



Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 11. 12. 2018

Dne 11. 12. 2018 se od 9.30 hod. uskutečnil formou videokonference konzultační den (dále též „KD“) pro krajské úřady (dále též „KÚ“) k přestupkové agendě v gesci odboru všeobecné správy (dále jen „OVS“) Ministerstva vnitra (dále též „MV“).

KD se za Ministerstvo vnitra zúčastnili: JUDr. Myron Zajonc, Mgr. Ing. Jan Strakoš, Mgr. Eva Dianišková, Mgr. Petra Střechová a Mgr. David Horn z OVS a dále Mgr. Luboš Tichý a Mgr. Jiří Totín z odboru legislativy a koordinace předpisů (dále jen „OLG“).

Mgr. Ing. Strakoš přivítal účastníky KD, seznámil je s programem a následně bylo přistoupeno k jeho prvnímu bodu.

I. Informativní vystoupení

V úvodu KD Mgr. Ing. Strakoš informoval účastníky o aktuálních legislativních novinkách a chystaných legislativních záměrech.

Nejprve bylo upozorněno na přijetí **zákona č. 285/2018 Sb.**, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 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, jehož důsledkem se do zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., (dále jen „ZOP“), s účinností **od 1. 1. 2019** navrací institut „domluvy“, původně zrušený k 1. 7. 2017, a zároveň se upouští od ukládání správního trestu „napomenutí“ příkazem na místě. V této souvislosti tedy bylo zdůrazněno, že od 1. 1. 2019 bude možné příkazem na místě ukládat pouze správní trest „pokutu“¹ a že pro vyřízení přestupkové věci příkazem na místě bude zapotřebí splnit následující 3 podmínky: 1) věc bude spolehlivě zjištěna (to již plyne ze samé podstaty možnosti projednání přestupku tímto způsobem s ohledem na požadavek naplnění zásady materiální pravdy), 2) nestačí domluva a 3) obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je

¹ Z toho důvodu již nebude možné ukládat správní trest napomenutí příkazem na místě, který se od 1. 7. 2017 vydává dle § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „SŘ“ nebo „správní řád“), ve spojení s § 91 ZOP.



právníkem nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku (viz § 91 odst. 1 ZOP²). Pro upřesnění bylo dále uvedeno, že nejde o žádnou „novátorskou“ záležitost, ale o znovuzavedení původní praxe, kterou umožňoval již zrušený § 84 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“). Na výkladu „domluvy“ jako jiného způsobu vyřízení přestupku v terénu, k níž se OVS v minulosti již několikrát vyjadřoval v souvislosti s původním zákonem č. 200/1990 Sb., se s účinností od 1. 1. 2019 nic nemění.

Dále byli účastníky KD upozorněni na **sněmovní tisk č. 328³**, obsahující návrh poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., (dále jen „ZNP“). Předmětným návrhem by měla být do ZNP zavedena nová skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku, jejímž smyslem by ve stručnosti řečeno, mělo být postihování fyzických osob, které by na veřejných prostranstvích nebo ve veřejně přístupných objektech zakrývaly nebo skrývaly svůj obličej způsobem, který ztěžuje nebo znemožňuje jejich identifikaci. Přestupku by se však nedopustily fyzické osoby, které by tak učinily v souvislosti s plněním zákonné povinnosti, výkonem povolání, umělecké nebo sportovní činnosti nebo kdyby tak učinily ze zdravotních důvodů.

Dále bylo upozorněno na rýsující se záměr Ministerstva spravedlnosti změnit § 138 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (= limit pro rozlišení přestupku a trestného činu – navýšení škody od 10.000,- Kč, místo stávající hranice 5.000,- Kč; možná už od r. 2020) a rýsující se záměr Ministerstva vnitra novelizovat některá ustanovení ZOP.

Účastníci KD byli dále informováni, že dne 19. 12. 2018 se uskuteční jednání zástupců Ministerstva vnitra (OVS a OLG) s Rejstříkem trestů, kde bude diskutován problém se zápisy do Evidence přestupků (problém byl řešen na KD 13. 3. 2018 - viz zápis z tohoto KD, jeho str. 2⁴).

Od příštího roku bude úředníkům, kteří se přihlásí na zkoušku odborné způsobilosti dle § 111 ZOP k dispozici také učební materiál (Vypracované otázky ke zkoušce odborné způsobilosti), který byl zpracován pracovní skupinou Ministerstva vnitra

² V § 91 odst. 1 ZOP se věta první nahrazuje větou „Správní orgán může příkazem na místě uložit **pouze pokutu, pokud nestačí domluva** a obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právníkem nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku.“. V § 91 odst. 2 ZOP v úvodní části ustanovení se slova „Napomenutí nebo pokutu“ nahrazují slovem „Pokutu“.

