, ale také dát najevo své stanovisko, které není pouze doporučujícího charakteru a má potenciál ovlivnit konečný názor Komise. Závěrem druhé fáze řízení před Komisí je pak vydání rozhodnutí ve věci samé.

Toto rozhodnutí má několik podob. Může se jednat o rozhodnutí ve smyslu čl. 7 nařízení 1/2003, kde Komise konstatuje protiprávní jednání (vina/odpovědnost) a je oprávněna přikázat jeho ukončení, uložit nápravná opatření a uložit pokutu za toto protiprávní jednání. Zde jde o rozhodnutí o vině (resp. o odpovědnosti) a trestu, které jednoznačně zakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté. Komise může ovšem i v této fázi řízení meritorně ukončit rozhodnutím o přijetí závazků. Vydávat toto rozhodnutí lze také během první

²⁹ Rozsudek Tribunálu ze dne 30. ledna 2007, *France Télécom S.A. proti Komisi Evropských společenství*, věc T-340/03, body 28–37.

³⁰ WHISH, Richard a David BAILEY. *Competition law*. 8. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 59. ISBN 978-0-19-966037-7.

³¹ TÜRK, Alexander a Herwig HOFMANN. *EU Administrative Governance*. Northampton: E. Elgar, 2006, s. 226–227. ISBN 1-84542-285-6.

fáze. Rozhodnutí o přijetí závazků neobsahuje výrok o vině/odpovědnosti a dokonce ani v odůvodnění se otázkou, zda skutečně došlo k protiprávnímu jednání, nezabývá. Obsahem tohoto typu rozhodnutí musí být pouze jednoznačný závěr o tom, že přijetím závazků pominuly důvody pro zásah Komise. Toto rozhodnutí proto nemá stejné důsledky jako rozhodnutí o vině a trestu.

Řízení lze také znovu otevřít, pokud se ukáže, že bylo založeno na nesprávných nebo neúplných informacích stran, že došlo k podstatné změně okolností nebo že účastník řízení jedná v rozporu s přijatými závazky. Takové rozhodnutí Komise v žádném případě nebrání národním soutěžním úřadům zahájit řízení ve stejné věci.³² Překážka věci pravomocně rozhodnuté v pravém slova smyslu tedy nevzniká. Platí pouze ve vztahu ke konstatování Komise, že není důvod k jejímu zásahu, což se samozřejmě může změnit jak v důsledku změn okolností, tak v důsledku toho, že Komise neměla k dispozici správné a dostatečné informace. Částečně jde o důvody podobné institutu obnovy řízení, nicméně unijní úprava je mnohem pružnější. Není dána žádná lhůta, do kdy je možné řízení znovu otevřít a také není vyloučeno, že již jednou šetřené chování nebude vyhodnoceno jako správní delikt jinými soutěžními úřady v členských státech. Rozhodnutí o přijetí závazků může být napadeno jen z toho důvodu, že navrhované závazky nejsou dostatečné k odstranění důvodu k zásahu Komise.³³

K soudnímu přezkumu se zatím dostalo jen několik málo případů, z nichž významněji se meritem zabýval rozsudek ve věci *Alrosa*³⁴, kde proti rozhodnutí Komise podala opravný prostředek společnost dotčená přijatými závazky (časově neomezený zákaz s touto společností obchodovat) a mimo jiné tvrdila, že závazky jdou nad rámec omezení nezbytně nutných k odstranění důvodu pro zásah Komise. SDEU nicméně uvedl, že v tomto typu řízení Komise vůbec nezkoumá přiměřenost, posuzuje závazky v takové podobě, v jaké je šetřený podnik (účastníkem řízení) navrhne a to jen z toho pohledu, zda vedou k odstranění nebezpečí či nikoli. Není povinna sama hledat jiná méně invazivní řešení. Riziko, že tato opatření budou přísnější,

³² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23. listopadu 2017, *Gasorba SL a další v. Repsol Comercial de Productos Petrolíferos S.A.*, věc C-547/16, bod 30.

³³ RAT, Dorin. Commitment Decisions and Private Enforcement of EU Competition Law: Friend or Foe? *World Competition*, 2015, roč. 38, č. 4, s. 530. ISSN 1011-4548.

³⁴ Rozsudek SDEU ze dne 29. června 2010, *Evropská komise proti Alrosa Company Ltd.*, věc C-441/07 P.

je cenou za to, že se podnik vyhne konstatování o porušení soutěžního práva a případnému uložení pokuty.³⁵

Ani po vydání prohlášení o námitkách tedy nemusí být zcela jasné, zda se odpovědnost za porušení soutěžního práva uplatní či nikoli. Celková koncepce procesních předpisů tedy nestaví účastníka řízení, potažmo šetřený podnik, přímo do role „obviněného“ v trestněprávním slova smyslu. Nejde o koncepci představující „jednodušší trestní řízení“, ale o správní řízení svého druhu, které může vyústit v řízení sankčního charakteru, kde je rozhodováno o vině (resp. odpovědnosti) a trestu a tomu musí odpovídat příslušné záruky práva na obhajobu a spravedlivý proces. Tyto se však uplatňují postupně v závislosti na tom, jak se zvyšuje pravděpodobnost vydání právě onoho rozhodnutí o porušení soutěžního práva.

3.4 Shrnutí

Druhá fáze řízení před Komisí již zajišťuje účastníku řízení plnou možnost uplatňovat své právo na obhajobu, účastník řízení získává přístup do spisu, možnost navrhnout důkazy, předkládat podání vyjadřovat se, žádat ústní jednání apod. V rámci dvoufázového modelu řízení s výrazným nepoměrem úrovně ochrany práv účastníka řízení je klíčovým procesním úkonem vydání prohlášení o námitkách, bez něhož by byl deficit v ochraně práv účastníka řízení v první fázi řízení před Komisí obtížně překonatelný.

I přesto, že se popsany model v rámci řízení o porušení čl. 101 a 102 vedním ÚOHS neuplatňuje, je řízení o přestupcích na úseku soutěžního práva ve výrazné míře připodobňováno modelu řízení před Komisí. Důsledkem je tak jakási dvojí ochrana práv účastníka řízení, kdy požívá práv přiznaných mu v rámci národního procesního práva (zákon o odpovědnosti za přestupky a správní řád) a navíc další úrovně ochrany, který pochází z unijních vzorů.

4 ZÁVĚR

Ačkoli mohou být porušení čl. 101 a 102 SFEU stíhána jak na úrovni Komise, tak na úrovni členských států procesní režimy se v obou případech

³⁵ Ibid., bod 48. Obdobně též Rozsudek Tribunálu ze dne 15. září 2016, *Morningstar, Inc. v. Evropská komise*, věc T-76/14, bod 78.

značně odlišují. Řízení vedené Komisí má dvoufázovou podobu a vyznačuje se výrazným vyšetřovacím prostorem pro Komisi, kdy jsou záruky práva na spravedlivý proces a práva na obhajobu v plné míře koncentrovány až do druhé fáze řízení. S tím se pojí i větší pružnost v možnostech ukončení každé z fází řízení. K vydání rozhodnutí které konstatuje vinu (odpovědnost) určitého podniku a ukládá mu trest, vůbec nemusí dojít. Formální zastavení řízení společně s přijetím závazků totiž neobsahuje žádný závazný závěr o tom, zda k porušení čl. 101 či 102 SFEU došlo, ale pouze to, že pominuly obavy Komise z jejich možného porušení. Soutěžní úřady členských států tímto vázány nejsou a mohou samy dospět k opačnému závěru.

V případech řízení o porušení čl. 101 a 102 SFEU, vedených at' již na vnitrostátní či na unijní úrovni je nutné si uvědomit, že procesní rámec je ve značné míře ovlivněn ochranou základního pilíře, na němž celá myšlenka Evropské unie stojí, a to na fungování společného vnitřního trhu a zachování účinné hospodářské soutěže. Svým vstupem do EU se Česká republika k plnění těchto pravidel zavázala a touto optikou je také třeba nazírat na výklad a aplikaci vnitrostátních procesních norem. Na jednu stranu není vhodné bezmyšlenkovitě přebírat postupy z řízení před Komisí, které jsou s ohledem na celkové nastavení vnitrostátní regulace řízení o přestupcích, nadbytečné a svůj smysl mají právě v unijním právu které je nastaveno jinak. Na druhou stranu nelze ignorovat postupy Komise a judikaturu Soudního dvora EU, které jsou klíčové pro výklad a aplikaci vnitrostátních předpisů. Odmítání těchto postupů by totiž ve svém důsledku vedlo k porušení přímo účinných unijních předpisů a závazků České republiky vyplývajících ze SFEU. Považuji proto za velmi důležité seznámit se detailněji s celkovým nastavením řízení o porušení čl. 101 a 102 SFEU vedeným Komisí tak, jak jsem se je pokusila přiblížit ve svém článku. Jedině tak je totiž možné skutečně vyhodnotit, jakým způsobem by měly být v případě porušení čl. 101 a 102 SFEU aplikovány také vnitrostátní procesní předpisy a zda soutěžní právo potřebuje neustále se zvyšující počet odchylek od obecné procesní úpravy správního trestání, či nikoli.

Literature

PETR, Michal. *Modernizace komunitárního soutěžního práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 204 s. ISBN 978-80-7400-077-5.

- PETR Michal. *Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR*. Praha: C. H. Beck, 2010, 607 s. ISBN 978-80-7400-307-3.
- HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002, 714 s. ISBN 80-7179-681-6.
- TÜRK, Alexander a Herwig HOFMANN. *EU Administrative Governance*. Northampton: E. Elgar, 2006, 640 s. ISBN 1-84542-285-6.
- WHISH, Richard a David BAILEY. *Competition law*. 8. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, 1071 s. ISBN 978-0-19-966037-7.
- BARTÁKOVÁ, Helena. Vliv unijního práva na správní trestání v oblasti soutěžního práva. In: LENHART, Michal et al. (eds.). *Bratislavské právnické fórum 2016 – Bratislava Legal Forum 2016* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2016, s. 26, [cit. 30. 11. 2018]. ISBN 978-80-7160-430-3. Dostupné z: http://www.lawconference.sk/zborniky/CDBPF2016/BPF2016_08.pdf
- RAT, Dorin. Commitment Decisions and Private Enforcement of EU Competition Law: Friend or Foe? *World Competition*, 2015, roč. 38, č. 4, s. 519–533. ISSN 1011-4548.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. prosince 2012, *Expedia Inc. proti Autorité de la concurrence a další*, věc C-226/11.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. května 2011, *Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. proti Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, věc C-410/09.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 27. září 2006, *Archer Daniels Midland Co. proti Komisi Evropských společenství*, věc T-59/02.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 13. 1. 2004, *JCB Service proti Komisi Evropských společenství*, věc T-67/01.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. září 2006, věc C-167/04 P.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. listopadu 1981, *International Business Machines Corporation proti Komisi Evropských společenství*, věc 60/81.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. září 2011, *Elf Aquitaine SA proti Evropské komisi*, věc C-521/09 P.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 8. července 2008, *AC-Treuhand AG proti Komisi Evropských společenství*, věc T-99/04.

- Rozsudek Tribunálu ze dne 25. listopadu 2014, *Orange v. Evropská komise*, věc T402/13.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 16. prosince 2003, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied a Technische Unie BV proti Komisi Evropských společenství*, spojené věci T-5/00 a T-6/00.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 31. března 1993, *A. Ahlström Osakeyhtiö a další proti Komisi Evropských společenství*, spojené věci C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 a C-125/85 až C-129/85.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. listopadu 1983, *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin proti Komisi Evropských společenství*, věc 322/81.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. června 2006, *Showa Denko KK proti Komisi Evropských společenství*, věc C-289/04.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 8. července 2004, *Mannesmannröhren-Werke AG proti Komisi Evropských společenství*, věc T-44/00.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 30. ledna 2007, *France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství*, věc T-340/03.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23. listopadu 2017, *Gasorba SL a další v. Repsol Comercial de Productos Petrolíferos SA*, věc C-547/16.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. června 2010, *Evropská komise proti Alrosa Company Ltd.*, věc C-441/07 P.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 15. září 2016, *Morningstar, Inc. v. Evropská komise*, věc T-76/14.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 113/2017-83.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2011, č. j. 62 Af 69/2010-78.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16.
- Rozhodnutí Komise ze dne 11. 10. 2007 ve věci *Distrigaz*, COMP/37.966.
- Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 18. 8. 2006, sp. zn. R 18-23/2005.
- Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie[cit. 9. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52006XC1208%2804%29>

Oznámení Komise o postupu při narovnání s cílem přijmout rozhodnutí podle článků 7 a 23 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 v případech kartelů. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie[cit. 9. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0702%2801%29>

Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu Komise v případech podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES, článků 53, 54 a 57 Dohody o EHP a nařízení Rady (ES) č. 139/2004. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie[cit. 9. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52005XC1222%2803%29>

Sdělení Komise o nakládání se stížnostmi na porušení čl. 81 a 82. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie[cit. 9. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:101:0065:0077:EN:PDF>

Pokyny pro výpočet pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2003. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie[cit. 9. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52006XC0901%2801%29>

Oznámení Komise o osvědčených postupech pro vedení řízení týkajících se článků 101 a 102 SFEU. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie[cit. 9. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52011XC1020%2802%29>

Antitrust Manual of Procedures. Internal DG Competition Working Documents on Procedures for the Application of Articles 101 and 102 TFEU. Evropská komise: *Evropská Komise* [online]. Evropská Komise, © 2012 [cit. 4. 12. 2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust_manproc_3_2012_en.pdf

Důvodová zpráva k zákonu č. 155/2009 Sb., změna zákona o ochraně hospodářské soutěže. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 11. 2018].

Contact – e-mail

170151@mail.muni.cz

Řízení o přestupcích politických stran a hnutí dle zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

Josef Šíp

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou řízení o přestupcích dle zákona o politických stranách, v němž jsou účastníky řízení politické strany či hnutí. Po stručném vymezení příslušných přestupků dle zákona o politických stranách příspěvek bude analyzovat procesní úpravu přestupkového řízení, která je upravena více zákonnými předpisy. Příspěvek zároveň projedná rovněž následný soudní přezkum rozhodnutí o přestupcích dle zákona o politických stranách.

Keywords in original language

Přestupek; zákon o politických stranách; Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Abstract

The paper deals with the issue of minor offense proceedings under the Act on Political Parties in which political parties or movements are the parties involved. After a brief definition of these offenses under the Act on Political Parties, the article will analyze the procedural adjustment of the offense proceedings which is regulated also by some other acts. The paper will also discuss a subsequent judicial review of decisions on minor offenses under the Act on Political Parties.

Keywords

Offense; Act on Political Parties; Office for Economic Supervision of Political Parties and Political Movements.

1 ÚVOD

Obecným právním předpisem ve věci přestupků¹ je s účinností od 1. 7. 2017 zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který obsahuje hmotněprávní i procesněprávní ustanovení vztahující se k přestupkovému právu. Zákon o odpovědnosti za přestupky tak upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku.²

Zvláštní část přestupkového práva je následně obsažena v řadě zákonných předpisů, přičemž jakýmsi obecným předpisem obsahujícím řadu typově častých přestupkových jednání je zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění (dále jen „zákon o některých přestupcích“), nicméně se nejedná o úpravu komplexní obsahující všechny typy přestupkových jednání, neboť tyto jsou dále vymezeny v mnoha dalších zákonných předpisech.

Politické strany či hnutí (dále v textu již jen jako „politické strany“) jakožto sdružení občanů sloužící k účasti na politickém životě společnosti³ jsou právníckými osobami,⁴ které se v rámci své činnosti mohou dopustit různých protiprávních jednání označených zákonem jako přestupky, ať již se jedná o přestupky dle zákona o některých přestupcích, přestupky dle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích,

¹ Přestupkem je dle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění, společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Touto formulací je přijato materiálně-formální pojetí přestupků, které mají vůči trestným činům subsidiární povahu.

² § 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

³ § 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

⁴ § 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

v platném znění (dále jen „zákon o politických stranách“), přestupky dle tzv. volebních zákonů⁵ či o přestupky dle jiných speciálních zákonů.

Právě přestupky dle zákona o politických stranách bude rozebírat níže uvedený text, přičemž se zaměří jak na hmotněprávní rovinu tohoto zákona, tj. jaké přestupky zákon o politických stranách obsahuje, tak především na procesní rovinu přestupkového řízení o těchto přestupcích, tj. jakým způsobem zákon o politických stranách upravuje přestupkové řízení ve věcech politických stran za přestupky obsažené v tomto zákoně.

Cílem tohoto příspěvku je teoretické vymezení přestupkového řízení týkajícího se přestupků páchaných politickými stranami podle zákona o politických stranách.

Zákon o politických stranách je vybrán z toho důvodu, že právě s ním je spojena regulace běžné činnosti politických stran v politice, zejména činnosti spojené s financováním politických stran, neboť právě zákon o politických stranách upravuje mimo jiné příjmy politických stran z různých zdrojů, existenci speciálního bankovního účtu, který si politické strany musí založit, či povinnost zpracování výroční zprávy.

2 ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH DLE ZÁKONA O POLITICKÝCH STRANÁCH

Zákon o politických stranách byl za dobu své účinnosti několikrát novelizován, přičemž jedna z posledních novel (zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, dále jen „zákon č. 302/2016 Sb.“) tohoto zákona se týkala přijetí zpřísnujících pravidel pro financování politických stran, zavedení pravidel pro vedení volebních kampaní či vzniku Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Právě touto novelou byla

⁵ Těmito volebními zákony v České republice jsou:

- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů.

do zákona o politických stranách vložena hmotněprávní i procesní úprava přestupků spojená s činností politických stran a jejich povinnostmi dle zákona o politických stranách.

Zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích, byl zákon o politických stranách novelizován z pohledu terminologie (pojmosloví), když „správní delikt“ byl nahrazen označením „přestupek“, pojmenování „sankce“ bylo změněno na „správní trest“ a sousloví „se uloží“ bylo nahrazeno „lze uložit“.

Podíváme-li se na hmotněprávní úpravu, novelizace zákona o politických stranách zákonem č. 302/2016 přinesla zakotvení některých typů přestupků, jichž se politické strany mohou dopustit.⁶ Konkrétně jde o porušení taxativního výčtu typů příjmů, které politické strany mohou mít,⁷ nevedení oddělených účtů,⁸ neoznámení Úřadu čísla či jiného jedinečného identifikátoru účtu, na němž politické strany mají vedeny ostatní příjmy a výdaje a plnění vyplývající z pracovněprávních vztahů dané politické strany,⁹ nezřízení

⁶ Uvedeny v § 19j odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

⁷ Dle § 17 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění, příjmem strany a hnutí mohou být:

- a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
- b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí (dále jen „příspěvek na činnost“),
- c) členské příspěvky,
- d) dary, dědictví a bezúplatná plnění,
- e) příjmy z nájmu, pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku,
- f) úroky z vkladů,
- g) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3,
- h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- i) zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky,
- j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu.

⁸ Tato povinnost je politickým stranám předepsána v ustanovení § 17a odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

⁹ Tato povinnost je politickým stranám předepsána v ustanovení § 17a odst. 4 ve spojení s § 17a odst. 2 písm. b) a d) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

transparentního účtu,¹⁰ neoznámení internetové stránky, na které je možné sledovat transakce na transparentním účtu,¹¹ nepředložení výroční finanční zprávy do 1. 4. každého kalendářního roku,¹² neodstranění nedostatků této výroční finanční zprávy,¹³ vrácení daru či jiného bezúplatného plnění po 1. 4. následujícího kalendářního roku po roce, v němž dar či jiné bezúplatné plnění získaly v rozporu se zákonem o politických stranách,¹⁴ anebo nevrácení daru nebo jiného bezúplatného plnění, ani neodvedení peněžitého daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo částky odpovídající obvyklé ceně věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu.

Za tyto přestupky je možné uložit pokutu ve výši maximálně 200 000 Kč s výjimkou dvou případů. Desetinásobek, tj. maximálně 2 000 000 Kč, je možné uložit za neodstranění nedostatků výroční finanční zprávy ve stanovené lhůtě. Specificky je výše možné pokuty uložena pro poslední přestupek uvedený v předcházejícím odstavci, u něhož lze uložit pokutu ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci. Pro úplnost je možné doplnit přestupek fyzické osoby, podnikající fyzické osoby či právnické osoby, která neuvede v platebním příkazu zadaném na tzv. transparentní účet politické strany účel platební transakce,¹⁵ za což lze uložit pokutu až 2 000 000 Kč. Politická strana by tento přestupek mohla spáchat, pokud by zadávala platební příkaz ve prospěch účtu jiné politické strany a neuvedla by účel platební transakce, například při vyúčtování vzájemných závazků po volbách, v nichž s jinou politickou stranou vytvořila koalici.

¹⁰ Ve smyslu § 17a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění, jde o zvláštní účet umožňující bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na těchto účtech.

¹¹ Tato povinnost je politickým stranám předepsána v ustanovení § 17 b zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

¹² Tato povinnost je politickým stranám předepsána v ustanovení § 19h odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

¹³ Tato povinnost je politickým stranám předepsána v ustanovení § 19h odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

¹⁴ Tato povinnost je politickým stranám předepsána v ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

¹⁵ § 19i odst. 1 a § 19j odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

Ve vztahu k procesní úpravě řízení o výše uvedených přestupcích má zcela zásadní význam ustanovení § 19 I zákona o politických stranách, které však obsahuje pouze dva odstavce. Procesní úprava řízení o přestupcích dle zákona o politických stranách je tak velmi stručná a spoléhá na existenci obecného právního předpisu týkajícího se přestupků (zákon o odpovědnosti za přestupky).

Neměl by však být opomenut ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), který má ve vztahu k zákonu o odpovědnosti za přestupky subsidiární charakter. Subsidiarita správního řádu jako obecného procesního předpisu správního práva je obsažena v § 1 odst. 2 správního řádu.

Vzhledem ke specifické roli přestupků, které jsou svou povahou trestem, připadá v úvahu navíc výklad případných chybějících procesních ustanovení podle zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, v platném znění, případně též aplikace zásad trestního práva. Ostatně judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že trestnost správních deliktů (po příslušné novele již jen jako přestupky) se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007). To dokresluje charakter přestupků, které spadají pod tzv. správní trestání, jež se nachází na pomezí správního a trestního práva.

Lze tedy uzavřít, že řízení o přestupku spáchaném politickou stranou dle zákona o politických stranách bude vedeno podle zákona o odpovědnosti za přestupky, s modifikacemi, které jsou obsaženy v zákoně o politických stranách. Nebude-li zákon o odpovědnosti za přestupky určitou procesní náležitost upravovat, na základě principu subsidiarity se použije správní řád, případně lze následně uvažovat o užití analogie s trestním právem. Neměli bychom zapomenout ani na některé požadavky kladené na přestupkové řízení vyplývající z Listiny základních práv a svobod či mezinárodních dokumentů chránících základní lidská práva a svobody.

Podle zákona o odpovědnosti za přestupky tak bude nutné přestupky uvedené v zákoně o politických stranách posoudit již z hlediska samotných základů odpovědnosti za přestupky (část druhá zákona o odpovědnosti za přestupky). Konkrétně jde o posouzení z hlediska územní působnosti, osobní působnosti, odpovědnosti za přestupek (pro politickou stranu zejména hlava III

této části týkající se odpovědnosti právnické osoby za přestupek),¹⁶ okolností vylučujících protiprávnost, zániku odpovědnosti za přestupek, odpovědnosti právního nástupce, ukládání trestů či ochranných opatření.

Zákon o politických stranách obsahuje pouze jednu modifikaci této druhé části zákona o odpovědnosti za přestupky, když v § 19 I odst. 1 uvádí doplňující kritérium při určování výše pokuty, která může být politické straně uložena. *Konkrétně* zákon o politických stranách uvádí: „*Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlídně též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí nebo politického institutu.*“

Formulace „též“ implikuje skutečnost, že kritérium „dopad na možnost další existence politické strany“ není jediným kritériem, k němuž se bude přihlížet, ale naopak rozšiřuje kritéria, která mají být zvažována při určování výměry pokuty.¹⁷ V případě přestupků politických stran spáchaných dle zákona o politických stranách se tak bude jednat o více kritérií, než uvádí zákon o odpovědnosti za přestupky. Z judikatury přitom vyplývá povinnost vypořádat se vždy se všemi kritérii (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 As 34/2008-54), tj. rozhodující správní orgán se bude muset vyjádřit ke všem kritériím, jakož i k tomu, jak tato kritéria posoudil. Lze takto

¹⁶ Odpovědnost právnické osoby, tedy i politické strany, je přitom objektivní, tj. jedná se o odpovědnost za výsledek, s možností zproštění se (deliberace) této odpovědnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65).

¹⁷ Ustanovení § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění, uvádí kritéria pro uložení druhu a výměry sankce, přičemž při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlídně zejména

a) k povaze a závažnosti přestupku,

b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchaný jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,

c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,

d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,

e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,

f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,

g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti,

h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán,

i) u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.

poukázat též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002-51, v němž Nejvyšší správní soud explicitně uvedl: „*Pokud tedy prvostupňový správní orgán zmínil a odůvodnil jen některá kritéria pro stanovení pokuty a druhostupňový správní orgán ve svém rozkladovém rozhodnutí výslovně neuvedl a dostatečně neodůvodnil všechna zbyvající kritéria, jedná se o vadu řízení.*“

Podstata tohoto kritéria „dopad na možnost další existence politické strany“ však může být problematická, neboť nijak není stanoveno, jaká částka, resp. ve vztahu k jakému majetku politické strany, již uložená pokuta může mít dopad na možnost další existence politické strany. Dále se zákon nijak nezabývá tím, zda si politická strana na případnou pokutu může půjčit, resp. zda by tak měla učinit nebo zda případná půjčka na uhrazení této pokuty již ohrožuje další existenci politické strany. Nehledě na fakt, že úhrada určité pokuty může přinést problémy z hlediska cash flow. Politická strana mimořádně vynaloží peníze na zaplacení této pokuty, což ji ale ovlivní z hlediska úhrady dalších svých závazků, avšak při uložení pokuty nebude tento stav posouzen jako dopad ohrožující další existenci politické strany. Je potřeba tuto úvahu doplnit o fakt, že problém se zaplacením uložené pokuty budou mít největší politické strany, avšak malých politických stran se již stanovená pokuta může citelně dotknout. Samotný výklad tohoto kritéria bude na Úřadu, resp. na správních soudech. Stejně tak bude na Úřadu uvážení, jaká výše pokuty již může ohrozit další existenci toho kterého politického subjektu. Toto správní uvážení Úřadu bude následně přezkoumatelné v rámci správního soudnictví.

Na tomto místě je vhodné doplnit tvrzení o přezkumu správního uvážení Úřadu ohledně výše uložené pokuty. Judikatura správních soudů nejprve dovodila, že rozhodnutí založené na správním uvážení je ve správním soudnictví plně přezkoumatelné. Z ustanovení § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“) následně vyplývá, že při přezkumu správního uvážení budou správní soudy zkoumat zneužití správního uvážení správním orgánem nebo překročení zákonem stanovených mezí. Dále judikatura vymezila limity, které správní orgán při svém uvážení má, tyto limity přitom vyplývají z ústavních principů, a to z principu zákazu libovůle, rovnosti, zákazu diskriminace, lidské důstojnosti, proporcionality a dalších (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního

soudu ze dne 23. 5. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42). Správní orgán by měl při svém uvážení vycházet z dostatečně zjištěného skutkového stavu, správní uvážení by mělo odpovídat zásadám logiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, č. j. 5 A 131/2001-86, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46), neměla by být porušena zásada legitimního očekávání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59) a musí být zohledněny rovněž specifika každého jednotlivého případu. V rámci přezkumu však správní soudy nemohou nahradit správní uvážení uvážením svým, s výjimkou v případě moderačního práva u správních trestů, za splnění podmínek předpokládaných § 78 odst. 2 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46).

Také část třetí zákona o odpovědnosti za přestupky bude dopadat na přestupky dle zákona o politických stranách. Podstatou této části je již konkrétní průběh správního řízení o přestupcích, tj. od příslušnosti konkrétního úřadu, přes zahájení řízení a různé procesní úkony po vydání rozhodnutí o přestupku, odvolací řízení a zvláštní postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku. Právě ve vztahu k této části zákona o odpovědnosti za přestupky uvádí zákon o politických stranách druhou modifikaci přestupkového řízení, a to v ustanovení § 19 I odst. 2, dle něhož přestupky podle zákona o politických stranách projednává Úřad, proti jehož rozhodnutí nelze podat rozklad ani jej přezkoumat v přezkumném řízení. Podání žaloby proti rozhodnutí Úřadu má odkladný účinek.

Celé ustanovení § 19 odst. 2 zákona o politických stranách si však zaslouží větší pozornost. První věta totiž mění obecnou příslušnost správních orgánů dle zákona o odpovědnosti za přestupky tak, že přestupky podle zákona o politických stranách projednává Úřad. Úřad je podle § 19 odst. 1 ústředním správním úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran, podle § 19 odst. 2 je současně nezávislým orgánem, který se ve své činnosti řídí pouze zákony a jinými právními předpisy. Ze skutečnosti, že se jedná o ústřední správní úřad, lze dovodit závěr, že proti rozhodnutí není možné podat odvolání, ale připadal by v úvahu rozklad, nicméně podání rozkladu zákon o politických stranách v druhé větě ustanovení § 19 I odst. 2 zakazuje. Stejně tak není možné rozhodnutí Úřadu podrobit přezkumnému řízení.

Z uvedených zákonných ustanovení vyplývá jedna zásadní skutečnost pro řízení o přestupcích dle zákona o politických stranách – jednoinstančnost takového řízení. Úřad tak projednává daný přestupek pouze jednou a proti jeho rozhodnutí je možné podat pouze žalobu ve správním soudnictví.

Zákon o politických stranách dále vymezuje sídlo Úřadu, kterým je Brno.¹⁸ Byť se toto ustanovení zdá banální, má ve své podstatě základní důsledky pro následné soudní řízení proti rozhodnutí Úřadu o uložení pokuty podle § 65 s. ř. s. Jelikož v prvním stupni rozhoduje Úřad jako správní orgán sídlící v Brně, připadá v úvahu jako místně příslušný (podobně jako v případě žalob proti rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) pouze Krajský soud v Brně.¹⁹ Vzhledem k tomu, že o přestupcích politických stran podle zákona o politických stranách bude rozhodovat vždy jen Krajský soud v Brně, může nastat menší variabilita z hlediska možných pohledů na danou problematiku, než by tomu bylo v případě rozhodování všech krajských soudů. V řadě otázek navíc může jít o rozhodnutí dotýkající se politického života a ovlivňující i aktuální politickou situaci.

