

Zápis
z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný
odbohem všeobecné správy Ministerstva vnitra
pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 12. 2009

Dne 9. 12. 2009 se od 9.30 hodin uskutečnil formou videokonference konzultační den pro krajské úřady k přestupkové agendě v gesci odboru všeobecné správy MV.

Konzultačního dne se za Ministerstvo vnitra aktivně zúčastnili: Mgr. Helena Hanzíková, JUDr. Jitka Morávková, JUDr. František Partík, Mgr. Jan Potměšil z odboru všeobecné správy MV a Mgr. Ivan Tobek z odboru legislativy a koordinace předpisů MV.

Úvodem byli přivítáni všichni přítomní a bylo přistoupeno k odpovědím na dotazy.

I. Dotazy

1. Společné řízení o správních deliktech

Dotaz: *Pokud se vede společné řízení pro spáchání několika jiných správních deliktů je nutné v rozhodnutí uložit za každý delikt samostatnou pokutu, nebo lze uložit jednu pokutu za všechny delikty? U přestupků se použije ustanovení § 12 odstavec 2 zákona o přestupcích, v jiných zákonech však takovéto ustanovení není.*

Odpověď: Podle aktuální judikatury je třeba zásadu absorbční vztahovat i na řízení o správních deliktech a uložit jednu pokutu za všechny sbíhající se správní delikty.

2. Použití úředních záznamů v řízení o přestupku

Dotaz: *Použitelností úředních záznamů v řízení o přestupku se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 96/2008 – 115. Lze tento právní názor aplikovat i v řízení o uložení pokuty za spáchání jiného správního deliktu?*

Odpověď: Těžko předjímat názoru NSS. Lze ale předpokládat, že bude obdobně judikovat i u postihu jiného správního deliktu.

3. Příslušný správní orgán pro přezkumné řízení

Dotaz: *Který ústřední orgán by rozhodoval v přezkumném řízení u ukládání pokut podle § 58 zákona o obcích?*

Odpověď: Podle § 178 odst. 2 věta druhá správního řádu je ve věcech pokut uložených v samostatné působnosti příslušným orgánem Ministerstvo vnitra – odbor všeobecné správy.

4. Rozsah náhrady škody

Dotaz: *Policie řešila trestný čin výtržnictví a vzhledem k tomu, že nebyla naplněna materiální stránka trestného činu byla věc předána KKPP jako přestupek. Při spáchání přestupku byla způsobena majetková škoda, která spočívala v rozbití dvou oken. Poškozený se připojil již v trestním řízení s nárokem na náhradu škody ve výši 1500 Kč. V přestupkovém řízení uvedl, že trvá na svém nároku na náhradu škody a doložil doklady*

1) za zasklení oken ve výši 2.496 Kč

2) za provedení úklidu rozbitého skla ve výši 2.856 Kč.

Správní orgán 1. stupně odkázal poškozeného s nárokem na náhradu škody na soud, neboť náklady za provedení úklidu ve výši 2.856 Kč nevznikly jednáním pachatele a jen o části uplatněného nároku na náhradu škodu a to za zasklení oken, správní orgán nemůže rozhodnout. Je postup správního orgánu 1. stupně správný? Dle našeho názoru není vyloučena příčinná souvislost mezi rozbitím okna a následným úklidem.

Odpověď: Lze souhlasit s názorem tazatele, že není vyloučena příčinná souvislost mezi rozbitím okna a následným úklidem. Škodou je v zásadě vše, co musí poškozený vynaložit na uvedení do původního stavu, což může zahrnovat i úklid. Samozřejmě je nutné věc posuzovat případ od případu.

5. Zabrání věci

Dotaz: Správní orgán projednával přestupek, který měl být spáchán ukradením hadice a tato hadice byla policií podezřelému z přestupku odebrána. Správní orgán řízení zastavil podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a protože nejsou důvody pro zabránění věci, měl by hadici vrátit. Komu jí má vrátit, když není jasné, kdo je jejím vlastníkem, protože jako vlastník této hadice se přihlásily dvě osoby?

Odpověď: V této věci je nutno rozlišit několik situací.

