



## **Odpovědi na dotazy zaslané na konzultační den odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy v prosinci 2020**

Vzhledem ke skutečnosti, že konzultační dny k přestupkové agendě naplánované na druhé pololetí roku 2020 se z důvodu vývoje pandemie Covid19 a s ní souvisejícími opatřeními, přijatými v rámci Ministerstva vnitra, nekonaly a ani současná situace není co do konání konzultačního dne prozatím příznivá, zpracoval odbor všeobecné správy, oddělení občanskosprávní, ve spolupráci s odborem legislativy a koordinace předpisů, obvyklou formou odpovědi na dotazy, které byly ze strany krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy do této doby k přestupkové problematice zaslány.

### **I. Odpovědi na dotazy**

#### **1) Procesní úkony po uplynutí prekluzivní doby**

*V zahájeném řízení o přestupku dojde k zániku odpovědnosti za přestupek, řízení však není formalizovaným způsobem ukončeno a účastník ještě podá námitku podjatosti – je nutné o této námitce rozhodnout, když jedinou možností je zastavení řízení?*

#### **Odpověď:**

Pokud dojde k zániku odpovědnosti za přestupek, je třeba řízení zastavit podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOP“), tento úkon musí provést úřední osoba a je-li vůči ní vznesena námitka podjatosti, mělo by být o této námitce podjatosti rozhodnuto, aby do budoucna nevznikla pochybnost o tom, zda bylo usnesení o zastavení řízení vydáno oprávněnou úřední osobou, která nebyla případně podjatá.



## **2) Promlčecí doba v případě vedení společného řízení**

*V případě vedení společného řízení pro více pachatelů platí, že řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení poslednímu z nich (§ 78 odst. 2 ZOP). Je tedy správná úvaha, že tímto momentem se také přerušuje promlčecí doba u přestupků všech pachatelů (§ 32 odst. 2 písm. a) ZOP)?*

### **Odpověď:**

Ano. V případě společného řízení se toto zahajuje až doručením oznámení poslednímu z podezřelých, a teprve tímto momentem tedy může dojít k přerušení promlčecí doby.

## **3) Splnění kvalifikačního předpokladu na oprávněnou úřední osobu dle ZOP**

*Lze považovat za splnění kvalifikační podmínky „právnícké“ vzdělání na VŠ poskytující právní vzdělání (např. Paneurópská vysoká škola v Bratislavě), když po magisterském titulu daná osoba získá titul „JUDr.“ na 1 ze 4 českých „klasických“ právnických fakult? Magisterský studijní obor právo na VŠ v ČR však vystudován nemá.*

### **Odpověď:**

Vzhledem ke striktnímu znění ustanovení § 111 odst. 1 ZOP není toto nahrazení zákonného požadavku možné, zákon takovou možnost neupravuje.

## **4) Vedení společného řízení v případě doručení oznámení dalšího přestupku**

*Jak postupovat v případě, kdy správní orgán vydá na základě oznámení přestupku příkaz o uložení pokuty (veškeré zákonné podmínky pro vydání příkazu jsou splněny), ale po vydání tohoto příkazu je doručeno další oznámení přestupku na téhož pachatele, avšak na skutek, který se měl stát ještě před datem vydání příkazu resp. před jeho doručením. Z prvního oznámení přestupku nijak nevyplývalo, že by se pachatel měl dopustit ještě skutku jiného, tyto skutky ale naplňují podmínky vedení společného řízení. Lze vydání příkazu v tomto případě považovat za důležitý důvod pro vyloučení skutku ze společného řízení dle § 88 odst. 5 ZOP? Pokud ne, pak jak postupovat, kdy příkaz nenabyl/nabyl právní*



*moci? Obviněný může namítat, že skutky měly být dle zákona vedeny ve společném řízení a datum jejich oznámení ho vůbec nezajímá.*