Na tomto místě je možné se rovněž zamyslet nad tím, zda o přestupcích spáchaných dle zákona o politických stranách bude rozhodovat specializovaný soudní senát či specializovaný samosoudce. Ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. uvádí jako zákonnou hranici pro „rozdělení“ přestupkových věcí mezi senát a samosoudce výši horní hranice sazby pokuty stanovené zákonem, a to částku nejvýše 100 000 Kč. U přestupků dle zákona o politických stranách, u nichž je horní hranice sazby pokuty stanovená na 200 000 Kč, potažmo 2 000 000 Kč, připadá v úvahu pouze rozhodování ve specializovaném senátu. To lze jistě ocenit s ohledem na jednoinstančnost správního řízení o příslušném přestupku, kdy alespoň rozhodování u krajského soudu je podrobeno přezkumu tříčlenným soudním senátem.

¹⁸ § 19 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

¹⁹ Dle § 7 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud. Podle § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.

Výjimkou je pouze výše pokuty za přestupek nevrácení daru nebo jiného bezúplatného plnění, ani neodvedení peněžitého daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo částky odpovídající obvyklé ceně věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu, za který lze uložit pokutu ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci. Dvojnásobek hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění totiž nemusí v daném případě překročit hranici 100 000 Kč a v takovém případě by o dané věci rozhodoval samosoudce. Navíc podstatou soudního přezkumu může být i samotná skutečnost výše dvojnásobku hodnoty daru, která může být zpochybňována, v důsledku čehož by mohla v průběhu řízení nastat změna z hlediska obsazení soudu.

Nadto je potřeba hodnotit i formulaci „nebo propadnutí věci“, která je obsažena v tomto ustanovení. Z formulace příslušné sankce „lze uložit pokutu ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci“ vyplývá možnost uložení propadnutí věci namísto pokuty ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru. Za této situace pak přichází v úvahu dvojí interpretace, jakým způsobem obsadit soud. Budeme-li vycházet z § 31 odst. 2 s. ř. s., pak samosoudce rozhoduje ve věcech přestupků v případech, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč. Jelikož v tomto případě zákon stanovuje jako možný správní trest propadnutí věci, nikoliv pokutu v určité výši (výklad a *contrario* ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s.), projednával by případ přestupku, za který byl Úřadem uložen správní trest propadnutí věci soudní senát. Naproti tomu druhý možný výklad spočívá v alternativním charakteru správního trestu propadnutí věci k trestu pokuty, přičemž vždy se posoudí nejdříve výše pokuty, jaká by připadala v úvahu, tzn. pro tento správní trest propadnutí věci by se posuzovala výše dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění a podle této výše by věc napadala samosoudci či soudnímu senátu.

Pro úplnost je vhodné doplnit, že v případech, v nichž by rozhodoval soudní senát namísto samosoudce, sice není soud obsazen správně, nicméně účastníkům takového řízení byl poskytnut vyšší standard ochrany jejich práv. Pokud by tedy s ohledem na rozpornost výkladu tohoto správního trestu „pokuta ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru nebo

jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci“ Krajský soud v Brně zvolil vždy obsazení soudu tříčlenným senátem, mohl by se dopustit maximálně procesního pochybení, které by však nemělo mít vliv na zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Lze poukázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, dle něhož pokud v řízení „*namísto samosoudce nesprávně rozhodoval senát, vada řízení dosahující intenzity zmatečnosti není spatřována (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32). I to je nepochybně výrazem přesvědčení, že rozhodování soudu v senátu má obecně vzato vyšší autoritu než rozhodování samosoudcem.*“ Uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32, přímo uvádí: „*jestliže místo samosoudce rozhodoval senát, zákon také považuje za nesprávné obsazení soudu, ale nespojuje s ním takovou vadu, která by sama o sobě byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně.*“

Sjednocovatelem judikatury Krajského soudu v Brně bude Nejvyšší správní soud, u něhož novela zákona o politických stranách žádným způsobem neupravila možnost podání mimořádného opravného prostředku v podobě kasační stížnosti. Proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně o přestupku politické strany dle zákona o politických stranách tak bude možné podat kasační stížnost.

Z poslední věty ustanovení § 191 odst. 2 zákona o politických stranách vyplývá ještě jedna zásadní skutečnost – odkladný účinek podané žaloby proti rozhodnutí Úřadu o uložení pokuty za přestupek dle zákona o politických stranách. Obecně žaloba proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. odkladný účinek nemá a je o něj možné krajský soud požádat, s čímž je spojeno splnění poplatkové povinnosti dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění.²⁰ V případě žaloby proti rozhodnutí za přestupek dle zákona o politických stranách však splnění této poplatkové povinnosti nebude vyžadováno, s ohledem na obligatornost odkladného účinku takové žaloby, která je stanovena přímo zákonem.

Přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o přestupku dle mého pohledu alespoň trochu stírá rozdíl oproti klasickému správnímu řízení,

²⁰ Podle položky 20 Sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, činí poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve správním soudnictví 1 000 Kč.

v němž připadá v úvahu odvolací řízení, v rámci něhož je odkladný účinek přiznán vždy včasnému a přípustnému odvolání proti rozhodnutí o přestupku.²¹ Rovněž lze na vždy obligatorní existenci odkladného účinku u žalob proti rozhodnutí o přestupku hledět jako na určitou záruku toho, že výše pokuty nebude mít dopad do další existence politické strany (jedno z kritérií při ukládání výše pokuty za spáchaný přestupek), neboť politická strana nebude muset danou pokutu platit, a to až do doby rozhodnutí o podané žalobě proti rozhodnutí, kterým jí pokuta byla uložena. Teprve až na základě soudního rozhodnutí bude muset být pokuta uložená Úřadem uhrazena, o zásahu do majetkové sféry politické strany, který by mohl ohrozit další existenci politické strany, tak nebude rozhodovat pouze jedna instituce (Úřad), nýbrž jeho rozhodnutí bude muset být potvrzeno krajským soudem. Nezbytným předpokladem takové situace je však podaná žaloba proti rozhodnutí Úřadu.

3 ZÁVĚR

Již z předcházejících odstavců vyplývá skutečnost, že je potřeba mít na paměti, že politické strany se nemusí dopustit pouze přestupků dle zákona o politických stranách a dle volebních zákonů, ale i jiných přestupkových jednání, ať již se jedná o typově nejčastější přestupky uvedené v zákoně o některých přestupcích či o přestupky dle jiných speciálních zákonů. Nejedná se však o přestupky za jednání, která jsou obvyklá pro politické strany a která si v prvé řadě spojíme s působením politických stran v rámci politického systému. Tím je stále přítomnost určité politické strany v rámci stranického systému (s čímž se pojí příjem peněz z různých zdrojů, povinnost zpracování výroční zprávy, apod.) či v rámci voleb, kdy se politická strana uchází o hlasy voličů.

Řízení o přestupku politické strany spáchaného za přestupek dle zákona o politických stranách bude vedeno dle zákona o odpovědnosti za přestupky, avšak s modifikacemi, které zákon o politických stranách ve svém textu výslovně uvádí. Řízení tak bude projednávat Úřad, který je jednoinstančním správním orgánem a proti jeho rozhodnutí nebude možné podat rozklad ani požádat o přezkumné řízení. Žalobu dle § 65 a násl. s. ř. s. podanou proti rozhodnutí Úřadu bude projednávat pouze Krajský soud v Brně

²¹ § 97 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

a tato žaloba bude mít ze zákona přiznaný odkladný účinek. S možnou jedinou výjimkou bude o takové žalobě rozhodovat vždy tříčlenný soudní senát.

Literature

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění.

Zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002-51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, č. j. 5 A 131/2001-86.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 As 34/2008-54.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

Contact – e-mail

393112@mail.muni.cz

Oznamování přestupků

Martin Škurek

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc

Abstract in original language

Cílem tohoto článku je popsat problematické aspekty právní úpravy oznamování přestupků podle přestupkového zákona a to za pomoci relevantní judikatury správních soudů, odborné literatury a právních předpisů, které navazují na přestupkový zákon. Některé z těchto problematických aspektů, např. rozsah působnosti ustanovení § 74 přestupkového zákona, lze podle názoru autora napravit pouze prostřednictvím novelizace přestupkového zákona.

Keywords in original language

Oznamování; přestupek; přestupkový zákon; Nejvyšší správní soud.

Abstract

The aim of this article is to describe the problematic aspects of the legal regulation of the reporting of minor offenses under the Minor Offenses Act, with the help of the relevant case law of the administrative courts, professional literature and legal regulation following the Minor Offenses Act. Some of these problematic aspects, such as the scope of the Section 74 of the Minor Offenses Act, can only be remedied, in the author's opinion, by the amendment of the Minor Offenses Act.

Keywords

Reporting; a Minor Offense; Minor Offenses Act, The Supreme Administrative Court.

1 ÚVOD

Jak už název tohoto článku napovídá, jeho obsah se týká problematiky oznamování přestupků, jak je upravena zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti

za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), který s nabytím účinnosti ke dni 1. 7. 2017 bezesbytku zrušil a nahradil předchozí zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Oznámení přestupku je přitom esenciálním předpokladem dalšího postupu věcně a místně příslušných správních orgánů v rámci tzv. přípravného řízení, jehož účelem je zjistit, zda jsou splněny zákonné podmínky pro zahájení řízení o tomto oznámeném přestupku, případně zda je nutné věc předat, nebo odložit. Oznámení přestupků věcně a místně příslušným správním orgánům má přitom několik základních forem. Může se podle ustanovení § 73 přestupkového zákona za prvé jednat o tzv. jednoduché oznámení přestupku ze strany orgánů Policie České republiky, Vojenské policie nebo jiných správních orgánů, které tímto vůči věcně a místně příslušným správním orgánům plní pouze oznamovací povinnost, tzn. že jim sdělují své důvodné podezření o tom, že byly spáchány přestupky, k jejichž projednání nejsou samy příslušné. Dále se může podle ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona jednat o oznámení přestupků orgány Policie České republiky a Vojenské policie ve zvláštních případech, kdy tyto ve vztahu k věcně a místně příslušným správním orgánům neplní pouze oznamovací povinnost ve smyslu ustanovení § 73 přestupkového zákona, ale jsou také povinny, před jejich oznámením, určité tímto ustanovením přestupkového zákona konkrétně vymezené druhy přestupků prošetřit. Poslední možností je oznámení přestupků věcně a místně příslušným správním orgánům podle ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). V tomto článku je v této souvislosti věnována pozornost nejenom právní úpravě oznamování přestupků de lege lata, ale také provedeno její zhodnocení, a v této souvislosti přineseny návrhy de lege ferenda.

2 OZNAMOVÁNÍ PŘESTUPKŮ PODLE USTANOVENÍ § 73 PŘESTUPKOVÉHO ZÁKONA

Jak bylo uvedeno v úvodu článku, v ustanovení § 73 přestupkového zákona je upraveno tzv. jednoduché oznámení přestupku, které spočívá v tom, že: *„Má-li orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie (dále jen ‚orgán policie‘) nebo jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu...“* Ustanovení § 73 přestupkového zákona tak dopadá na orgány

Policie České republiky, Vojenské policie nebo jiné správní orgány, kterým tímto vůči správním orgánům příslušným k projednání takto oznámených přestupků stanoví oznamovací povinnost.

Vzhledem k tomu, že to z textu ustanovení § 73 přestupkového zákona podrobněji nevyplývá, je možné provést hlubší úvahu nad tím, konkrétně které orgány mají oznamovací povinnost vůči kterým správním orgánům. Věcná příslušnost správních orgánů k projednání přestupků je poměrně zřetelně řešena v ustanovení § 60 odst. 1 a 2 přestupkového zákona, ve kterých je uvedeno, že: „(1) *Nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností. (2) Obecní úřad je příslušný k řízení o přestupcích a) proti pořádku v územní samosprávě, b) proti veřejnému pořádku, c) proti občanskému soužití a d) proti majetku...*“ Místní a funkční příslušnost správních orgánů je dále řešena v ustanoveních § 62 a § 61 přestupkového zákona. Naopak přesné vymezení orgánů majících podle ustanovení § 73 přestupkového zákona vůči příslušným správním orgánům oznamovací povinnost je na první pohled o dost složitější, protože právní řád České republiky pojmy „*orgán Policie České republiky*“ a „*orgán Vojenské policie*“ přímo nedefinují. Pojem orgán Policie České republiky je tak zřejmě možné ztotožnit s množinou útvarů Policie České republiky vymezenou v ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve kterém je uvedeno, že: „(1) *Policii tvoří útvary, jimiž jsou a) Policejní prezidium České republiky (dále jen ‚policejní prezidium‘) v čele s policejním prezidentem, b) útvary policie s celostátní působností, c) krajská ředitelství policie (dále jen ‚krajské ředitelství‘), d) útvary zřízené v rámci krajského ředitelství...*“ V této souvislosti je zřejmě možné dojít k závěru, že ve smyslu ustanovení § 73 přestupkového zákona jsou oznamujícími orgány Policie České republiky zpravidla její útvary zřízené v rámci krajských ředitelství, tzn. její obvodní oddělení zřízená v rámci územních odborů jednotlivých krajských ředitelství. Služební obvody územních odborů jednotlivých krajských ředitelství přitom odpovídají území bývalých okresů.

O poznání složitější je situace v případě definice pojmu „*orgán Vojenské policie*“, protože v ustanovení § 6 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, je pouze toliko uvedeno, že v čele Vojenské policie je náčelník Vojenské policie, kterého jmenuje a odvolává ministr obrany po projednání v příslušném

výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu. V navazujícím ustanovení § 7 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii je potom uvedeno, že: „*Organizační strukturu Vojenské policie stanoví ministr obrany po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu...*“ Organizační struktura Vojenské policie je tak v současné době stanovena Rozkazem ministra obrany č. 109/2014, podle kterého v jejím čele stojí náčelník Vojenské policie, který ji metodicky řídí a kontroluje prostřednictvím Hlavního velitelství Vojenské policie. Hlavní velitelství Vojenské policie má podle Rozkazu ministra obrany č. 109/2014 tři podřízená velitelství, a to Velitelství Vojenské policie Tábor, Velitelství Vojenské policie Olomouc a Velitelství ochranné služby Vojenské policie Praha.¹ Všechny výše zmíněné orgány Vojenské policie je zřejmě možné zařadit do rámce orgánů, které podle ustanovení § 73 přestupkového zákona mají oznamovací povinnost. Nejjednodušeji vymezitelným je zřejmě pojem „*jiné správní orgány*“ a to prostřednictvím ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu, ve kterém je uvedeno, že: „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).*...“ K této části ustanovení § 73 přestupkového zákona se vyjadřuje i důvodová zpráva, která potvrzuje, že: „*Ustanovení (§ 73 přestupkového zákona, pozn. autora) upravuje oznamování přestupků správními orgány..., zahrnující orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzické nebo právní osoby nebo jiné orgány vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, a orgány policie. V tomto ohledu se jedná o širší vymezení než v zákonu č. 200/1990 Sb...*“² Ač by se v této souvislosti mohl zdát opak, do množiny „*jiných správních orgánů*“ podle ustanovení § 73 přestupkového zákona se nezařazuje obecní a městská policie, která je podle ustanovení § 1 odst. 1 a 4 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve kterých je uvedeno, že: „*(1) Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou... (4) Obecní policie zřízená obcí, která je městem nebo statutárním městem, a v hlavním městě Praze se označuje městská policie...*“ jedním z orgánů územních samosprávných celků. Oznamování přestupků, k jejichž projednání nemají působnost, obecní a městskou policií

¹ Rozkaz ministra obrany č. 109/2014 o organizaci Vojenské policie.

² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

je totiž upraveno zvláštní právní úpravou.³ Na tomto místě je třeba také zdůraznit, že orgány Policie České republiky, orgány Vojenské policie nebo jiné správní orgány mají podle ustanovení § 73 přestupkového zákona povinnost správním orgánům, které jsou příslušné k jejich projednání, oznamovat nejenom přestupky jimi zjištěné při jejich vlastní činnosti, ale také jim oznámené ze strany fyzických a právnických osob.⁴

Důvodová zpráva dále vymezuje vztah ustanovení § 73 přestupkového zákona na jedné straně a ustanovení § 42 správního řádu a ustanovení dalších právních předpisů na druhé straně, které problematiku oznamování přestupků také upravují, a to tak, že: „*Ustanovení (§ 73 přestupkového zákona, pozn. autora) je speciální vůči § 42 správního řádu upravujícímu podávání podnětů k zahájení řízení z moci úřední (podnět může podat i správní orgán či jiný orgán) a přesněji upravuje náležitosti oznámení přestupku. Přesto se § 42 správního řádu použije například v situacích, kdy oznamovatelem přestupku nebude správní orgán ani orgán policie (například oznamování přestupků fyzickou nebo právnickou osobou, oznamování přestupků Vězeňskou službou nebo justiční stráží, vizte § 22 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky). Jiný zákon rovněž může upravovat oznamování přestupků speciálně (vizte § 10 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, upravující oznamování přestupků obecní policii). Na takové speciální právní úpravě... obecná úprava (podle ustanovení § 73 přestupkového zákona) nic nemění...*“⁵ Konkrétně podle ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, je strážník obecní policie povinen oznámit věcně a místně příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přestupek, jehož projednání patří do působnosti tohoto správního orgánu. Oznámení podezření musí být doloženo důvody nebo důkazy, o něž se opírá.⁶

Ve vztahu k obsahu oznámení ze strany orgánů Policie České republiky, Vojenské policie a jiných správních orgánů je v ustanovení § 73 přestupkového zákona uvedeno, že: „*V oznámení (se) uvede zejména, kdo je podezřelým*

³ K této problematice viz další obsah tohoto článku.

⁴ KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, s. r. o., 2017, s. 389.

⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶ KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, s. r. o., 2017, s. 390.

z přestupku, pokud je mu znám, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy...“ Ustanovení § 73 přestupkového zákona tak stanoví náležitosti oznámení pouze demonstrativně a z jeho dikce také vyplývá, že oznámení může směřovat i proti neznámému pachateli. I k této části ustanovení § 73 přestupkového zákona se vyjadřuje důvodová zpráva, a to tak, že: „Oznámení by mělo být co možná úplně, aby mohl příslušný správní orgán věc posoudit a případně doplnit v rámci postupu před zahájením řízení a toto řízení zahájit nebo věc odložit. Z toho nelze dovozovat působnost oznamovatelů k předšetřování přestupků, ale na druhou stranu by měl oznamovatel v oznámení uvést všechny relevantní skutečnosti, které zjistil, a zjistit ty, jejichž zjištění bylo v daném případě na místě (neměl by rezignovat na zjištění přestupku jen s odkazem na to, že není příslušný k jeho projednání). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že oznamovatel v oznámení uvede jemu známé a zjištěné relevantní skutečnosti...“⁷ I přes to, že ustanovení § 73 přestupkového zákona a na něj navazující důvodová zpráva vymezují pouze základní kontury obsahu oznámení, je, bohužel, nutné říct, že ani dřívější ani recentní judikatura správních soudů vzniklá po datu účinnosti přestupkového zákona, tj. v období po dni 1. 7. 2017, se k této problematice hlubším způsobem nevyjadřuje. Je to zřejmě dáno významem oznámení v případně navazujícím přestupkovém řízení, k němuž judikatura správních soudů vyjadřuje následující konstantní postoj.

Ten, vedle mnoha předchozích, na které navazuje, vyplývá i z recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, sp. zn. 9 As 348/2017-38. Tento rozsudek byl vydán v právní věci stěžovatele L. J. v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 8. 2017, č. j. 72 A 2/2016-38. Stěžovatel byl potrestán za to, že dne 10. 6. 2015 jako řidič motorového vozidla držel v ruce telefonní přístroj. Stěžovatel zpochybňoval skutkovou verzi správních orgánů a tvrdil, že nedržel telefon, ale „oplatek Delisa“. Krajský úřad Olomouckého kraje svým rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 19. 8. 2015. Tímto rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

§ 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 800 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje brojil stěžovatel žalobou, kterou krajský soud zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud konstatoval, že přestupek byl jednoznačně prokázán svědeckými výpověďmi policistů, které odpovídaly popisu děje v oznámení přestupku ze dne 10. 6. 2015 a ze dne 29. 6. 2015 a úředním záznamům ze dne 10. 6. 2015 a ze dne 14. 6. 2015. Již v úředních záznamech byla verze stěžovatele o oplatce popsána podrobně. Krajský soud dále uvedl, že v dané věci proti sobě stály dvě verze skutkového stavu. Podle verze založené na výpovědích policistů držel stěžovatel při řízení vozidla mobilní telefon. Podle verze založené na tvrzení stěžovatele žádný telefon v ruce nedržel, držel oplatku. Relevance těchto verzí podle krajského soudu závisela na vyhodnocení obsahu a věrohodnosti důkazů. Postih stěžovatele za přestupek byl opřen o výpovědi policistů, které správní orgány, a ve shodě s nimi i krajský soud, vyhodnotily jako věrohodné. Policisté podle krajského soudu neměli zájem na určitém způsobu vyřízení věci, a proto na ně bylo nutno za daných okolností nahlížet jako na svědky důvěryhodné. Podle krajského soudu nevznikla ani pochybnost o jejich nestrannosti.⁸

Ve výše uvedených souvislostech Nejvyšší správní soud v tomto svém rozsudku ze dne 21. 6. 2018, sp. zn. 9 As 348/2017-38, s odkazem na předcházející judikaturu, k významu oznámení uvedl, že: „Podobně jako přestupek nepřipoutání se bezpečnostním pásem i přestupek držení telefonu při jízdě také nepochybně patří mezi přestupky pozorovatelné pouhým okem. K těmto typům přestupků již Nejvyšší správní soud uvedl: „V normálních situacích tento přestupek není nijak dokumentován (například fotografií či videozáznamem). Věrohodné svědectví policistů tedy zpravidla představuje dostatečný důkaz o jeho spáchání. Rozporuje-li řidič spáchání takového přestupku, je v zásadě nutné policisty vyslechnout jako svědky. Pouhý úřední záznam či oznámení o přestupku nejsou dostatečnými důkazy (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 8 As 100/2011-70; a ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 22/2013-27, a tam podrobně analyzovanou další judikaturu)...“ (chybí konec citace v citaci) Z toho jednoznačně vyplývá, že oznámení v žádném případě

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, sp. zn. 9 As 348/2017-38.

nemůže v případně navazujícím přestupkovém řízení jako dostatečný samostatný důkaz obstát. Oznámení je tak zřejmě nutné chápat a priori jako podnět pro další postup věcně a místně příslušného správního orgánu, který může vést buď k zahájení přestupkového řízení z moci úřední podle ustanovení § 78 přestupkového zákona, nebo k předání věci podle ustanovení § 64 přestupkového zákona, či k odložení věci z důvodů vymezených v ustanoveních § 76 odst. 1, 2, 4 nebo 5 přestupkového zákona.⁹

3 OZNAMOVÁNÍ PŘESTUPKŮ ORGÁNY POLICIE VE ZVLÁŠTNÍCH PŘÍPADECH PODLE USTANOVENÍ § 74 PŘESTUPKOVÉHO ZÁKONA

Jak bylo dále uvedeno v úvodu článku, v ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona je upraveno oznámení přestupků orgány Policie České republiky a Vojenské policie ve zvláštních případech, kdy tyto ve vztahu k věcně a místně příslušným správním orgánům neplní pouze oznamovací povinnost ve smyslu ustanovení § 73 přestupkového zákona, ale jsou také povinny, před jejich oznámením, ustanovením § 74 odst. 1 přestupkového zákona konkrétně vymezené druhy přestupků prošetřit. V ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona je výslovně uvedeno, že: „(1) *Orgán policie učiní nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a ke zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, nasvědčují-li okolnosti tomu, že byl spáchán přestupek a) proti veřejnému pořádku, b) proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti, c) proti majetku, d) proti pořádku ve státní správě, e) proti pořádku v územní samosprávě, f) podle zákona o silničním provozu (podle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), g) proti pořádku ve státní správě v působnosti Policie České republiky nebo Vojenské policie (podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a podle zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii), h) na úseku požární ochrany (podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně), nebo i) o němž to stanoví jiný zákon...*“ K ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona se vyjadřuje i důvodová zpráva, ve které je uvedeno, že: „*Toto ustanovení upravuje oznamování přestupku v širším slova smyslu, tedy nejen samotné oznámení, ale také související postupy jako prošetřování přestupku...* Úprava navazuje na úpravu prošetřování vybraných přestupků

⁹ Ibid.

orgánem policie. Jedná se o přestupky, které vzhledem k předmětu činnosti policie bude orgán policie častěji oznamovat a kde lze předpokládat možnost zajištění důkazů nebo podrobnějšího zjištění podkladů pro přestupkové řízení právě ze strany oznamovatele, tedy orgánu policie (nelze vyloučit speciální úpravu, vizte např. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, obsahující speciální úpravu oznamování deliktu podle § 125f). Ve své podstatě se totiž jedná o jednu ze základních činností policie (vizte § 2 a § 67 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, nebo § 1 a § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii). Na rozdíl od obecné úpravy oznamování přestupků se zde orgánu policie ukládá provést nezbytná šetření za účelem zjištění základních skutečností o oznamovaném přestupku...“¹⁰

Ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona přitom přesněji nestanoví, jaké úkony orgánů Policie České republiky a Vojenské policie tvoří rámec nezbytných šetření. Tyto úkony je proto třeba vymezit z jednotlivých ustanovení zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“) a zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, která vymezují pravomoci orgánů Policie České republiky a Vojenské policie. Co se týče orgánů Policie České republiky ustanovení § 63 odst. 2 zákona o policii tak např. policista může osobu podezřelou ze spáchání přestupku vyzvat, aby prokázala svoji totožnost, podle ustanovení § 26 odst. 1 písm. f) může zajistit osobu, která se přestupku dopouští, pokud existuje důvodná obava, že osoba bude v takovém jednání pokračovat nebo mařit řádné objasnění věci, podle ustanovení § 67 odst. 2 je oprávněn v rámci šetření provádět ohledání místa, kde k přestupku došlo, případně ohledat věci mající vztah ke spáchanému přestupku a v souvislosti s tím zjišťovat a zajišťovat stopy, podle ustanovení § 36 zákona může v určitých případech použít technický prostředek zabírající vozidlu v odjezdu, podle ustanovení § 61 může policie požadovat, aby osoba, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro objasnění přestupku a odhalení jeho pachatele, poskytla prostřednictvím vysvětlení relevantní informace a v případě potřeby ji vyzvat, aby se ve stanovenou dobu dostavila na určené místo k sepsání úředního záznamu o podání vysvětlení a podle ustanovení § 61 odst. 1 písm. a) až d) je policie v souvislosti s odhalováním a šetřením přestupku oprávněna vyžadovat výpis z evidence

¹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Rejstříku trestů v případech, ve kterých by předchozí trestní postih mohl vést k posouzení skutku jako trestného činu, provedení orientačního vyšetření při podezření na ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou pomocí dechové zkoušky nebo odběrem slin anebo potu, odborné lékařské vyšetření ke zjištění alkoholu nebo jiné návykové látky včetně odběru krve, moči, slin nebo potu nebo jiné odborné vyjádření.¹¹

Na ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona potom navazuje odst. 2 tohoto ustanovení, ve kterém je uvedeno, že: „(2) O *zjištěných skutečnostech sepiše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení. Orgán policie učiní oznámení příslušnému správnímu orgánu nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví...*“ Protože o oznámení bylo podrobněji pojednáno již výše, bylo by na tomto místě vhodné učinit několik poznámek o institutu úředního záznamu orgánu policie. Klíčovou je zejména skutečnost, že úřední záznam poskytuje věcně a místně příslušnému správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci. Nelze jej však v případně navazujícím přestupkovém řízení považovat za důkazní prostředek. Tyto závěry vyplývají z bohaté judikatury správních soudů. Precizní vysvětlení těchto závěrů je obsaženo např. v již letitém rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115. Tento rozsudek byl vydán v právní věci stěžovatele R. L. proti žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje v řízení o kasačních stížnostech stěžovatele a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, ze dne 30. 10. 2007, č. j. 54 Ca 2/2007-39. Rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 19. 4. 2006 byl stěžovatel shledán vinným z porušení ustanovení § 4 písm. a), § 5 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), a z naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f), jakož i přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. h), i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu šestnácti měsíců. Ke stěžovatelovu odvolání bylo napadené rozhodnutí zčásti změněno

¹¹ KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, s. r. o., 2017, s. 395–397.

a ve zbytku potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 6. 2006. Toto rozhodnutí však zrušil Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 1. 3. 2007. V novém řízení žalovaný změnil napadené rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 21. 3. 2007 tak, že změnil právní kvalifikaci stěžovatelova jednání a z výroku vypustil odkaz na ustanovení § 30 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích a ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Žalobě směřující proti tomuto rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích opět vyhověl a rozsudkem ze dne 30. 10. 2007 zrušil napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí vydané v I. stupni, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Správním orgánům vytkl, že k dokazování použily pouze doznání učiněné stěžovatelem jako obviněným a úřední záznamy vyhotovené zasahujícími policisty, ačkoli ve věci bylo možno vyslechnout svědky. To bylo na místě tím spíše, že stěžovatel popíral pravdivost údajů uvedených v úředních záznamech. Soud proto správním orgánům uložil, aby v dalším řízení před vydáním rozhodnutí vyslechly zasahující policisty a zhodnotily věrohodnost, pravdivost, závažnost a zákonnost provedených důkazů. Rozsudek napadli kasační stížností jak stěžovatel, tak žalovaný správní orgán.¹²

Ve výše uvedených souvislostech Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115, s odkazem na předcházející judikaturu, uvedl, že: „*Úřední záznam jako jednostranný úkon správního orgánu sám o sobě ovšem nemůže obstát (srov. k tomu též náleží Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02), a to ani v případě, že je doplněn doznáním samotného obviněného: ani doznání totiž nezabývá správní orgán povinností zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pořízení úředních záznamů již ze své povahy nemůže samo o sobě naplnit požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu. V přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek; zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní... Možnosti použití úředního záznamu k dokazování jsou velmi přesně vymezeny... v trestním řádu (§ 158 odst. 5 trestního řádu): úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, neslouží*

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115.

jako důkazní prostředek (s výjimkou podle § 314d odst. 2 trestního řádu), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek. I pro správní orgán rozhodující v přestupkovém řízení tedy platí, že obsahem úředního záznamu je jen jakási předběžná informace o věci, která slouží správnímu orgánu ke zvážení dalšího postupu. Jak správně uvádí krajský soud, dokazování nemůže spočívat pouze na úředních záznamech, je-li možné vyslechnout ve věci svědka (k tomu srov. např. i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 As 16/2007-106)... Pokud žalovaný poznamenává, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, nelze si to vykládat jako možnost správního orgánu spokojit se s minimem podkladů (úřední záznamy a doznání) a upustit od dalšího dokazování jen proto, že tyto podklady nejsou navzájem v rozporu. Správní orgán je naopak povinen shromáždit tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvrácení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny najisto...“¹³

4 ZHODNOCENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY OZNAMOVÁNÍ PŘESTUPKŮ

Po zevrubném popisu právní úpravy oznamování přestupku podle ustanovení § 73 a § 74 přestupkového zákona je možné provést její krátké kritické zhodnocení. Z hlediska jeho praktické aplikovatelnosti se problematikým jeví zejména ustanovení § 73 přestupkového zákona a to z toho důvodu, že orgánu Policie České republiky nebo Vojenské policie a jinému správnímu orgánu vzniká vůči příslušnému správnímu orgánu oznamovací povinnost pouze v případě důvodného podezření, že byl přestupek spáchán. Opačně řečeno orgánu Policie České republiky nebo Vojenské policie a jinému správnímu orgánu oznamovací povinnost nevzniká v případech, kdy důvodné podezření, že byl přestupek spáchán, není dáno. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 73 přestupkového zákona nestanoví žádná další vodítka, na základě kterých by povinné orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiné správní orgány mohly posoudit důvodnost svých podezření, vyvstávají v této souvislosti poměrně významná rizika. Tím je zejména neplnění oznamovací povinnosti povinnými orgány v jednotlivých případech s odůvodněním, že v nich podezření ze spáchání přestupku není důvodné, vyvozeným

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115.

na základě jejich autonomního výkladu tohoto neurčitého právního pojmu, resp. naprosto odlišný postup povinných orgánů ve skutkově podobných případech.