- a) Komu věc vrátit, když žádná z osob, která tvrdí, že je vlastník, nemá doklad, který by vlastnictví dokázal?
 - Není-li jakkoli (třeba i svědeckými výpověďmi atp.) dokazatelné, komu věc náleží, bude se s věcí zacházet jako s nálezem. Obě osoby, které o sobě tvrdí, že jsou vlastníky, mohou dát v daném případě k soudu určovací žalobu. Případně (pokud následně najdou důkazy na podporu vlastnictví konkrétní osoby) věc vyžádat od obecního úřadu, u něhož leží jako nález.
- b) Komu věc vrátit, když jedna osoba sice má doklad o nabytí, ale druhá osoba tvrdí, že jí byl tento doklad ukraden?
 - V tomto případě bude závěr záviset na věrohodnosti tvrzení každé z dotčených osob.
- c) Lze vrátit věc podezřelému z přestupku, kterému byla odebrána, přestože on vlastníkem věci není?
 - Pokud je jisté, že on vlastníkem ani oprávněným držitelem věci není, pak ne (s věcí by se zacházelo jako s nálezem). Ovšem je nutno mít za prokázané, že skutečně není vlastníkem ani oprávněným držitelem – pokud ve věci ještě neběželo řízení o přestupku, z něhož by vyplynulo, že dotyčný skutečně věc odcizil, tak lze o prokázání prvně uvedené skutečnosti pochybovat. Hovoří-li tazatel o podezřelém, má možná na mysli dobu před zahájením řízení. V té bude asi docela obtížné konstatovat, že věc není jednoznačně jeho.

6. Návrhový přestupek

Dotaz: Navrhovatel ve svém návrhu uvedl dva různé a spolu nesouvisející skutky, kterých se měl dopustit obviněný. Správní orgán uznal obviněného vinným z jednoho skutku, druhý skutek se nepodařilo prokázat.

- Je nutné řízení ve věci druhého skutku zastavit podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích?
- Jak v takovém případě uložit náklady řízení? Obviněnému i navrhovateli po 1000,- Kč?

Odpověď: Ano, je nutno řízení o neprokázaném skutku zastavit a navrhovateli uložit náklady řízení v souladu s § 79 odst. 1 zákona o přestupcích.

7. Výpověď právnické osoby

Dotaz: Jaké postavení má právnická osoba nebo fyzická podnikající osoba při deliktu (máme na mysli delikt dle § 58 zákona o obcích) z hlediska toho, kdy je předvolána a je po ní požadována výpověď k věci. U přestupků a trestných činů toto máme řešeno ve speciálních zákonech, kdy takovéto osoby mohou odmítnout vypovídat. Jak je to u deliktů? Je toto někde řešeno? Může být taková osoba k výpovědi nucena?

Odpověď: Podle § 55 odst. 4 správního řádu taková osoba nemůže být k výpovědi nucena (totéž obsahuje Listina základních práv a svobod a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod).

8. Podání doručené do datové schránky úřadu

Dotaz: Pokud obdržíme podnět k projednání přestupku do datové schránky a neobsahuje ověřený elektronický podpis. Máme považovat toto podání za kompletní dle § 18 odst. 2 citovaného zákona?

(Podle našeho názoru je nutné rozlišit, zda se jedná o podání podle § 37 správního řádu nebo o jiný podnět. U podání podle § 37 správního řádu je podle našeho názoru při doručení datovou schránkou podepsaný elektronickým podpisem, protože jednou z náležitostí podání je podpis osoby, která podání činí. U jiných podnětů, které nejsou podáním podle § 37 správního řádu není situace zcela jasná. Podle sdělení našich informatiků je technicky možné zaslat zprávu datovou schránkou i bez elektronického podpisu, je však otázka, zda je takováto zpráva po právní stránce správná.)

Odpověď: Elektronický podpis není nutný, autorizaci zajišťuje přímo datová schránka (podání učinila osoba, která má zřízenou datovou schránku a je oprávněna jednat (např. jednatelem společnosti)).

9. Doručování – doručovací adresa vs. datová schránka

Dotaz: V případě, že účastník řízení udá do spisu doručovací adresu, tedy, že celé správní řízení chce doručovat na tuto adresu, musí se i přes to stále provádět kontrola, jestli si náhodou nezřídil datovou schránku? Myslíme si, že ne.

Odpověď: Podle § 19 odst. 1 správního řádu doručí správní orgán písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Z uvedeného vyplývá, že zákon stanoví povinnost správního orgánu doručovat písemnost do datové schránky. Teprve není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb – na adresu pro doručování. Kontrola, zda si účastník řízení v mezidobí datovou schránku nezřídil, se provádět musí.

10. Podání v cizím jazyce

Dotaz: Je-li odvolání podáno správním orgánu v němčině, překlad zajišťuje příslušný správní orgán, nebo lze odvolání vrátit a požadovat jeho překlad od odvolatele?

Odpověď: Podle správního řádu se podání vůči správnímu orgánu mají činit v zásadě v češtině. Jenže podle čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je dáno právo stíhaných osob na bezplatnou pomoc tlumočníka. To znamená, že pokud obviněnému uložíme, aby odvolání podal i v češtině, tak on se obrátí na tlumočníka, přičemž náklady na tlumočníka stejně ponese správní orgán. Z hlediska zásady hospodárnosti a hlavně procesní ekonomie tedy považujeme za vhodnější, aby si překlad zajistil rovnou správní orgán.