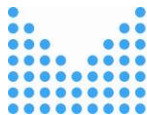
### **Odpověď:**

Obecně platí, že při společném řízení se postupuje dle § 88 ZOP, subsidiárně se použije § 140 správního řádu. S ohledem na principy ukládání správních trestů se ve společném řízení projednávají přestupky téhož obviněného, pokud je k jejich projednání věcně a místně příslušný jeden správní orgán (například obecní nebo krajský úřad). Toto pravidlo je precizováno požadavkem, aby spolu přestupky souvisely. Odkazuje se zde na souvislost přestupků ohledně jimi chráněného objektu tak, aby ve společném řízení byly projednávány pouze přestupky vyskytující se v jedné oblasti veřejné správy a nedocházelo tak ke společnému řízení o přestupcích, které by od úředních osob vyžadovalo velmi různorodou odbornost a jejichž věcná souvislost by byla spíše náhodná nebo vůbec žádná. Ve společném řízení je možné projednat pouze přestupky spáchané před zahájením přestupkového řízení o prvním z přestupků. Společné řízení se vede jednak z důvodu hospodárnosti a v případě pachatele více přestupků i pro účely uplatnění absorpční zásady, kdy se ukládá jeden úhrnný trest za více přestupků.

K případným námitkám obviněného lze uvést, že v případě, kdy správní orgán již vydal rozhodnutí a až následně se dozvěděl o skutečnosti, že pachatel spáchal další přestupek, na který se vztahují podmínky vedení společného řízení, nelze objektivně tuto situaci považovat za nesprávný úřední postup, neboť správní orgán rozhoduje pouze o těch skutečnostech a na základě podkladů, které jsou mu v daném okamžiku známy. Pokud se správní orgán dozvěděl o jiném přestupku po vydání příkazu, domníváme se, že tato skutečnost není důvodem pro vyloučení skutku ze společného řízení, neboť žádné společné řízení momentálně není vedeno.

Pokud byl podán odpor, kdy podáním odporu se příkaz ruší a v řízení se pokračuje, měl by být skutek, o kterém se správní orgán následně dozvěděl a který byl spáchán před zahájením řízení o prvním přestupku a splňuje podmínku pro vedení společného řízení, přibrán k tomu prvnímú skutku a projednán ve společném řízení.

Pokud příkaz ještě nenabyl právní moci, je tak v dispozici obviněného, který proti němu může podat odpor, správní orgán tak v tomto okamžiku do řízení zasahovat nemůže.



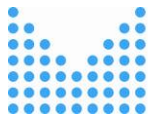
V případě, že příkaz již nabyl právní moci, a až následně se správní orgán dozvěděl o dalším skutku, jež by splňoval podmínky společného řízení, rozhodnutí neruší, ale při druhém rozhodnutí postupuje dle zásady absorpce. V tomto smyslu se taktéž vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018 - 36, kdy v odůvodnění uvádí, že... "*... v pořadí první rozhodnutí o jednom z více sbíhajících se správních deliktů nelze zrušit pouze pro vadu řízení spočívající v nevedení společného řízení, jež by měla za následek porušení absorpční zásady. Tímto rozhodnutím nemůže být při trestání prvního z více sbíhajících se správních deliktů tato zásada porušena, proto nevedení společného řízení (jež by umožnilo princip absorpce naplnit) nemůže být vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Je třeba bezpodmínečně trvat na aplikaci zásady absorpce, nikoli na vedení společného řízení, přičemž i bez vedení společného řízení lze naplnění zásady absorpce docílit. Až v pořadí druhým (popř. dalším) správním rozhodnutím o jiném z více sbíhajících se správních deliktů by správní orgán mohl absorpční zásadu porušit, a to tehdy, nepřihlížel-li by k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty. V této souvislosti není rozhodné, kdy byl ten či onen z více sbíhajících se správních deliktů spáchán nebo kdy o něm bylo zahájeno správní řízení, nýbrž okamžik, kdy o něm bylo rozhodnuto...*".

