



Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 10. 10. 2022

I.

Dne 10. 10. 2022 se od 10:00 hod. uskutečnil konzultační den pro krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „krajské úřady“) k přestupkové agendě v gesci odboru všeobecné správy (dále také jen „OVS“) Ministerstva vnitra.

Konzultačního dne se za Ministerstvo vnitra zúčastnili Mgr. et Mgr. Tomáš Bezděk, zástupce ředitele OVS, Mgr. Lucie Mlsnová Bryxová, vedoucí oddělení občanskosprávního OVS, Mgr. Romana Bezděková, Mgr. Stanislav Pšenička, Mgr. Christina Soukupová, JUDr. Myron Zajonc, z oddělení občanskosprávního OVS a Mgr. Luboš Tichý z odboru legislativy a koordinace předpisů.

Mgr. et Mgr. Tomáš Bezděk a Mgr. Lucie Mlsnová Bryxová zahájili jednání úvodními slovy a následně se přikročilo k jednotlivým bodům programu.

II. Odpovědi na došlé dotazy

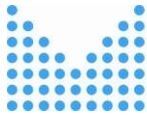
1) Monitorování místa k ukládání odpadů

Dotaz: Může obec, provozující místo k odkládání odpadů pro občany, toto místo monitorovat kamerami či fotopastmi za účelem sledování, zda jsou odpady odkládány v souladu se stanovenými podmínkami – např. pouze fyzickými osobami, nikoli odpady vzniklé při podnikatelské činnosti? A lze takto pořízené záznamy použít v rámci případného přestupkového řízení?

Odpověď: Domníváme se, že obec má právo monitorovat vymezenou část veřejného prostranství, kde se nachází místo k odkládání odpadů, a to umístěním kamery či fotopasti za účelem kontroly, zda jsou odpady odkládány v souladu se stanovenými podmínkami. Monitoring úzce vymezené části veřejného prostranství, kde jsou umístěny kontejnery na odpad či monitoring části pozemků s černými skládkami, je věcí veřejného pořádku i oprávněnou ochranou majetku obce. Vycházíme při tom i ze stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů uveřejněného na jeho webových stránkách. Fotopasti jsou specifickým druhem kamerového systému vhodným nejen ke sledování zvěře, ale třeba i k odhalování původců černých skládek. Záznam z fotopastí (fotografie či video) instalovaných obcí za účelem ochrany veřejného pořádku, resp. majetku obce, lze využít jako důkaz v řízení o přestupku.

2) Rozlišování mezi civilními a veřejnoprávními delikty

Dotaz: Jak posuzovat případy, které jsou svou podstatou civilními spory, avšak není vyloučeno, že by mohly být i veřejnoprávními delikty? Často se jedná o spory bývalých manželů, když nemají dosud vypořádané společné jmění – např. podmínění vstupu do domu přítomností bývalého manžela oznamováno jako schválnost



spočívající ve znemožnění vstupu do domu. Pokud přitom dojde k verbálnímu či fyzickému napadení, je již situace jiná. Rovněž jsou často oznamovány sousedské spory, např. poškození plotu, kdy se obě strany prou o vlastnictví plotu či dokonce hranici pozemku. Je možné v těchto situacích došlá oznámení odkládat dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), jelikož došlá oznámení neodůvodňují zahájení řízení o přestupku nebo předání věci?

Odpověď: V obecné rovině nelze vyloučit, že jednání popisovaná v dotazu mohou být přestupky, přestože mají dotčené osoby mezi sebou zároveň soukromoprávní spor. Vždy však bude záležet na okolnostech konkrétního případu, a proto nelze v dané otázce učinit jednoznačný závěr. Pokud tedy existuje důvodné podezření, že by v popsanych situacích mohlo jít o přestupek, nezbyvá, než řízení zahájit a následně postupovat podle zjištění, která během řízení vyjdou najevo. Pokud však důvodné podezření z přestupku neexistuje, lze postup odložení věci podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky považovat za správný – srov. Bohadlo, David; Brož, Jan; Kadečka, Stanislav; Průcha, Petr; Rigel, Filip; Šťastný, Vít: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář, Wolters Kluwer, 2022, citováno podle elektronické databáze nakladatelství, výklad k předmětnému ustanovení: „Tento důvod se užije tam, kde je již ze samotného oznámení správnímu orgánu zřejmé, že řízení o přestupku nemá být vůbec zahájeno (např. proto, že popsané jednání vůbec není přestupkem).“ Podobný závěr byl přijat již na konzultačním dni pořádaném dne 11. 3. 2014, viz souhrn závěrů ze zápisů z konzultačních dnů, dotaz: „Vytápění“ bytu souseda.

