

Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 28. 6. 2021

I.

Dne 28. 6. 2021 se od 10:00 hod. formou osobního setkání 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: JUDr. Petr Voříšek, Ph.D., ředitel OVS, Mgr. Lucie Mlsnová Bryxová, vedoucí oddělení občanskosprávního OVS, Mgr. Romana Bezděková, Mgr. Stanislav Pšenička, Mgr. Christina Soukupová, Mgr. Petra Střechová, a Mgr. Luboš Tichý z odboru legislativy a koordinace předpisů (dále jen „OLG“).

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D., zahájil jednání úvodním slovem a následně se přikročilo k jednotlivým bodům programu.

II. Informace k projednávání novely zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (sněmovní tisk č. 670)

Mgr. Luboš Tichý k věci uvedl, že předmětná novela prošla v Poslanecké sněmovně druhým čtením. Dále podal informaci k předloženým pozměňovacím návrhům, které směřují k dalšímu zmírnění kvalifikačních požadavků pro úřední osoby vykonávající přestupkovou agendu:

- přechodné období v § 112 odst. 9 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „ZOP“), během něhož nemusí oprávněné úřední osoby splňovat kvalifikační požadavky, by mělo být prodlouženo o jeden rok (tj. do 31. 12. 2023)
- kvalifikační požadavky bude splňovat (bez potřeby složení zkoušky podle ZOP) nejen absolvent magisterského studijního programu právo a právní věda, ale též absolvent magisterského studijního programu bezpečnostně právní studia
- pro uplatnění výjimky z kvalifikačních požadavků by mělo místo dosavadních deseti let praxe postačovat pět let; tato výjimka by se neměla, dle již dříve přijatého stanoviska poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání (č. 161/2017), vztahovat na předsedy komisí pro projednávání přestupků.

III. Problematika účastenství zdravotní pojišťovny jako poškozené v řízení o přestupku s ohledem na aktuální judikaturu

Mgr. Stanislav Pšenička uvedl tento bod programu s tím, že s ohledem na aktuální vývoj, kdy byl zejména rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2020, č. j. 10 A 76/2018- 29, který průlomově přiznal zdravotní pojišťovně postavení poškozené v řízení o přestupku, publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) pod č. 4026/2020 - a tím nabyl pro rozhodování správních soudů

podstatně na relevanci, je na místě revidovat stanovisko přijaté na konzultačním dni k přestupkové problematice dne 9. 6. 2020, které doporučovalo prozatím neměnit zavedenou praxi. Nadále by měli zpracovatelé přestupkové agendy uvedené soudní závěry zohledňovat a zdravotním pojišťovným postavení poškozených přiznávat.

Se zástupci krajských úřadů byly diskutovány některé další otázky s tím související. Předně bylo konstatováno, že rozsudek městského soudu zohledňuje speciální úpravu v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (ustanovení § 55 odst. 1), a vztahuje se tedy jen na nároky zdravotních pojišťoven. Úřední osoby vedoucí řízení o přestupku nemají za povinnost aktivně vyhledávat, které ze zdravotních pojišťoven vznikl nárok na náhradu škody; dozví-li se však tuto informaci například z lékařské zprávy, měly by pojišťovnu vyzvat k uplatnění nároku. Nelze nicméně 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 (bez toho, aby docházelo k značným průtahům v řízení), bude třeba pojišťovnu s nárokem odkázat na soud. Diskutováno bylo také rušení dosavadních rozhodnutí, která byla vydána v rozporu s uvedenými soudními závěry, v přezkumném řízení. V přezkumném řízení se posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání [§ 96 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „SŘ“)]. Důvodem pro zahájení přezkumného řízení nemůže být soudní rozhodnutí vydané až po vydání přezkoumávaných rozhodnutí, neboť v době vydání těchto rozhodnutí nemohly správní orgány předpokládat, že k vydání soudního rozhodnutí, které bude znamenat změnu ustálené správní praxe, dojde. Nová judikatura a na ní navazující změna správní praxe se tak dotkne probíhajících řízení a řízení zahájených v budoucnu. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS., podle něhož *změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba.*

IV. Vystoupení zástupkyně kanceláře veřejného ochránce práv k odložení věci

Zástupkyně kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Žaneta Dočkalíková se ve své prezentaci zabývala odložením věci podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) nebo písm. k) ZOP. Navázala tak na stanovisko Ministerstva vnitra zaujaté k této věci na konzultačním dni 9. 6. 2020. Podle tohoto stanoviska ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) postihuje případy neznámých pachatelů; je-li totožnost podezřelého z přestupku spolehlivě známa, ale oznámení o přestupku neodůvodňuje z jiného důvodu, např. pro důkazní nouzi, kterou by nebylo možné v řízení odstranit, zahájení řízení, je na místě odložení věci podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) ZOP.