³ Dostupný z webové adresy: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=328>

⁴ Dostupný z webové adresy: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>



při přestupkovém řízení ve věci veřejného pořádku, občanského soužití a majetku⁵ pod záštitou odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra a v rámci naplňování Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020, konkrétně Strategického cíle 4 - Profesionalizace a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě.

Rovněž byli účastníci KD informováni o tom, že se dne 18. 1. 2019 uskuteční další zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání.

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

1) Aplikace § 63 ZOP na přestupky zastupitelů městských obvodů a městských částí

a) *Je-li v případě „přestupku člena zastupitelstva městského obvodu/části“ věcně příslušný k jeho projednání v I. stupni magistrát tohoto města, je tento vyloučen z projednávání uvedeného přestupku?*

b) *Může projednávat magistrát územně členěných statutárních měst v rámci odvolacího řízení přestupek člena zastupitelstva městského obvodu/části, k jehož projednání je věcně příslušný úřad této části (po předchozí aplikaci § 63 ZOP ze strany věcně příslušného úřadu městského obvodu/části, resp. magistrátem je určen k projednání jiný věcně příslušný úřad městského obvodu/části a vyloučen místně věcně příslušný úřad městského obvodu/části)?*

Odpověď:

Městské obvody a městské části představují organizační jednotky přináležející k územně členěnému statutárnímu městu, tedy k danému územnímu samosprávnému celku. Domníváme se, že orgány těchto městských částí nebo městských obvodů, resp. členové těchto orgánů, nemohou přímo ovlivňovat řízení vedená orgány jiných městských částí nebo městských obvodů nebo řízení vedená magistrátem (z hlediska řízení o přestupku budou městské části a obvody vystupovat v relativně samostatném a podřízeném postavení vůči magistrátu). S přihlédnutím k účelu ustanovení § 63 ZOP se proto domníváme, že magistrát bude oprávněn vést řízení v prvním i ve druhém stupni (nebude-li zastupitel městské části zároveň zastupitelem města).

2) Rozsah aplikace § 98 odst. 1 ZOP

Aplikuje se ustanovení § 98 odst. 1 ZOP na všechny přezkoumatelné procesní úkony vydané v přestupkovém řízení nebo je aplikace § 98 tohoto zákona možná pouze v případech rozhodnutí ve věci? Např. i na odvolací přezkum usnesení o námitce

⁵ Do této pracovní skupiny byli vybráni odborníci na přestupkovou problematiku z resortu Ministerstva vnitra, z krajských a městských úřadů jakož i dalších zainteresovaných institucí.



podjatosti, odvolací přezkum rozhodnutí o obnově řízení nebo rozhodnutí o přezkumu, usnesení o přerušení řízení o přestupku, odvolací přezkum výrokové části rozhodnutí o škodě apod.

Odpověď:

Neaplikuje. Ustanovení § 98 odst. 1 ZOP je, jak již plyne ze samotné podstaty ZOP a jeho systematiky, použitelné pouze na rozhodování o přestupku, a to až už na rozhodnutí, jímž se vyslovuje vina či na rozhodnutí, kterým se zastavuje řízení o přestupku. Rozsah odvolacích práv účastníků řízení zde speciálně stanoví § 96 ZOP, dále ve spojení s § 68 ZOP. Rozsah odvolacího přezkumu pak odvolacímu správnímu orgánu stanoví právě § 98 ZOP. Pro úplnost ale dodejme, že i když se v řízení o přestupku na základě uvedeného ustanovení uplatňuje tzv. plný revizní princip, tím není nijak dotčeno ustanovení § 82 odst. 2 a 3 správního řádu.

V ostatních případech, např. v řízení o námitce podjatosti či v řízení o obnově řízení, odvolací správní orgán postupuje podle správního řádu; zde tedy platí pouze omezený revizní princip.