## **5) Právo jiných osob nahlížet do spisu**

*Jak postupovat v případech žádostí pojišťoven (zpravidla zdravotních i „nezdravotních“) o zaslání rozhodnutí ve věci resp. o poskytnutí informace, jak bylo v konkrétní věci rozhodnuto? Tyto pojišťovny nejsou v postavení účastníka řízení a svou žádost zdůvodňují potřebou vyřízení pojistné události, která se může týkat jak některého z účastníků řízení, tak i jiných zúčastněných osob. V praxi se těmto žádostem vyhovuje a rozhodnutí resp. požadované informace se zasílají prostřednictvím datové sítě.*

### **Odpověď:**

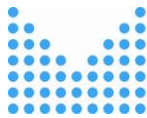
Právo účastníků řízení nahlížet do spisu, jehož součástí je i právo na to, aby jim správní orgán pořídil kopii spisu či jeho části, je obecně upraveno v § 38 správního řádu, kdy odstavec 2 stanoví, že jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.



S postupem uvedeným v dotazu se lze ztotožnit, neboť nutnost širšího výkladu tohoto ustanovení vyplývá i z odborné literatury. Např. v komentáři od autorského kolektivu Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 38 správního řádu, se uvádí, že: „Jinou osobou, která má právní zájem na nahlédnutí do spisu, může být osoba, která se nezúčastnila jednání nebo provedení úkonu, o němž byl sepsán protokol, které se však obsah protokolu přímo dotýká a která má právo podat bezprostředně po seznámení se s protokolem proti jeho obsahu stížnost podle § 18 odst. 4.(....) Právní zájem může prokázat rovněž osoba, která potřebuje nahlédnout do spisu za účelem získání údajů, které může uplatnit v jiném řízení. " Obdobně vyznívá i komentář od autorského kolektivu - Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F, Marek, D. Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, komentář k § 38 správního řádu, podle něhož: „Právní zájem bude mít např. ten, kdo by údaje ze spisu mohl uplatnit v jiném řízení. (...) Za jinou osobu je nutno považovat i toho, kdo se teprve účastníkem řízení má stát, za předpokladu, že řízení bude skutečně zahájeno. (...) Správní orgán v řízení o povolení nahlédnutí do spisu jinou osobou nežli účastníkem řízení nezkoumá, zda nahlédnutí bude vést k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele, či nikoliv, ani jinak nehodnotí případné výsledky nahlédnutí do spisu. Tyto skutečnosti nemohou být důvodem odepření nahlédnutí do spisu.“

V režimu nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu není povinností správního orgánu pořízenou kopii písemnosti zasílat žadateli o nahlížení do spisu (viz Závěr č. 169 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 31. 5. 2019).

Nahlížením do spisu se zabývá i judikatura. Např. v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013 - 73, Nejvyšší správní soud uvedl, že nahlédnutí do správního spisu za účelem získání podkladů pro uplatnění nároků z náhrady škody může založit právní zájem žadatele. Podle Nejvyššího správního soudu nelze nutit jakéhokoliv podnikatele, aby nejprve „zkusmo“ podal žalobu o náhradu škody, a následně teprve ze správního spisu zjišťoval informace o výši újmy, respektive o tom, zda nějaká újma vůbec existuje. Tento postup by nutil podnikatele podávat v podstatě formální žaloby jen proto, aby prokázali právní zájem pro nahlížení do správního spisu. Tento výklad nejenom že nemá oporu v zákoně, ale navíc by vytvářel naprosto zbytečné náklady spojené s přípravou žaloby, platbou soudního poplatku v civilním řízení atp. Smyslem nahlížení do správního spisu přece může být též posouzení, zda určitou žalobu podat či nikoliv. Ostatně z rozsudku Soudního dvora ve věci Donau Chemie cit. v bodě [29] jasně plyne, že



Soudní dvůr připouští možnost povolení nahlédnutí do správního spisu již ve fázi přípravy civilní žaloby. (...) Stejně tak lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 As 20/2014 - 42, podle něhož: „Úkolem správního orgánu rovněž není, aby zkoumal, zda nahlédnutí do spisu bude vést k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele či nikoliv. Jak již Nejvyšší správní soud dříve uvedl, správní orgán „pouze posoudí, zda jsou tvrzení žadatele, jimiž odůvodňuje svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu, v daném případě dostatečně konkrétní a prokázána. Je-li právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu dostatečně prokázán, pak správní orgán pouze zhodnotí, zda by nahlížením do spisu nebylo porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem“ (rozsudek ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 Afs 29/2012 - 53).