Zástupkyně kanceláře veřejného ochránce práv uvedené stanovisko Ministerstva vnitra nerozporovala, zdůraznila ovšem nutnost pečlivého rozlišování obou případů, a to jak pokud jde o výrokovou část usnesení (o odložení věci), tak i jeho odůvodnění. V souvislosti s tím upozornila na názor veřejného ochránce práv, že ve vyrozmění o odložení věci by měly být uvedeny skutkové důvody.

V závěru tohoto bodu programu byla se zástupci krajských úřadů diskutována otázka případné nečinnosti správních orgánů v době trvání nouzového stavu v souvislosti s pandemií covid-19 - konkrétně nenařizování ústních jednání. Zúčastnění se shodli na tom, že takový postup byl v závislosti na konkrétních okolnostech akceptovatelný, pokud nevedl k zániku odpovědnosti za přešůpek v důsledku uplynutí promlčecí doby. K tomu lze poznamenat, že obdobný závěr je uveden též ve stanovisku Ministerstva vnitra k posuzování běhu lhůt v oblasti veřejné správy v době trvání nouzového stavu, zveřejněnému na jeho internetových stránkách.¹

V. Odpovědi na došlé dotazy

1) Odmítnutí podrobit se orientačnímu vyšetření

Dotaz:

Množí se oznámení Policie České republiky (dále jen „PČR“), kdy je věc kvalifikována jako přešůpek dle § 35 odst. 1 písm. p) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (dále jen „zákon č. 65/2017 Sb.“), kdy by ale mělo být uvedeno, proč osoba byla povinna podrobit se vyšetření, tj. uvést jeden z důvodů viz § 20 odst. 1 písm. a) až f) (což uvedeno nikdy není). Jindy obdobnou věc PČR kvalifikuje jako přešůpek proti veřejnému pořádku - § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přešůpcích, (dále jen „ZNP“). Někdy jsou přešůpky spáchány doma, policie vyjede řešit nějaké oznámení (např. napadení) a přitom po účastnících požaduje dechovou zkoušku. Jindy se přešůpek stal třeba v nemocnici (opilec odmítající vyšetření, dechovou zkoušku, hrubý na personál, policií odvezen na záchytku).

Přešůpek dle § 35 odst. 1 písm. p) zákona č. 65/2017 Sb. je speciálním vůči přešůpku dle § 5 odst. 1 písm. a) ZNP. V jakých situacích předmětné jednání kvalifikovat jako přešůpek dle § 35 odst. 1 písm. p) zákona č. 65/2017 Sb. a kdy naopak jako přešůpek dle § 5 odst. 1 písm. a) ZNP? Může správní orgán posuzovat oprávněnost provedení dechové zkoušky, případně oznámené jednání odložit z důvodu, že se v daném případě nejedná o přešůpek, jelikož výzva k provedení dechové zkoušky nebyla oprávněná?

Odpověď:

Předně lze k dotazu uvést, že správní orgán není vázán právní kvalifikací orgánu PČR. Jak je uvedeno i v dotazu, přešůpek dle § 35 odst. 1 písm. p) zákona č. 65/2017 Sb. je přešůpkem speciálním vůči přešůpku dle § 5 odst. 1 písm. a) ZNP. Aplikace speciální skutkové podstaty má pak přednost před obecnou skutkovou podstatou uvedenou v § 5 odst. 1 písm. a) ZNP. Podřazení pod příhodnou skutkovou podstatu definovanou zákonem pak vyplývá z konkrétního protiprávního jednání, jeho okolností. Obecně lze tedy sdělit, že pokud zvláštní zákon upravuje speciální skutkovou podstatu, nebude se jednat o přešůpek dle § 5 odst. 1 písm. a). Pokud se týká otázky, zda může správní orgán posuzovat oprávněnost výzvy k provedení dechové zkoušky, lze sdělit, že správní orgán v rámci posouzení naplnění znaků přešůpku posuzuje jednak, zda výzva byla učiněna v souvislosti s výkonem pravomoci osoby, jež užila výzvy, a zda byla užita výzva k určitému splnění