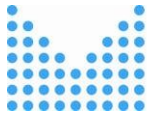
3) Nečitelné podací razítko pošty

Dotaz: Správnímu orgánu bylo doručeno odvolání, obyčejná listovní zásilka, kdy však na obálce nebylo jednoznačně čitelné podací razítko pošty. Odvolání došlo správnímu orgánu dva dny po uplynutí odvolací lhůty. Na čí straně je důkazní břemeno? Kdo prokazuje, zda byla obyčejná zásilka podána včas či nikoli? Obyčejné zásilky se nikde neevidují. Mají správní orgány postupovat v souladu se zásadou in dubio pro reo, a v takových případech ve prospěch podatele brát např. takto podané odvolání jako včasné?

Odpověď: S výše uvedeným závěrem, tedy že je třeba vycházet ve prospěch obviněného a posoudit podané odvolání jako včasné, souhlasíme.

4) E-mail obsahující přílohu opatřenou elektronickým podpisem

Dotaz: Je možné posoudit jako řádné podání e-mail bez elektronického podpisu, který obsahuje přílohu (souhlas s projednáním přestupku, připojení se s náhradou škody, odvolání...) opatřenou elektronickým podpisem? Datová schránka na rozdíl od e-mailu identifikuje podatele a jako řádné se posuzuje podání učiněné datovou schránkou jiného, pokud je jeho příloha elektronicky podepsána tím, kdo podání činí.



Je možné vzít e-mail jako obálku, která nemusí být podepsaná, ale podstatné je, že je elektronicky podepsaná samotná příloha, která je vlastně tím podáním?

Odpověď: Pro splnění náležitostí stanovených v § 37 odst. 2 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) postačí, pokud je elektronicky podepsáno vlastní podání obsažené v příloze e-mailu.

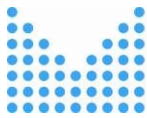
5) Běh promlčecí doby

Dotaz: Ke spáchání přestupku došlo v březnu 2021, rozhodnutí ve věci bylo vypraveno 31. 8. 2021, ale bylo doručováno zástupci, který však nebyl oprávněn k přebírání písemností (vyplývá to přímo z plné moci – zmocnění bylo výslovně jen k zastupování při ústním jednání). Správné osobě, tj. obviněnému, bylo rozhodnutí vypraveno až v listopadu 2021. V rámci odvolacího řízení pak odvolací orgán rozhodnutí správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Náš dotaz spočívá v tom, kdy končí promlčecí doba (ve věci dosud nebylo nijak rozhodnuto), zda skončila k 31. 8. 2022 nebo skončí až v listopadu 2022, tedy že se běh promlčecí doby odvíjí od data, kdy bylo rozhodnutí předáno k doručení správné osobě. Jinak v druhé polovině září 2021 byl sám obviněný nahlížet do spisu a rozhodnutí tam již bylo založeno.

Odpověď: Podle našeho názoru je třeba vycházet z ustanovení § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého k přerušení promlčecí doby dojde vydáním (vypravením) rozhodnutí, nepůjde-li o situaci popsanou v části předmětného ustanovení za středníkem, tedy o příkaz vydaný jako první úkon v řízení. Popisovaná vada v doručování nemá za následek vyloučení účinku přerušení promlčecí doby, neboť byla naplněna podmínka vydání rozhodnutí. V daném případě by tedy promlčecí doba končila v srpnu 2022.