Výkladem neurčitého právního pojmu „*důvodné podezření*“ se hlouběji nezabývá ani dostupná odborná literatura, a proto lze, naštěstí, uvést, že recentní judikatura Nejvyššího správního soudu alespoň rámcově stanoví, na základě čeho jsou schopny povinné orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiné správní orgány dojít k relevantnímu závěru o důvodném podezření, že byl přestupek spáchán. Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 5 Afs 59/2017-99, který byl vydán v právní věci stěžovatelky PROFI – CZ, spol. s r. o., v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2017, č. j. 9 A 255/2015-54, je uvedeno, že: „*Pochybnost nemusí být jistotou, že tvrzení daňového subjektu nejsou správná, průkazná, úplná či pravdivá, ale musí existovat důvodné podezření, tzn. podezření založené na dostatečně konkrétních a přesvědčivých poznatcích správce daně nebo na jeho analýzách opřených o skutkové důvody. V každém případě musí jít o poznatky či analýzy mající skutkový základ vztahující se ke daňově relevantní činnosti daňového subjektu a opírající se o logickou a racionální úvahu,*“¹⁴ v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 3 As 7/2017-28, který byl vydán v právní věci stěžovatele Ing. V. K. v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2016, č. j. 22 A 36/2015-59, je uvedeno, že: „*Vzhledem k tomu, že stěžovatel již v čase 8:25 hod. (tj. v ranních hodinách) podle svědků jevil známky ovlivnění alkoholem a přitom nic netvrdil věrohodného o tom, co by mohlo jeho stav vysvětlit, vzbudilo to podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela oprávněné podezření policie, že se stěžovatel nachází ve stavu vyvolaném požitím alkoholu. Zejména v souvislosti s denní dobou uskutečnění výzvy bylo logické i důvodné podezření, že pod tímto vlivem mohl být i jako řidič v čase nehody. Uvedené indicie byly podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečné k tomu, aby policie stěžovatele oprávněně vyzvala k orientační dechové zkoušce a k odběru krve a moči,*“¹⁵ a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. 6 As 193/2017-52, který byl vydán v právní věci stěžovatele P. K. v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 4. 2017, č. j. 57 A 38/2016-36,

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 5 Afs 59/2017-99.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 3 As 7/2017-28.

je uvedeno, že: „*Rízení o přestupku by mohl správní orgán zahájit jen, jestliže by označený řidič podal vysvětlení a bylo by možné, dle jeho sdělení nabýt důvodné podezření, že přestupek spáchal; zahájit přestupkové řízení nelze vůči komukoli, koho provozovatel za řidiče označí...*“¹⁶

Dalším problematickým aspektem právní úpravy oznamování přestupku podle ustanovení § 73 přestupkového zákona je, jak bylo uvedeno výše, skutečnost, že oznámení orgánu Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiného správního orgánu příslušnému správnímu orgánu může směřovat i vůči neznámému pachateli. Je otázkou, jak upozorňuje i odborná literatura, zda se oznámení přestupku v takovém případě zcela nemají účinkem.¹⁷ Lze totiž předpokládat, že většina takových oznámení povede k odložení věci věcně a místně příslušnými správními orgány podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona, ve kterém je uvedeno, že: „*(1) Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže... k) nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě...*“

Jeden problematický aspekt lze vypořádat i ve vztahu k právní úpravě oznamování přestupku ve zvláštních případech podle ustanovení § 74 přestupkového zákona. Je totiž otázkou, proč ustanovení § 74 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona omezuje povinnost orgánů Policie České republiky a Vojenské policie provést šetření pouze ve vztahu k přestupku proti občanskému soužití, v jehož důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti, a opomíjí další přestupky proti občanskému soužití vymezené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Takto nastavená právní úprava podle ustanovení § 74 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona se jeví nelogickou zejména z toho důvodu, že všechny přestupky zakotvené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) až c) a § 7 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), mají totožný druhový objekt, tzn. pokojné občanské soužití.¹⁸ Je jistě možné si položit otázku, zda tímto řešením zákonodárce

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. 6 As 193/2017-52.

¹⁷ KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, s. r. o., 2017, s. 390.

¹⁸ Ibid., s. 394.

nechtěl zdůraznit škodlivost přestupků směřujících proti zdraví. K tomu však důvodová zpráva k ustanovení § 74 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona zcela mlčí a o opaku svědčí i skutečnost, že do rámce ustanovení § 74 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona nejsou zahrnuty přestupky spočívající v úmyslném ublížení na zdraví. Autor se tak kloní k závěru, že je konstrukce ustanovení § 74 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona zcela chybná.

5 ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného, je závěrem tohoto článku jistě možné přinést několik návrhů de lege ferenda k právní úpravě oznamování přestupků podle ustanovení § 73 a § 74 přestupkového zákona. Co se týče ustanovení § 73 přestupkového zákona, je zejména možné si na základě výše uvedeného položit kruciální otázku, zda jeho současná konstrukce poskytuje orgánům Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiným správním orgánům patřičný prostor pro plnění jejich oznamovací povinnosti, resp. zda věcně a místně příslušným správním orgánům garantuje, že se do jejich sféry dostanou všechna oznámení o přestupcích, která jsou relevantní. Odpověď na tuto otázku je, vzhledem k výše uvedenému, velmi nejistá, a proto by jistě stálo za to uvažovat o možnostech novelizace tohoto ustanovení přestupkového zákona.

První možností, která se v této souvislosti nabízí, je na první pohled drobná novelizace ustanovení § 73 přestupkového zákona v tom smyslu, že by oznamovací povinnost orgánů Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiných správních orgánů nebyla odvislá od jejich důvodného podezření. Orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiné správní orgány by se tak nemusely zabírat otázkou, zda je jejich podezření, že byly přestupky spáchány, coby esenciální podmínka pro jejich oznámení, skutečně důvodné. Z citací příslušných částí výše uvedených recentních rozsudků Nejvyššího správního soudu, tzn. rozsudek ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 5 Afs 59/2017-99, rozsudek ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 3 As 7/2017-28, rozsudek ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. 6 As 193/2017-52, lze totiž dovodit, že povinné orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiné správní orgány mohou dojít k závěru o důvodném podezření, že byl přestupek spáchán, zejména ve vazbě na realizaci úkonů spadajících do rámce šetření, tzn. postupem podle ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona.

K tomu jim však, podle názoru autora, ustanovení § 73 přestupkového zákona nedává prostor a zřejmě to ani nebylo úmyslem zákonodárce, a to s odkazem již na výše uvedenou pasáž důvodové zprávy, tzn. že z ustanovení § 73 přestupkového zákona „...*nelze dovozovat působnost oznamovatelů ke předšetřování přestupků*...“ Touto novelizací by se ustanovení § 73 přestupkového zákona také dostalo do souladu s ustanovením § 10 odst. 2 zákona o obecní policii, tzn. že by došlo k vyrovnání postavení obecní a městské policie na jedné straně a orgánů Policie České republiky a Vojenské policie na straně druhé při plnění jejich oznamovací povinnosti vůči věcně a místně příslušným správním orgánům. Mohou totiž vznikat poměrně absurdní situace, kdy orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie plní svoji oznamovací povinnost vůči konkrétnímu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu musí mít podle současné právní úpravy silnější podezření než to, které by bylo vyžadováno po obecní nebo městské policii v totožném případě. Je nutné říct, že předchozí právní úprava podle ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve kterém bylo uvedeno, že: „(1) *Orgány Policie České republiky, Vojenské policie (dále jen 'orgán policie'), státní orgány a orgány obce oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušny ke jejich projednávání. V oznámení uvedou zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou, je-li známa...*“, tímto nedostatkem netrpěla. Jak autor, s odkazem na odbornou literaturu, uvedl již výše, je dále otázkou, zda by orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiné správní orgány neměly mít oznamovací povinnost podle ustanovení § 73 přestupkového zákona pouze v případech, kdy je jim pachatel přestupku znám. Tímto by se předešlo zbytečné aktivitě orgánů Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiných správních orgánů ve věcech, které věcně a místně příslušné správní orgány podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona pravděpodobně následně odloží. Nadto je třeba upozornit i na terminologickou nedostatečnost ustanovení § 73 přestupkového zákona, které ve vztahu k oznamujícím orgánům Policie České republiky, Vojenské policie nebo jiným správním orgánům používá pojem příslušnost. Tento pojem je však přiléhavý pro situace, kdy orgány Policie České republiky, Vojenské policie nebo jiné správní orgány nemohou

postupovat podle ustanovení § 91 přestupkového zákona, tedy v situacích, kdy nejsou splněny podmínky pro uložení pokuty příkazem na místě, které by jinak mohly provést, tedy by k tomu jinak byly příslušné. Je však nutné si uvědomit, že ustanovení § 73 přestupkového zákona dopadá i na situace, kdy orgány Policie České republiky, Vojenské policie nebo jiné správní orgány nemají k projednání jimi oznamovaných přestupků vůbec věcnou působnost. V této souvislosti se otevírá prostor i pro terminologické upřesnění ustanovení § 73 přestupkového zákona. S odkazem na výše uvedené, by tedy de lege ferenda ustanovení § 73 přestupkového zákona mohlo nově znít takto: „*Má-li orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie (dále jen ‚orgán policie‘) nebo jiný správní orgán podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání nebo k jeho projednání nemá působnost, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu. V oznámení uvede zejména, kdo je podezřelým z přestupku, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy...*“

Druhou možností, která se ve výše uvedených souvislostech nabízí, je poměrně radikální řešení v tom smyslu, že by došlo ke spojení režimů podle ustanovení § 73 a § 74 odst. 1 přestupkového zákona, tzn. že by orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiné správní orgány musely v případě všech přestupků, k jejichž projednání by nebyly příslušné nebo by k jejich projednání neměly věcnou působnost, před jejich oznámením věcně a místně příslušným správním orgánům provést nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před věcně a místně příslušnými správními orgány. Nové ustanovení přestupkového zákona by tedy mohlo znít takto: „*Má-li orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie (dále jen ‚orgán policie‘) nebo jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, učiní 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...*“ Ustanovení § 74 odst. 2 až 4 přestupkového zákona by mohla být s určitými modifikacemi, tzn. rozšíření jejich působnosti i na jiné správní orgány, zachována. Tímto by se jistě dosáhlo pozitivního výsledku v tom

smyslu, že by se do sféry věcně a místně příslušných správních orgánů dostávala pouze ta oznámení, která by byla založena důvodných podezřeních označujících orgánů. Lze si jistě představit bezproblémovou funkčnost tohoto řešení např. ve vzájemných vztazích orgánů Policie České republiky a věcně a místně příslušných správních orgánů na úseku přestupků nyní vymezených v ustanovení § 74 odst. 1 písm. a) až i) přestupkového zákona a jistě také v mnoha případech upravenými zvláštními právními předpisy, které zakládají vztahy mezi správními orgány s příbuznou nebo navazující agendou. Jako příklad může sloužit ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve kterém je uvedeno, že: „(2) *Živnostenské úřady ve lhůtě 30 dnů ode dne zjištění informují jednotlivé specializované orgány, zejména orgány dozírající na dodržování hygienických, bezpečnostních a požárních předpisů a orgány České obchodní inspekce, o porušování příslušných zvláštních předpisů osobami provozujícími činnost, která je předmětem živnosti...*“ Na druhou stranu je nutné vzít do úvahy, zda by toto řešení neznamenal pro povinné orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie a jiné správní orgány nepřiměřenou zátěž. Vzhledem k významným rizikům spojeným s realizací tohoto řešení se autor spíše kloní k případné novelizaci ustanovení § 73 přestupkového zákona výše vymezeným způsobem.

Za zcela zásadní a de facto neproblematické však autor považuje rozšíření působnosti ustanovení § 74 odst. 1 věty první přestupkového zákona na všechny přestupky proti občanskému soužití upravené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) až c) a § 7 odst. 2 písm. a) a b) zákona o některých přestupcích, tj. na úmyslné ublížení na zdraví, na ublížení na cti a na úmyslné narušování občanského soužití způsobené vyhrožováním jinému újmou na zdraví, nepravdivým obviněním jiného z přestupku, dopuštěním se vůči jinému schválnosti, nebo dopuštěním se vůči jinému jiného hrubého jednání, které, podle názoru autora, vedle přestupků podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, tvoří jádro přestupkové agendy. Odhlédnuto od argumentu totožnosti druhového objektu přestupků proti občanskému soužití, lze jistě uvést, že se jedná o přestupky, se kterými zejména orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie přicházejí často do styku a u kterých lze předpokládat poměrně neproblematické zajištění důkazů pro případně navazující přestupková řízení vedená věcně

a místně příslušným správním orgánem. A právě v tomto smyslu, jak bylo uvedeno výše, důvodová zpráva odůvodňuje aplikaci ustanovení § 74 odst. 1 věty první přestupkového zákona, tzn. povinnost orgánů Policie České republiky nebo Vojenské policie provést šetření, na přestupky vymezené v ustanovení § 74 odst. 1 písm. a) až i) přestupkového zákona. Jako poslední lze použít argument, že nejsou logické situace, kdy se do sféry věcně a místně příslušného orgánu mohou dostat oznámení o přestupcích různé kvality, tzn. vyhotovená na základě provedeného šetření, nebo bez jeho provedení, přičemž tyto oznámené přestupky mohou následně být projednány ve společném řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 přestupkového zákona, ve kterém je uvedeno, že: „(1) *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 též správní orgán, projednají se ve společném řízení...*“ V rámci společného řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 přestupkového zákona totiž mohou být, s ohledem na ustanovení § 60 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona, ve kterém je uvedeno, že: „(2) *Obecní úřad je příslušný k řízení o přestupcích... c) proti občanskému soužití...*“, projednány i případy, kdy se pachatel ve správním obvodu konkrétního obecního úřadu dopustí více přestupků proti občanskému soužití nebo případy presumované v ustanovení § 88 odst. 2 přestupkového zákona, ve kterém je uvedeno, že: „(2) *Ve společném řízení se projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán...*“ A zde je nutno zdůraznit, že k těmto případům v praxi dochází velmi často. Konstrukce ustanovení § 74 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona, podle kterého mají orgány Policie České republiky nebo Vojenské policie povinnost prošetřovat pouze přestupky ublížení na zdraví z nedbalosti, však v sobě obsahuje překážku co nejrychleji zahájeného společného řízení a projednání věci v jeho rámci věcně a místně příslušným orgánem, který je kvůli konstrukci ustanovení § 74 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona, podle názoru autora, zbytečně zdržován povinností provést prošetření drtivé většiny oznamovaných přestupků proti občanskému soužití, což je stav vyvolávající otázky po změně právní úpravy.

Literature

KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, s. r. o., 2017, 832 s. ISBN 978-80-7502-211-0.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Rozkaz ministra obrany č. 109/2014 o organizaci Vojenské policie.

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008-115.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 5 Afs 59/2017-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 3 As 7/2017-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. 6 As 193/2017-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, sp. zn. 9 As 348/2017-38.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 30. 10. 2007, č. j. 54 Ca 2/2007-39.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2016, č. j. 22 A 36/2015-59.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2017, č. j. 9 A 255/2015-54.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 4. 2017, č. j. 57 A 38/2016-36.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 8. 2017, č. j. 72 A 2/2016-38.

Contact – e-mail

martin.skurek@upol.cz

Specifické odchylky v řízení o přestupcích

Pavel Vetešík

Katedra veřejného práva a veřejné správy,
CEVRO Institut, z. ú., Česká republika

Abstract in original language

Tématem příspěvku je vymezení specifických odchylek v řízení o přestupcích provedených zejména tzv. změnovým zákonem. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich za subsidiárního použití správního řádu upravuje zejména příslušnost správních orgánů v řízení o přestupcích, vymezení účastníků řízení a dalších osob zúčastněných na řízení o přestupcích, postup před zahájením řízení o přestupku, postup v řízení o přestupku včetně náležitostí rozhodnutí o přestupku, postup v řízení o odvolání a zvláštní postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku. V jednotlivých zákonech upravujících skutkové podstaty přestupků však gestoři těchto zákonů, prosadili některé specifické procesně-právní odchylky v řízení o přestupcích, které se budou aplikovat přednostně před procesní úpravu v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a ve správním řádu. Jedná se např. o zavedení tzv. principu oportunitity, vyloučení některých účastníků řízení, specifické podmínky pro vedení společného řízení a vyloučení některých procesně-právních ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V příspěvku se tak zaměřím na jednotlivé specifické odchylky a pokusím se vysvětlit důvody pro jejich zavedení.

Keywords in original language

Přestupek; rozhodnutí; řízení; účastník.

Abstract

The topic of the contribution is the definition of specific deviations in the procedure for offenses, carried out in particular by the so-called change law. The Act on Liability for Offenses and Proceedings for Subsidiary Use of the Code of Administrative Procedure regulates, in particular, the competence

of the administrative authorities in the offense proceedings, the determination of the parties to the proceedings and other persons involved in the offense proceedings, the procedure before the commencement of the offense proceedings, the proceeding in the offense proceedings, the decision on the offense, the appeal procedure and the special procedures after the decision on the offense has become final. In the individual laws regulating the offenses, however, the masters of these laws have enforced some specific procedural and procedural deviations in the proceeding on offenses, which will be applied preferentially before the procedural adjustment in the Act on Liability for Offenses and the Procedure on Offenses and in the Administrative Procedure Code. These include, for example, the introduction of the principle of opportunity, the exclusion of certain parties, the specific conditions for conducting joint management and the exclusion of certain procedural and legal provisions of the Act on Liability for Offenses and Proceedings. In this paper, I will focus on individual specific deviations and try to explain the reasons for their introduction.

Keywords

Offense; Decision; Administration Procedure; Participant.

1 ÚVOD

Řízení o přestupcích je upraveno v části třetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), upravující v deseti hlavách procesní odchylky od obecného procesního předpisu, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Procesní odchylky jsou upraveny i v jednotlivých zákonech obsahující skutkové podstaty přestupků¹, které byly provedeny zejména zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „změnový zákon“). Zákon

¹ Přestupkem podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.

o přestupcích je obecnou normou² k jiným zákonům obsahující jak hmotně-právní tak procesněprávní úpravu přestupků, které jsou k zákonu o přestupcích úpravou zvláštní, a to na základě zásady *lex specialis derogat legi generali*. K této zásadě Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*při střetu dvou ustanovení upravujících tutéž problematiku má přednost ustanovení upravující užší okruh věcí (ustanovení zvláštní, „lex specialis“) před ustanovením upravujícím širší problematiku (ustanovení obecné, „lex generalis“).*“³. Těchto jiných zákonů, jak vyplývá ze změnového zákona, je cca 260.

Předchozí právní úprava řízení o přestupcích prezentovaná zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích z roku 1990“), nezahrnovala komplexní úpravu řízení o přestupcích, ale upravovala pouze ty procesní instituty, které byly odůvodněny zvláštní povahou takového řízení a které logicky v obecném předpise, tj. správním řádu, chyběly nebo byly upraveny příliš obecně. Jiné zákony, které v sobě obsahovaly skutkové podstaty přestupků, pak obsahovaly také pro ně specifickou dílčí procesní úpravu, kterou se odlišovaly od zákona o přestupcích z roku 1990. Mezi zákonem o přestupcích z roku 1990 a jinými zákony tak byl též subsidiární vztah, což znamenalo, že se podle zákona o přestupcích z roku 1990 postupovalo vždy, nebylo-li zvláštními předpisy stanoveno jinak. Řízení o přestupcích se však vztahovalo pouze na přestupky, kdy přestupkem bylo zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin⁴. Jiné správní delikty, tj. správních deliktů fyzických osob a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, byly na rozdíl od přestupků projednávány zásadně v řízení podle správního řádu. Odchytky od správního řádu, které obsahovaly některé jiné zákony upravující skutkové podstaty správních deliktů, měly charakter jednotlivostí a zdaleka nepostihovaly zvláštnosti řízení o správním deliktu. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o přestupcích⁵, tento stav vedl v praxi často k tomu, že se v řízeních o jiných správních deliktech aplikovaly instituty

² Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 73/2010-138.

⁴ § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017.

⁵ Viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

a zásady, které právní úprava těchto deliktů neznala, kdy se použití daných institutů dovozovalo pomocí analogie⁶. Z procesního hlediska tak byl tento stav odpovědnosti za správní delikt ještě méně uspokojivý, zvláště z toho důvodu, že správní řád dostatečně nereflektoval specifické prvky veřejno-právního sankčního řízení proti fyzickým a právnickým osobám. Vzhledem ke skutečnosti, že předchozí právní úprava řízení o přestupcích a jiných správních deliktech byla nedostatečná, byl s účinností od 1. 7. 2017 přijat zákon o přestupcích, který obsahuje nejenom jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob, ale i právní úpravou specifického řízení k uplatnění této správněprávní odpovědnosti.

Na rozdíl od předchozí právní úpravy řízení o přestupky, kdy v § 51 zákona o přestupcích z roku 1990 bylo uvedeno, že: „*Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.*“ s odkazem pod čarou na správní řád, současný zákon o přestupcích takový subsidiární odkaz na správní řád nestanovuje. Vedral k tomu uvádí, že: „*(...) není nicméně pochyb o tom, že přestupkové řízení je řízením ve smyslu § 9 správního řádu a subsidiarita správního řádu obecně vyplývá z jeho § 1 odst. 2. V tom rozsahu, v jakém třetí část zákona č. 250/2016 Sb., neobsahuje speciální procesní úpravu, se postupuje podle správního řádu, zejména podle ustanovení jeho části druhé a třetí, v případě postupu správních orgánů před zahájením řízení o přestupku i podle ustanovení jeho části čtvrté.*“⁷. S tímto závěrem se lze zajisté ztotožnit, i když soudní judikatura odkazu na § 51 zákona o přestupcích z roku 1990 přikládala větší význam: „*Předně je vhodné připomenout, že ve správních řízeních se uplatňuje tzv. zásada materiální pravdy obsažená v ustanovení § 3 správního řádu, jež stanoví, že „[n]evyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“ Tato zásada se aplikuje také v řízeních o přestupcích, a to na základě ustanovení § 51 zákona o přestupcích, jež stanoví, že „[n]ení-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy*

⁶ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010-55, č. 2291/2011 Sb. NSS. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>.

⁷ VEDRAL, P. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, č. 7–8, s. 426–427.

*o správním řízení.*⁴⁸ Nicméně ve vztahu zákona o přestupcích a správního řádu soudní judikatura dodala, že: „*Ve vztahu k řízení o přestupcích se prvotně vychází ze samotného zákona o přestupcích (zejména jeho části třetí nadepsané „řízení o přestupcích“). Neobsahuje-li zákon o přestupcích, ani jiný zákon, který se týká přestupků, odchylnou úpravu, vychází ze subsidiárního použití správního řádu jako obecného předpisu, který reguluje správní řízení. Řízení o přestupcích je přitom zvláštním typem správního řízení.*“⁴⁹

Tématem tohoto příspěvku je tak vymezení některých specifických odchylek v řízení o přestupcích provedené změnovým zákonem. V jednotlivých zákonech upravujících právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek totiž gestoři těchto zákonů, prosadili některé specifické procesněprávní odchylky v řízení o těchto přestupcích.

2 MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST

První taková specifická odchylka se vztahuje k místní příslušnosti, která je stanovena v § 62 zákona o přestupcích, kdy primárně je k řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán. Jedná se o místo, kde byl přestupek uskutečněn, respektive kde byly naplněny znaky skutkové podstaty spáchaného přestupku, a v případě přestupků pokračujících, trvajících a hromadných, kdy byl přestupek dokončen¹⁰. Nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle místa spáchání přestupku nebo byl-li přestupek spáchán v cizině a podezřelý z přestupku je státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, nebo podezřelý z přestupku je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo, nebo zde vykonává svoji činnost, nebo zde má svůj nemovitý majetek, stanovuje zákon o přestupcích, že je k řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl trvalý pobyt nebo v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl sídlo, vykonává nebo vykonával svoji činnost,

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2015, č. j. 4 As 206/2015-39.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 As 103/2012-41.

¹⁰ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 520.

nebo má nebo měl svůj nemovitý majetek. Zákon o přestupcích upravuje i pravidlo, kdy nelze-li místní příslušnost zjistit podle výše uvedených kritérií nebo je-li místně příslušných více správních orgánů. V takovém případě provede řízení správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo. Stanovení místní příslušnosti v zákoně o přestupcích je speciální úpravou ve vztahu k obecnému stanovení místní příslušnosti v § 11 odst. 1 správního řádu. Proto pokud nelze místní příslušnost správního orgánu určit podle kritérií stanovených v zákoně o přestupcích, bude se postupovat podle obecné úpravy ve správním řádu, které upravuje i postup při řešení sporů o místní příslušnost (§ 11 odst. 2 správního řádu), a podle správního řádu by také mohlo dojít k převzetí, delegaci či postoupení na jiný věcně příslušný správní orgán (§ 131 správního řádu)¹¹.

Zmíněnou odchylkou ve vymezení místní příslušnosti je skutečnost, že jiný zákon může stanovit odchylná kritéria pro stanovení místní příslušnosti. Odchylnou úpravu místní příslušnosti stanovil např. zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), který v § 54a odst. 3 stanoví, že místní příslušnost okresní správy sociálního zabezpečení v řízení o přestupku se řídí a) podle § 7 odst. 1 písm. c) [sídlem zaměstnavatele, nelze-li určit místní příslušnost podle místa útvaru zaměstnavatele, ve kterém je vedena evidence mezd; je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, řídí se místní příslušnost místem trvalého pobytu fyzické osoby, popřípadě, jde-li o cizince, místem hlášeného pobytu v České republice, a nemá-li fyzická osoba hlášený ani trvalý pobyt v České republice a její místo trvalého pobytu je v cizině, místem jejího podnikání na území České republiky, popřípadě je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, která nemá trvalý ani hlášený pobyt na území České republiky a ani na území České republiky nepodniká, avšak zaměstnává pro svou potřebu na území České republiky zaměstnance, řídí se místní příslušnost místem výkonu práce těchto zaměstnanců] a d) [místem útvaru zaměstnavatele, ve kterém je vedena evidence mezd] zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jde-li o přestupek spáchaný zaměstnavatelem, b) podle § 7 odst. 1 písm. e) [místem výkonu samostatné výdělečné činnosti, nemá-li osoba samostatně výdělečně

¹¹ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 45–51.

činná místo trvalého pobytu na území České republiky, popřípadě, jde-li o cizince, místo hlášeného pobytu v České republice; je-li několik míst výkonu samostatné výdělečné činnosti, je místně příslušná okresní správa sociálního zabezpečení, v jejímž obvodu podle prohlášení fyzické osoby převažuje výkon samostatné výdělečné činnosti] zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jde-li o přestupek spáchaný osobou samostatně výdělečně činnou v souvislosti s výkonem samostatné výdělečné činnosti, c) podle § 7 odst. 1 písm. h) [místem, kde se nachází provozovna, ve které se vykonává činnost na základě státního povolení k provozování živnosti vedení spisovny, anebo spisovna nebo správní archiv podle zákona upravujícího archivnictví a spisovou službu] zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jde-li o přestupek spáchaný držitelem dokladů, d) podle § 7 odst. 1 písm. b) [místem trvalého pobytu občana nebo místem hlášeného pobytu v České republice, jde-li o cizince] zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jde-li o přestupek spáchaný fyzickou osobou, e) sídlem poskytovatele zdravotních služeb, jde-li o přestupek spáchaný poskytovatelem zdravotních služeb. Zmíněná odchyłka však spočívá ve sjednocení místní příslušnosti s jinými případy řízení ve věcech důchodového pojištění a pojistného na sociální zabezpečení¹².

Odchyłku od § 62 zákona o přestupcích představuje např. zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, který v § 16 b odst. 2 stanoví, že místní příslušnost správního orgánu k projednání přestupku fyzické osoby podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla se řídí bydlištěm fyzické osoby podezřelé z jeho spáchání a místní příslušnost k projednání přestupku právnické nebo podnikající fyzické osoby podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla se řídí sídlem právnické nebo podnikající fyzické osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Obdobně místní příslušnost stanovil i zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, když v § 17 odst. 4 uvádí, že místní příslušnost krajského úřadu

¹² Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

se řídí sídlem nebo místem podnikání vydavatele, jde-li o právnickou nebo podnikající fyzickou osobu, anebo místem trvalého bydliště vydavatele, jde-li o fyzickou osobu. Zmíněná odchylka tak vylučuje základní kritérium pro stanovení místní příslušnosti správního orgánu v řízení o přestupcích, a to místo spáchání přestupku. Využití kritéria místa spáchání přestupku pro stanovení místní příslušnosti může být i jiným zákonem podmíněno. Takovým příkladem je ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., kdy k řízení o přestupcích podle tohoto zákona je příslušný správce cla, v jehož územním obvodu má osoba podezřelá ze spáchání přestupku sídlo. Nenachází-li se sídlo osoby na území České republiky, je k řízení o přestupku příslušný správce cla, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán. Místní příslušnost však může být stanovena i podle jiných kritérií. Např. podle § 30 odst. 2 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů, je k řízení místně příslušný ten orgán, který provádí nebo provedl prověřování plnění povinností podle tohoto zákona.