3) Určení lhůty pro projednání přestupku po provedení přezkumného řízení

Nadřízený správní orgán v rámci přezkumného řízení zruší pravomocně vydané rozhodnutí o přestupku a věc vrátí k novému projednání (zrušené pravomocné rozhodnutí bylo vydáno v řádných lhůtách) - od spáchání přestupku však uběhl jeden rok. Jaký běh lhůt bude v uvedeném případě uplatněn § 30 nebo § 32 ZOP? Resp. lze uvedený přestupek projednat po uplynutí jednoho (nebo tří let) od jeho spáchání nebo se uplatní § 32 ZOP a lhůtu je nutné propočítat? Má vydání rozhodnutí o přezkumu v jednorozhodnutí ode dne spáchání přestupku vliv na běh lhůt podle § 30 nebo § 32 ZOP?

Odpověď:

Pokud nadřízený správní orgán vydá při dodržení zákonných lhůt rozhodnutí v přezkumném řízení, jímž rozhodnutí podřízeného správního orgánu zruší a věc mu vrátí, nedochází tímto postupem k situaci předvídané v § 32 ZOP. Tedy vydáním rozhodnutí v přezkumném řízení nedochází k přerušení běhu doby určené k projednání přestupku a počátku běhu doby nové. Po dobu vedení přezkumného řízení nedochází ani ke stavení doby určené k projednání přestupku.

Podřízený správní orgán musí poté, co mu bude vrácen spisový materiál, věc znovu projednat a rozhodnout v době, která běží od vydání zrušeného rozhodnutí o vině, příp. od zahájení řízení, bylo-li rozhodnuto o zastavení řízení. V „novém“ řízení tedy podřízený správní orgán zohledňuje úpravu § 32 odst. 2 ZOP (pokud v mezidobí nastalo promlčení, je třeba k této skutečnosti přihlížet z úřední povinnosti a řízení zastavit).



4) Rozhodnutí o škodě po promlčení – výroková část

V případě zastavení řízení o přestupku z důvodu jeho promlčení a současně v řízení vzneseném nároku na náhradu škody, bude se rozhodovat samostatným výrokem i o škodě nebo se pouze rozhodne o přestupku – zastavení řízení a o škodě již nebude rozhodováno? Jaké bude postavení poškozeného v případném odvolacím řízení (absence výrokové části o škodě)?

Odpověď:

Ministerstvo vnitra na obdobný dotaz odpovídalo již při KD 13. 3. 2018. Z ustanovení § 89 odst. 2 věty za středníkem ZOP, vyplývá, že pokud správní orgán nárok na náhradu škody poškozenému nepřizná, odkáže ho na soud nebo jiný orgán veřejné moci. O uplatněném nároku na náhradu škody tedy musí být rozhodnuto vždy. V případě zastavení řízení z důvodu promlčení pak správní orgán o uplatněném nároku na náhradu škody rozhodne v rámci usnesení o zastavení řízení a to samostatným výrokem, kterým poškozeného odkáže na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

5) Vztah mezi § 8 a § 78 ZOP

V době „trvajících přestupků“ dojde k zahájení řízení o uvedeném přestupku (obviněný i po doručení oznámení o zahájení řízení udržuje protiprávní stav a tento není odstraněn) – dochází doručením oznámení obviněnému k „přerušeni běhu“ trvajících přestupků a počíná běžet doba nová pro případné další nové zahájení řízení? Ustanovení § 31 odst. 2 písm. c) ZOP „počítá“ v případě běhu promlčení doby s odstraněním protiprávního stavu. Má správní orgán povinnost vyčkat odstranění protiprávního stavu a poté zahájit přestupkové řízení nebo vést „souběžně“ několik přestupkových řízení s různým časovým vymezením spáchání přestupku, která byla zahájena s rozdílnými daty?

Odpověď:

Pro běh promlčecí doby u trvajících přestupků obecně platí § 31 odst. 2 písm. c) ZOP, který stanoví, že promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.

Nejvyšší správní soud, (dále jen „NSS“), se však ve své judikatuře, např. rozsudek z 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101, vyjádřil i k situaci, kdy protiprávní stav nebyl dosud ukončen, když shledal, že jde-li o trvajících přestupek, přičemž protiprávní stav nebyl dosud ukončen, běží prekluzivní lhůta pro projednání takového přestupku od okamžiku, kdy bylo osobě podezřelé z jeho spáchání doručeno oznámení o zahájení přestupkového řízení. NSS nad rámec svého rozhodnutí dále poznamenal, že pokud je po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajících delikt trvá i nadále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci. Existuje zde sice



totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které delikt (přestupek) trvá a za které je sankce ukládána.