6) Stavení promlčecí doby

Dotaz: Co znamená „tentýž skutek“ ve věci stavení prekluze podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky? Jde o situaci, kdy je orgánem činným v trestním řízení vedeno trestní řízení na neznámého pachatele a následně v závěru (posledním úkonu) orgán činný v trestním řízení na podání vysvětlení vyslechl osobu, kterou následně dalším úkonem označil za pachatele v odevzdání přestupku dle ustanovení § 159a trestního řádu správnímu orgánu. Správní orgán tedy s ohledem na datum spáchání přestupku řešil, zda došlo ke stavení prekluzivní lhůty, či nikoli. Jde v tomto případě o „tentýž skutek“, tedy ke stavení prekluze, či nikoli. Trestní řízení bylo vedeno proti neznámému pachateli a orgán činný v trestním řízení následně v odevzdání věci jako pachatele uvedl nějakou konkrétní osobu, která vůbec netušila, že by mohla reagovat a vůbec věděla, že proti ní bylo vedeno trestní řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2007, č. j. 4 As 38/2006-63, lze dovodit, že v takovém případě nedošlo ke stavení prekluzivní lhůty, neboť „vždy se musí jednat o řízení vůči té samé osobě, která bude potrestána buď podle trestního zákona, či podle zákona přestupkového. Bylo by



nelogické, a v rozporu s označenou individualizací správního trestání, pokud by se do této lhůty započítával i běh (trestního) řízení vůči jiné osobě. Naopak je logické, pokud se do této lhůty započítává toliko běh trestního řízení vedeného vůči osobě, vůči které bude následně vedeno přestupkové řízení a nikoli doba, po kterou bylo vedeno trestní řízení vůči třetí osobě.“ Naproti tomu však existuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 5 As 51/2010-94. Krajský úřad s ohledem na výše uvedené žádá o postavení tohoto problému najisto, tak aby následný postup správních orgánů byl stejný.

Odpověď: Dle našeho názoru není uvedená judikatura v rozporu. Oba rozsudky vycházejí z totožnosti skutku dané též totožností osoby pachatele, přičemž ve druhém z nich Nejvyšší správní soud pouze připouští stavení promlčecí doby i v tom případě, kdy je trestní řízení vedeno zprvu proti neznámému pachateli, jehož totožnost je teprve následně zjištěna, což je odlišný případ od situace, kdy je trestní řízení a přestupkové řízení vedeno proti různým osobám.

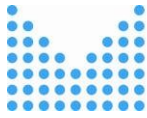
7) Doručování osobě přímo postižené spácháním přestupku

Dotaz: Je povinností nadřízeného správního orgánu, který vydal usnesení o delegaci podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ve věci přestupku, o němž již bylo prvostupňovým orgánem zahájeno řízení, toto usnesení doručit též osobě přímo postižené spácháním přestupku? Není v tomto případě dostačující, že osoba přímo postižená spácháním přestupku se o změně příslušnosti následně dozví z dalších úkonů, které vůči ní bude činit správní orgán, na který byla věc delegována?

Odpověď: Osoba přímo postižená spácháním přestupku není účastníkem řízení, proto jí není nutno usnesení o delegaci doručovat. Právo na doručení tohoto usnesení jí neplyne ani z obecného katalogu jejích práv, uvedeného v ustanovení § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. O změně příslušnosti tedy může být informována i tak, že se o ní dozví z dalších úkonů, které vůči ní bude činit ten správní orgán, na který bude věc delegována.