K posuzované odchylce pouze dodávám, že pokud k jejímu zavedení vedou racionální důvody, považuji ji za vhodnou a potřebnou.

3 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Zákon o přestupcích v ustanovení § 68 stanoví, že účastníkem řízení je obviněný¹³, poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení¹⁴, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty¹⁵. Tyto osoby mají postavení tzv. nepominutelných (esenciálních) účastníků podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu¹⁶. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení¹⁷ a jejich správné vymezení je: „...

¹³ § 69 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ § 53 a § 54 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ JEMELKA, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 233–234.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2007, č. j. 5 As 57/2006.

*předpokladem úspěšného provedení každého správního řízení.*¹⁸ Účastníkem řízení může být jak osoba fyzická, tak i osoba právnická nebo podnikající fyzická. K postavení účastníka řízení Nejvyšší správní soud uvedl: „K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práva, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přízná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je předně povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí.“¹⁹

Jiný zákon však vymezení účastníků řízení o přestupku může stanovit odchylně, a to buď rozšířením výčtu účastníků řízení nebo naopak jeho zúžením. Je tomu zejména u poškozeného, který není účastníkem řízení o přestupku např. podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení²⁰ a podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů²¹, a zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů²². Důvodová zpráva ke změnovému zákonu k tomu shodně uvádí, že: „Dále se navrhuje z okruhu účastníků řízení o přestupku vyloučit poškozeného. Ke vzniku škody by mohlo dojít při spáchání přestupku i v oblasti sociálního pojištění porušením povinnosti zaměstnavatele. Vzhledem k tomu, že rozhodování o povinnosti uhradit takto vzniklou škodu by bylo věcně značně vzdálené od vlastní podstaty řízení o přestupku, navrhuje se toto řízení v oblasti sociálního pojištění vůbec nevést a poškozeného z něj proto vyloučit. Pokud by poškozená osoba chtěla na pachateli

¹⁸ KOPECKÝ, M. Účastníci správního řízení. In: *Právní rozhledy*, roč. 1998, č. 3, s. 105.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001, č. 683/2005 Sb. NSS.

²⁰ § 54a odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ § 25e odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²² § 142 odst. 7 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

přestupku uplatnit nárok na náhradu škody, učinila by tak „klasickou“ cestou občanského práva; orgány sociálního zabezpečení by potvrdily potřebné skutečnosti prokazující okolnosti vzniku škody pro účely tohoto řízení.“²³

Poškozený jako účastník řízení je taktéž vyloučen podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České národní bance“)²⁴, kdy: „*Důvodem zúžení okruhu účastníků řízení je skutečnost, že u poškozených, by bylo problematické, resp. odporující účelu, rozhodovat v řízení o přestupku současně o náhradě škody, zejména pak v těch případech, kdy by se škoda týkala přestupků z oblasti finančního trhu, kde škoda může dosahovat výše i v řádech stamiliónů. V případě některých přestupků na finančním trhu (zejména z oblasti kolektivní správy finančních prostředků) se řízení o přestupku mohou týkat i tisíce osob. V oblasti finančního trhu mají poškození k dispozici jednoduchý a pružný mechanismus mimosoudního řízení sporů v podobě řízení před finančním arbitrem, v němž se lze domáhat i náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení. Na základě provedené odchylky se tak ustanovení jiného právního předpisu upravujícího řízení o přestupcích, které se týkají postavení poškozeného, v řízení o přestupku projednávaném Českou národní bankou neuplatní.“²⁵, a taktéž v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů²⁶, kdy: „*Pokud jde o vyloučení ustanovení týkajících se poškozeného, Úřad nerozhoduje a ani nemůže rozhodovat o nárocích osob poškozených protisoutěžním jednáním. Takovým jednáním bývá dotčena hospodářská soutěž jako taková, tedy i soutěžitelé, kteří vlivem protisoutěžního jednání pachatele/pachatelů byli nuceni působit na trhu za neférových soutěžních podmínek; dále mohou být dotčeni spotřebitelé (rovněž množina neurčitých subjektů). Poškozené subjekty nelze vždy plně ve správním řízení identifikovat. Adhezní řízení by tak nepřiměřeně zatěžovalo řízení o těchto přestupcích.“²⁷**

I k této posuzované odchylce dodávám, že s ohledem na její odůvodnění u jednotlivých případů ji považuji za vhodnou a potřebnou. Dle mého názoru je primárním účelem řízení o přestupcích rozhodování o odpovědnosti

²³ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

²⁴ § 46e odst. 5 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

²⁶ § 22 b odst. a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

pachatele přestupku, vyslovení jeho viny a uložení mu správního trestu a ochranného opatření. V některých případech by vedení adhezního řízení bylo neúčelné či dokonce nemožné.

4 ZÁSADA OPORUNITY

Podle § 78 odst. 1 zákona o přestupcích správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední. Jedná se o vyjádření zásady legality, kdy není na volbě správního orgánu, zda řízení o přestupku zahájí, či nikoli²⁸, a zásady oficiality, kdy je správní orgán povinen zahájit řízení o přestupku z úřední povinnosti, jakmile se dozví o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán a kdo jej spáchal²⁹. Na zahájení řízení o přestupku z moci úřední nemá nikdo právní nárok a je pouze na správním orgánu, zda ho zahájí, či nikoliv³⁰.

Ze zásady oficiality však mohou jiné zákony³¹ stanovit výjimku spočívající v aplikaci zásady oportunity, která umožňuje správnímu orgánu v konkrétním případě z důvodů zákonem výslovně předpokládaných nezahajovat řízení o přestupku a nepostihovat jeho pachatele, ačkoliv obecné podmínky pro postih jsou splněny. Správní orgán tak hledá řešení, které je účelné, za daných podmínek vhodné a hospodárné³². Vůbec přitom nemusí řízení zahájit, ale vždy by měl respektovat zásadu, že ve skutkově shodných nebo podobných případech nemají vznikat neoprávněné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu)³³.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS.

²⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2013, č. j. 9 A 19/2010-49, č. 2960/2014 Sb. NSS.

³⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 A 55/2011-72.

³¹ Např. § 54a odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů; § 25e odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů; § 142 odst. 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů; § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

³² MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 149.

³³ SLANINA, J., L. JEMELKA, P. VETEŠNÍK, L. WACHTLOVÁ a J. FLÍDR. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 760–761.

Zásada legality platí nejenom v oblasti správního trestání, ale i v oblasti trestního řízení, včetně výjimky z ní, tedy principu oportunitý³⁴. Současný trestní zákoník sice vychází z formálního pojetí trestného činu, jehož legální definice je obsažena v § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), ale je doplněna a omezena dvěma korektivy, a to již zmíněnou procesněprávní zásadou oportunitý a zejména hmotněprávním korektivem, který představuje zásada subsidiarity trestní represe vyjádřené v § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Jak uvedlo trestní kolegium Nejvyššího soudu České republiky ve svém stanovisku: „Obě tato řešení, tj. hmotněprávní a procesní, je třeba v praxi používat ve vzájemné návaznosti a diferencovanosti. Procesní postup vymezený v § 172 odst. 2 písm. c) TrŘ totiž vedle významu a míry porušení nebo obrožení chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku nebo okolností, za nichž byl čin spáchán, které se uplatní i při hodnocení potřebné společenské škodlivosti podle § 12 odst. 2 TrZ, akcentuje zejména význam chování obviněného po spáchání činu, jeho snahu nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, z hlediska posouzení, zda účelu trestního řízení bylo dosaženo, což nepochybně pojem společenské škodlivosti přeskupuje... zásada subsidiarity trestní represe, ať už je v zákoně kodifikována, či nikoli, se uplatňuje v systémech založených na formální definici trestného činu zpravidla vedle procesněprávního řešení na základě zásady oportunitý, která je v tomto kontextu zpravidla založena na nedostatku veřejného zájmu na trestním stíhání konkrétního spáchaného trestného činu... Samotné uplatnění zásady subsidiarity trestní represe ve smyslu § 12 odst. 2 TrZ umožňuje u méně závažných trestných činů při restriktivním výkladu jejich zákoných skutkových podstat eliminovat bagatelní případy ve smyslu právní sentence, minima non curat praetor‘ (o drobné záležitosti se praetor nestará). S ohledem na dikci všech zmíněných ustanovení není k jinému přístupu důvod, zvláště když v rámci procesního řešení podle § 159a odst. 4 a § 172 odst. 2 písm. c) TrŘ jde především o posouzení, zda i bez dokončení trestního řízení bylo jeho účelu dosaženo, tedy jinými slovy zda existuje i nadále veřejný zájem na provedení daného trestního řízení a odsouzení pachatele posuzovaného trestného činu, který jinak naplňuje všechny znaky trestného činu i z hlediska použití zásady subsidiarity trestní represe. Dosažení účelu trestního řízení i bez odsouzení pachatele přichází úvahu jen u trestných činů menší závažnosti (přechův

³⁴ § 159a odst. 4 a § 172 odst. 2 písm. c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

a některých méně společensky škodlivých zločinů), u kterých může zvláště chování obviněného po spáchání činu, zejména jeho snaha nabravit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu apod., vyvrážit zájem společnosti na jeho trestním postihu... Navíc různé možnosti řešení konkrétního případu vždy přispívají ke konkretizaci a individualizaci přístupu k projednávanému případu, a to jak z hlediska jeho okolností, tak i z hlediska pachatele. Tento přístup je dále zcela v souladu s pojetím nového TrZ, který je mimo jiné založen i na diferencovaném individuálním posouzení konkrétní trestní věci.“³⁵

Tento závěr lze vztáhnout i na ustanovení zákonů v oblasti správního trestání obsahující princip oportunity³⁶, který tak obsahuje jak posouzení materiálního korektivu (škodlivosti), tak i význam chování podezřelého po spáchání činu (například jeho snahu nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu), z hlediska posouzení, zda účelu, jehož by bylo možno dosáhnout provedením řízení o přestupku, bylo dosaženo nebo jej lze dosáhnout jinak (například opatřením k nápravě)³⁷.

Ačkoliv jsem si vědom diskuze ohledně této odchylky (zásada oportunity byla jedním z rozporů z meziresortního připomínkového řízení o kterém rozhodovala vláda), domnívám se, že při rozhodování o některých specifických přestupcích je zavedení respektive ponechání této zásady namístě.

5 SPOLEČNÉ ŘÍZENÍ

Zákon o přestupcích podmínky pro vedení společného řízení o více přestupcích stejného pachatele nebo u více podezřelých, jakožto zvláštního druhu řízení, který je v obecné rovině upraven v § 140 správního řádu, upravuje v § 88. Ve společném řízení se projedná více přestupků, pokud se jich dopustil stejný podezřelý a jestliže se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a pokud je k jejich projednání příslušný též správní orgán. Ve společném řízení se projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností

³⁵ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 1. 2013, č. j. Tpjn 301/2012.

³⁶ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 150.

³⁷ SLANINA, J., L. JEMELKA, P. VETEŠNÍK, L. WACHTLOVÁ a J. FLÍDR. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 762.

vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán. Zákon o přestupcích však obsahuje časové hlediště projednání těchto přestupků ve společném řízení, kdy ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Zákon o přestupcích dále upravuje i podmínky pro vedení společného řízení, pokud se více přestupků dopustilo více mladistvých podezřelých a pokud se více přestupků dopustil mladistvý podezřelý a jiný podezřelý. K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení.

Jiný zákon však může podmínky pro vedení společného řízení stanovit odchylně. Např. podle § 22 b odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže přestupky, které mají být podle zákona projednány ve společném řízení, projednat samostatně, jestliže při ukládání správních trestů přihlédne k správním trestům uloženým za tyto přestupky v samostatných řízeních. K této odchylce důvodová zpráva ke změnóvemu zákonu pouze uvedla, že: „*Takovou praxi v minulosti posvětil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62.*“³⁸. Ke společnému řízení je zapotřebí dodat, že podle § 78 odst. 2 zákona o přestupcích je společné řízení zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení všem podezřelým z přestupku. Již zmíněný zákon o ochraně hospodářské soutěže však v § 22 b odst. 5 odchylně stanovuje, že společné řízení, ve kterém mají být projednány přestupky více podezřelých, je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení prvním z nich. Důvodová zpráva ke změnóvemu zákonu k tomu uvádí, že se: „*(...) vychází ze stávajícího stavu (srov. § 46 odst. 2 správního řádu). Úřad běžně vede řízení s více účastníky řízení (vizte např. případy kartelových dohod u veřejných zakázek). Simultánně po předání oznámení o zahájení řízení provádí u některých účastníků (u nichž je největší pravděpodobnost nalezení důkazů) neohlášené šetření na místě v jejich obchodních prostorách dle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže. Řízení je zahájeno ve smyslu správního řádu okamžikem doručení oznámení o zahájení prvním z více účastníků řízení a šetření je pak prvním vyšetřovacím úkonem v řízení.*“³⁹.

³⁸ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

³⁹ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

Dalším zákonem upravujícím podmínky pro vedení společného řízení odchylně je i zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, kdy podle § 142 odst. 8 se společné řízení o více přestupcích vede pouze v případě, projednává-li se více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností v oblasti nemocenského pojištění, důchodového pojištění nebo pojistného na sociální zabezpečení, které podezřelý spáchal ve stejném postavení. Důvodová zpráva ke změnám zákona tuto odchylku odůvodňuje tím, že: „*Navrhuje se vymezit hranice společného řízení z hlediska subjektivní souvislosti přestupků (přestupky páchané stejným pachatelem), tj. fyzickou nebo právnickou osobou mající v daném systému určité postavení, na které jsou tyto povinnosti vázány. Postavením se zde rozumí ‚role‘ konkrétního subjektu v sociálním pojištění s tím, že společně by byly povinné projednávány pouze ty přestupky, které pachatel spáchal v této konkrétní ‚rolí‘, byť i ve více oblastech sociálního zabezpečení. Tak např. v situaci, kdy by se konkrétní fyzická osoba – obvodní lékař, který zaměstnává zdravotní sestru, dopustila v krátkém časovém úseku přestupku jako zaměstnavatel v oblasti nemocenského pojištění tím, že neoznámil u sestry změnu údajů, v oblasti pojistného na sociální zabezpečení tím, že nepředal přehled o pojistném za konkrétní kalendářní měsíc, a v oblasti důchodového pojištění tím, že nezaslal evidenční list důchodového pojištění za zdravotní sestru, jako ošetřující lékař tím, že nezaslal příslušné okresní správě sociálního zabezpečení první díl rozhodnutí o vzniku dočasné pracovní neschopnosti vystavené jeho pacientovi, jako osoba samostatně výdělečně činná tím, že by nepředal včas přehled o vyměřovacích základech, a jako práce neschopný pojištěnec tím, že porušil režim dočasné pracovní neschopnosti pojištěnce v prvních 14 dnech dočasné pracovní neschopnosti, bylo by bez zakotvení navrhované odchylky nutno všechny tyto přestupky projednat ve společném řízení, což se jeví nevhodné vzhledem k různorodosti těchto jednání a někdy i k odlišnému okruhu důkazních prostředků. Proto se navrhuje změna tohoto ustanovení tak, aby byly orgány nemocenského pojištění povinny vést jedno společné řízení v situaci, kdy se tato fyzická osoba dopustila přestupku jako zaměstnavatel v celé oblasti sociálního pojištění (tj. nemocenské pojištění, důchodové pojištění i pojistné na sociální zabezpečení), zatímco samostatná řízení by se vůči těmto osobám vedla jako vůči ošetřujícímu lékaři, jako vůči osobě samostatně výdělečně činné a jako vůči práce neschopnému pojištěnci. Případné spojení těchto řízení by se pak řešilo ve smyslu § 140 správního řádu, tj. jako možné, nikoli však povinné.*“⁴⁰

⁴⁰ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

I k této posuzované odchylce dodávám, že ji v odůvodněných případech považuji za vhodnou a potřebnou. Jako nevhodné snad lze namítnout odůvodnění u zákona o ochraně hospodářské soutěže, kdy odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu projednávalo porušení povinnosti projednat přestupky ve společném řízení⁴¹.

6 LHŮTA PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ

Zákon o přestupcích v ustanovení § 94 stanovuje lhůtu pro vydání rozhodnutí o přestupku, kdy nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá ho správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení⁴². Zmíněné ustanovení je speciální⁴³ k obecnému ustanovení v § 71 odst. 1 a 3 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, a pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ, a doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Lhůta pro vydání rozhodnutí neběží taktéž po dobu přerušení řízení⁴⁴. K tomu je samozřejmě zapotřebí dodat, že lhůta pro vydání rozhodnutí o přestupku má povahu lhůty pořádkové, kdy její nedodržení správním orgánem je sice vadou řízení, která však sama o sobě nemá za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí⁴⁵. Pokud by nebylo rozhodnutí vydáno ve stanovené lhůtě, lze se jeho vydání domáhat opatřením proti nečinnosti podle § 80 správního řádu a následně i žalobou

⁴¹ Nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 06. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62).

⁴² § 78 a § 79 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 184.

⁴⁴ § 65 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 9. 1999, č. j. 7 A 7/98.

proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a to za podmínek zákonem stanovených⁴⁶.

Jiný zákon však může odchylně stanovit jinou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Takovými zákony jsou např. zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů⁴⁷, a zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších zákonů⁴⁸, které shodně stanovují, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání vydá rozhodnutí o přestupku nejpozději do 270 dnů ode dne zahájení řízení. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu tuto odchylku odůvodňuje odlišností řízení s ohledem na odlišnost a ojedinělost rozhodování v rámci kolegiálního orgánu. Konkrétně je v této důvodové zprávě uvedeno, že: „Dle § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději 60 dnů ode dne zahájení správního řízení. Již z principu kolegiality rozhodování je Rada vázána v případě vydávání rozhodnutí vydáním tohoto rozhodnutí v rámci zasedání Rady. Podstatné však je, že rozhodování o skutkovém stavu v případě mediálních obsahů je provázáno s řadou procesních náležitostí, které nelze opomenout a které v řadě případů vycházejí vstříc účastníkům řízení. Například lhůta pro podání vyjádření k zahájení správního řízení je alespoň dvacetidenní, ale většinou i delší, neboť je účastníkovi třeba ponechat dostatečný prostor pro seznámení s obsahem mediální analýzy a dalšími podklady rozhodnými pro správní řízení. Dalším podstatným faktorem je nutnost provádění dokazování ohledáním, tedy zhlédnutím záznamu audiovizuálního obsahu, který se ke správnímu řízení váže. Ten může mít rozsah i desítek hodin. V případě, kdy je rozhodováno o vlivu obsahu na diváka, zejména pak děti a mladistvé, je potřeba vypracování odborného, či znaleckého posudku, kdy je nutno volit přiměřenou lhůtu k odbornému posouzení, a současně je nutno dostát procesním povinností v podobě ponechání dostatečného času účastníkovi řízení pro seznámení

⁴⁶ JEMELKA, L., M. PODHRÁZKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO a P. ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 655–696.

⁴⁷ § 61 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ § 13 odst. 3 zákona č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších zákonů.

*s vypracováním znaleckým, či odborným posudkem. Proto se navrhuje zpláštní lhůta pro vydání rozhodnutí o přestupku, a to v délce 270 dnů.*⁴⁹

S ohledem na pořádkový charakter lhůty pro vydání rozhodnutí nemám k této odchylce žádné námitky. K zamyšlení pro futuro by snad bylo stanovení delší lhůty pro vydání rozhodnutí pro všechny kolegiální orgány (např. bankovní radu České národní banky).

7 VYLOUČENÍ PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU

Rozhodnutí o přestupku může být přezkoumáno na základě řádného opravného prostředku⁵⁰, tj. odvoláním (rozkladem), kdy pro odvolání platí obecná ustanovení správního řádu⁵¹. Řízení o přestupku stejně jako správní řízení je primárně dvoustupňové, jehož účelem je oprava potenciálních chyb rozhodnutí správních orgánů I. stupně⁵². K této zásadě Nejvyšší správní soud dodal, že: „*Správní řízení je zásadně dvoustupňové. Musí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, účastníci v něm musí mít rovná procesní práva a povinnosti a musí mít reálnou příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit. K tomu jim správní řád dává řadu procesních instrumentů, mimo jiné i rozložení řízení do dvou stupňů, což umožňuje přezkoumávání rozhodnutí a je pojistkou (zárukou) k eliminaci nezákonných či nesprávných správních rozhodnutí, a posiluje tak důvěru ve správnost rozhodování a právní jistotu. Zásada dvojinstančnosti správního řízení vyjadřuje subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout zásadně každé rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním či rozkladem; výjimkou z této zásady jsou případy, kdy buď takové oprávnění vyloučí zákon, nebo kdy se účastník svého práva podat odvolání či rozklad vzdá (§ 53 a § 61 odst. 3 správního řádu).*“⁵³

Odchyldkou od zásady dvoustupňového řízení o přestupku je vyloučení odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Taková odchylka je upravena např. v § 191 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických

⁴⁹ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

⁵⁰ § 96 až § 98 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ § 81 až § 93 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 Ads 199/2014-27.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, č. j. 5 A 69/2001, č. 746/2006 Sb. NSS.

stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, kdy proti rozhodnutí o přestupku nelze podat rozklad⁵⁴. K této odchylce je zapotřebí dodat, že ve správním řízení není ojedinělá. Např. podle § 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, se na řízení ve věci mezinárodní ochrany vylučuje ustanovení správního řádu o odvolacím řízení a řízení o rozkladu, ustanovení o přezkumném řízení, o obnově řízení a novém rozhodnutí, tedy ustanovení § 81 až 93, § 152, § 94 až 99 a § 100 až 102. Vyloučení ustanovení správního řádu o odvolacím řízení a řízení o rozkladu de facto znamená, že řízení ve věci mezinárodní ochrany je pouze jednostupňové a rozklad proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je proto ex lege nepřipustný⁵⁵. Zmíněná odchylka není ani v rozporu s ústavními předpisy. Kdy Ústavní soud k tomu uvedl, že: „*Listina ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na dvou- či víceetapňové rozhodování ve správním řízení.*“⁵⁶.

Ačkoliv jde o ojedinělou odchylku k jejímu zavedení nemám připomínky.

8 ZÁVĚR

Závěrem tohoto příspěvku dodávám, že ačkoliv by to mělo být spíše výjimkou, nelze vyloučit, že jiný zákon může k obecné úpravě řízení o přestupcích stanovit specifickou odchylku. Tyto specifické odchylky by však měly být racionálně vyvážené a odůvodněné. V takovém případě je jejich použití na místě. Jsou však některé odchylky (např. v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, v zákoně o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, v zákoně o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a v zákoně o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory), které považuji za nevhodné a problematické, a zákonnost jejich zavedení ukáže až vývoj soudní judikatury v této věci, což však odhaduji, bude až za několik let. Lze jistě souhlasit

⁵⁴ Zmíněné ustanovení § 191 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, vylučuje i možnost rozhodnutí o přestupku přezkoumat v přezkumném řízení.

⁵⁵ VETEŠNIK, P. Vyloučení některých ustanovení správního řádu v řízení ve věci mezinárodní ochrany ve světle soudní judikatury. In: KLÍMA, Karel a kol. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan Universita Prague Press, 2013, s. 449.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. října 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02 (N 149/35 SbNU 83).

s Práškovou, že: „(...) *některé odchylky a výluky jsou poměrně sporné, protože jdou proti smyslu nového přestupkového zákona*“⁵⁷.

Literature

JEMELKA, L., M. PODHRÁZKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO a P. ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8.

JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1.

JEMELKA, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-479-7.

KOPECKÝ, M. Účastníci správního řízení. In: *Právní rozhledy*, roč. 1998, č. 3. ISSN 1210-6410.

MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-221-9.

SLANINA, J., L. JEMELKA, P. VETEŠNÍK, L. WACHTLOVÁ a J. FLÍDR. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-645-6.

VEDRAL, P. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, č. 7–8. ISSN 0139-6005.

VETEŠNÍK, P. Odpovědnost za škodu v souvislosti s plněním úkolů policie. In: KLÍMA, Karel a kol. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan Universita Prague Press, 2013, ISBN 978-80-87956-73-1.

Contact – e-mail

pavel.vetesnik@vsci.cz

⁵⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 280.

Procesní obstrukce v řízení o dopravních přestupcích

Petr Černý

Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty
Purkyně; Krajský soud v Ústí nad Labem, Česká republika

Abstract in original language

V posledních několika letech došlo k výraznému zvýšení nápadu u správních soudů ve věcech dopravních přestupků, a to v souvislosti s působením skupin, které se specializovaly na zastupování řidičů. Působení zejména jedné této skupiny bylo specializováno na obstrukce správního řízení, což mělo vést k neprojednání přestupku ve stanovené lhůtě a zániku odpovědnosti za přestupek. Článek demonstruje některé obstrukční postupy a na ně reagující judikaturu. Tento článek rovněž zohledňuje změny, které sebou přinesl zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Keywords in original language

Obstrukce; dopravní přestupky; správní řízení; zánik odpovědnosti.

Abstract

In the last few years there has been a significant increase in the number of administrative cases involving traffic offenses. This was caused by groups that specialized in representing drivers. One of these groups specialized in obstructing administrative proceedings, which should have led to the failure to negotiate a misdemeanor in time and to discontinue the responsibility for a misdemeanor. The article demonstrates some obstruction procedures and related jurisprudence. This article also takes into account the changes introduced by Act No. 250/2016 Coll., On Liability for Offenses and Proceedings.

Keywords

Obstruction; Traffic Offenses; Administrative Proceedings; Extinction of Liability.

1 ÚVODEM

Příspěvek je retrospektivním ohlédnutím za obdobím několika posledních let, kdy se správní orgány i správní soudy potýkaly a stále ještě potýkají se skupinou, která založila své podnikání na obstrukčním zastupování řidičů páchajících dopravní přestupky. Tento příspěvek je nahlédnutím na kreativitu lidí snažících se zneužít právo pro své klienty k úniku spravedlnosti. Není náhodou, že členy této skupiny byli a jsou i bývalí dopravní policisté či advokáti, což díky jejich kvalifikaci zpočátku vedlo k tomu, že se jim dařilo řadu přestupkových řízení zmařit, neboť správní orgány ani právní předpisy nebyly na takové obstrukce připraveny.

V této situaci opakovaně významně svou interpretací práva zasáhl Nejvyšší správní soud, který na jedné straně dal správním orgánům a krajským soudům nástroje a postup, jak se s obstrukcemi vypořádat, na druhou stranu se někdy pohyboval na hranici účelové interpretace práva a jeho dotváření.

Subjekty specializující se na zastupování řidičů páchajících přestupky v dopravě či návody, jak se vyhnout pokutám a řízení obstruovat, lze stále snadno najít na internetu.¹ Vzhledem k tomu, že nápaditost na obstrukce byla skutečně široká, následovat budou jen některé případy.

2 OBSTRUKCE V DORUČOVÁNÍ

Jednou ze stěžejních oblastí obstrukcí bylo maření doručování, resp. zpochybňování správnosti postupu správního orgánu při doručování.

Nejprve je na místě stručně připomenout relevantní zákonnou úpravu doručování obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen “správní řád”). Účastník správního řízení má možnost požádat správní orgán o doručování na poštovní adresu nebo na elektronickou adresu, kterou za tímto účelem správnímu orgánu sdělí. Ve správním spise musí být doloženo doručení, nelze-li doručení prokázat, je nutno doručovat opakovaně. V případě doručování na elektronickou adresu (tedy e-mail) platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou

¹ Např. Motoristická vzájemná pojišťovna. Dostupné z: <http://www.motopoj.cz/>; Jak se vyhnout placení pokud aneb „žádný konec výmluv na osobu blízko!“. Dostupné z: <http://www.vzdelavaci-institut.info/?q=node/567>

podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem. Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná, doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (srov. § 19 odst. 3, odst. 8, odst. 9 správního řádu).

Účastník řízení (řidič) si na počátku řízení zvolil obecného zmocněnce, který uvedl jako adresu pro doručování e-mail, tedy elektronickou adresu. Následně v průběhu řízení bylo správnímu orgánu doručeno obsáhlé podání o několika stranách textu, kde byla skryta v textu věta, že zmocněnec žádá o doručování na emailovou adresu, která byla jen mírně odlišná od původně uvedené adresy pro doručování. Tato nová e-mailová adresa navíc obsahovala i diakritiku, tedy háčky a čárky. Například původně byla uvedená adresa `obecny@zastupce.eu`, následně `obecny@zástupce.eu`.²

Dříve nebyla správním orgánům ani veřejnosti obecně známa možnost, že v e-mailové adrese může být diakritika. Následující scénář se lišil vždy podle toho, o jak pečlivý a bedlivý správní orgán se jednalo, nebo zda se jednalo o správní orgán, který praktiky této skupiny už znal. První chybou bylo, že si správní orgán nevšiml emailové adresy v textu nebo nepoznal, že jde o rozdílné adresy a stále doručoval na adresu, která byla uvedena dříve a vystavil se následně námitkám neplatnosti doručení. Pokud správní orgán rozpoznal, že jde o novou adresu, mohl pokládat za omyl, že je uvedena s diakritikou, neboť měl za to, že taková adresa není možná. I v případě, že si toho byl vědom a chtěl doručovat na emailovou adresu s diakritikou, elektronické podatelny úřadů nebyly nastaveny tak, aby mohly odeslat zprávu na tento typ e-mailů.³

Některé aktivní úřední osoby tak volily postup, že předvolání k jednání, výzvu k odstranění vad, rozhodnutí ve věci nebo jinou listinu odeslaly ze svého počítače ze své úřední adresy, neboť program Outlook používaný

² Dalším příkladem může být `sabbagh@centrum.cz` a následně `kamil@sabág.eu`; k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015-26; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 12. 2015, č. j. 75 A 17/2014-23; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2016, č. j. 33 A 17/2015-20.

³ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. 3 As 139/2014; ze dne 3. 7. 2014, sp. zn. 9 As 162/2014; ze dne 3. 7. 2014, sp. zn. 9 As 144/2014; ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015-26.

většinou úřadů pro korespondenci zaměstnanců umožňoval odesílat zprávy na e-maily s diakritikou. Nato následovala v průběhu řízení nebo v řízení před soudem námitka ze strany zástupce účastníka, že se nejednalo o řádné doručování, neboť úřední elektronické zprávy musí být odesílány z elektronické podatelny a nikoliv z pracovních e-mailů zaměstnanců úřadu.⁴ Navíc zástupce tvrdil, že díky tomu, že měl nastaven filtr spam tak, aby obdržel pouze úřední zprávy, zpráva úřední osoby byla automaticky zařazena mezi spam a zástupce se s ní nemohl seznámit.⁵

Odesláním zprávy na správnou e-mailovou s diakritikou však problémy nekončily. Zpět přišlo správnímu orgánu potvrzení, že zpráva byla obdržena, avšak nebyla záměrně opatřena uznávaným elektronickým podpisem, jak požaduje ustanovení § 19 odst. 8 správního řádu. Zde opět záleželo na všímavosti či zkušenosti vyřizující úřední osoby. Správní orgán tedy správně měl postupovat následně tak, že doručoval znovu tentokrát poštou na adresu zmocněnce, který ovšem na udané adrese poštu nepřebíral, aby se vyhnul materiálnímu doručení⁶ a mohl v dalším řízení namítat, že s písemností nebyl seznámen a nebyla mu řádně doručena.

Pokud správní orgán některý z uvedených kroků přeskočil a začal hned doručovat poštou na adresu zástupce, vědom si toho, že doručení na e-mail

⁴ Na to reagoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2014, č. j. 6 As 218/2014-34, v němž uvedl: „*že z ustanovení § 18 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, opírajícího se o zmocňovací ustanovení § 70 odst. 1 písm. i) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, nelze dovodit povinnost správního orgánu odesílat písemnosti pouze z elektronické adresy podatelny správního orgánu; s odesláním písemnosti z elektronické adresy zaměstnance výpravny správního orgánu zákon nespojuje důsledek v podobě neúčinnosti odeslání, resp. doručení zprávy na elektronickou doručovací adresu (e-mail) účastníka. Nepotvrdí-li adresát převzetí takto odeslané písemnosti nejpozději následující pracovní den po jejím odeslání, postupuje se podle § 19 odst. 8 správního řádu z roku 2004.*“

⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2014, č. j.: 6 As 218/2014-34: „*Stěžovatel dále namítá, že pouze z důvodu zapnutého SPAM filtru nedošlo k doručení zprávy, a sám výslovně uvádí, že pokud by přistoupil k jinému nastavení SPAM filtru, zpráva by mu byla doručena. Komunikace prostřednictvím elektronických adres však s sebou nese riziko obtěžujících zpráv (SPAM), resp. přehlédnutí úřední zprávy ve zvěti spamů či zachycení úřední zprávy spamovým filtrem, které však na sebe stěžovatel dobrovolně bere tím, že správní orgán požádá o tento způsob doručování. Stěžovatel tvrdí, že byl zkrácen na svých právech, avšak nemožnost seznámit se s elektronickou zprávou si zapnutí spamového filtru, jak tvrdí, zjevně způsobil sám. Stěžovatel si musí být vědom toho, že pokud sám omezuje možnosti doručení zprávy, vystavuje se nebezpečí, že mu zpráva nebude moci být preferovaným způsobem doručena.*“

⁶ K materiálnímu doručování viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013-60.

nebude funkční a účinné, neboť správní orgán stejně neobdrží řádné potvrzení, následně bylo namítáno, že nebyl dodržen zákonný postup a zástupce byl připraven na elektronické adrese podání převzít, případně bylo namítáno, že dodržení zákonného postupu není ve spise dostatečně prokázáno. To znamená, že se ve spise nenacházely veškerá potvrzení a doklady o pokusech o doručení elektronickou cestou.⁷

Cílem tak bylo vršit množství překážek a zmást správní orgán tak, aby správní orgán udělal chybu, což se samozřejmě zhusta, alespoň zpočátku stávalo. Uvedené praktiky byly založeny většinou na judikatuře správních soudů, které v minulosti v jiných dřívějších případech konstatovaly vady v doručování a jeho neúčinnost.

Jak již bylo avizováno, na uvedené procesní taktiky reagoval postupně Nejvyšší správní soud.

Ten výklad některých norem šil na míru konkrétním zástupcům řidičů s argumentací, že záměrné obstrukce profesionálních zástupců nezaslouží právní ochrany.⁸ Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 104/2015-27, mimo jiné uvedl, že: „bylo všeobecně rozšířeným omylem, že v e-mailové adrese nemohou být použity znaky s diakritickými znaménky (háčky a čárky). I když správní orgán nedoručil své rozhodnutí na takovou adresu, sdělenou zmocněncem účastníka správního řízení (§ 19 odst. 3 správního řádu), jde o účinné doručení, jestliže bylo rozhodnutí následně doručeno, byť fikcí, na adresu, kterou si zmocněnec, vystupující v bezpočtu obdobných řízení, určil jako adresu pro doručování v centrální evidenci obyvatel (§ 20 odst. 1 téhož zákona).“

Dále Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015-46, uvedl, že: „nedostatky v doručování ne vždy vedou k nezákonnosti správního rozhodnutí, přičemž účelem možnosti požádat o doručování na elektronickou adresu je urychlení řízení, nikoliv umožnění procesních strategií vytvářejících prostor pro následné uplatňování námitek procesních pochybení“.

⁷ Ke způsobu prokázání postupu doručování stačilo vést řádně správní spis, což ovšem byl a je někdy problém; k tomu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, sp. zn. 9 As 37/2015; 12. 3. 2015, č. j. 4 As 26/2015-31; nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 2. 2016, sp. zn. 75 A 22/2014.

⁸ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2016, č. j. 2 As 27/2016-45.

Jinými slovy, co by bylo vadou řízení u jiného (běžného) účastníka řízení⁹ v případě obstrukčního jednání profesionálních zástupců není vadou, která by mohla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Tuto argumentaci použil Nejvyšší správní soud v těchto případech dopravní přestupků mnohokrát a vytvořil se tak vlastně jakýsi „lex Topol“¹⁰, který platí jen pro určitý okruh osob.¹¹

3 BLANKETNÍ ODVOLÁNÍ

Jako další příklad můžeme uvést nedostatky výzvy k odstranění vad a poučení o vadách odvolání správním orgánem. Jednou z dalších procesních taktik spojených s uvedenými skupinami totiž bylo podávání blanketních odvolání ve věci přestupků, případně vlastnoručně nepodepsaných. Bohužel ne všechny výzvy k odstranění vad odpovídaly požadavkům § 37 odst. 2 a 3 a § 87 odst. 2 správního řádu.¹² Správní soudy již dříve konstantně judikovaly, že v případě blanketních odvolání musí být účastník řádně poučen o tom, jak odvolání doplnit.¹³ I v tomto případě Nejvyšší správní soud judikoval, že vady v poučení, které by v jiných případech vedly ke zrušení napa-

⁹ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 As 90/2010; ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 4 As 6/2013. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

¹⁰ Podle právního zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, který za tuto skupinu vystupoval před soudy.

¹¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 13. 4. 2016, č. j. 10 As 28/2016-26.

¹² Podle § 87 odst. 2 správního řádu odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.

¹³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53: „Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplynajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyžve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008-30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS).“; Dále např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2015, č. j. 51 A 3/2014-44.

deného rozhodnutí, nejsou vzhledem ke znalostem obecného zmocněnce a jeho obstrukčním praktikám, takového charakteru, že by vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu.¹⁴

4 VADY PLNÉ MOCI

Další, i když nepříliš úspěšnou obstrukční praktikou bylo zpochybňování udělené plné moci zástupci a tím i zpochybňování účinnosti jeho úkonů s argumentací, že dohoda o plné moci nenabyla účinnosti, neboť správnímu orgánu nebyl doručen originál plné moci dle dohody, ale pouze kopie.¹⁵

Naopak úspěšnější a poměrně novou praktikou, bylo zmocňování zástupce, který ještě nenabyl plné svéprávnosti, avšak během řízení již svéprávnosti nabyl. Jednalo se tedy o zmocnění osoby těsně před dovršením 18let. Judikatura Nejvyššího správního soudu k této problematice totiž již dříve dospěla k názoru, že: *„Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájících práva jiných) je tím spíše namístě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení, v lepším hájení jeho práv a celkové v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81, nebo ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015-46). Toboto účelu*

¹⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 1 As 155/2014-36, odst. 22: *„Stěžovatel byl v řízení o přestupku zastoupen. Zástupcem nebyl advokát, ale obecný zmocněnec. Tím však byla osoba vystupující v této roli a v typově podobných případech velmi často. Proto měla chápat, jakou povinnost jí správní orgán prvního stupně ukládá, a jaké budou důsledky jejího nesplnění. Pokud se účastník správního řízení nechá zastupovat osobou, která vystupuje jako obecný zmocněnec v typově obdobných správních řízeních opakovaně, nemůže s úspěchem namítat, že z výzvy, aby doplnil, čeho se podaným blanketním odvoláním domáhá, a co navrhuje, nepochopil, že má doplnit odvolací důvody, a jaké dopady bude mít nesplnění této výzvy. Správní orgán prvního stupně svým postupem naplnil požadavek přiměřenosti poučení o právech a povinnostech dotčené osoby podle § 4 odst. 2 správního řádu.“* Na to navazuje např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 1. 2018, č. j. 15 A 148/2015-27.

¹⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. 3 As 139/2014, dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005-62, kde soud mimo jiné uvedl, že: *„[p]ř posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bezpochybnosti takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, ze kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.“*

*může být stěžejí dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocnění podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti.*¹⁶

Na tento právní názor pak reagovala tato skupina tím, že účastník nejprve zmocnil v řízení nezletilou osobu a následně se v odvolacím řízení nebo v řízení před soudem domáhal neúčinnosti úkonů této osoby, nebo neúčinnosti doručení vůči této osobě, neboť zastoupení platně nevzniklo a správní orgán si toho měl všimnout a měl jednat přímo s účastníkem řízení.¹⁷

5 MĚŘENÍ DVOJÍM METREM?

Byť je nutno uznat, že judikatura Nejvyššího správního soudu výrazně pomohla ve vypořádání se s řadou obstrukcí, došlo k určitému rozdělení přístupu k účastníkům.

Argumentace zjednodušeně řečeno spočívající v tom, **že** soud nebo správní orgán zná zástupce z jiných řízení, kde se dopouští stejných postupů, které jsou hodnoceny jako obstrukce, a proto, i když jde o vadu řízení, nemůže tato vést ke zrušení rozhodnutí má několik úskalí. Do doby než bude zástupce dostatečně soudu či správnímu orgánu znám, bude zřejmě jeho námitkám vyhovováno, protože existence vad řízení je objektivní skutečností. Dojde tedy k nerovnosti mezi účastníky, které bude tento zástupce hájit na začátku a mezi těmi, které bude hájit až později. Je nutno si uvědomit, že dochází fakticky k rozdílům mezi účastníky podle toho, jakého si zvolí zástupce, zda je to ten, který je znám obstrukcemi či nikoliv. Dále se samozřejmě nabízí otázka, kde je hranice, kdy už je zástupce dostatečně znám a jeho jednání je možno označit za obstrukční. Protože tyto skupiny jsou vynalézavé, co se stane, pokud bude formálně jako zástupce vystupovat jiná osoba, dosud správním orgánům a soudům neznámá? Jak k tomuto případu přistupovat? Zřejmě nejlepším přístupem je velká zdrženlivost a používání této argumentace jen v těch nejkřiklavějších případech, obdobně jako je tomu v případě zneužití práva, kde již rovněž kazuistická judikatura

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016-36.

¹⁷ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 7. 2018, č. j. 75 A 36/2016-31.

existuje.¹⁸ To však neodstraňuje nerovnost mezi účastníky, kterým v různém časovém období bude při stejné vadě vyhověno a později jiným účastníkům již vyhověno nebude.

Uvedené obstrukční jednání vždy směřovalo k prodlužování správního řízení, aby došlo k uplynutí lhůty k projednání přestupku, která činila do 30. 9. 2015 jeden rok.¹⁹ Právě proto, že docházelo k zániku odpovědnosti ve velkém množství přestupků, došlo k novelizaci ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kdy byla zavedena dvouletá lhůta k projednání přestupku s tím, že tato lhůta se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž byl obviněný z přestupku uznán vinným. To byla první významná rána zdržovací taktice v dopravních přestupcích, druhou ještě významnější bylo přijetí zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v ustanovení § 30 až § 32 komplexně upravuje běh promlčecí doby přestupků, její stavení i přerušování tak, aby procesní obstrukce nevedly již tak snadno k zániku odpovědnosti za přestupek.

Je zřejmé, že vývoj judikatury vede k nalézání nových obstrukčních postupů osobami, které chtějí právo zneužít. Ačkoliv úprava běhu promlčecí doby v zákoně č. 250/2016 Sb. určitě ztížila možnost používání obstrukcí jako účinného prostředku vyhnouti se spravedlnosti, snahy uvedených skupin nevyplývaly, jen jejich soustředění je nyní zaměřeno více k jiným oblastem, jako jsou nedostatky v dokazování nebo v rozhodnutí správních orgánů, kdy ve správním řízení pasivní účastník označí v řízení před soudem řadu důkazů vyvracejících zjištění učiněná správními orgány, jako je například tvrzení, že v místě byla jiná úprava rychlosti než správními orgány tvrzená. To vede k rozsáhlejšímu dokazování před správním soudem, který tak nahrazuje roli správního orgánu, jenž se k tomuto tvrzení nemohl ve správním řízení vyjádřit.

Závěrem je třeba se zamyslet nad tím, jak by měl správní orgán postupovat, pokud se setká s novou, dosud judikaturou neprojednanou, obstrukcí,

¹⁸ Viz např. ČERNÝ, P. Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky. *Justičná revue*, 2017, č. 11, s. 1393. ISSN 1335-6461, 0231-7621; ROZEHNAL, T. Kam směřuje institut zneužití práva. *Daně a právo*, 2016, č. 9, s. 2. ISSN 2533-4484; SOBOTKOVÁ, V. Obecná a specifická pravidla proti zneužívání daňového práva ve vybraných zemích Evropské unie I. až IV. díl. *Daňový expert*, 2013, č. 1, 3, 5 a č. 6. ISSN 1801-2779.

¹⁹ Blíže k tématu MIHALÍK, V. Zánik odpovědnosti za přestupek. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10, s. 352. ISSN 1210-6410.

tedy postupem, který se opakuje ve velkém množství případů a jeho účelem je toliko řízení mařit. I správní orgán může samozřejmě použít argumentaci spočívající v tom, že zneužívání práva nepoživá právní ochrany a cílem jednání zástupce či účastníka je toliko řízení mařit. Pro tuto argumentaci však musí být vždy dostatečný podklad ve spise, neboť i tato úvaha musí být způsobilá k přezkumu a musí být tedy její skutkový základ zjevný ze spisu. To tedy znamená, že relevantní doklady z jiných spisů budou v kopii založeny i do spisu k věci, v níž má být konstatováno obstrukční jednání. Případně lze také v rozhodnutí odkázat na spisové značky věcí, v nichž došlo k identickému obstrukčnímu jednání, aby si tyto spisy při případném přezkumu mohl nadřízený správní orgán či správní soud vyžádat.

Literature

ČERNÝ, P. Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky. *Justičná revue*, 2017, č. 11, s. 1393. ISSN 1335-6461, 0231-7621.

MIHALÍK, V. Zánik odpovědnosti za přestupek. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10, s. 352. ISSN 1210-6410.

ROZEHNAL, T. Kam směřuje institut zneužití práva. *Daně a právo*, 2016, č. 9, s. 2. ISSN 2533-4484.

SOBOTKOVÁ, V. Obecná a specifická pravidla proti zneužívání daňového práva ve vybraných zemích Evropské unie I. až IV. díl. *Daňový expert*, 2013, č. 1, 3, 5 a č. 6. ISSN 1801-2779.

Contact – e-mail

pcerny@ksoud.unl.justice.cz

Ústní jednání jako problematický bod nové úpravy přestupkového řízení: čím méně, tím lépe?

Jan Fernecký

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno

Abstract in original language

Rekodifikace úpravy správního trestání s sebou přinesla i několik změn procesních pravidel. Jednou z těchto změn je opuštění obligatorního konání ústního jednání v řízení o přestupcích. Příspěvek přináší kritický pohled na nové vymezení podmínek pro konání ústního jednání a zaměřuje se na praktické otázky s tímto spojené. Uvedené činí také v návaznosti na judikaturu správních soudů a Evropského soudu pro lidská práva.

Keywords in original language

Ústní jednání; právo být slyšen; procesní obstrukce.

Abstract

The reform of administrative criminal law has brought several changes to the procedural rules. One of these changes is the abandonment of the compulsory oral hearing. The article brings a critical view of the conditions for the oral hearing and focuses on the related practical issues. It also follows the case law of the administrative courts and the European Court of Human Rights.

Keywords

Oral Hearing; Right to be Heard; Procedural Obstructions.

1 ÚVOD

Tématem mého příspěvku na nynější konferenci je jeden z dílčích aspektů nové procesní úpravy přestupkového řízení – ústní jednání. Toto téma si dle mého přesvědčení zaslouží hlubší zamyšlení. Zákonodárce se totiž v případě

ústního jednání odchýlil od dřívější úpravy obligatorního jednání a zvolil poměrně specifickou úpravu fakultativního ústního jednání. Cílem tohoto příspěvku je posoudit smysl této změny, její souladnost se standardem procesních práv účastníků řízení (zejména obviněného), jakož i její reálný dopad v praxi.

Těžištěm rekodifikace správního trestání bylo především zajištění společného hmotněprávního i procesního rámce pro dříve rozlišované přestupky a tzv. jiné správní delikty. To nalezlo svůj odraz v zavedení jednotné kategorie přestupků, jakož i daleko propracovanější hmotněprávní úpravy. Rovněž procesní pravidla obsažená v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) jsou nyní pro obě dřívější samostatné kategorie společná. V této souvislosti se sluší představit, že procesní úprava samotná v zásadě vychází z dřívější úpravy přestupků – její hlavní devízou je pak to, že nyní výslovně dopadá i na dřívější jiné správní delikty (s výjimkou deliktů disciplinárních). Řízení o nich nebylo před 1. 7. 2017 nijak výslovně upraveno, chybějící procesní úprava byla suplována zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jednou z oblastí, kde ke změně došlo, byla právě otázka ústního jednání. Co zákonodárce k této změně vedlo? Zvolil vhodný způsob? Má tato úprava skutečný dopad též pro praxi? Na tyto otázky se pokouším hledat v následujících řádcích odpověď.

2 ÚPRAVA ÚSTNÍHO JEDNÁNÍ V ZÁKONĚ O PŘESTUPCÍCH

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „starý přestupkový zákon“) v § 74 odst. 1 stanovil, že „(o) *přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.*“ Starý přestupkový zákon tudíž vycházel z povinného ústního jednání bez výjimek.

Vzhledem k jasné povinnosti konat ústní jednání trvaly správní soudy i Ústavní soud na jeho uskutečnění. Nicméně již v jednom ze starších rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že neprovedení ústního jednání je vadou

řízení, jež nemusí mít z pohledu soudního přezkumu vždy vliv na zákonnost rozhodnutí.¹ Obecně však bylo ústní jednání považováno za důležitý atribut přestupkového řízení.²

Uvedená úprava se ovšem vztahovala pouze na přestupky. V případě jiných správních deliktů nebyla otázka konání ústního jednání zcela jednoznačná. Postupně se zformovaly dva různé názory.³ Podle toho převládajícího se na řízení o jiných správních deliktech měl užít správní řád, jako obecný procesní předpis pro správní řízení. Ten upravuje ústní jednání v § 49, podle jehož odstavce prvního se ústní jednání nařídí „*v případě, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné*“⁴; předmětný paragraf upravuje též veřejnost takového jednání.⁵

Objevily se však – byť menšinově – i názory, že v řízení o jiných správních deliktech je nezbytné ústní jednání naříditi vždy. Za hlavní příklad tohoto názorového proudu lze považovat rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015, č. j. 15 A 10/2012-101.⁶ Soud na základě dosti podrobné argumentace předestírající judikaturu Nejvyššího správního soudu (trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy⁷), srovnatelný charakter přestupků a jiných správních deliktů a jejich podřazení pod čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) dospěl k závěru, že „(j)edině nařízením ústního jednání, při kterém správní orgán prvního stupně provede důkazy a umožní účastníku řízení, aby se k nim přímo vyjádřil, lze dosáhnout plného respektování zásad vyplývajících z čl. 6 odst. 1 Úmluvy a řádného dodržování práv účastníka řízení.“⁸

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, č. j. 3 As 46/2004.

² O jeho významu ostatně svědčí např. možnost vést ústní jednání v nemocnici, pokud se obviněný nemůže dostavit ke správnímu orgánu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, č. j. 9 As 226/2015-44.

³ Viz také PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, Teoretik, s. 344–345. ISBN 978-80-7502-221-9.

⁴ § 49 odst. 1 správního řádu.

⁵ Jednání je veřejné, pokud tak stanoví zákon či určí-li správní orgán; veřejnost jednání může také navrhnout hlavní účastník. Viz § 49 odst. 2 a 3 správního řádu.

⁶ Podobně např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 12. 2016, č. j. 30 A 55/2014-73.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS.

⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015, č. j. 15 A 10/2012-101.

Nutno podotknout, že Krajský soud v Ústí nad Labem vůbec nezohlednil diferencovaný přístup Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) na různé závažné delikty⁹ a vlastně bez dalšího plně vztáhl právo na spravedlivý proces v jeho úplné podobě, které v sobě zahrnuje též zásadu ústnosti, přímosti a bezprostřednosti i na správní řízení o všech správních deliktech. Tento názor byl také judikaturou Nejvyššího správního soudu následně odmítnut. Za všechny lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, který zdůraznil, že záruky práva na spravedlivý proces mohou být z pohledu Úmluvy naplněny až v řízení před soudem.

3 ÚSTNÍ JEDNÁNÍ PO REKODIFIKACI

Jak jsem už předeštl výše, zákon o odpovědnosti za přestupky, možná i vlivem těchto závěrů, vychází spíše z úpravy ústního jednání ve správním řádu. V § 80 odst. 1 proto stanoví, že „**(s)právní orgán může nařídit ústní jednání.**“ V odstavci druhém pak uvážení správního orgánu koriguje povinností nařídit ústní jednání tehdy, **požádá-li o to obviněný¹⁰ a „je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv“**. V opačném případě zákon ukládá správnímu orgánu, aby návrh usnesením zamítl a obviněnému jej oznámil. I bez ingrence obviněného musí správní orgán nařídit ústní jednání, vyžaduje-li to řádné zjištění stavu věci. Konečně, poslední případ obligatorního ústního jednání (zde bez dalších podmínek) je v řízení proti mladistvému.

Nový zákon upravuje i ústní jednání na požádání poškozeného, v případě, že je to nutné k rozhodnutí o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení; tato situace je ovšem stanovena jen fakultativně.¹¹ Nutnou součástí úpravy ústního jednání je též stanovení podmínek, kdy lze konat ústní jednání v nepřítomnosti obviněného.¹²

Minimálně co do textu zákona došlo u nutnosti nařízení ústního jednání k relativně podstatným změnám. Nahlédneme-li do důvodové zprávy, podává se z ní, že cílem nové úpravy bylo v tomto případě zjednodušení

⁹ Tzv. tvrdé jádro trestního práva a delikty ostatní – viz níže.

¹⁰ Jde tady o jakousi obdobu návrhu účastníka, aby ústní jednání bylo veřejné (§ 49 odst. 4 správního řádu), jen dotaženou k otázce samotného konání ústního jednání.

¹¹ § 80 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹² § 80 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky.

celého řízení. Po mém soudu stačí letmý pohled na citovaný § 80 – především pak jeho odstavec druhý – a je zřejmé, že provedení tohoto záměru k zásadnějšímu zjednodušení zrovna nevede. Lze odtušit, že opuštění obligatorního ústního jednání bylo vedle skutečnosti, že nová úprava dopadá jak na přestupky fyzických osob, tak osob právnických, vyvoláno i snahou zmenšit prostor pro obstrukce obviněných (jejich právních zástupců).¹³ Jako klíčový problém proto v této souvislosti vnímám úpravu ústního jednání na požádání obviněného, která ve skutečnosti prostor pro obstrukce spíše zvyšuje. Této otázce se podrobněji věnuji níže v rámci hodnocení dopadů nové právní úpravy. Dříve než přistoupím ke gros mého příspěvku, považuji za vhodné nejprve předestřít ústní jednání v širším kontextu.

4 ÚSTNÍ JEDNÁNÍ – JEHO PODSTATA A SMYSL

Na rozdíl od soudního řízení, s nímž je (dokonce veřejné) projednání v přítomnosti účastníka řízení takřka bezvýhradně spjato, správní řízení obecně je ovládáno jinými zásadami – je zásadně neveřejné a písemné. Z tohoto pohledu je vlastně nová právní úprava přestupků obecnému řízení správnímu bližší.

Kde má ústní jednání význam i ve správním řízení, je oblast dokazování, neboť platí, že provádět důkazy lze zejména při ústním jednání, přičemž v případě provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci tak jako tak včas vyrozuměni.¹⁴ Zde nacházejí uplatnění zásady ústnosti a přímosti a účastníku řízení je dána možnost se k důkazům bezprostředně vyjádřit. V řízení o přestupku je tento moment vzhledem k jeho trestní povaze o to významnější. Obviněnému nadto projednání věci v jeho přítomnosti poskytuje prostor pro předestření a vyjasnění skutkového stavu, resp. obecně k uplatnění práva na obhajobu. Z praktického hlediska nelze přehlížet ani efekt samotného osobního kontaktu. Jinak řečeno, ústní přednesení obhajoby může věc vystihnout lépe než písemné vyjádření. Obdobně tuto stránku věci s odkazem na J. Pošváře zdůraznil T. Grygar¹⁵. Právě J. Pošv

¹³ Viz sněmovní tisk č. 555/0, digitální repozitář PS PČR, 7. volební období, zvláštní část, s. 196–197. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

¹⁴ § 51 odst. 2 správního řádu.

¹⁵ GRYGAR, T. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, 2017, č. 12, s. 426.

uváděl, že výslech – často ne práva znalých obviněných – poskytne orgánům jiný obraz o věci, než vyplývá z písemných dokumentů, a může odstranit různé pochybnosti.¹⁶

Pokud se na shora uvedené podíváme ústavněprávní optikou, ústní jednání představuje realizaci práv obsažených v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy. Předkladatel návrhu zákona v důvodové zprávě připouští, že právo obviněného na vyjádření se k obvinění vyvěrá z Listiny a z Úmluvy, nicméně může být realizováno různými způsoby vč. písemného podání. Výslovně a poměrně podrobně se důvodová zpráva vypořádává přímo s nároky čl. 6 Úmluvy s nikoli překvapivým závěrem, že v případě připuštění soudního přezkumu nemusí být všechny procesní záruky zajištěny ve správním řízení.¹⁷

Pro účastníky správního i soudního řízení, stejně jako pro odbornou veřejnost, je samozřejmě populární odkazovat na význam čl. 6 Úmluvy pro správní trestání – ten bývá zmiňován právě i v souvislosti s ústním jednáním¹⁸. Již ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu ovšem přesně v duchu závěrů ESLP¹⁹ dovodila, že plně postačí, pokud jsou nedostatky řízení napraveny před soudem. Požadavky Úmluvy totiž primárně vychází z toho, že o trestním obvinění bude vedeno řízení před soudem; správní řízení je přípustné, nicméně vždy musí být obviněnému umožněno obrátit se na soud. Teprve u správního soudu pak mohou být požadavky čl. 6 Úmluvy naplněny v plné míře (zejména veřejnost²⁰ a nezávislost) – z pohledu ESLP posouzení zachování procesních standardů před správním orgánem a soudem spadá v jedno.

¹⁶ POŠVÁŘ, J. *Nástin správního práva trestního. II, O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Studijní vyd. Brno: Nákladem Čsl. akadem. spolku „Právník“, 1946, s. 71. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7107>

¹⁷ S konstatováním, že „správní proces obecně, řízení o přestupku nevylučuje, v řadě aspektů neodporuje požadavkům čl. 6 Úmluvy. V těchto řízeních nerozhoduje nezávislý a nestranný soud, rozhodnutí zpravidla není vyhlášováno veřejně ani věc není veřejně projednávána.“ Sněmovní tisk č. 555/0, op. cit., s. 196–197.

¹⁸ U něhož se uplatní jednak obecné nároky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a konkrétně pak zejména právo na vlastní obhajobu a s tím spojené právo vyslýchat svědky proti sobě i ve svůj prospěch (čl. 6 odst. 3 písm. c) a d) Úmluvy).

¹⁹ Rozsudek ze dne 21. 2. 1984, *Öztürk proti SRN*, stížnost č. 8544/79 či rozsudek velkého senátu ze dne 16. 11. 2010, *Taxquet proti Belgie*, č. 926/05.

²⁰ Viz § 51 s. ř. s.

Nová právní úprava ústního jednání je tedy bezpochyby souladná s čl. 6 Úmluvy.²¹ Vedle možnosti navazujícího soudního přezkumu totiž stanoví povinnost ústního jednání spojeného se zjišťováním stavu věci (a tedy klíčovou otázkou dokazování) a zajišťuje též prostor pro uplatnění dalších práv obviněného prostřednictvím jednání na jeho žádost, což je mimochodem i v souladu se závěry ESLP, že práva na spravedlivý proces se lze vzdát.²² Ve skutečnosti jde nová úprava stále nad rámec minimálních požadavků judikatury ESLP. Dlužno totiž dodat, že u bagatelních deliktů došel ESLP tak daleko, že akceptoval i případy, kdy k ústnímu (a tedy i veřejnému) projednání věci nedošlo vůbec, tj. ani v soudním řízení (rozlišování „tvrdého jádra“ trestního práva a jiných deliktů). V této souvislosti bývá obvykle zmiňován rozsudek velkého senátu ve věci *Jussila proti Finsku*, v němž byla zohledněna mj. i nízká výše hrozící sankce.²³ Jinými slovy, záruky čl. 6 Úmluvy nejsou absolutní, a lze je aplikovat diferencovaně v závislosti na povaze daného deliktu. Tu si lze také ve vztahu k nové právní úpravě klást otázku, jestli právě i výše hrozící sankce může být kritériem pro posouzení nezbytnosti nařízení ústního jednání na žádost obviněného? Např. u některých dopravních přestupků? Pokud totiž obviněnému hrozí v zásadě zanedbatelná sankce, nepochybně to ovlivňuje i onu nezbytnost uplatnění jeho práv v průběhu ústního jednání. Pro srovnání lze poukázat též na případ *Subadolc proti Slovinsku*²⁴, v němž ESLP v situaci, kdy spis v řízení o dopravním přestupku obsahoval dostatečné podklady pro rozhodnutí, neshledal porušení čl. 6 ani tehdy, pokud žádost o nařízení jednání odmítl správní soud. Na tomto místě dlužno dodat, že tzv. změnový zákon²⁵ do jisté míry nekonceptně vyloučil použití

²¹ Když výše poukazují na důvodovou zprávu k novému zákonu, ta se na rozdíl od Úmluvy výslovně nevypořádala s čl. 38 odst. 2 Listiny. Východiska platná pro Úmluvu lze ovšem vztáhnout i na úpravu národní. Ústavní soud sice např. v nálezu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02 jasně dovodil, že čl. 38 odst. 2 Listiny dopadá i na přestupkové řízení (tehdejší § 74 zákona o přestupcích), učinil tak ale právě v návaznosti na čl. 6 Úmluvy a zejména na tehdejší nedostatečnou úpravu soudního přezkumu. Z toho dovozují, že po zavedení plné jurisdikce postačí naplnění práv v řízení před soudem.