¹ <https://www.mvcr.cz/clanek/covid19-stanovisko-ministerstva-vnitra-k-posuzovani-behu-lhut-v-oblasti-verejne-spravy-v-dobe-trvani-nouzoveho-stavu.aspx>

povinnosti vůči určité osobě. Platí totiž, že „přestupkem nemůže být neuposlechnutí výzvy zjevně nezákonné nebo vydané zcela mimo pravomoc dané osoby“ (viz Strakoš, J. Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář. 2. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019), jež výzvu užila. Podle názoru Ministerstva vnitra tak správní orgán posuzuje v uvedeném rozsahu (pro účely řízení o přestupku) i oprávněnost výzvy ke splnění určité povinnosti.

2) Fikce doručení v řízení o přestupku na adresu uvedenou PČR

Dotaz:

NSS ve svém rozhodnutí č. j. 1 As 461/2017 stanovil, že za adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 4 SŘ lze považovat i adresu zjištěnou policistou při silniční kontrole a zaznamenanou v oznámení o přestupku. V našich věcech jde o adresu, kterou podezřelý z přestupku uvede do úředního záznamu o podání vysvětlení, např. adresu ubytovny u cizinců. Dle tohoto judikátu lze takovou adresu označenou jako doručovací považovat za úkon účastníka směřující vůči správnímu orgánu. Lze na tuto takto uvedenou doručovací adresu použít fikci doručení příkazu, coby prvního úkonu v řízení? Výše uvedený judikát se zabýval tím, co je doručovací adresa, již se však nevyjadřuje k použití fikce doručení na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4 SŘ).

Odpověď:

Výše uvedený rozsudek NSS se věnuje problematice adresy pro doručování, tedy za adresu pro doručování lze považovat i adresu sdělenou přestupcem před zahájením řízení o přestupku a zaznamenanou v oznámení o přestupku orgánem PČR. Je třeba zdůraznit, že se má jednat o adresu, kterou přestupce uvede příslušníkovi PČR jako adresu pro doručování (musí jít o projev vůle přestupce). Uvedený rozsudek NSS se žádným způsobem nevyjadřuje, resp. nevyklučuje uplatnění fikce doručení, proto je podle názoru MV možné uplatnit fikci doručení podle § 24 odst. 1 SŘ i při doručování na adresu pro doručování uvedenou přestupcem za podmínek uvedených výše.

3) Poučení o právu žádat nařízení ústního jednání

Dotaz:

Může být poučení ve smyslu § 80 odst. 2 ZOP součástí poučení ve vydaném příkazu a v případě, že má správní orgán skutkové zjištění za prokázané a obviněný v podaném odporu o nařízení ústního jednání nepožádá, musí ho správní orgán znovu poučit o právu žádat nařízení ústního jednání nebo zákonnou povinnost o poučení obviněného splnil?

Odpověď:

ZOP nestanoví formu, ani lhůtu pro poučení obviněného o jeho právu žádat nařízení ústního jednání. Pokud se tak tedy stane, srozumitelným způsobem, kdykoli v průběhu řízení, je poučovací povinnost ze strany správního orgánu splněna. Příkaz je přitom jeden z úkonů správního orgánu v řízení, může tedy takové poučení obsahovat.

4) Počátek běhu lhůty pro zahájení přezkumného řízení v případech dle § 92 SŘ

Dotaz:

Od kterého okamžiku plyne dvouměsíční subjektivní lhůta podle § 96 odst. 1 SŘ k zahájení přezkumného řízení, když toto je zahajováno po zamítnutí odvolání jako nepřijatelného, které bylo následně posouzeno jako podnět na přezkum (§ 92 odst. 1 SŘ). V úvahu připadají tři konkrétní dny, kdy se „příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl“ – předložení spisu, vydání rozhodnutí o zamítnutí odvolání, nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání. Ze znění § 92 odst. 1 SŘ vyplývá, že by se měly důvody přezkumu zjišťovat následně, po zamítnutí odvolání jako nepřijatelného, takže je správná odpověď, že ta dvouměsíční lhůta běží od vydání rozhodnutí o odvolání?