#### **6) Určení správního orgánu, který rozhoduje o žádosti – prominutí zmeškání úkonu podání odvolání.**

*Správní orgán I. stupně obdrží opožděné odvolání s kvalifikovanou žádostí o prominutí zmeškání úkonu – bude o této žádosti rozhodovat správní orgán I. stupně nebo až odvolací správní orgán, který reálně vyhodnocuje včasnost/opožděnost odvolání?*

#### **Odpověď:**

Podle § 41 odst. 6 správního řádu rozhoduje o prominutí zmeškání úkonu usnesením správní orgán, který v době požádání o prominutí zmeškání úkonu vede řízení. V daném případě by to měl být prvostupňový orgán.

I z dostupné judikatury vyplývá, že by měl rozhodovat prvostupňový správní orgán (srv. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 164/2012-61 – zrušen Nejvyšším správním soudem, nikoli ale pro nesprávnost úvahy o příslušnosti správního orgánu I. stupně, a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 88/2007-49, č. 1881/2009 Sb. NSS).

#### **7) Přestupek spáchaný osobou neznámého pobytu**

*Je možné v případech oznámení přestupku, kterého se měla dopustit osoba neznámého pobytu (zpravidla cizinec), rozhodnout vydáním příkazu o uložení pokuty a tento příkaz pak doručovat ustanovenému opatrovníkovi nebo je třeba vždy zahajovat „klasické“ přestupkové řízení?*



**Odpověď:**

Rozhodnout příkazem bez zahájení „klasického“ přestupkového řízení lze tehdy, je-li příkaz prvním úkonem v řízení. Je-li nutno (předtím) osobě neznámého pobytu ustanovit opatrovníka, nelze se bez zahájení přestupkového řízení obejít.

- 8) Postup v případě úmrtí osoby přímo postižené spácháním přestupku**  
*Správnímu orgánu byl oznámen přestupek proti občanskému soužití spáchaný mezi osobami blízkými. O pár dní později od spáchání přestupku osoba přímo postižená spácháním přestupku zemřela. Tuto osobu již proto nelze poučit o možnosti udělit souhlas se zahájením řízení o přestupku a současně jí určit lhůtu k podání takového souhlasu. Jak proto postupovat ve výše popsáném případě, když odkládací důvod v případě, že zemře osoba přímo postižená spácháním přestupku, zákon o odpovědnosti za přestupku a řízení o nich neobsahuje?*

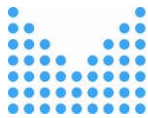
**Odpověď:**

Jde o dotaz, který nelze dost dobře vyřešit bez zodpovězení otázky, zda důsledkem úmrtí osoby přímo postižené spácháním přestupku je nemožnost zahájit a pokračovat v přestupkovém řízení, či nikoli. K tomu jsme podávali stanovisko, jež je přílohou k zápisu z konzultačního dne z června 2020 - a také jsme požádali o to, aby otázku posoudil poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání.

## II. Různé:

### **Stanovisko Ministerstva vnitra k postupu správních orgánů podle § 131 odst. 5 správního řádu před zahájením řízení o přestupku**