²² Rozsudek ze dne 21. 2. 1990, *Håkansson a Sturesson proti Švédsku*, stížnost č. 11855/85.

²³ Rozsudek ze dne 23. 11. 2006, *Jussila proti Finsku*, stížnost č. 73053/01. Blíže k tomu viz KMEC, J., D. KOSAŘ, J. KRATOCHVÍL a M. BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, Velké komentáře, s. 565 a násl.

²⁴ Rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 17. 5. 2011, *Subadolc proti Slovinsku*, stížnost č. 57655/08.

²⁵ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

§ 80 odst. 2 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky u jednotlivých řízení (hospodářská soutěž, veřejné zakázky apod.) před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a konání ústního jednání tedy ponechal čistě na úvaze Úřadu. Z hlediska hrozící sankce jde přitom mnohdy o delikty nejzávažnější.

Dříve než sestoupíme z této ústavněprávní roviny, můžeme tedy konstatovat, že požadavky práva na spravedlivý proces ve skutečnosti žádné přísné a nepřekročitelné mantinely pro ústní jednání v přestupkovém řízení nestanoví. Není proto úplně oprávněné kritizovat zákonodárcem přijaté řešení institutu ústního jednání z těchto pozic. Novou úpravu jednání na žádost považuji za problematickou, neztotožňuji se však např. s P. Kolmanem v tom, že ustanovení o ústním jednání na žádost obviněného bude potřeba právě s ohledem na judikaturu vysokých soudů (a právo být slyšen) vykládat ve prospěch vyhovění jeho žádosti.²⁶ Jak jsem dovedil shora, čistě z ústavněprávního hlediska nelze vyvozovat, že by snad žádosti obviněného mělo být zásadně vždy vyhověno. Nebezpečí nové úpravy nevidím ani v tom, že by snad správnímu orgánu poskytovala prostor pro libovůli (a do budoucna by proto měla být nahrazena obligatorním ústním jednáním na žádost).²⁷ Samotnou fakultativnost ústního jednání totiž nelze z pohledu ústavní souladnosti považovat za problémovou. Problematickost úpravy tkví podle mého názoru spíše v její praktické (ne)použitelnosti a s tím spojené zneužitelnosti k procesním obstrukcím.

5 KRITICKÉ ZHODNOCENÍ NOVÉ ÚPRAVY ÚSTNÍHO JEDNÁNÍ

Nyní se tedy dostávám k bližšímu posouzení úpravy ústního jednání. Od počátku bylo mým úmyslem zaměřit se zejména na klíčovou (a problematickou) novinku, a to úpravu ústního jednání na žádost obviněného. V ostatním totiž úprava § 80 zákona o odpovědnosti za přestupky významnější otázky nevyvolává: ústní jednání je z povahy věci (a tradičně) nutno nařídit, pokud je to potřebné ke zjištění stavu věci, typicky kvůli výsledku

²⁶ KOLMAN, P. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti. *Bulletin advokacie*, 30. 9. 2016. Dostupné z: <http://www.bulletinadvokacie.cz>

²⁷ Srov. GRYGAR, op. cit., sub 14.

svědků. Stejně tak důvod obligatorního ústního jednání u mladistvého je zřejmý.²⁸

Pokud se tedy podíváme na předpoklady ústního jednání na žádost obviněného, můžeme rozlišit i) žádost obviněného a za ii) skutečnost, že ústní jednání je nezbytné pro naplnění jeho práv. Zákon o odpovědnosti za přestupky nestanoví bližší podmínky pro podání žádosti, lze tak mít za to, že je možné ji podat v zásadě jakoukoliv formou a kdykoli v průběhu přestupkového řízení, tj. i v řízení odvolacím. K tomuto závěru ostatně shodně dospívá i odborná veřejnost.²⁹ Podle mého názoru je ale taková možnost značně nekonceptční a ještě volnější, než v případě § 74 starého přestupkového zákona, kde bylo ústní jednání výslovně omezeno jen na řízení v prvním stupni. Význam ústního jednání za stavu, kdy ve věci již bylo rozhodnuto a obviněný má možnost veškerá tvrzení uvést v odvolání, pokládám za značně omezený. Stojím proto na stanovisku, že při posuzování žádosti obviněného v odvolacím řízení bude možné z hlediska nutnosti naplnění jeho procesních práv přihlídnout též k fázi řízení, kdy byla učiněna – bude tak snadnější žádosti nevyhovět. *De lege ferenda* pak považuji za vhodné možnost ústního jednání na žádost (pokud by mělo v právní úpravě setrvat) jasně omezit jen na řízení v prvním stupni.

S podáním žádosti o ústní jednání úzce souvisí též povinnost správního orgánu o této možnosti obviněného náležitě poučit. Ani v tomto případě zákonodárce nestanovil bližší pravidla, nicméně není pochyb, že poučení o možnosti žádat ústní jednání by mělo být obviněnému dáno co nejdříve; ideálně s oznámením o zahájení řízení. Shodně s L. Potěšilem mám za to, že pouze včasné poučení umožní efektivní uplatnění práva žádat ústní jednání.³⁰

Přejdeme již ale k předpokladu ad ii), tj. posouzení, zda je ústní jednání pro naplnění práv obviněného nezbytné. Tento předpoklad není v rámci úpravy ústního jednání nijak novým, obdobnou textaci najdeme v § 49 odst. 1

²⁸ Přestože si lze klást otázku, jestli je z pohledu realizace práva na obhajobu (na vyjádření se) dán věcný rozdíl mezi mladistvým a dospělým pachatelem, odchylka vychází z čl. 32 odst. 1 Listiny, který zaručuje zvýšenou zákonnou ochranu dětí a mladistvých.

²⁹ Srov. např. POTĚŠIL, L. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23–24; či GRYGAR, op. cit., sub 14.

³⁰ POTĚŠIL, op. cit.

správního řádu. Na druhou stranu, v oblasti správního trestání nabývá – též v kontextu toho, že o zamítnutí žádosti obviněného je vydáváno usnesení, jež musí být odůvodněno a jež může být napadeno odvoláním – jiný rozměr. Kdy tedy bude nutné nařídit ústní jednání na požádání obviněného?

Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky uvádí v této souvislosti jediný konkrétní příklad – návrh obviněného na konfrontaci³¹; o konfrontaci se svědky a možnosti klást jim otázky hovoří též komentářová literatura.³² Ta také uvádí, že vzhledem k požadavku na rychlé vyřízení věci (a možné obstrukce účastníků řízení) je třeba zvažovat, zda je nařízení ústního jednání skutečně nezbytné k uplatnění práv obviněného a zda nepostačí toliko písemné vyjádření. Rovněž vycházejí ze shora popsané praxe vtahující se k § 49 odst. 1 správního řádu a dřívějším správním deliktům, by bylo možné říci, že jednání zásadně nařizovat netřeba, ledaže je to v daném případě skutečně odůvodněné.

Oproti tomu metodický výklad Ministerstva vnitra je takový, že by obviněnému mělo být vyhověno ve většině případů, ledaže by šlo o „*případy zjevného zneužití práva*“.³³ Ministerstvo vnitra se tak, obdobně jako doktrína³⁴, přiklonilo na stranu co nejširšího uplatnění práv obviněného. Osobně se k tomuto výkladu taktéž přikláním, ale jen do jisté míry. Souhlasím, že v pochybnostech bude nutné rozhodnout ve prospěch práv obviněného a ústní jednání nařídit. Jsem ovšem toho názoru, že bude rovněž značně záležet na obsahu a odůvodnění žádosti obviněného. Pokud obviněný dostane prostor se k věci vyjádřit písemně a sám neuvede žádné konkrétní důvody, proč považuje ústní jednání za nezbytné, nedomnívám se, že by měl správní orgán sám – pouze s ohledem na obecný význam ústního jednání – důvody pro (ne) nařízení jednání podrobněji zkoumat. Vycházím z premisy, že je na obviněném, aby předestřel (nikoli nutně prokázal) onu nezbytnost ústního jednání,

³¹ Sněmovní tisk č. 555/0, op. cit., s. 196.

³² Pokud naopak obviněný nebude komunikovat a bude zřejmé, že se nedostaví, nařízení ústního jednání nutné nebude. JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 688 a násl.

³³ MINISTERSTVO VNITRA. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018), s. 60. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx

³⁴ Viz již zmínění KOLMAN, op. cit., sub 24; GRYGAR, op. cit., sub 14; POTĚŠIL, op. cit., sub 27.

a pokud tak neučiní, lze mít za to, že potřeba ústního jednání fakticky dána není. Souhlasím s L. Potěšilem v závěru, že tíhu posouzení nezbytnosti nařízení ústního jednání je nutné klást na bedra správního orgánu³⁵, mám však za to, že případná pasivita obviněného (bez toho, aby potřeba ústního jednání jinak jasně vyplývala z konkrétních okolností dané věci) může vést k zamítnutí jeho žádosti, aniž by bylo nutné tento krok podrobněji odůvodnit. Podobný přístup přitom můžeme nalézt právě i ve vztahu k § 49 odst. 1 správního řádu.³⁶

Jinou otázkou je praktická stránka věci, tj. skutečnost, že zákonodárce posouzení nařízení ústního jednání formalizoval a správnímu orgánu v případě zamítnutí žádosti uložil rozhodnout usnesením. Usnesení se doručuje obviněnému a ten proti němu může podat odvolání (byť to nemá odkladný účinek).³⁷ Tím vlastně v rámci přestupkového řízení vzniká další dílčí proces. Možný obstrukční potenciál této úpravy může být zvýrazněn např. i opakovaným podáváním žádostí, kdy po zamítnutí žádosti, odvolání a následném potvrzení nadřízeným orgánem, účastník podá žádost novou, v níž uplatní jiné důvody a vyvolá tak opakování celé situace. Žádoucí by proto bylo omezení možnosti opakování žádosti jen na ty důvody, které nemohl účastník uvést dříve.³⁸

Namísto jasných a jednoduchých pravidel tak nová právní úprava přináší jen další možné komplikace a dává účastníkům řízení nástroj, jak přestupkové řízení „zaplevelit“ dalšími procesními návrhy. Správní orgány budou mnohdy stát před volbou, jestli nařídít ústní jednání na základě zcela bezobsažné žádosti i v případech, kdy je zjevné, že jednání nemůže nic přinést, anebo volit cestu zamítnutí žádosti, jež bude vyžadovat alespoň nezbytné odůvodnění a poskytne prostor účastníku k podání odvolání a tím často též k prodloužení řízení (ústní jednání tak mnohdy může být rychlejší alternativou

³⁵ POTĚŠIL, op. cit., sub 27.

³⁶ Dle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2010, č. j. 62 Ca 94/2008-130 není správní orgán povinen nařídít ústní jednání, pokud z žádosti (podnětu) účastníka neplyne žádná konkrétní otázka, která by na ústním jednání měla být řešena. Převzato z: POTĚŠIL, L., D. HEJČ, F. RIGEL a D. MAREK. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 257 a násl.

³⁷ § 76 odst. 5 správního řádu.

³⁸ Pro úplnost je potřeba říci, že samostatný soudní přezkum rozhodnutí odvolacího orgánu nepřípadá v úvahu, neboť jde o rozhodnutí upravující vedení řízení ve smyslu § 70 s. ř. s. Obdobně také POTĚŠIL, op. cit., sub 27.

vydání usnesení a následného odvolání). Námitky stran rozhodování o nařízení ústního jednání budou pak jistě oblíbené rovněž v případech žalob proti konečnému rozhodnutí ve věci. A nyní je samozřejmě otázkou, jak se k této problematice budou správní soudy stavět.

Jednoznačnou odpověď nám poskytne až judikatura, jež se s nápadem nových věcí bude vytvářet. Aktuálně lze nalézt jediný případ, kdy se správní soud § 80 zákona o odpovědnosti za přestupky zabýval.³⁹ A nutno říci, že Krajský soud v Praze pojal otázku nařízení ústního jednání velmi benevolentně a zjednodušeně, když v právní větě dovodil, že správní orgán je při úvaze, zda ústní jednání nařídí, vázán pouze zásadou zákazu zneužití správního uvážení. Otázka nařízení ústního jednání totiž nebyla v dané věci vůbec problematická a učiněný závěr nijak nereflakuje § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Na odpověď si tedy budeme muset ještě počkat. Do té doby bude zřejmě žádoucí nařizovat ústní jednání pro jistotu téměř vždy.

6 ZÁVĚR

Nejen bedlivý čtenář jistě pochopil, že nová úprava ústního jednání zamýšlené zjednodušení zrovna nepřináší. Namísto v zásadě osvědčeného užití úpravy správního řádu v případech dřívějších jiných správních deliktů, přišel zákonodárce s novinkou (kompromisem) spočívajícím v zavedení jednání na žádost. A aby předešel povinnosti konat ústní jednání obligatorně a tím i možným obstrukcím účastníků řízení, omezil jej jen na případy, kdy je to pro naplnění práv obviněného nezbytné. Hned vzápětí se ovšem jak samotný předkladatel zákona (Ministerstvo vnitra), tak odborná veřejnost shodly v tom, že ústní jednání bude nutné nařídít k žádosti obviněného takřka vždy. A do doby, než se v tomto ustálí správní a zejména soudní praxe, to také lze i podle mého názoru jediné doporučit. Můžeme tedy předpokládat, že v praxi se oproti předchozímu stavu (prozatím) nic podstatného nezmění.

Pokud bych měl ale přesto zmínit některá kritéria, která by mohla být zohledněna při posouzení nezbytnosti nařízení ústního jednání, určitě bude záležet

³⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2018, č. j. 44 A 16/2018-21.

na samotném zdůvodnění žádosti. Zohledněno by mělo být také to, v jaké fázi řízení byla žádost podána. Vzhledem k tomu, že z pohledu zjištění skutkového stavu by se gros mělo odehrávat na I. stupni, nevidím moc opodstatněné žádat ústní jednání až v odvolacím řízení. V duchu judikatury ESLP navazující na věc *Jussila* se jako možné kritérium nabízí též závažnost daného deliktu. V případě deliktů s horní sazbou několik málo tisíc korun lze těžko dovozovat skutečně závažný zásah do práv obviněného, proto zde není dána tak intenzivní potřeba poskytnout obviněnému celou paletu procesních práv; zvláště pokud by obviněný netvrdil konkrétní důvody pro konání ústního jednání. Potom by dle mého bylo možné paušálně říci, že ústní jednání není nezbytné.

Zároveň, byť se to může jevit nyní ještě předčasné, mám za to, že by do budoucna mělo dojít ke změně právní úpravy. V zásadě si umím představit hned tři modely. Prvním z nich by bylo zavedení automatického jednání na žádost. Vedle srozumitelnější úpravy pro účastníky řízení by správním orgánům také odpadla povinnost posuzovat potřebu ústního jednání a případně vydávat usnesení o zamítnutí. Tento model ovšem neřeší mnohdy zjevnou nadbytečnost ústního jednání (nejen) u bagatelních deliktů. Druhou možností by byla již zmíněná diferenciací deliktů podle jejich závažnosti (výše horní sazby pokuty) – u méně závažných deliktů by se ústní jednání nařizovalo jen, pokud by to správní orgán posoudil jako potřebné, u závažnějších na žádost obviněného. Třetím modelem by mohla být prostá aplikace úpravy v § 49 odst. 1 správního řádu, jež u správních deliktů dříve nevyvolávala problémy. K tomuto se také přikláním.

Literature

- JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1.
- GRYGAR, T. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, 2017, č. 12.
- KMEC, J., D. KOSAŘ, J. KRATOCHVÍL a M. BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, 1687 s., Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

KOLMAN, P. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti. *Bulletin advokacie*, 2016.

POŠVÁŘ, J. *Nástin správního práva trestního. II, O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Studijní vyd. Brno: Nákladem Čsl. akadem. spolku „Právník“, 1946.

POTĚŠIL, L., D. HEJČ, F. RIGEL a D. MAREK. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

POTĚŠIL, L. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23–24.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

Jiné elektronické zdroje

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky. Sněmovní tisk č. 555/0, digitální repozitář PS PČR, 7. volební období, zvláštní část. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. (2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018), 88 s. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>

Contact – e-mail

348229@mail.muni.cz

Nečinnost správních orgánů při projednávání přestupků

Jakub Martinec

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno;

Kancelář veřejného ochránce práv

Abstract in original language

Nedílnou součástí základních zásad činnosti správních orgánů je požadavek, aby správní orgány vyřizovaly věci bez zbytečných průtahů. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, stejně jako správní řád, proto obsahují řadu ustanovení specifikujících lhůty, v nichž musí jednotlivé přestupkové orgány stihnout učinit konkrétní úkony. Autor příspěvku se ve své praxi (právník oddělení veřejného pořádku Kanceláře veřejného ochránce práv) pravidelně setkává s tím, že příslušné orgány uvedené lhůty nedodržují. V příspěvku se proto zaměří nejenom na to, jaké lhůty musejí správní orgány dodržet, ale pojedná i o tom, jaké důsledky má event. nečinnost těchto orgánů na účastníky řízení, osoby přímo postižené spácháním přestupku a oznamovatele přestupků.

Keywords in original language

Správní trestání; přestupek; nečinnost; průtah; řízení; lhůta.

Abstract

It is a vital part of the principles governing the public bodies to deal with the cases without undue delays. The Misdemeanour Liability Act as well as the Administrative Proceedings Code entail many provisions setting forth the periods of limitation – the public bodies have to manage to make particular steps within these periods. The author of the article, as a lawyer in the Office of the Public Defender of Rights, regularly encounters the cases, where the bodies failed to prevent undue delays. Therefore, article aims not only at the provisions stipulating the periods of limitation, but also at the consequences thereof (i. e., how it can affect parties to the proceedings, individuals harmed by a misdemeanour and those, who have reported the misdemeanour).

Keywords

Administrative Sanctions; a Misdemeanour; Undue Delays; Proceedings; a Period of Limitation.

1 ÚVOD

Ten správní orgán, který v konkrétní záležitosti neučinil požadovaný úkon (resp. úkony), nebo je učinil po lhůtě, kterou mu zákon pro daný úkon stanoví (event. po lhůtě přiměřené), zatížil řízení, jež vede, **nečinností**, a způsobil vznik právem reprobovaného jevu – tzv. **průtahu**.¹

Není přitom podstatné, zda příslušný orgán upadl do pasivity a ve věci přestal provádět jakékoliv úkony, anebo vyvíjí aktivitu, kterou nemůže neučiněný úkon provést či nahradit. Výsledkem je stav, kdy ten konkrétní adresát veřejnosprávního působení, jenž oprávněně očekává projednání věci ve stanovené či přiměřené lhůtě, byl na svém právu dotčen.

Zákon o veřejném ochránci práv výslovně vybízí ochránkyni k tomu, aby pomáhala osobám dotčeným nečinností úřadů.² Z toho důvodu se i já při plnění svých úkolů zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv setkávám s případy osob nespokojených s přístupem, jaký má orgán projednávající přestupky k jejich konkrétní záležitosti. Svůj příspěvek do konference Dny práva proto pojmám nejen jako nástin zákonných norem a pravidel spojených s aplikací zákona o odpovědnosti za přestupky správním orgánem, ale i jako náhled do praktické činnosti ochránkyně a jejich zkušeností získaných výkonem působnosti, k níž ji povolal zákon.³

¹ V případě průtahu jde o tak vžitý a všeobecně srozumitelný pojem, že jej zákonná úprava běžně používá, aniž by jej definovala. Přesto si dovoluji výslovně uvést, že *průtahem* v tomto příspěvku rozumím časový úsek neakceptovatelné délky, v jehož průběhu správní orgán neprovedl takový úkon, jenž měl udělat, a zapříčinil tak nepřiměřenou délku daného správního řízení.

² Srov. ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³ Od roku 2014 vyřizuje podněty týkající se přestupkové agendy zástupce veřejné ochránkyně práv JUDr. Stanislav Krčec, kterého ochránkyně v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv pověřila výkonem této agendy. Píšu-li proto dále v textu tohoto příspěvku o aktuálních poznatcích a doporučeních vyslovených po prošetření podnětů, jimiž se na ochránkyni obrátili stěžovatelé v záležitostech přestupků, připisují je přímo zástupci ochránkyně. On sám totiž vydal jednotlivé zprávy o šetření a stanoviska vztahující se k této oblasti.

Srov. Rozdělení působnosti mezi veřejnou ochránkyní práv a jejím zástupcem. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [on-line]. Brno [cit. 19. 1. 2019]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/rozdeleni-pusobnosti/>

Pro zástupce ochránkyně připravuji podklady k vyřízení těch podnětů, jež upozorňují na projednávání přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Až na výslovně označené výjimky však tento článek zaměřím na procesní pravidla platná při projednávání přestupků obecně, tedy i těch protiprávních jednání, která se až do dne 30. 6. 2017 označovala za různé typy správních deliktů.

2 PRÁVO NA PROJEDNÁNÍ VĚCI BEZ PRŮTAHŮ – PŘIMĚŘENÉ LHŮTY DLE MEZINÁRODNÍCH I VNITROSTÁTNÍCH PRAMENŮ

Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů patří mezi práva zaručená Listinou základních práv a svobod.⁴ Ustanovení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod⁵ (dále „Úmluva“) pak zakládá právo na projednání věci v přiměřené lhůtě orgánem, který rozhoduje o oprávněnosti jakýchkoliv trestních obvinění, mezi které Evropský soud pro lidská práva pravidelně řadí i přestupky.⁶

Co se týče vnitrostátního práva, dva české zákony výslovně uznávají existenci tzv. principů dobré správy: ve specifické souvislosti vzájemné spolupráce správních orgánů je zmiňuje ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu,⁷ v mnohem obecnější rovině (formou požadavku na konání úřadů směrem k veřejnosti) je pak uvádí ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci

⁴ Viz ustanovení čl. 38 odst. 2 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. Práva zakotvená v citovaném článku Listiny náležejí především účastníkům soudních řízení (srov. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, Obecný výklad k čl. 38 Listiny.

Ústavní soud však za porušení ústavně zaručeného práva projednat věc „bez zbytečných průtahů“ plynoucího z čl. 38 odst. 2 Listiny běžně považoval i „jiný zásah orgánu veřejné moci“ – správního orgánu. Srov. publikaci HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vyd. s. 575 a 576. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Dále srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01 (N 102/23 SbNU 35) a nálezy Ústavního soudu, ze dne 28. 8. 2001 sp. zn. IV. ÚS 146/01 (N 129/23 SbNU 241). Oboje dostupné z: <http://www.usoud.cz>

⁵ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. 575, 581–582 a tam citovaná judikatura.

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

práv. Sám ochránce tento zákonný požadavek konkretizoval v nelegislativním materiálu „Principy dobré správy“, do kterého zařadil i princip včasnosti: rozumí jím vyřizování jednotlivých podání v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, jakož i časově účelné zahajování i dokončování správních řízení.^{8,9}

Základem pro posouzení, zda se správní orgán ocitl svou (ne)aktivitou v průtahu, je srovnání délky skutečné doby bez požadovaného úkonu se lhůtou, jež zákon pro takový úkon stanoví.

Řadu norem, podle kterých má správní orgán příslušný k projednání přestupku (dále také „přestupkový orgán“)¹⁰ postupovat v přestupkovém řízení, anebo ještě i před jeho zahájením, nalezneme v procesní části zákona o odpovědnosti za přestupky. A právě v této úpravě jsou zakotveny lhůty, v jejichž rámci je přestupkový orgán povinen provést specifikované úkony; další lhůty, jež je povinen dodržet, stanoví podpůrná úprava správního řádu.

Nečinností přestupkového orgánu při projednávání přestupku však nemusí být pouze nedodržení jmenovaných lhůt: v souladu se zásadou rychlosti se adresát veřejnosprávního působení může domáhat toho, aby jeho věc byla projednána v přiměřené době.¹¹ Toto právo se totiž vztahuje na všechny jednotlivé úkony správního orgánu, tedy i na ty, jejichž provedení není vyžadováno v rámci přesně vymezené lhůty.¹²

⁸ Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv - ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 13. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

⁹ K návaznosti Principů dobré správy sestavených veřejným ochráncem práv na zákonné ukotvení existence principů dobré správy srov. disertační práci Mgr. Karla Černína, Ph.D. Srov. ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy*. Brno, 2017, s. 59. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/u55dd?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3DPrincipy%20dobr%C3%A9%20spr%C3%A1vy%20agenda:th%26start%3D1> [cit. 19. 01. 2019]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

¹⁰ Přestupkovým orgánem rozumím v tomto článku jak správní orgány, tak komise zřízené starostou jako zvláštní orgány obce – srov. ustanovení § 61 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Srov. ustanovení § 6 odst. 1 věty druhé správního řádu.

¹² Srov. také ustanovení § 13 odst. 1 věty třetí zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

3 LHŮTY PRO PROVEDENÍ ÚKONU STANOVENÉ ZÁKONEM

3.1 Postup před zahájením řízení

Zákon o odpovědnosti za přestupky nepřevzal dřívější právní úpravu, která umožňovala zahájit řízení o přestupku úkonem „zvenci“ – **návrhem na projednání přestupku**,¹³ jež byla oprávněná podat osoba poškozená přestupkovým jednáním, přičemž se muselo jednat jen o přestupky vybraných skutkových podstat.¹⁴ Dnes se všechna přestupková řízení zahajují z moci úřední – přestupkový orgán je přitom povinen projednat všechny přestupky, o kterých se dozví.^{15, 16}

Situace, kdy se o spáchání přestupku dozvěděl sám přestupkový orgán přímo a řízení tak zahajuje na základě poznatku z vlastní činnosti, je pravidlem v případě tzv. kontrolních orgánů.¹⁷ Ty nejprve v rámci svých oprávnění provedou kontrolu, a zjistí-li naplnění skutkové podstaty přestupku kontrolovanou osobou, zahájí přestupkové řízení o uložení správního trestu. V případě přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku je naopak mnohem častějším jevem, že orgán příslušný k projednání daného přestupku obdrží oznámení, které mu předal jiný správní orgán, policie¹⁸, nebo právnická či fyzická osoba (dále „oznamovatel“).

¹³ Srov. ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do dne 30. 6. 2017.

¹⁴ Srov. ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích.

¹⁵ Ustanovení § 78 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁶ Pokud však správní orgán nazná, že dané jednání nevykazuje všechny pojmové znaky přestupku (nenaplnilo tedy formální a/nebo materiální stránku přestupku – viz definici v ustanovení § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky), řízení o přestupku samozřejmě nezahajuje.

¹⁷ K definici pojmu „kontrolní orgán“, jak s ním pracuje zástupce ochránkyně, srov. ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., a také publikaci GABRIŠOVÁ, V. Kontrolní orgány. *Sborník Stanoviska veřejného ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 9. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf [cit. 26. 01. 2019].

¹⁸ Pojmem „policie“ v tomto příspěvku rozumím orgán policie ve smyslu ustanovení § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie.

Nahlásí-li oznamovatel delikt ní jednání policii, a ta vyhodnotí, že by se mohlo jednat o přestupek, vznikne jí povinnost oznámit dané jednání bezodkladně příslušnému přestupkovému orgánu.¹⁹ Vůči obecnému ustanovení zakotvujícím zmíněnou lhůtu „bez zbytečného odkladu“ stojí zvláštní právní úprava, která policii ukládá oznámit jednání nasvědčující **některé z vyjmenovaných skutkových podstat** přestupků **do 30 dnů** ode dne, kdy se o přestupku dozvěděla.²⁰ Do uplynutí uvedené třicetidenní lhůty je policie v případě některého ze zákonem jmenovaných přestupků povinna provést tzv. předšetření²¹ – to znamená, že zjistí osobu podezřelou ze spáchání přestupku a zajistí důkazní prostředky nezbytné pro pozdější dokazování.²² Zároveň musí policie ve stejné lhůtě 30 dnů vyrozumět oznamovatele o provedených opatřeních; tato povinnost ji však stíhá pouze tehdy, pokud oznamovatel o takové vyrozumění požádal.²³

Dodávám, že policie při plnění jmenovaných povinností dle zákona o odpovědnosti za přestupky nejedná v pozici orgánu činného v trestním řízení. Oznamovatel, který není spokojen s tím, jak (či jak rychle) policie v dané věci postupuje, může tedy vedle jiných prostředků nápravy využít i zaslání podnětu zástupci ochránkyně²⁴ (pro podrobnější informace k možnostem oznamovatele v takové situaci viz níže část 5.2 tohoto příspěvku).

Přestupkový orgán, jenž obdržel oznámení takového přestupku, k jehož projednání je příslušný, musí posoudit, zda existuje důvod pro odložení věci; pokud žádný důvod k odložení neshledá, zahájí řízení o přestupku.

¹⁹ Ustanovení § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky.

²⁰ Ustanovení § 74 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

²¹ Viz publikaci MINISTERSTVO VNITRA, odbor legislativy a koordinace předpisů. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018. Praha, 2018, s. 52 a 53 [cit. 27.01.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-ucinný-od-1-7-2017.aspx>

²² Takto musí policie postupovat tehdy, nasvědčují-li okolnosti spáchání některého z vybraných skupin přestupků – viz ustanovení § 74 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

²³ Ustanovení § 74 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky.

²⁴ Jelikož se tedy nejedná o výslovnou vyluku z působnosti veřejné ochránkyně práv dle ustanovení § 1 odst. 9 zákona o veřejném ochránci práv (postup orgánu činného v trestním řízení), mohla by ochránkyně v souladu s ustanovením § 14 stejného zákona zahájit šetření takového podnětu.