6) Aplikace § 70 odst. 2 ZOP

Osoba přímo postižená spácháním přestupku (které byla způsobena majetková škoda) se účastnila přestupkového řízení pouze s ohledem na výkon procesních práv ve smyslu § 71 ZOP, aniž by byla současně poučena správním orgánem o možnosti uplatnit svůj nárok ve stanovené lhůtě. Takto učiní až před vydáním rozhodnutí (v řízení již bylo konáno několik ústních jednání). Jak s tímto nárokem naložit? Lze aplikovat § 89 odst. 5 ZOP, i když se jedná o pochybení správního orgánu?

Odpověď:

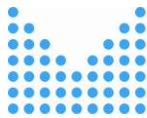
Aplikace ustanovení § 89 odst. 5 ZOP přichází dle našeho názoru v úvahu, pokud potencionální poškozený, ač byl správním orgánem o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody řádně poučen, tento nárok uplatnil opožděně.

Na KD 12. 6. 2018 Ministerstvo vnitra přijalo závěr, že lhůta k uplatnění nároku na náhradu škody, je lhůtou procesní - se zmeškáním lhůty pak není spojen zánik práva.

V případě, kdy správní orgán pochybí a nevyrozumí potenciálního poškozeného o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody a nestanoví mu k jeho uplatnění lhůtu, podle našeho názoru je tento nárok zachován, i když je uplatněn až před vydáním rozhodnutí

7) Vydání a odnětí věci

Zákon č. 200/1990 Sb. obsahoval v ustanovení § 75 úpravu vydání a odnětí věci, která byla důležitá pro zjištění skutečného stavu věci nebo která mohla být prohlášena za propadlou nebo zabranou. V současné právní úpravě ZOP toto ustanovení chybí. Správní řád ukládá osobám povinnost předložit určitou věc správnímu orgánu, ale už neupravuje její odnětí. Jak má v případě potřeby správní orgán postupovat, pokud osoba požadovanou věc nepředloží? Např. zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, uvedenou problematiku řeší (§ 78 odst. 1 - Kdo má u sebe věc, která může sloužit pro důkazní účely, je povinen ji na vyzvání předložit soudu, státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu; je-li ji nutno pro účely náležitého zjištění skutečností důležitých pro trestní řízení zajistit, je povinen takovou věc na vyzvání těmto orgánům vydat. Při vyzvání je třeba ho upozornit na to, že nevyhoví-li výzvě, může mu být věc odňata, jakož i na jiné následky nevyhovění. § 79 odst. 1 - Nebyla-li věc, která může sloužit pro důkazní účely, na vyzvání předložena nebo vydána tím, kdo ji má u sebe, může mu být na příkaz předsedy senátu a v přípravném řízení na příkaz státního zástupce nebo policejního orgánu odňata.)



Odpověď:

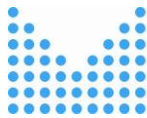
Jestliže ZOP ustanovení o vydání či odnětí věci neobsahuje, je nezbytné postupovat podle § 61 SŘ. Podle našeho názoru ustanovení § 61 odst. 1 SŘ lze použít i na věci, které mohou být prohlášeny za propadlé nebo zabrané (viz § 48 a § 53 ZOP). Nelze souhlasit s tazatelem, že § 61 SŘ problematiku odnětí věci v případě vydání rozhodnutí o zajištění věci neřeší. Odstavec 4 § 61 SŘ tuto problematiku řeší. Navíc odnětí věci lze definovat i jako provedení exekuce na nepeněžitě plnění přímým vynucením (viz § 112 písm. b) SŘ)), s odlišnostmi stanovenými v § 61 odst. 4 SŘ.

8) Příkaz bez odůvodnění

Dle § 150 odst. 1 SŘ nemusí být příkaz vždy prvním úkonem v řízení. Toto ustanovení výslovně říká, že není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění. V takovém případě se dle odstavce 4 ukládají náklady řízení. Dle našeho názoru je takový postup v rozporu se základními zásadami správního trestání, neboť obviněný v lepším případě pouze podával vysvětlení na policii, pak s ním bylo zahájeno řízení, přičemž logicky očekává, že řízení bude dále určitým způsobem probíhat, avšak najednou je vydáno rozhodnutí – příkaz, kde není vůbec vysvětleno, proč správní orgán rozhodl o vině. Na druhou stranu by tento postup znamenal výrazné zjednodušení pro správní orgány, kdy by po oznámení přestupku pouze zahájily řízení a následně vydaly neodůvodněný příkaz, přičemž by ale účtovaly náklady řízení. Jakým způsobem pak přistoupit k vydanému příkazu bez odůvodnění v případě podání opožděného odporu či podnětu k přezkumnému řízení, když možnost vydání takového příkazu správní řád umožňuje? (Pozn. – s takovýmto příkazem jsme se setkali v rámci kontrolní činnosti, kde se správní orgán s obviněným na tomto postupu dohodl, takže obviněný proti neodůvodněnému příkazu nebrojil.)