III. Aktuality z přestupkového práva

Po zodpovězení dotazů Mgr. Luboš Tichý seznámil přítomné v rámci svého příspěvku k aktualitám z přestupkového práva se záměrem Ministerstva financí na návrh Generálního ředitelství cel upravit příkazové bloky na pokutu na místě na nezaplacenou v části poučení. Cílem této změny má být eliminace potřeby předávat obviněnému spolu s příkazovým blokem vyplněnou složenku (ze zákona požadavek na předání složenky nevyplývá, jde jen o ustálenou praxi). Podle Generálního ředitelství cel obvinění v drtivé většině složenku nevyužívají (uhrazují pokutu platbou na účet), přitom tisk složenky je nákladný. Namísto složenky by proto obviněný do budoucna obdržel jen informaci o platebních dispozicích – číslu účtu (složenku by mohl dále využít, ale musel by si ji sám na poště obstarat a vyplnit). Již vydané příkazové bloky by zůstaly v platnosti, změna by se dotkla jen nově vydávaných příkazových bloků.



Dále apeloval na přítomné zástupce krajských úřadů, aby působily na prvostupňové správní orgány co do přihlašování úředních osob vykonávajících přestupkovou agendu ke zkoušce podle zákona o odpovědnosti za přestupky, kdy tento kvalifikační předpoklad je třeba splnit do konce roku 2023 (nebude-li se na úřední osobu vztahovat výjimka z důvodu pětileté praxe v projednávání přestupků).

Závěrem upozornil na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85. V rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že doručuje-li se dokument do datové schránky, desetidenní časový interval podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, je nutno počítat tak, že případně-li poslední den tohoto intervalu na sobotu, neděli nebo svátek, je jeho posledním dnem nejbližší následující pracovní den. Uvedený závěr pak soud vztáhl také na doručování veřejnou vyhláškou či vyvěšením na úřední desce.

IV. Z judikatury

Na příspěvek Mgr. Luboše Tichého navázal Mgr. Stanislav Pšenička s výběrem judikatury z oblasti přestupkového práva.

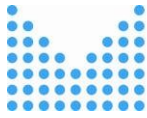
Nejdříve byl zmíněn rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, v němž se soud ve vztahu k příkazu vydanému před účinností novely zákona o odpovědnosti za přestupky č. 417/2021 Sb. vyjádřil tak, že bylo-li řízení o přestupku zahájeno vydáním příkazu, proti kterému byl účinně podán odpor, přerušuje se promlčecí doba oznámením příkazu obviněnému.

Z hlediska kompetence ústředních správních úřadů je významný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2022, č. j. Komp 2/2021-21, kterým byl rozhodnut spor mezi Ministerstvem dopravy a Ministerstvem vnitra tak, že k projednávání přestupku podle ustanovení § 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je příslušné Ministerstvo vnitra.

Závěrem byla podána informace o rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2022, č. j. 41 A 32/2022-30, jímž byla zrušena rozhodnutí Ministerstva vnitra a rozhodnutí krajského úřadu, vydaná v přezkumném řízení podle ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky s odůvodněním, že v přezkoumávané věci nevyšly najevo žádné nové skutečnosti, které by takový postup odůvodňovaly. Současně krajský soud konstatoval, že správní orgány jsou v přezkumném řízení povinny samy, bez ohledu na zásadu uvedenou v § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, posuzovat, zda skutečnosti, které vyšly najevo, odůvodňují posouzení skutku jako trestného činu. Proti rozsudku krajského soudu byla podána kasační stížnost.

V. Závěrečná diskuse

V rámci diskuse byly zejména řešeny otázky adhezního řízení.



Přítomní se shodli na tom, že vyvstanou-li v řízení o přestupku pochybnosti o tom, zda je skutek přestupkem nebo trestným činem s ohledem na to, že poškozený (až) v tomto řízení dokládá vznik škody přesahující 10 000 Kč, je na místě o posouzení věci požádat orgány činné v trestním řízení.

Taktéž byl zopakován, a to jako většinový, názor k nároku na náhradu škody zdravotních pojišťoven, že nelze předpokládat, že by v adhezním řízení bylo možné vždy nárok přiznat; bude záležet na konkrétních okolnostech projednávané věci, zda bude možné škodu a její výši jednoznačně určit; pokud to možné nebude, bude třeba pojišťovnu s nárokem odkázat na soud (viz zápis z konzultačního dne z 28. 6. 2021).

V Praze dne 12. 10. 2022

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.
ředitel odboru