K odložení oznámení má přestupkový orgán k dispozici až 60 dnů.²⁵ Dřívější zákon o přestupcích mu přiznával rovněž až 60 dnů na to, aby – v případě, že věc neodloží – zahájil řízení.²⁶ Současný zákon o odpovědnosti za přestupky žádnou speciální lhůtu pro zahájení řízení nestanoví; aplikuje se tedy subsidiární ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu, podle kterého je přestupkový orgán nečinný už tehdy, nezahájil-li řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední²⁷ (v případě těch přestupkových řízení, k jejichž zahájení je třeba souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku, pobeží 30denní lhůta pro zahájení takového řízení ode dne doručení souhlasu přestupkovému orgánu).²⁸

Vůči přestupkovým orgánům tak v porovnání se starou úpravou došlo k reálnému zpřísnění, když na zahájení řízení mají o polovinu méně času. Zůstává otázkou, zda-li byl takovýto krok zákonodárce žádoucí, neboť dle poznatků zástupce ochránkyně měly některé přestupkové orgány problémy stíhat už dřívější šedesátidenní lhůtu k zahájení řízení.

K tomu, aby se oznamovatel přestupku mohl bránit proti případné nečinnosti při nakládání se svým oznámením, musí získat nezbytné informace o tom, jaké kroky přestupkový orgán doposud učinil (provedl-li vůbec nějaké). Na oznámení přestupku se subsidiárně uplatní ustanovení § 42 správního řádu o podnětech k zahájení řízení z moci úřední.²⁹ Přestupkový orgán dle něj oznamovatele do 30 dnů vyrozumí o tom, jak s podnětem (tj., v tomto případě s oznámením přestupku) naložil; takovou povinnost má však přestupkový orgán pouze tehdy, pokud oznamovatel o vyrozumění požádal.

²⁵ Srov. ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky: „*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.*“

²⁶ Ustanovení § 67 odst. 3 zákona o přestupcích.

²⁷ Výklad, že i podle současné úpravy činí lhůta na zahájení řízení 60 dnů, protože tato lhůta *a contrario* vyplývá z ustanovení o maximální délce doby k odložení oznámení, je třeba odmítnout: zmíněná 60denní doba se totiž vztahuje pouze k situacím, kdy byl přestupek oznámen (tj. přestupkový orgán jej nezjistil z vlastní činnosti), a především, existuje výslovná úprava zmíněného ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu hovořící přímo o lhůtě k zahájení řízení.

²⁸ Viz *Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 5. 9. 2017* [online]. Praha: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, s. 10 [cit. 27. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisky-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

²⁹ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 638 a 658.

Problém s realizací vyrozumění může nastat tehdy, pokud oznamovatel podává informaci o zaznamenaném deliktním jednání policii; žádá-li totiž v daném oznámení o vyrozumění, má právo toliko na to, aby jej policie vyrozuměla o tom, zda oznámení sama odložila či předala příslušnému orgánu. Pokud policie přestupek, o němž se dozvěděla od oznamovatele, oznámila přestupkovému orgánu, má už před tímto orgánem roli oznamovatele ona. Oznamovatelova žádost o vyrozumění se tedy na přestupkový orgán nevztahuje a nezavazuje jej k ničemu. Zástupce ochránkyně proto oznamovatelům doporučuje, aby se poté, kdy obdrží vyrozumění policie o oznámení přestupku přestupkovému orgánu, sami obrátili na přestupkový orgán podnětem dle ustanovení § 42 správního řádu a získali tak právo na vyrozumění, zda přestupkový orgán shledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.

3.2 Řízení o přestupku

Je-li přestupkový orgán příslušný k projednání oznámené věci a neshledá důvod k jejímu odložení (popř. získá souhlas alespoň jedné osoby přímo postižené spácháním přestupku u těch přestupků proti občanskému soužití a proti majetku, u kterých to zákon vyžaduje),³⁰ zahájí řízení o přestupku. Jelikož se bude jednat výlučně o řízení zahajované z moci úřední, dojde k jeho zahájení dnem doručení oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku (nebo ústním vyhlášením takového oznámení).³¹

Přestupkový orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu,³² nejpozději však do 60 dnů ode dne zahájení řízení³³ – zákon o odpovědnosti za přestupky totiž stanoví základní lhůtu³⁴ (navazující na preferovanou bezodkladnost) pro vydání rozhodnutí v dvojnásobné výši oproti subsidiární

³⁰ Ustanovení § 79 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a ustanovení § 7 odst. 7 a § 8 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb.

³¹ Ustanovení § 78 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

³² Ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu.

³³ Ustanovení § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky.

³⁴ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky uvádí citované ustanovení jako obecnou úpravu lhůty pro vydání rozhodnutí o přestupku, přičemž zvláštní zákony mohou obsahovat speciální lhůtu. Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Poslanecká sněmovna P ČR* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 7. volební období, 2013-2017, Sněmovní tisk 555/0. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=555 & CT1=0> [cit. 12. 01. 2019].

úpravě správního řádu.³⁵ Zástupce ochránkyně zastává názor, že i tuto komfortnější lhůtu (tj. dvojnásobnou oproti obecné úpravě správního řádu) lze prodloužit až o 30 dnů, a to mimo jiné tehdy, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání,³⁶ které dle současné úpravy není obligatorní součástí přestupkového řízení.³⁷ Vzájemné sčítání několika 30denních dob prodloužení ale není možné - i kdyby nastalo více skutečností prodlužujících základní lhůtu současně, prodlouží se celé řízení pouze o 30 dnů.³⁸

Napadne-li účastník řízení vydané prvoinstanční rozhodnutí odvoláním, musí přestupkový orgán – neshledal-li důvod k provedení autoremedury – opatřit spis vedený ve věci svým stanoviskem k odvolání a předat jej do 30 dnů odvolacímu orgánu (je-li odvolání nepřípustné či opožděné, předá jej už do 10 dnů). Odvolací orgán je pak povinen vydat rozhodnutí o odvolání rovněž nejpozději do 60 dnů.³⁹ Tato lhůta běží ode dne, kdy odvolací orgán převzal spis.⁴⁰

Jestliže přestupkový či odvolací orgán přeruší správní řízení, běh jmenovaných lhůt k provádění úkonů v řízení se zastaví⁴¹ - během trvání takového přerušení se tedy úřad nemůže dopustit průtahů, ledaže nesplní svou povinnost pokračovat v řízení od okamžiku, kdy k tomu jsou splněny podmínky.⁴²

³⁵ Srov. ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu: „*Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, (...).*“.

³⁶ Ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu.

³⁷ Ustanovení § 80 zákona o odpovědnosti za přestupky.

³⁸ Podle publikace VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, se k základní lhůtě pro vydání rozhodnutí připočítá „*dalších až 30 dnů, a to v případě, že je v konkrétním správním řízení třeba nařídít ústní jednání (§ 49) nebo místní šetření (obhlédání věci na místě podle § 54), je-li třeba někoho předvolat (§ 59), někoho nechat předvést (§ 60) nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat (§ 25), nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Uvedený výčet procesních skutečností není možné chápat tak, že by každé z nich odpovídala vždy další třicetidenní lhůta. Možnost připočítat až 30 dnů k obecné třicetidenní době se vztahuje na všechny tyto skutečnosti současně, nikoliv na každou z nich zvlášť.*“ (Viz s. 635 citované publikace).

³⁹ Srov. ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu ve spojení s ustanovením § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky, jež je speciální úpravou k normě obsažené v návěti výše citovaného § 71 odst. 3 správního řádu (viz také BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 552. ISBN 978-80-7598-052-6).

⁴⁰ Ustanovení § 90 odst. 6 věty druhé správního řádu.

⁴¹ Ustanovení § 65 odst. 1 věty třetí správního řádu.

⁴² Ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu.

4 VÝZNAM UPLATŇOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ PROTI NEČINNOSTI

Je žádoucí, aby se přestupkové orgány vyvarovaly nečinnosti. Chrání tím jak veřejný zájem, pro který se přestupky projednávají a event. trestají, tak také práva účastníků řízení.

Osoba podezřelá z přestupku, resp. osoba obviněná, která se účastní řízení, má právo na svou obhajobu. Průtahy při zahájení řízení či jeho vedení ale zhoršují důkazní situaci – některé důkazní prostředky se s plynutím času přirozeně oslabují či dokonce zcela vytrácejí – a mohou tak zabránit i účinné realizaci uvedeného práva.⁴³ Častější je však paradoxně situace, kdy zdlouhavé projednávání přestupku obviněnému vyhovuje: existence odpovědnosti za přestupek je totiž vázaná na běh promlčecí doby, po jejímž uplynutí možnost potrestat přestupek zaniká.

Vést řízení tak, aby došlo k meritornímu projednání věci, je povinností přestupkového orgánu; nicméně i poškozený, osoba přímo postížená spácháním přestupku či oznamovatel jednání mohou svou aktivitou uspišit řízení. Tyto osoby, které se zpravidla cítí dotčeny event. deliktním pachatelovým jednáním, tvoří nejpočetnější skupinu stěžovatelů obracejících se na zástupce ochránkyně v přestupkových záležitostech – jejich hlavní motivací nebývá dosáhnout odškodnění (málokdy je důsledkem přestupku vznik takové škody, jež by šla nahradit už v přestupkovém řízení),⁴⁴ nýbrž získat morální satisfakci a naději, že správní trest odradí pachatele od možné recidivy.

⁴³ Srov. KOPECKÝ, Martin. Problémy nečinnosti veřejné správy při projednávání správních deliktů. In: Nečinnost ve veřejné správě: sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 137 [cit. 19. 01. 2019]. ISBN 978-80-7357-950-0. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_veřejne_sprave.pdf

⁴⁴ Přestupkový orgán může obviněnému uložit povinnost nahradit škodu pouze tehdy, jsou-li splněny tyto podmínky:

- poškozený včas uplatnil nárok na náhradu škody;
- o nároku na náhradu škody nebylo rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, ani takové řízení neprobíhá;
- škoda byla způsobena spácháním přestupku;
- škoda nebyla dobrovolně nahrazena;
- správní orgán má možnost zjistit škodu (aniž by přitom zatížil řízení vznikem značného průtahu) a škodu také spolehlivě zjistí.

Srov. ustanovení § 70 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky a ustanovení § 89 odst. 2 stejného zákona.

Z uvedené skupiny osob dotčených přestupkovým jednáním pachatele je to jen poškozený, komu svědčí výše jmenované právo na projednání věci bez zbytečných průtahů,⁴⁵ resp. právo na projednání věci v přiměřené lhůtě⁴⁶ – je totiž účastníkem řízení, o jehož civilní nárok (právo na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení) ve věci také jde.

Nikdo nemá veřejné subjektivní právo na potrestání pachatele přestupku.⁴⁷ Osoba přímo postižená spácháním přestupku a oznamovatel tak mohou uspíšit nebo vyvolat zahájení přestupkového řízení pouze tím, že přestupkový orgán vyzvou k důslednému dodržování zásady legality.⁴⁸

5 JEDNOTLIVÉ PROSTŘEDKY OBRANY PŘED NEČINNOSTÍ

5.1 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Nevydal-li přestupkový orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nezahájil-li řízení do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících tento postup, anebo neučinil jiný úkon v zákonem stanovené lhůtě či lhůtě přiměřené, zatížil řízení takovou nečinností, proti které je povinen zasáhnout jeho nadřízený orgán.⁴⁹ Pokud popsaná nečinnost trvá i poté, kdy se o ní nadřízený orgán dozvěděl, musí učinit jedno ze stanovených opatření proti nečinnosti.⁵⁰

⁴⁵ Participace oznamovatele, ale ani osoby přímo postižené spácháním přestupku, na přestupkovém řízení není tak silná, aby dané řízení mohli pokládat za „svou věc“ ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny.

⁴⁶ Mezi průlomové situace, ve kterých poskytuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy ochranu nejen před soudy, ale i správními orgány, náleží nejen rozhodování o oprávněnosti trestního obvinění, nýbrž i o občanských právech nebo závazcích.

⁴⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS: „Jádrem obsahem přestupkového řízení je posuzování viny obviněného z přestupku a případné ukládání sankce. Toto posuzování se děje výlučně ve vztahu státu a obviněného z přestupku a má čistě veřejnoprávní povahu – stát zde (až na nečetné výjimky z úřední povinnosti) ve veřejném zájmu stihá jednání naplňující znaky skutkových podstat přestupků, tj. specifických deliktů. (...) Poškozený nemá subjektivní právo na to, aby osoba, kterou označí za pachatele přestupku, nebo jiná osoba, o níž skutečnost, že přestupek spáchala, v přestupkovém řízení vyšla najevo, byla takovou osobou také shledána.“

⁴⁸ Ustanovení § 78 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

⁴⁹ Srov. ustanovení § 80 odst. 1 a 2 a ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

⁵⁰ Ustanovení § 80 odst. 4 písmen a) až d) dává nadřízenému orgánu možnost ať už vstoupit do věci, delegovat ji na jiný správní orgán, prolongovat přestupkovému orgánu zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, anebo přikázat nečinnému přestupkovému orgánu, ať ve stanovené lhůtě učiní potřebná opatření ke zjednáání nápravy nebo vydá rozhodnutí.

Nadřízený orgán má také možnost (nikoliv povinnost) učinit opatření k nápravě tehdy, když se přestupkový orgán ještě nedopustil nečinnosti, z okolností je ale zjevné, že nedodrží některou ze stanovených lhůt⁵¹ – tento specifický postup tedy nesměruje *proti* nečinnosti, nýbrž preventivně chrání před případnou nečinností.

Ustanovení § 80 správního řádu, které definuje nečinnost přestupkového orgánu a které zároveň ukládá nadřízenému orgánu, jak proti ní má z moci úřední zakročit, zavádí samostatný prostředek obrany před nečinností, jež svěřuje do dispozice účastníka řízení – jde o tzv. **žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti**.⁵² Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu pak rozšiřuje možnosti případného využití takové žádosti i na další situace, než je nevydání rozhodnutí ve lhůtě. Podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti díky tomu připadá v úvahu také tam, kde přestupkový orgán nevede řízení, a logicky ji tak může využít i osoba odlišná od účastníka řízení.

5.2 Podnět zástupci ochránkyně

Zástupce ochránkyně považuje za nečinnost ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu také postup, kdy přestupkový orgán odložil oznámení přestupku tam, kde měl zahájit řízení a záležitost projednat. Ačkoliv tedy přestupkový orgán formálně učinil úkon (tj., poznamenal usnesení o odložení věci do spisu), věcně nepostupoval v souladu se zásadou legality a nesplnil svou povinnost zahájit řízení o zjištěném přestupku.

Typickým příkladem takové nečinnosti je – dle poznatků zástupce ochránkyně – velmi rozšířená praxe, kdy přestupkové orgány odkládají oznámení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, avšak nikoliv pro to, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci.⁵³ Namísto tohoto důvodu, pro který je odložení

⁵¹ Ustanovení § 80 odst. 3 věty první správního řádu.

⁵² Ustanovení § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu.

⁵³ Přestupkové orgány by měly před zahájením řízení posuzovat, zda oznámené jednání vykazovalo všechny znaky skutkové podstaty přestupku. K odložení věci podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky mohou přistoupit poté, zjistí-li postupem před zahájením šetření, že oznámené jednání nenaplnilo materiální stránku přestupku (tj., společenskou škodlivost). Srov. *Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13. 3. 2018* [online]. Praha: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, s. 3 [cit. 20.01.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

dle citovaného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky legitimní, podřazují pod ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) situace, kdy nemohou vyloučit důvodnost zahájení řízení, mají nicméně za to, že dokazování v řízení by bylo natolik náročné či jeho výsledek (směrem k prokázání viny pachatele) natolik nejistý, že samotné zahájení a vedení řízení nepovažují za efektivní.

Podnět zástupci ochránkyň je rovněž prostředkem obrany proti nečinnosti. Zákon jej definuje jako prostředek subsidiární⁵⁴ – zástupce ochránkyň má možnost před tím, než přistoupí k šetření podnětu, vyžadovat po stěžovatelích, ať se nejdříve pokusí domoci nápravy situace sami.⁵⁵ Namítají-li stěžovatelé nesprávnost odložení svých oznámení, doporučuje jim zástupce ochránkyň (v souladu s uvedeným závěrem, že takový postup může být nečinností přestupkového orgánu) nejdříve požádat nadřízený orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti. Věci se pak zástupce ochránkyň zabývá tehdy, pokud uvedený prostředek nevede k odstranění tvrzené nečinnosti a stěžovatelé se na zástupce obrátí novým podnětem.

Vydá-li zástupce ochránkyň zprávu o šetření konkrétního podnětu konstatující pochybení, avšak přestupkový orgán, kterému je zpráva určena, po jejím obdržení neodstraní průtah, vznikne zástupci ochránkyň možnost vydat tzv. závěrečné stanovisko. Součástí takového stanoviska je návrh opatření k nápravě.⁵⁶ Zástupce přitom zpravidla nenavrhuje jen odstranění nečinnosti v tom řízení, kterého se podnět týká, nýbrž doporučuje i obecná opatření, jež mají zabránit vzniku průtahů v budoucích řízeních (navrhuje přestupkovému orgánu projednání problému s příslušnými úředními osobami, popř. – formou místního šetření – s nimi projedná prevenci nečinnosti sám; dále může doporučit vydání metodického doporučení, atd.).

⁵⁴ Subsidiární povaha podnětu zástupci ochránkyň vyplývá z výčtu náležitostí takového podnětu specifikovaných v ustanovení § 11 zákona o veřejném ochránci práv. Podle této úpravy musí stěžovatel, mimo jiné, doložit, že již neúspěšně vyzval k nápravě ten úřad, kterého se podnět týká [srov. ustanovení § 11 písm. c) zmíněného zákona].

⁵⁵ Zástupce ochránkyň vyžaduje po stěžovatelích daný aktivní přístup nejenom pro to, že ho k tomu opravňuje zákon, ale i pro jeho potenciální rychlost a praktičnost – vždy je lepší, když svou nečinnost (či jakékoliv jiné pochybení) napraví příslušný úřad sám, než když k tomu musí být nepřímo veden zástupcem ochránkyň.

⁵⁶ Ustanovení § 18 odst. 2 věty druhé zákona o veřejném ochránci práv.

5.3 Ostatní prostředky

Oproti žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti je mnohem méně praktickým prostředkem, jak se mohou dotčené osoby ohradit proti trvajícím průtahům, **podání stížnosti podle ustanovení § 175 správního řádu**. Uplatnění stížnosti je v takové situaci právně problematické: lze ji podat tehdy, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany – v případě nečinnosti ale dotčené osoby disponují možností podat výše rozebranou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Efektivitu stížnosti coby prostředku obrany proti nečinnosti dále snižuje skutečnost, že podanou stížnost prošetřuje ten přestupkový orgán, kterého stěžovatel nařkl z nečinnosti, přičemž na vyřízení takové stížnosti má přestupkový orgán lhůtu 60 dnů ode dne jejího doručení. Z pohledu přestupkového orgánu je délka zmíněné lhůty pro vyřízení stížnosti naopak výhodou: poskytuje mu (ve většině případů) dostatečný prostor pro odstranění nečinnosti. Byť by tedy takový orgán měl vždy vyhodnotit obdržanou stížnost na nečinnost jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu a předat ji svému nadřízenému orgánu, nezřídka ji vyřídí jako stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu.

Zástupce ochránkyne se s popsaným postupem přestupkových orgánů, které stížnost na nečinnost vyřídí podle ustanovení § 175 správního řádu, setkává ve své praxi, a – přes jmenované nevýhody – považuje doklad o vyřízení stížnosti dosvědčující, že její uplatnění nevedlo k odstranění nečinnosti, za dokument, jehož předložením splní stěžovatel požadavek na náležitosti podnětu zástupci ochránkyne.⁵⁷ Proti nakládání přestupkového orgánu se stížností sice stěžovatel ještě může brojit specifickým „opravným prostředkem“ – má právo žádat nadřízený správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti –, tento krok však zástupce ochránkyne ponechává zcela na uvážení stěžovatele. Ke zkompletování podnětu zástupci ochránkyne již doklad o přešetření způsobu vyřízení stížnosti není vyžadován.

Pro úplnost je mezi prostředky obrany proti nečinnosti přestupkových orgánů třeba zařadit i **žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu**, upravenou v ustanovení § 79 soudního řádu správního.⁵⁸ Dodávám

⁵⁷ Viz výše poznámku č. 54.

⁵⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

ale, že tento prostředek je pro většinu osob dotčených přestupkovým jednáním prakticky nevyužitelný: může ji úspěšně podat pouze účastník řízení, který již neúspěšně žádal nadřízený orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti,⁵⁹ a to jen za tím účelem, aby soud uložil přestupkovému orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé;⁶⁰ nelze se tedy jejím prostřednictvím domáhat zahájení řízení. Ještě větším omezením ve využití dané žaloby pro přestupkové řízení je skutečnost, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možné správní řízení zahájit jen z moci úřední a přestupkový orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu⁶¹ – řešená žaloba tak reálně nepokrývá žádné z těch přestupkových řízení, jež byly zahájeny na podkladě oznámení přestupku.⁶²

Stručný výklad o prostředcích obrany proti nečinnosti završím zmínkou o existenci zcela specifického nástroje, kterým je **žádost o přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu**. Tato možnost, jak se domáhat reparace za průtahy či nepřiměřenou délku řízení, má oproti všem výše jmenovaným prostředkům značně odlišný charakter – primárně se jedná o kompenzační prostředek.⁶³ Státu, za který v záležitostech poskytování přiměřeného zadostiučinění jednají ministerstva a jiné ústřední správní úřady,

⁵⁹ Ve smyslu ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu. K tomu viz PRŮCHA, Petr. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu. In: Nečinnost ve veřejné správě: sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. 2012, s. 61 a 62 a tam citovanou judikatura [cit. 26. 01. 2019]. ISBN 978-80-7357-950-0. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_verejne_sprave.pdf

⁶⁰ V přestupkovém řízení nepřipadá v úvahu vydání osvědčení, k čemuž je jinak dle zákona možné napomoci podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

⁶¹ Podal-li žalobce podnět k zahájení správního řízení, může se svou žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat pouze sdělení ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu o tom, že správní orgán řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

⁶² Ohledně vztahu oznámení přestupku k ustanovení § 42 správního řádu srov. výše zdroj citovaný v poznámce č. 29.

⁶³ Pro rozdělení prostředků obrany před nečinností na preventivní a kompenzační nástroje srov. POSPÍŠIL, Ivo. Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. Nečinnost ve veřejné správě: sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. 2012, s. 23 [cit. 26. 01. 2019]. ISBN 978-80-7357-950-0. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_verejne_sprave.pdf

nicméně vzniká regresní nárok vůči těm přestupkovým orgánům (či dokonce konkrétním úředním osobám), které zavinily nečinnost⁶⁴ – žádost o přiměřené zadostiučinění má tak sekundárně i preventivní efekt, když motivuje přestupkové orgány k tomu, aby včas předcházely průtahům.

Právním základem pro kompenzování následků nesprávného výkonu veřejné moci jsou ustanovení zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, jež uvádějí jako jednu z forem nesprávného úředního postupu porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, resp. ve lhůtě přiměřené.⁶⁵ Zmíněná úprava přiznává příslušným ministerstvům možnost poskytovat přiměřené zadostiučinění za průtahy, přičemž obsahuje i demonstrativní výčet kritérií, podle kterých lze stanovit výši zadostiučinění.

Aktuální česká judikatura k zákonu o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zavedla nutnost rozlišovat, zda k nesprávnému úřednímu postupu (resp. nepřiměřené délce řízení, průtahům) došlo v řízení spadajícím pod čl. 6 Úmluvy, nebo v řízení nespadaajícím pod čl. 6 Úmluvy.⁶⁶ Pouze ve správních řízeních spadajících pod čl. 6 Úmluvy platí vyvratitelná domněnka existence nemajetkové újmy (žadatelé o zadostiučinění nemusejí prokazovat újmu; stačí, když ji tvrdí). V řízeních nespadaajících pod čl. 6 Úmluvy tato domněnka neplatí, nemajetková újma se musí prokázat. Přestože je tento judikaturní směr pro žadatele o zadostiučinění nepříznivý (neuplatňují-li svůj nárok prostřednictvím advokáta a sami nedisponují dostatečnými právními znalostmi, jsou jejich šance na unesení důkazního břemene nízké), zástupce ochránkyně zatím neregistruje zvýšený počet stěžovatelů namítajících neuspokojení svých nároků plynoucích z účasti v přestupkových řízeních zatížených nečinností. Zřejmě je to i z důvodu uvedeného výše v části 2 tohoto příspěvku: záruka spravedlivého procesu zakotvená v čl. 6 Úmluvy se svým výslovným důrazem na „trestní obvinění“ pokrývá i oblast přestupků.

⁶⁴ Ustanovení § 6 odst. 1, § 16 odst. 1 a § 18 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ Ustanovení § 13 odst. 1, ale i ustanovení § 22 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014. Dostupné z: <http://www.nsoud.cz>

6 ZÁVĚR

Existuje veřejný zájem na tom, aby se přestupkový orgán při vyřizování jednotlivých záležitostí nedopouštěl nečinnosti. Mezinárodní i vnitrostátní prameny současně uznávají právo jednotlivců na to, aby jejich věci byly projednány bez průtahů. Tomuto právu odpovídá konkrétní povinnost přestupkových orgánů činit úkony v řízeních o přestupku (jakož i před jejich zahájením) ve lhůtách, které zhusta výslovně upravuje zákon.

V případě, že přestupkový orgán překročí některou ze stanovených lhůt, má účastník řízení – ale také jiné osoby podílející se na řízení – k dispozici nástroje, jakými mohou nečinný úřad přivést prostřednictvím nadřízených orgánů zpět k žádoucí aktivitě.

K prevenci vzniku nečinnosti a k brzkému odstranění již existujících průtahů se snaží přispívat i zástupce ochránkyně. Činí tak formou zpráv o šetření, kterými působí k nápravě případů konkrétních jednotlivců, jež se na něj obracejí svými podněty. Tam, kde je to možné, se přitom snaží přestupkovým orgánům navrhnout taková opatření k nápravě, která mají působit také do budoucna a napomáhat odstranit tu nečinnost, jež se na daném přestupkovém orgánu vyskytuje jako setrvalý jev.

Stávající soubor nástrojů ochrany před nečinností považuji za dostačující, nicméně právě v oblasti šetření podnětů adresovaných zástupci ochránkyně shledávám prostor pro zefektivnění formou legislativního zásahu. Zástupce ochránkyně vyřizuje podněty v souladu s úpravou zákona o veřejném ochránci práv, která je však – v části stanovící postup v šetření – již bezmála dvacet roků stará a za tu dobu téměř nezměněná. Současné praxi by mnohem víc vyhovoval jednodušší a rychlejší proces vyřizování podnětů, kterého lze dosáhnout mj. tím, že se vypustí povinnost zástupce ochránkyně poskytnout šetřenému správnímu orgánu dvakrát 30denní lhůtu pro vyjádření.⁶⁷ *De lege lata* se totiž až po jejich uplynutí může zástupce ochránkyně obrátit sankčním vyrozuměním na nadřízený úřad nebo vládu.⁶⁸

Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci považuje nečinnost správního (přestupkového) orgánu za nesprávný úřední

⁶⁷ Srov. ustanovení § 18 odst. 1 a § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

⁶⁸ Srov. ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

postup, za který může osobám dotčeným touto nečinností náležet přiměřené zadostiučinění. Žádost o takové zadostiučinění představuje kompenzační prostředek, zároveň ale – v případě, je-li po jejím podání žadatel uspokojen – může působit preventivně, neboť příslušné ministerstvo, jež žadateli přiznalo zadostiučinění, má možnost uplatnit regres vůči nečinnému přestupkovému orgánu.

Literature

- BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s. ISBN 978-80-7598-052-6.
- ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy*. Disertační práce. Vedoucí práce doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2017, 239 s. [cit. 19. 1. 2019]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/u55dd?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3DPrincipy%20dobr%C3%A9%20spr%C3%A1vy%20agenda:th%26start%3D1>
- GABRIŠOVÁ, Veronika. Kontrolní orgány. *Sborník Stanoviska veřejného ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, 282 s. [cit. 26. 01. 2019]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 875 s.
- JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1153 s.
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1687 s.
- KOPECKÝ, Martin. Problémy nečinnosti veřejné správy při projednávání správních deliktů. In: *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži*. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 137 [cit. 19. 01. 2019]. ISBN 978-80-7357-950-0. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_veřejne_sprave.pdf

- POSPÍŠIL, IVO. Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. In: Nečinnost ve veřejné správě: sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 19–27. [cit. 26. 01. 2019]. ISBN 978-80-7357-950-0. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_veřejne_sprave.pdf
- PRŮCHA, Petr. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu. In: Nečinnost ve veřejné správě: sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 57–63 [cit. 26. 01. 2019]. ISBN 978-80-7357-950-0. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_veřejne_sprave.pdf
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 931 s.
- MINISTERSTVO VNITRA. odbor legislativy a koordinace předpisů. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018 [online]. Praha, 2018, 88 s. [cit. 27. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinný-od-1-7-2017.aspx>
- Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Poslanecká sněmovna P ČR* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 7. volební období, 2013–2017, Sněmovní tisk 555/0, 226 s. [cit. 12. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>
- Principy dobré správy. Veřejný ochránce práv – ombudsman. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno [cit. 13. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>
- Rozdělení působnosti mezi veřejnou ochránkyní práv a jejím zástupcem. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno [cit. 19. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/rozdeleni-pusobnosti/>

Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 5. 9. 2017. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha, 2019, 19 s. [cit. 27. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13. 3. 2018. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha, 2019, 34 s., s. 3. [cit. 20. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

Contact – e-mail

210493@mail.muni.cz

Specifika příkazního řízení o přestupku s vydáním příkazu na místě

Soňa Pospíšilová

Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc

Abstract in original language

Príspevok sa venuje príkazu na mieste, teda zvláštni formě príkazu vydaného v príkaznímu řízení o přestupku. Nejprve jsou rozebrány předpoklady a podmínky pro možnost uložení pokuty za přestupek příkazem na místě, jakož i specifika procesu příkazního řízení s vydáním příkazu na místě. Dále se zabývá příslušností správních orgánů k vydání příkazu na místě a přibližuje zvláštní právní úpravu zakládající působnost orgánů policejní správy k vydání příkazu na místě.

Keywords in original language

Přestupek; příkazní řízení; příkaz na místě; orgán policejní správy.

Abstract

The contribution deals with the order issued on site, namely the special form of the order issued in the command procedure on the administrative infractions. First, discuss the prerequisites and conditions for the possibility of imposing a penalty for an administrative infraction with order on site and also the specifics of the command procedure with the issuance of the order on site. It also deals with the jurisdiction of the administrative bodies to issue an order on site and focuses on the approximation of the specific legal provisions establishing the scope of the police authorities to issue the order on site.

Keywords

Administrative Infraction; Command Procedure; Order Issued on Site; Police Authority.