Odpověď:

Tazatel neuvádí, kterým konkrétním základním zásadám činnosti správních orgánů předmětná úprava podle jeho názoru odporuje. Je pravdou, že příkaz nemusí být prvním úkonem v řízení, přičemž v tomto případě nemusí obsahovat odůvodnění a lze jím uložit povinnost nahradit náklady řízení (§ 150 odst. 1 a 4 SŘ); pokud byl daným příkazem uznán obviněný vinným z přestupku, je třeba uložit povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou (§ 95 odst. 1 ZOP), jejíž výši upravuje vyhláška 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 Ministerstva vnitra č. 112/2017 Sb. Ochrana práv obviněného je podle našeho názoru zajištěna v dostatečné míře tím, že obviněný může podat proti příkazu odpor, jímž se příkaz ruší a proběhne „běžné“ řízení (§ 150 odst. 3 SŘ); případné opožděné podání odporu je třeba klást k tíži obviněného.



Pokud jde o postup nadřízeného správního orgánu při posouzení důvodů pro zahájení přezkumného řízení ve vztahu k neodůvodněnému příkazu, bude nutno vycházet z podkladů, které jsou objektivně k dispozici.

Nadřízený správní orgán by se měl zabývat zejména tím, zda byla skutková zjištění vyplývající ze spisového materiálu ve věci dostatečná pro vydání příkazu (§ 150 odst. 1 SŘ), resp. pro konkrétní obsah výrokové části tohoto příkazu (právní kvalifikace skutku, druh správního trestu a jeho výměra, výše paušální částky nákladů řízení atd.).

9) Zabrání věci

Krajský úřad obdržel dotaz od prvostupňového orgánu, jak naložit se zajištěnou věcí, jestliže ke spáchání přestupku došlo na přelomu roku 2014/2015, policie se podezřením začala zabývat na základě podnětu až v říjnu 2015 a odňala věc použitou ke spáchání přestupku, která může být předmětem propadnutí či zabrání. Z nepochopitelných důvodů policie zaslala správnímu orgánu oznámení o podezření ze spáchání přestupku až v červenci 2017 (nevedlo se trestní řízení), přestupek byl správním orgánem odložen pro prekluzi dle § 76 odst. 1 písm. f) ZOP. Policie však nyní požaduje, aby věc byla dodatečně zabráná, nechce ji podezřelému vracet. Problém však spatřuje prvostupňový správní orgán v tom, že postup dle zákona č. 200/1990 Sb. (úprava platná ke dni spáchání přestupku) je již vzhledem k tomu, že byl tento zákon v mezidobí zrušen a nahrazen ZOP, neaplikovatelný, uplynuly též tímto zákonem dané maximální 2 roky od spáchání přestupku pro možnost zabrání věci. Podle nyní účinného ZOP je sice pro zabrání věci až 5 let od spáchání (§ 53 odst. 4), avšak správní orgán se domnívá, že není možné aplikovat na jednání, k němuž došlo v roce 2014/2015, právní předpis (ZOP), který je účinný až od 1. 7. 2017. Jedná se dle jeho názoru o pravou retroaktivitu v neprospěch vlastníka věci, tedy rozpor s ústavními předpisy (z pohledu principů práva je to zásah státní moci do Ústavou a listinou garantovaného práva na soukromé vlastnictví), zejména v situaci, kdy dle předchozí právní úpravy již věc (po uplynutí 2 let) zabráná být nemohla a měla být podezřelému vrácena. Je § 53 ZOP vůbec na tento případ aplikovatelný, když v odst. 1 se odkazuje na předpoklad: „nebylo-li uloženo propadnutí věci uvedené v § 48 odst. 1...“ a tato situace vůbec nenastala, prakticky se totiž jedná o věc dle předchozího právního předpisu, tj. dle § 15 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 200/1990 Sb.? Přejížděná ustanovení v § 112 ZOP, na rozdíl od např. ukládání správního trestu a zániku odpovědnosti za přestupek, výslovně ochranná opatření vůbec neřeší. Dle našeho názoru lze využít § 2 odst. 7 ZOP, tedy rozhodovat o ochranném opatření zabrání věci ve smyslu ustanovení ZOP jako celku, tj. včetně aplikace pětileté lhůty. Ostatně stejné ustanovení obsahoval i zákon č. 200/1990 Sb. – viz § 7 odst. 3. Hlavním účelem ochranných opatření není potrestání, ale především ochrana společnosti.