Odpověď:

Nikoli. Ustanovení § 92 odst. 1 SŘ hovoří o tom, že odvolací správní orgán poté, co zamítne odvolání jako nepřijatelné nebo opožděné, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení. Ustanovení § 96 odst. 1 SŘ, stanovující lhůty pro zahájení přezkumného řízení, naproti tomu vztahuje počátek subjektivní dvouměsíční lhůty k momentu, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, což je podle rozsudku NSS č. j. 9 As 183/2014 – 34 ze dne 21. 5. 2015 den, kdy příslušný orgán soustředí poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno usoudit, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Jinými slovy, v § 92 odst. 1 SŘ nejde o zjišťování důvodů pro zahájení přezkumného řízení, které jak výše uvedeno se vážou k zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí a které by měly být zpravidla zřejmé už z předloženého spisu prvostupňového správního orgánu, ale o to, že správní orgán zahájí přezkumné řízení až poté, co rozhodne o zamítnutí odvolání, tedy že se nejprve vypořádá s podaným opravným prostředkem.

Výklad vztahující v případech opožděného nebo nepřijatelného odvolání počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty až na moment vydání rozhodnutí o odvolání, resp. jeho nabytí právní moci, by také ad absurdum znamenal, že případný nezákonný postup správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí o odvolání nebo v jeho nevydání v přiměřené lhůtě by paradoxně o to více prodlužoval takto nečinnému správnímu orgánu lhůtu pro zahájení přezkumného řízení, což se jeví být s ohledem na to, že tato lhůta má za cíl chránit právní jistotu účastníků řízení, více než sporné. Při tomto výkladu by se i běh lhůty lišil od těch případů, kdy ve věci nebylo podáno nepřijatelné či opožděné odvolání, a pro tento rozdíl, vyplývající pouze z nahodilé, a vlastně nepřipadné procesní aktivity nelze nalézt rozumný důvod.

5) Nesouhlas stěžovatele se způsobem přešetření stížnosti

Dotaz:

Jak naložit s nesouhlasem stěžovatele se způsobem přešetření stížnosti, resp. s postupem dle § 175 odst. 7 SŘ?

Odpověď:

Jedná-li se o nesouhlas se způsobem přešetření stížnosti, tedy s postupem nadřízeného správního orgánu, pak je na místě vyřídit jej v režimu § 175 odst. 4 SŘ, tj. posoudit jako stížnost proti uvedenému postupu. Viz závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 120/2012: „Pokud by (však) stěžovatel upozorňoval na pochybení při přešetření způsobu vyřízení stížnosti, tedy jednalo by se o stížnost na postup správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který vyřizoval původní stížnost, musel by tuto stížnost vyřídit podle § 175 odst. 4

správního řádu tento nadřízený správní orgán (například krajský úřad) a stěžovatel by se mohl domáhat přešetření způsobu vyřízení této stížnosti u jemu nadřízeného správního orgánu (například ministerstvo).“

VI. Obecná diskuse

V závěru programu konzultačního dne bylo diskutováno ještě několik dalších témat. Prvním z nich bylo, zdali má být recidiva v ZNP posuzována jako individuální (tj. je nutno, aby se pachatel opakovaně dopustil přestupku jedné a téže skutkové podstaty), nebo druhová (postačuje, pokud se opakovaně dopustí přestupku podle stejného odstavce). Přítomní se shodli na tom, že jde o recidivu druhovou.

Dalším tématem bylo, do kdy lze uplatnit nárok na náhradu nákladů řízení (právního zastoupení) poškozeného v adhezním řízení. K tomu nebyl prozatím přijat jednoznačný závěr, a proto bude zváženo předložení této otázky k projednání poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání.

OVS také zúčastněné informovalo o kompetenčním sporu mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy, týkajícím se přestupku dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) ZNP, jehož se obviněný měl dopustit v řízení o dopravním přestupku. Ministerstvo vnitra na základě toho dovozuje, že věcně příslušným ústředním správním úřadem je ve smyslu ustanovení § 103 odst. 3 ZOP právě Ministerstvo dopravy, což tento úřad rozporuje.

VII.

Příští konzultační den by se měl uskutečnit v listopadu tohoto roku. Dotazy lze zasílat průběžně na e-mailovou adresu stanislav.psenicka@mvcr.cz.

V Praze dne 27. 7. 2021

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.
ředitel odboru