1 ÚVOD

Příkazní řízení je jedním ze zvláštních druhů řízení o přestupku. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“¹) mezi zvláštní druhy řízení o přestupku vedle příkazního řízení řadí společné řízení a řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení.¹ Právní úprava příkazu a příkazního řízení je výrazem zásady procesní ekonomie správního řízení² a nabývá na významu v určitých zákonem předvídaných situacích, které správním orgánům umožňují zvolit zjednodušený postup projednání přestupku a rozhodnutí o něm. Příkaz a příkaz na místě podle § 90–§ 92 přestupkového zákona je speciální k obecné úpravě obsažené v § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Příkaz na místě představuje specifickou formu příkazu jako meritorního správního rozhodnutí vydaného v příkazním řízení, k jehož vydání správní orgán při splnění zákonem stanovených podmínek přistupuje tehdy, pokud obviněný plně uzná důvody vydání příkazu. Příkaz na místě lze vydat rychle, zpravidla bezprostředně po spáchání přestupku vůči obviněnému, který je přítomen na místě. Z pohledu garance práv obviněného je nezbytné zdůraznit zřejmě nedůležitější atribut příkazu na místě, a to souhlasný, resp. bezrozporný postoj obviněného, jehož právní postavení je příkazem na místě vždy dotčeno. Správní orgán je při zvažování možnosti vydání příkazu na místě limitován jak tím, že nejprve musí zvážit, zda k vyřízení věci nestačí domluva, tak také tím, že jediným druhem správního trestu, který lze touto formou rozhodnutí uložit, je pokuta. Specifikem příkazu na místě je i skutečnost, že může být prvním a jediným úkonem v řízení.

V následujícím textu se zaměřím na analýzu podmínek pro možnost uložení pokuty za přestupek příkazem na místě a zvláštnosti procesu příkazního řízení s vydáním příkazu na místě. Poté se budu věnovat přiblížení zvláštní právní úpravy zakládající působnost a pravomoc orgánů policejní správy³ k rozhodování o přestupku formou příkazu na místě.

¹ Zvláštním druhům řízení o přestupku se blíže věnuje např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 383–402; dále MÁRTON, M. a B. GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 233–242; dále POSPÍŠILOVÁ, S. Zvláštní druhy řízení přestupku. In: FRUMAROVA, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 164–172.

² Srov. PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2017, s. 433.

³ V příspěvku používám pojem „orgány policejní správy“ pro orgány Policie ČR, orgány Vojenské policie a strážníky obecní policie, rozhodující jako správní orgány o přestupku formou příkazu na místě.

2 PŘEDPOKLADY VYDÁNÍ PŘÍKAZU NA MÍSTĚ A ZVLÁŠTNOSTI ŘÍZENÍ

Příkaz na místě je institut, který jako zkrácená forma řízení o přestupcích nahradil institut blokového řízení.⁴ Pro příkaz na místě platí subsidiárně § 150 odst. 5 správního řádu, s odchylkami stanovenými přestupkovým zákonem. V ustanovení § 91 a § 92 přestupkového zákona je upraveno jak rozhodnutí o vyslovení viny a o uložení pokuty za přestupek, tak rozhodnutí o uložení peněžité záruky za splnění povinnosti. Souhlasím s H. Práškovou, že tato úprava je poněkud nepřehledná.⁵ Přestupkový zákon po novelizaci provedené zákonem č. 285/2018 Sb., již opět výslovně stanoví podmínku, že k vyřízení přestupku nestačí domluva.⁶ Příkaz na místě lze pak podle § 150 odst. 5 správního řádu vydat, je-li účastník projednání přestupku přítomen, plně uzná důvody vydání příkazu a stav věci je možné považovat za prokázaný. Pokud by nebylo možné považovat stav věci za prokázaný a bylo by třeba provádět dokazování, muselo by se vést standardní přestupkové řízení.

Právní úprava příkazu na místě před 1. 1. 2019, kdy nabyla účinnosti novela přestupkového zákona provedená zákonem č. 285/2018 Sb., umožňovala touto formou ukládat dva druhy správních trestů, a to napomenutí a pokutu. Po uvedené novelizaci byla zrušena možnost ukládat příkazem na místě správní trest napomenutí.⁷ Tato změna měla za cíl nejen omezit nadbytečnou administrativní zátěž správních orgánů spojenou s vydáváním

⁴ Viz § 112 odst. 6 přestupkového zákona.

⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 400.

⁶ Srov. znění § 84 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů: „*Přestupek lze projednat uložení pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu (§ 13 odst. 2) zaplatit.*“

⁷ V případě napomenutí se podle právní úpravy přestupkového zákona účinné do 31. 12. 2018 nevydával příkazový blok, ale příkaz na místě podle § 150 odst. 5 správního řádu, obsahující náležitosti rozhodnutí s tím, že odůvodnění bylo možné nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením obviněného, že s uložení správního trestu napomenutí souhlasí. Podpisem prohlášení se příkaz stával pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, o čemž musel být obviněný předem, tedy ještě před podpisem prohlášení, prokazatelně poučen. Příkaz na místě byl vydáván ve zjednodušené písemné formě, obsahoval pouze výrokovou část rozhodnutí, ve které byl vedle formálních náležitostí rozhodnutí zejména popsán skutek a jeho právní kvalifikace. Srov. BOHADLO, D. Zvláštní druhy řízení. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTÁSTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 529.

zjednodušených příkazů na místě, jimiž se ukládalo napomenutí, ale také vykompenzovat nemožnost uložení napomenutí jako nemírnějšího správního trestu možností využití institutu domluvy, která představuje neformální postup před zahájením řízení o přestupku.⁸

Ačkoli přestupkový zákon před uvedenou novelizací výslovně nestanovil podmínky, že přestupek musí být spolehlivě zjištěn a nestačí domluva, podle J. Jemelky je bylo možné dovozovat z § 150 odst. 5 správního řádu, resp. z povahy věci.⁹ Je zřejmé, že znovuzavedení, resp. „oživení“ institutu domluvy uvedenou novelizací přestupkového zákona, přesněji podmínky „*pokud nestačí domluva*“, pro využití pravomoci správního orgánu k uložení pokuty příkazem na místě v § 91 odst. 1 přestupkového zákona, plně koresponduje s požadavkem na posílení právní jistoty a předvídatelnosti práva, jakož i principem subsidiarity trestní represe.¹⁰

Zákon nyní dává přednost využití institutu domluvy, kterou správní orgán posoudí jako dostatečnou k vyřešení věci podle své úvahy vycházející ze skutkových okolností případu, zejména tehdy, je-li společenská škodlivost přestupku velmi nízká a uložení pokuty by bylo s ohledem na závažnost přestupku a osobu pachatele nepřiměřené.¹¹

Klíčovou podmínkou pro uložení pokuty příkazem na místě je souhlas obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající

⁸ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 172/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/>

⁹ JEMELKA, L. Zvláštní druhy řízení. In: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 812.

¹⁰ Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 285/2018 Sb., změny představovaly faktický návrat k právní úpravě účinné do 30. 6. 2017, která se po vyhodnocení nové právní úpravy přestupkového zákona v prvním roce její účinnosti „*ukázala z hlediska praktických potřeb řešení bagatelních případů jako vhodnější*“. Změna právní úpravy měla za cíl odstranění právní nejistoty zakotvením zákonného zmocnění k využití domluvy pro vyřízení přestupků namísto uložení pokuty příkazem na místě. Blíže viz důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 172/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/>

¹¹ Ibid.

fyzickou osobou, se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Souhlas vyjadřuje obviněný z přestupku podpisem příkazového bloku, přičemž jeho podpisem se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Maximální výše pokuty, kterou lze příkazem na místě uložit, je omezena částkou 10 000 Kč. To platí pro osoby, které v době spáchání přestupku překročily osmnáctý rok svého věku nebo jedná-li se o podnikající fyzické osoby. Pro mladistvé osoby, které nejsou podnikající fyzickou osobou, platí, že jim lze příkazem na místě uložit pokutu nejvýše 2 500 Kč. Zákon zároveň umožňuje, aby jiný zákon stanovil rozmezí pro pokutu ukládanou příkazem na místě odlišným způsobem.¹² Právní úprava zakotvením možnosti uložit v příkazním řízení s vydáním příkazu na místě pokutu do zákonem stanovené výše je cílená na typově méně závažné přestupky, u nichž obvykle není složité zjišťování stavu věci.

Příkaz na místě lze vydat jako první úkon v řízení. To připadá v úvahu zejména tehdy, pokud bude příkaz vydáván na základě zjištění doloženého kontrolním protokolem podle kontrolního řádu¹³ nebo jiného zvláštního zákona, protože správní řád výslovně počítá s tím, že kontrolní protokol může být za zákonem stanovených podmínek i jediným podkladem pro vydání příkazu.¹⁴ Příkaz na místě lze vydat ale i po zahájení standardního řízení o přestupku, jsou-li splněny předpoklady pro jeho vydání.¹⁵ Není zde třeba zasílat oznámení o zahájení řízení ani činit další úkony před vydáním příkazu, zejména postupy podle § 36 odst. 3 správního řádu.¹⁶ Při vyřízení

¹² Jedná se např. o přestupky v oblasti dopravy a ukládání pokut příkazem na místě podle § 125 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2017, s. 434.

¹⁵ BOHADLO, D. Zvláštní druhy řízení. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTÁSTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 528.

¹⁶ JEMELKA, L. Zvláštní druhy řízení. In: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 821. Viz též rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. srpna 2010, č. j. 22 Ca 261/2009-28. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/>. Z něhož cituji: „Vydání písemného příkazu dle § 150 odst. 1 správního řádu z roku 2004 může být prvním úkonem v řízení, proto se v případě jeho vydání již nepoužije § 46 odst. 1 ani § 36 odst. 3 téhož zákona.“

přestupku v příkazním řízení s vydáním příkazu na místě, který je prvním úkonem v řízení, odpadá povinnost nahradit náklady přestupkového řízení.¹⁷ Náhrada nákladů řízení paušální částkou se naopak ukládá v případě, kdy vydání příkazu není prvním úkonem v řízení.¹⁸

Příkaz na místě nelze vydat bez souhlasu obviněného. Nesouhlasí-li obviněný, správní orgán může podle konkrétní situace buď vydat příkaz podle § 90 přestupkového zákona, nebo vést nezkrácené řízení o přestupku, je-li k jeho projednání příslušný.¹⁹ Jinak oznámí přestupek příslušnému správnímu orgánu, který jej projedná ve standardním přestupkovém řízení, v jehož rámci je nezbytné dokazovat skutkové otázky a v návaznosti na to provést i právní posouzení. K tomu je třeba podotknout, že při standardním projednávání přestupku není příslušný správní orgán vázán výší pokuty, která byla zamýšlena k uložení příkazem na místě.²⁰

Pokud je příkazem na místě ukládána pokuta nebo peněžitá záruka za splnění povinnosti²¹, obdrží obviněný příkazový blok, který lze označit za písemné

¹⁷ Srov. znění § 150 odst. 4 správního řádu po novelizaci provedené zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

¹⁸ § 6 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb. Pro účely uložení povinnosti nahradit náklady řízení v případě, kdy je po oznámení zahájení řízení ukládána pokuta příkazem na místě, lze dle doporučení Ministerstva vnitra použít zjednodušený formulář příkazu na místě, který se využíval obdobně pro ukládání napomenutí příkazem na místě. Viz Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích – aktualizace k 1. březnu 2018. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/>

¹⁹ BOHADLO, D. Zvláštní druhy řízení. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 529.

²⁰ Srov. např. KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 573.

²¹ Podle § 83 odst. 3 přestupkového zákona příkazem nebo příkazovým blokem lze ukládat pouze peněžitou, nikoli nepeněžitou záruku za splnění povinnosti. Správní orgán může uložit záruku za splnění povinnosti, pokud má důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku, výkon správního trestu nebo náhradu škody anebo vydání bezdůvodného obohacení poškozenému. Záruku za splnění povinnosti lze přitom uložit i před zahájením řízení o přestupku osobě podezřelé ze spáchání přestupku.

vyhotovení příkazu na místě.²² Jestliže nemůže obviněný uloženou pokutu nebo peněžitou záruku na místě splnit, vydá mu správní orgán příkazový blok na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení, včetně lhůty splatnosti a následcích nezaplacení. Příkazové bloky, vydávané Ministerstvem financí, obsahují v § 92 odst. 2 přestupkového zákona stanovené náležitosti a podléhají evidenci. Distribuce příkazových bloků se liší podle toho, kam plyne výnos z peněžitých povinností ukládaných příkazem na místě formou příkazového bloku. Plyne-li výnos do státního rozpočtu nebo jiného veřejného rozpočtu, odebírá správní orgán příkazové bloky od příslušného celního úřadu. Plyne-li výnos do rozpočtu kraje nebo do rozpočtu obce, odebírá správní orgán příkazové bloky od příslušného krajského úřadu. Druhy příkazových bloků k ukládání pokut a peněžitých záruk za splnění povinnosti příkazem na místě vydávaných Ministerstvem financí podle § 92 odst. 3 přestupkového zákona byly stanoveny pokynem Ministerstva financí.²³

Příkaz vydávaný na místě nelze napadnout žádným opravným prostředkem, ani odvoláním, ani odporem.²⁴ Proto zákon klade důraz na náležité poučení účastníka řízení při vydávání příkazu na místě²⁵, neboť udělením souhlasu se rozsah procesních práv obviněného ve srovnání se standardním přestupkovým řízením zužuje.²⁶ V úvahu připadá v omezené míře obnova řízení a přezkumné řízení. Pokud jde o obnovu řízení, M. Horáková obecně

²² JEMELKA, L. Zvláštní druhy řízení. In: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 820.

²³ V podrobnostech viz pokyn Ministerstva financí č. 15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci, č. j.: MF-14125/2017/3901-1. *Finanční zpravodaj*, 2017, č. 6. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/>

²⁴ Srov. § 150 odst. 5 správního řádu, § 92 odst. 1 přestupkového zákona.

²⁵ Poučení účastníka řízení o tom, že podpisem prohlášení o souhlasu s uložením povinnosti se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím podle § 150 odst. 5 správního řádu a obdobné poučení obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou jako náležitost příkazového bloku podle § 92 odst. 2 písm. l) přestupkového zákona.

²⁶ Vymezení procesních práv obviněného ve zkráceném řízení o správním deliktu ve světle doporučení Výboru ministrů R (91) 1 o správních sankcích se věnuje např. KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy právnej úpravy skráteného konania. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a D. BEDE (eds.). *Zásady zákona o správnom trestaní. Zborník príspevkov z česko – slovenskej vedeckej konferencie*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2017, s. 197–215.

hovoří o možnosti přezkoumání rozhodnutí o přestupku na základě „*mimořádného opravného prostředku, kterým je obnova řízení na návrh a nové rozhodnutí ve věci*“.²⁷ Obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu přichází v úvahu podle závěrů judikatury pouze za situace, kdy „*žadatel neudělil souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích*“.²⁸ Přestupkový zákon explicitně zakotvuje přezkoumatelnost příkazu na místě v přezkumném řízení v § 101. Přezkumné řízení lze zahájit do 6 měsíců od právní moci příkazu na místě. Jedná se o objektivní lhůtu nezávislou na tom, kdy se správní orgán o skutečnostech odůvodňujících zahájení přezkumného řízení dozvěděl.²⁹ Po uplynutí této lhůty vyřizuje podnět k přezkumnému řízení správní orgán, který vydal příkaz na místě, sdělením, že přezkumné řízení nelze zahájit, pokud podatel podnětu o vyrozumění požádal. Protože přestupkový zákon nestanoví, kdo přezkumné řízení provede, uplatní se obecná úprava podle § 95 správního řádu. V přezkumném řízení rozhoduje obecně správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Pokud přezkumné řízení inicioval svým podnětem účastník řízení (obviněný), v úvahu připadá také aplikace § 95 odst. 2 správního řádu a provedení přezkumného řízení správním orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, budou-li splněny podmínky pro využití této obdoby institutu autoremedury.

S ohledem na úmysl zákonodárce nahradit s účinností od 1. 7. 2017 blokové řízení podle dosavadních zákonů příkazním řízením s vydáním příkazu na místě (srov. § 112 odst. 6 přestupkového zákona), lze na ně vztáhnout i závěry judikatury týkající se blokového řízení.

O možnosti vyřešení přestupkové věci domluvou s přihlédnutím k velmi nízké společenské nebezpečnosti přestupku hovoří judikatura správních soudů, vztahující se k předchozí právní úpravě blokového řízení. Nejvyšší

²⁷ HORÁKOVÁ, M. Opravné prostředky proti rozhodnutí o přestupku. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 174.

²⁸ Blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65, publikované též pod č. 2838/2013 Sb. NSS. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/>

²⁹ Srovnání délky lhůty pro zahájení přezkumného řízení podle § 100 přestupkového zákona a obecné lhůty podle správního řádu nabízí např. JEMELKA, L. Zvláštní postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku. In: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 918.

správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2015, č. j. 2 As 60/2015-28 uvádí: „*Pokud jde o možnost vyřešit přestupkové jednání domluvou, z ustanovení zákona vyplývá, že domluvou lze primárně řešit takové přestupkové jednání, jehož společenská nebezpečnost je velmi nízká. Zda však dojde k vyřešení věci domluvou, náleží výlučně úvaze správního orgánu vycházející ze skutkových okolností případu*“, a dále: „... *právě podpisem pokutového bloku stvrdil obviněný z přestupku svůj souhlas se společlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení (a nikoliv pouze domluvou), tedy jednoznačně potvrdil naplnění podmínek blokového řízení stanovených v § 84 zákona o přestupcích.*“

Pokud jde o přezkoumatelnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, závěry judikatury jsou jednoznačné. Udělení souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení jakoukoli možnost přezkoumatelnosti rozhodnutí vůbec vylučuje. Tím, že osoba nepožadovala, aby s ním bylo vedeno standardní řízení o přestupku, ukončené vydáním rozhodnutí o přestupku, proti němuž by byly přípustné opravné prostředky, zároveň akceptovala nemožnost domáhat se soudní ochrany. Jak upozorňuje L. Jemelka: „*Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je totiž poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily.*“³⁰ Žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení, nyní proti příkazu na místě jako meritornímu rozhodnutí o přestupku, je tudíž podle konstantní judikatury nepřípustná.³¹

³⁰ JEMELKA, L. Zvláštní druhy řízení. In: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 825.

³¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003-46, publikovaný též pod č. 505/2005 Sb. NSS. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/>. Z něho cituji: „*Pokud soudní řád správní označuje za nepřípustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal žádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a minori ad maius) musí být nepřípustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání.*“ Dále též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007-117, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 As 47/2008-30. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/>. K významu nevyčerpání procesních prostředků, které zákon ve správním řízení k ochraně práv poskytoval, při uložení blokové pokuty, se obdobně již dříve vyjádřil i Ústavní soud v usnesení ze dne 29. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 103/99.

3 VĚCNÁ PŘÍSLUŠNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ K VYDÁNÍ PŘÍKAZU NA MÍSTĚ SE ZAMĚŘENÍM NA ORGÁNY POLICEJNÍ SPRÁVY

K vydání příkazu na místě jsou příslušné ty správní orgány, které jsou příslušné k řízení o přestupcích, a to prostřednictvím k tomu pověřených oprávněných úředních osob. § 91 odst. 2 přestupkového zákona je kompetenčním ustanovením, zakládajícím věcnou příslušnost dalším správním orgánům k uložení pokuty příkazem na místě. Orgánům Policie ČR a strážníkům obecní policie přitom byla zachována pravomoc k ukládání pokut za vybrané přestupky formou příkazu na místě. Dalšími orgány s pravomocí ukládat pokuty za vybrané přestupky příkazem na místě jsou podle uvedeného ustanovení přestupkového zákona orgány Vojenské policie, orgány státní báňské správy a orgány inspekce práce. Zvláštní zákony kromě toho mohou stanovit další orgány a jejich pravomoc k vydání příkazu na místě.³² Uvedené orgány tak mohou nezávisle na příslušném správním orgánu vydat příkaz na místě, a to u taxativně vymezených přestupků.³³

Oprávněná úřední osoba při výkonu pravomoci v řízení o přestupku na místě je povinna se podle § 15 odst. 4 správního řádu identifikovat, tedy na požádání účastníka řízení (zde obviněného) sdělit své jméno, příjmení, služební nebo obdobné označení a označení organizačního útvaru, ve kterém je zařazena. Konkrétní úřední osoba musí být k vedení příkazního řízení a k vydání rozhodnutí formou příkazu na místě určena v souladu s § 15 odst. 2 správního řádu buď vnitřním předpisem příslušného správního

³² Jako příklad takového zvláštního zákona L. Jemelka uvádí zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, který v § 16 písm. e) zakládá oprávnění rybářské stráže v rybářském revíru k projednání přestupku podle zákona o rybářství příkazem na místě. Srov. JEMELKA, L. *Zvláštní druhy řízení*. In: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 816. Obdobně je stanoveno oprávnění dalších veřejných stráží, upravující působnost těchto správních orgánů. Konkrétně se jedná o lesní stráž podle § 39 odst. 2 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, mysliveckou stráž podle § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, stráž přírody podle § 81 odst. 7 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

³³ BOHADLO, D. *Zvláštní druhy řízení*. In: BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTĚPÁNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 530.

orgánu nebo výslovně pověřena vedoucím správního orgánu nebo příslušným funkcionářem, jde-li o příslušníka bezpečnostního sboru.³⁴

Orgán Policie ČR je podle § 91 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona zmocněn vydat příkaz na místě:

1. za přestupek proti pořádku ve státní správě v působnosti Policie ČR (zejména přestupky podle zákonů v oblasti dopravy³⁵, přestupky na úseku zbraní a střeliva³⁶, přestupky podle zákona o pobytu cizinců³⁷, dále např. přestupky podle zákona o ochraně státních hranic³⁸, přestupky podle zákona o drahách³⁹, přestupky podle vodního zákona⁴⁰),
2. za přestupek proti pořádku v územní samosprávě (§ 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích),
3. za přestupek proti veřejnému pořádku (§ 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích),
4. za přestupek proti občanskému soužití (§ 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích) a
5. za přestupek proti majetku (§ 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích).

³⁴ ONDRUŠOVÁ, M., R. ONDRUŠ a P. VYTOPIĚL. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, s. 628–629.

³⁵ Zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů. Rozhodování formou příkazu na místě za přestupky na úseku zbraní a střeliva a přestupky na úseku munice je útvarem policie svěřeno v § 77 a) zákona o zbraních.

³⁷ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Pravomoc ukládat pokuty za vybrané přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob příkazem na místě je obsažena v § 157 tohoto zákona.

³⁸ Zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví oprávnění Policie ČR ukládat pokuty za vybrané přestupky fyzických osob příkazem na místě v § 17.

³⁹ Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, svěřuje Policii ČR pravomoc projednat vybrané přestupky fyzických osob podle tohoto zákona příkazem na místě v § 52a odst. 2.

⁴⁰ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, svěřuje orgánu Policie ČR pravomoc projednat vybrané přestupky fyzických osob podle tohoto zákona příkazem na místě v § 125 I odst. 4.

Orgán Vojenské policie je podle § 91 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona zmocněn vydat příkaz na místě:

1. za přestupek proti pořádku ve státní správě (§ 4 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích) nebo přestupek na úseku všeobecné vnitřní správy (§ 3 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), pokud k němu došlo na úseku státní správy v působnosti Vojenské policie,
2. za přestupek proti veřejnému pořádku (§ 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích),
3. za přestupek proti občanskému soužití (§ 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích) a
4. za přestupek proti majetku (§ 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích).

Ve všech uvedených případech musí být splněna podmínka, že se jednalo o přestupek osoby podle § 3 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii), ve znění pozdějších předpisů.⁴¹

Strážník obecní policie je podle § 91 odst. 2 písm. e) přestupkového zákona zmocněn vydat příkaz na místě:

1. za přestupek, jehož projednání je v působnosti obce,
2. za přestupek proti občanskému soužití (§ 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), pokud nebyl spáchán porušením zákona o silničním provozu a
3. za přestupek proti pořádku ve státní správě spáchaný neoprávněným státním vozidla na místní komunikaci nebo jejím úseku, které lze podle nařízení obce použít ke státní jen za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy a při splnění podmínek stanovených tímto nařízením.

⁴¹ Podle uvedeného ustanovení Vojenská policie působí vůči vojákům v činné službě, osobám, které se nacházejí ve vojenských objektech a v prostoru, kde ozbrojené síly plní své úkoly nebo kde se koná vojenské cvičení nebo kde je zajišťována bezpečnost chráněné osoby a dále vůči osobám, které jsou podezřelé, že spáchaly nebo páchají trestné činy nebo přestupky proti vojákům ve vojenském objektu nebo prostoru, kde ozbrojené síly plní své úkoly nebo kde se koná vojenské cvičení, nebo trestné činy nebo přestupky spolu s vojáky nebo proti vojenskému objektu, vojenskému materiálu nebo ostatnímu majetku státu, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo obrany, pokud zákon o Vojenské policii nestanoví jinak.

Obecní policie je dále oprávněna příkazem na místě projednat vybrané přestupky podle § 124 odst. 13 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

J. Strakoš zdůrazňuje, že obecní policie formou příkazu na místě může projednávat pouze ty přestupky, jejichž projednání je zákonem⁴² svěřeno obcím základního typu, nikoliv obcím s pověřeným obecním úřadem nebo obcím s rozšířenou působností.⁴³

Srovnáme-li uvedený rozsah oprávnění orgánů policejní správy, je to jednoznačně Policie ČR a její útvary, které svou pravomoc k projednání a rozhodování o přestupcích formou příkazu na místě, mají možnost v praxi uplatňovat nejčastěji. Možnosti vynucení plnění povinností účastníků silničního provozu posiluje i oprávnění Policie ČR na základě zákona o silničním provozu ukládat tzv. kaucе jako zákonem limitované peněžitě zálohy od řidičů podezřelých ze spáchání dopravních přestupků, přičemž tato možnost se jeví jako vhodná alternativa postihu vybraného okruhu řidičů, u nichž nejsou splněny podmínky pro uložení pokuty příkazem na místě.⁴⁴ Významnými oprávněními disponuje Policie ČR také podle § 124c zákona o silničním provozu, realizovanými v případě, že řidič kauci na výzvu policisty nesložil (např. zákaz pokračování v jízdě, příkaz jízdy na místo vhodné k odstavení vozidla, zajištění vozidla technickými prostředky nebo jeho odtahením).

Vojenská policie je nadána pravomocí k sankcionování přestupků uložením pokuty příkazem na místě pouze v rozsahu zúženém její zákonnou působností osobní a věcnou.⁴⁵

Pokud jde o oprávnění strážníků k ukládání pokut formou příkazu na místě, toto je samozřejmě využitelné pouze v případě, že obec základního typu obecní policii jako svůj orgán zřídila. Další možností je, že obec spolupracuje

⁴² Viz § 60 odst. 2 přestupkového zákona. Projednávání přestupků na úrovni obcí se blíže věnuje např. SKUPOVÁ, S. K problematice kompetence a kompetentnosti k projednávání přestupků. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a D. BEDE (eds.). *Zásady zákona o správním trestání. Zborník príspevkov z českého – slovenskej vedeckej konferencie*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2017, s. 347–357.

⁴³ ŠTRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. XXV.

⁴⁴ Vybírání kaucе upravuje § 124a, vrácení, započtení a propadnutí kaucе § 124c zákona o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Srov. KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 576.

s jinou obcí, jejíž strážníci plní úkoly obecní policie na území základní obce na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy o přenesení příslušnosti k projednávání přestupků podle § 63 a § 66a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve spojení s § 159 a násl. správního řádu.⁴⁶ Je tedy zřejmé, že využití oprávnění strážníků obecní policie k projednávání přestupků příkazem na místě, založené přestupkovým zákonem a dále zejména zákonem o silničním provozu, nebude tak frekventované, jako je tomu u Policie ČR.

4 ZÁVĚR

Pro příkazní řízení s vydáním příkazu na místě je charakteristická jeho neformálnost a jednoduchost. Po procesní stránce jej lze hodnotit jako administrativně nejméně zatěžující, rychlou a hospodárnou variantu projednání přestupku a rozhodnutí o něm. Počítá se s ní zejména u typově méně závažných přestupků. Institut neformální domluvy, k jehož oživení došlo novelizací přestupkového zákona zákonem č. 285/2018 Sb., považují za vhodnou a v praxi osvědčenou alternativu ukládání pokut příkazem na místě. Využití zjednodušeného způsobu vyřizování přestupků v praxi je podpořeno zakotvením speciální věcné příslušnosti správních orgánů k rozhodnutí o vybraných přestupcích příkazem na místě v přestupkovém zákoně i ve zvláštních zákonech. Mezi orgány policejní správy, o nichž bylo v příspěvku pojednáno, jsou to zejména útvary Policie ČR, které využívají možnosti sankcionovat méně závažné přestupky příkazem na místě nejčastěji.

Literature

BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s. 978-80-7598-052-6.

FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s. 978-80-7502-250-9.

⁴⁶ Takto lze ode dne účinnosti přestupkového zákona podle jeho § 105 veřejnoprávní smlouvu uzavřít pouze s obcí s rozšířenou působností nebo obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se základní obec nachází a obsahově se musí vždy jednat o celou přestupkovou agendu, tedy přenesení veškeré příslušnosti k projednávání přestupků, ne pouze některých přestupků.

- JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. 978-80-7400-666-1.
- KOŠIČIAROVÁ, S. a D. BEDE (eds.). *Zásady zákona o správním trestání. Zborník príspevkov z česko – slovenskej vedeckej konferencie*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2017, 452 s. 978-80-568-0027-0.
- KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 864 s. 978-80-7502-211-0.
- MÁRTON, M. a B. GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. 978-80-7502-200-4.
- ONDRUŠOVÁ, M., R. ONDRUŠ a P. VYTOPIL. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb*. Praha: Leges, 2017, 776 s. 978-80-7502-212-7.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s. 978-80-7502-221-9.
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. 978-80-7502-202-8.
- STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 240 s. 978-80-7598-096-0.

Contact – e-mail

sona.pospisilova@upol.cz

Vědecká redakce MU

prof. Ing. Petr Dvořák, CSc. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubiček, Ph.D.;
doc. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D. ; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

DNY PRÁVA 2018 – DAYS OF LAW 2018 **ČÁST III. – ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH (NEJEN) Z POHLEDU** **SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ A SPRÁVNÍCH SOUDŮ**

Eds.: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D., JUDr. David Hejč, Ph.D.,
JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2019

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 652

1. vydání, 2019

ISBN 978-80-210-9326-3 (online : pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-210-9326-3