Odpověď:

V daném případě souhlasíme s názorem, že lze postupovat, tj. zajištěnou věc zabrat, za splnění podmínek, podle nové právní úpravy ZOP, a to s odkazem na znění § 2 odst. 7 ZOP.

10) Zasedání komise pro projednávání přestupků v jiné obci

V souvislosti s vypovězením veřejnoprávní smlouvy ze strany města Holice nyní řeší obce v tomto správním obvodu zajištění výkonu agendy přestupků. V tomto správním obvodu není žádná další obec s pověřeným úřadem, uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí tedy nepřipadá v úvahu. Patrně se jim podařilo zajistit způsobilou osobu, která by byla ochotná předsedat přestupkovým komisím - v tomto ohledu problém není, každá obec by měla samostatnou zřizovací listinou jmenovanou vlastní komisí, shodné personální složení komise ve více obcích není v rozporu se zákonem. Nyní se ale tyto obce dotazují, zda by komise z obce A mohla zasedat (mít ústní jednání) v obci B. Náš dotaz tedy zní - může přestupková komise, která je zřízena obcí A, opustit území této obce a mít jednací místnost v sousední obci B? Nebo je její činnost striktně vázána na územní obvod zřizující obce?

Odpověď:

Jsme názoru, že členové komise mají zasedat v obci, kde je komise zřízena.

Komise je zvláštním orgánem obce, který zřizuje starosta, a který projednává přestupky na místo konkrétního obecního úřadu, jehož věcná příslušnost je stanovena zákonem, místní příslušnost pak správním obvodem, v němž byl přestupek spáchán. Pokud by se komise obce A přesouvala do obce B (kde by měla jednací místnost), mohly by v konečném důsledku vznikat poměrně chaotické situace (je vyloučeno, aby u obce B byly např. „uskladněny“ přestupkové spisy, vztahující se k přestupkové agendě, vykonávané komisí, byť stejného složení, ve vztahu k obci A).

11) Přerušení promlčecí doby v případě příkazu vydávaného jako první úkon v řízení

K ustanovení § 32 odst. 2 písm. b) ZOP – přerušení promlčecí doby vydáním rozhodnutí. Náš dotaz zní, zda se promlčecí doba podle daného ustanovení přerušuje i vydáním příkazu nebo pouze vydáním meritorního rozhodnutí.

Odpověď:

Oba zákonné důvody pro přerušení promlčecí doby (§ 32 odst. 2 písm. a) a b) ZOP) jsou v případě vydání příkazu jako prvního úkonu v řízení z formálního hlediska v zásadě rovnocenné, přičemž podstatné je to, že promlčecí doba se v tomto případě přerušuje pouze jednou. K tomu je nutno doplnit, že nová promlčecí doba začne běžet dnem doručení příkazu jako prvního úkonu v řízení, který v takovém případě plní funkci oznámení o zahájení řízení (§ 32 odst. 2 písm. a) ZOP). Proto dochází k přerušení promlčecí doby z důvodu zahájení řízení o přestupku, neboť okamžikem



doručení příkazu jako prvního úkonu v řízení je řízení o přestupku zahájeno, případným podáním odporu se pak příkaz ruší a řízení pokračuje (k tomu srov. § 150 odst. 3 správního řádu).

Pro úplnost dodáváme, že pokud nebude příkaz prvním úkonem v řízení, přerušuje se promlčecí doba jeho vydáním (§ 32 odst. 2 písm. b) ZOP).

12) Nedoručení příkazu v promlčecí době – jak dále postupovat?

V případě, že správní orgán vydá příkaz, který se mu v promlčecí době nepodaří doručit, jak má následně v dané věci postupovat, když dojde k promlčení. Má správní orgán věc usnesením odložit? Jak v takovém případě počítat promlčecí dobu (od data vydání příkazu nebo od data spáchání přestupku, přičemž na vydaný příkaz hledět jakoby nebyl)?

Odpověď:

Podle § 78 odst. 2 ZOP je řízení zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení. S jistým zjednodušením lze říci, že příkaz, je-li prvním úkonem v řízení, fakticky slučuje zahájení správního řízení a na něj bezprostředně navazující provedení tohoto řízení včetně vydání finálního aktu, a to v rámci jednoho úkonu – příkazu. K „zahájení“ (a zároveň nepravomocnému skončení) řízení o přestupku tedy dojde až doručením příkazu.