V poslední době dochází k tomu, že správní orgány prvního stupně předkládají ve větší míře Ministerstvu vnitra, odboru všeobecné správy (dále jen „Ministerstvo vnitra“), k rozhodnutí podle § 11 odst. 2 správního řádu také věci, jež nejsou kompetenční spory, neboť v těchto věcech nebylo zahájeno řízení o přestupku podle § 78 ZOP a dotčený správní orgán prvního stupně postoupil věc jinému správnímu orgánu z důvodu vhodnosti podle § 131 odst. 5 správního řádu. Ministerstvo vnitra se této problematice podrobně věnovalo na



konzultačním dni k přestupkové problematice dne 12. 6. 2018, kde bylo s ohledem na přijetí závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ze dne 20. 4. 2018, kterým byl přijat dodatek k závěru č. 158 ze dne 24. 11. 2017, změněno stanovisko z konzultačního dne konaného dne 5. 12. 2017 k postupu správních orgánů podle § 131 odst. 5 správního řádu. Podle nového metodického stanoviska Ministerstva vnitra postoupení z důvodu vhodnosti před zahájením řízení, a to i se souhlasem správního orgánu, kterému má být věc postoupena, není přípustné. Pokud by k výše uvedenému postupu v praxi došlo, správní orgán, kterému byla takto věc usnesením postoupena, neformálním přípisem zašle věc nadřízenému správnímu orgánu, který takto věc postoupil s tím, že tento postup není přípustný. Nadřízený správní orgán vrátí věc zpět správnímu orgánu, který toto usnesení vydal, a uloží mu přestupek projednat. Tyto úkony správních orgánů se účastníkům neoznamují. Ve fázi před zahájením řízení žádní účastníci nejsou. Veškeré úkony správních orgánů musí být v této fázi učiněny bezodkladně.

V případě, že je Ministerstvu vnitra nesprávně jako kompetenční spor postoupena správním orgánem věc, kde nebylo zahájeno řízení a kterou prvotní správní orgán postoupil jinému správnímu orgánu z důvodu vhodnosti podle § 131 odst. 5 správního řádu, postupuje Ministerstvo vnitra v souladu se závěrem přijatým na konzultačním dni konaném dne 12. 6. 2018 a věc předá příslušnému krajskému úřadu jakožto nadřízenému správnímu orgánu toho správního orgánu, který věc nesprávně postoupil. Dále je pak na příslušném krajském úřadu, aby věc předal správnímu orgánu, který věc nesprávně postoupil podle § 131 odst. 5 správního řádu a uložil mu přestupek projednat.

Výše uvedený postup je třeba odlišit od těchto dvou situací:

1. V případě, kdy správní orgán postoupí věc z důvodů vhodnosti po zahájení řízení a správní orgán, kterému byla věc takto postoupena, s tím nesouhlasí (např. s odkazem na § 131 odst. 6 správního řádu), pak vznikne spor o místní příslušnost - správní orgán, kterému byla věc takto postoupena, neformálním přípisem zašle bezodkladně věc společně nadřízenému správnímu orgánu, který postupem dle § 11 odst. 2 věty druhé správního řádu rozhodne, který ze správních orgánů řízení dokončí.
2. Pokud správní orgán předá věc jinému správnímu orgánu postupem podle § 64 odst. 2 ZOP a dotčený správní orgán s tímto postupem nesouhlasí, jedná se o kompetenční spor a věc je třeba předložit společně nadřízenému správnímu orgánu k rozhodnutí podle § 11 odst. 2 věta druhá správního řádu.





Závěrem proto žádáme krajské úřady, aby v rámci metodického vedení působily na podřízené správní orgány tak, aby rozlišovaly výše uvedené situace a nadále postupovaly v intencích stanoviska přijatého na konzultačním dni k přestupkové problematice konaném dne 12. 6. 2018.

### **III. Závěr**

#### **Konzultační dny v roce 2021**

Na základě dosavadních zkušeností, aktuální situaci a omezením vzniklým v souvislosti s protiepidemickými opatřeními předpokládáme konání příštího konzultačního dne v červnu 2021 a dále pak v prosinci 2021. Bližší informace obdržíte vždy v dostatečném časovém předstihu.

Dotazy můžete nadále zasílat i průběžně na e-mail: **stanislav.psenicka@mvcz.cz**.

V Praze dne 28. ledna 2021

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.  
ředitel odboru všeobecné správy