Pokud však příkaz bude vydán jako první úkon v řízení, ale z nějakého důvodu nebude doručen, v takovém případě řízení zahájeno není. Pokud v mezidobí dojde k zániku odpovědnosti za přestupek, správní orgán musí věc odložit podle § 76 odst. 1 písm. f) ZOP.

Pokud by se příkaz podařilo doručit (důsledkem toho bylo zahájeno řízení), ale v mezidobí došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, pak je třeba postupovat následovně. Pokud obviněný proti takovému příkazu podal odpor, pak musí správní orgán řízení zastavit podle § 86 odst. 1 písm. h) ZOP. Pokud proti takovému příkazu odpor podán nebyl, je třeba takový pravomocný příkaz (doručený po marném uplynutí promlčecí doby), zrušit v přezkumném řízení a následně řízení o přestupku zastavit podle § 86 odst. 1 písm. h) ZOP.

Nebude-li příkaz prvním úkonem v řízení (řízení už tedy bylo zahájeno a v rámci něj je příkaz vydáván) a zanikne-li odpovědnost za přestupek uplynutím promlčecí doby před jeho vydáním, bude dán důvod pro zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. h) ZOP.

Počátek běhu promlčecí doby upravuje § 31 ZOP. Základním pravidlem je, že promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku.



Dojde-li k přerušení běhu promlčecí doby doručením příkazu, který je prvním úkonem v řízení, nebo vydáním příkazu, který není prvním úkonem v řízení, počíná běžet promlčecí doba nová, bez ohledu na to, zda příkaz následně nabyde právní moci.

13) Pořizování opisu z Evidence přestupků

Pokud správní orgán projednává přestupek, který se nezapisuje do evidence (např. podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „zákon o obecní policii“) a je potřeba posoudit spolehlivost obviněného (podezřelého), pod jakým důvodem je možné do evidence za účelem pořizování opisu nahlédnout? Důvody jsou v evidenci dány taxativně, je možné si pouze vybrat z nabízených možností a žádná na takový případ nedopadá.

Odpověď:

Nahlížení do evidence přestupků se uskutečňuje prostřednictvím pořizování opisů z této evidence. O opis, který je veřejnou listinou, může požádat jen některý z orgánů veřejné moci dle taxativního výčtu v § 16j odst. 1 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.

O vydání opisu lze požádat tehdy, stanoví-li tak zákon. Obecnou úpravu zde představuje § 106 odst. 2 ZOP. Ten stanoví: *Správní orgán příslušný k projednání přestupku zapisovaného do evidence přestupků si po zahájení řízení o takovém přestupku nebo před vydáním příkazu, je-li prvním úkonem v řízení, opatří opis z evidence přestupků týkající se obviněného nebo podezřelého z přestupku. Z dikce uvedeného ustanovení vyplývá obligatorní povinnost správního orgánu, projednávajícího přestupek zapisovaný do evidence přestupků, o opis požádat.*

Stranou tohoto ustanovení však může být povinnost nebo možnost pořídit si opis zakotvena ve zvláštní právní úpravě, zejména např. pro účely ověřování spolehlivosti – viz např. § 4 odst. 3 nebo § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů; obdobně viz dále např. zákon o obecní policii, zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě), ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.



Konečně dodejme, že MV v minulosti (na KD 13. 9. 2016, dále viz Metodická pomůcka k zákonu č. 204/2015 Sb. - stále dostupná z webových stránek www.mvcr.cz), připustilo i fakultativní pořizování opisů při projednávání ostatních přestupků za účelem hodnocení osoby pachatele.

Citace:

„Při projednávání ostatních přestupků bude vyžádání opisu pouze fakultativní, nebude proto potřeba při ukládání sankce vždy konfrontovat evidenci přestupků. V souladu s § 12 odst. 1 zákona o přestupcích nicméně bude možné za účelem hodnocení osoby pachatele přestupku vyžádat si opis z evidence přestupků i při projednávání jiných přestupků než přestupků evidovaných za účelem zpřísněného postihu recidivy.“ Co se míní pod výrazem „ostatní přestupky“? Všechny přestupky? S přihlédnutím ke znění § 16j odst. 1 písm. a) zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů³, (dále jen „zákon o RT“), jakož i § 12 odst. 1 PřesZ, je MV názoru, že kterýkoliv správní orgán při řešení jakéhokoliv jiného přestupku (než přímo toho, který je předmětem evidence přestupků), bude moci požádat o vydání opisu z evidence přestupků v souvislosti s projednáváním přestupkové věci (MV je však názoru, že možnost fakultativního pořizování opisů v případě projednávání jiných přestupků, než těch, které jsou předmětem evidence, bude spíše výjimečnou záležitostí).

Pohledem dnešní platné právní úpravy by takové fakultativní pořizování opisů zjevně mohlo být učiněno s odkazem na § 37 písm. f) ZOP.

III. Relevantní judikatura a doporučená literatura pro přestupkové řízení

- 1) **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2017, sp. zn.: 3 Tdo 754/2017** – i po dobu pro podání dovolání se staví běh promlčecí doby – z odůvodnění: *„Současně je ještě třeba poznamenat, že vedením trestního řízení se rozumí i doba, než oprávněným osobám uplyne lhůta k podání dovolání podle § 265e odst. 1 tr. ř., anebo doba, než dovolací soud o podaném dovolání rozhodne, neboť je stále vedeno trestní řízení ve smyslu § 12 odst. 10 tr. ř., jehož doba trvání se nezapočítává do běhu lhůty pro projednání přestupku“* (starší judikatura viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn.: 8 Tdo 575/2015)
- 2) **Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, sp. zn.: 30 A 244/2017** – právní věta: *„I. Osobě, jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přestupkovým jednáním přímo dotčeny, náleží zvláštní procesní postavení vyplývající z § 71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jen v případě, že její souhlas byl nutnou podmínkou pro zahájení, resp. pokračování řízení o daném přestupku. II. Povinnost správního orgánu rozhodnout o námitce podjatosti usnesením dle § 14*



odst. 2 správního řádu se vztahuje k námitkám podjatosti uplatněným účastníkem v rámci zahájeného správního řízení.“

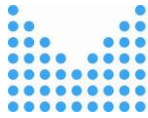
- 3) **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2018, sp. zn.: 5 Tdo 593/2018 – právní věta: „*Pohyb pachatele s obnaženým penisem v prostorech, kde se v rozhodné době vyskytovali nejenom dospělí návštěvníci, ale i nezletilí, je hrubou neslušností ve smyslu skutkové podstaty přečinu výtržnictví podle § 358 odst. 1 tr. zákoníku. Takové jednání se hrubě přičí morálním zásadám obecně přijatým ve společnosti, protože obnažování intimních partií není akceptovatelné.*“** Z odůvodnění: „*Zjištěné jednání obviněného odpovídá svým charakterem běžně se vyskytujícím případům tohoto typu, pro jeho společenskou škodlivost nepostačuje, aby byl obviněný postižen podle jiných norem práva, než práva trestního, konkrétně § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.*“
- 4) **Rozsudek NSS ze dne 6.9.2018, sp. zn. 7 As 87/2018 – právní věta: „*Ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., část první, čl. I, bod 6. a 7. (o zániku odpovědnosti za přestupek) se aplikuje na přestupky spáchané ode dne 1. 10. 2015.*“**
- 5) **Rozsudek NSS ze dne 8.11.2018, sp. zn. 7 As 424/2018 – právní věta: „*Procesní úkon [zde zpětvzetí žaloby dle § 47 a) s. ř. s.] je nutno posuzovat podle toho, jak byl navenek projeven, nikoliv podle toho, jestli mezi projeveným procesním úkonem a vnitřní vůlí jednajícího byl skutečný souhlas. Ani podstatný omyl účastníka mezi tím, co procesním úkonem projevil a tím, co jím projevit chtěl, nemá na tento procesní úkon a jeho účinnost vliv.*“**

Z literatury – např.:

- Brim, L. Přičitatelnost přestupků právníkům osobám (se zřetelem k právu trestnímu). *Soudní rozhledy*. 11-12/2018.
- Prášková, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*. 7/2018.
- Drápal, J. Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. *Správní právo*. 7/2018.

IV. Závěr

Příští KD se uskuteční v úterý dne 12. 3. 2019 formou osobního setkání od 9:30 hod. v zasedací místnosti (1.70) v prvním patře budovy A Ministerstva vnitra na adrese náměstí: Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4 (bývalý Centrotex).



Případné dotazy či podněty na KD zasílejte na e-mail. adresu: jan.strakos@mvcr.cz
nejpozději do **19. 2. 2019**.

JUDr. Václav Henych
ředitel odboru všeobecné správy