11. Přestupek proti majetku

Dotaz: Pachatel úmyslně odcizí nějakou věc (v tomto případě květiny ze záhonu před rodinným domem), poškozený zavolá Policii ČR, která věc prověří a postoupí správnímu orgánu. V postoupeném spise je uvedeno, že poškozený uvedl, že odcizené květiny neměly žádnou hodnotu a tudíž nebude ani uplatňovat nárok na náhradu škody. Jak má správní orgán dále postupovat, pokud poškozený nebude na výzvu správního orgánu k uplatnění nároku na náhradu škody reagovat? Má být věc odložena před zahájením řízení nebo má být řízení zahájeno a poté zastaveno?

Odpověď: Předně je nutno konstatovat, že skutečnost, že poškozený v daném případě konstatoval, že květiny neměly v podstatě žádnou hodnotu, neznamená, že nedošlo k naplnění formálních znaků přestupku (zjevně byla poškozena cizí věc). Mizivá cena poškozené věci ale může mít vliv na naplnění materiálního znaku přestupku. Naplnění tohoto znaku by si měl správní orgán vyhodnotit již před zahájením řízení o přestupku – pokud dospěje k závěru, že tento znak není naplněn, pak je namístě věc odložit, v opačném případě by měl řízení zahájit. Nelze samozřejmě vyloučit, že k zjištění o nenaplnění materiálního znaku přestupku může dojít až v průběhu řízení po provedeném dokazování, pak je namístě řízení zastavit.

Rozhodně ale nelze postupovat tak, že správní orgán řízení zahájí, i když se domnívá, že není naplněn materiální znak přestupku a v zápětí řízení zastaví. To odporuje jednak ustanovení přestupkového zákona o vedení ústního jednání v prvním stupni, ale i zásadě hospodárnosti zakotvené ve správním řádu.

12. Přestupek proti majetku

Dotaz: Pachatel úmyslně poškodil věc (rozbil výkladní skříň). Poškozenému, kterému vznikla škoda, ji uplatnil u správního orgánu. Poškozený je však pojištěn a náhrada škody by mu měla být uhrazena pojišťovnou. Jak má správní orgán postupovat, a kdo bude poškozeným (obchodník nebo pojišťovna)?

Odpověď: Do doby, než mu škoda uhrazena pojišťovnou skutečně bude, může bez problémů vystupovat v řízení jako poškozený a lze mu náhradu škody, bude-li spolehlivě prokázána, i přiznat. Správní orgán nemůže předjímat, zda mu pojišťovna škodu nakonec skutečně uhradí.

13. Použití zvukových a obrazových nahrávek jako důkazů

Dotaz: Zvukové a obrazozvukové nahrávky soukromých osob pořizené bez souhlasu nahrávané osoby – je nám znám současný názor MV, že takové nahrávky nelze použít jako důkaz, pokud s jejich pořizením nahrávaná osoba nesouhlasila. Nyní jsme se však dostali k rozsudkům NS ČR – 5 Tdo 459/2007 a 5 Tdo 769/2008, kde v trestním řízení tyto nahrávky

byly připuštěny, za tam uvedených podmínek (nesmí se jednat o hlavní či jediný důkaz). Osobně jsem proto, takové důkazy připouštět, resp. se jimi zabývat a neodmítat je bez dalšího pouze s odkazem na ust. § 12 občanského zákoníku. Zejm. pokud jde o video nahrávky, jejichž autenticita se posuzuje mnohem snadněji a myjí velkou vypovídací hodnotu. Nepřehodnotí MV své stanovisko?

Pro názornost. Měli jsme např. případ, kde byl obviněný, který tvrdil byl jsem napaden bývalou ženou a jejím přítelem. Bývalá žena a její přítel – svědkové popisovali děj zcela opačně, že je napadl on a že se bránili. Obviněný držel videokameru. Svědci vystoupili z auta, zvuk byl slyšet špatně, ale dalo se rozpoznat, „běž okolo, nadejdi mu dej mu...“ a bylo vidět, jak se k němu blíží, jak jej druhý svědek obchází z druhé strany a jak obviněný inkasoval několik ran. Komise nahrávku odmítla a tedy ji ani neshlédla. Další případ – dva kluci na motorkách jezdili ve sněhu mimo jiné i na slepém rameni řeky (pouze při kraji). Napadli je tři rybáři či zahrádkáři, kteří si plochu udržovali k bruslení. Rybáři tvrdili, že na motorkách jezdili na slepém rameni mezi bruslaři, mezi kterými byli i děti (cca 10 osob) a že je pouze zadrželi do příjezdu policie. Jeden motorkář měl na přilbě kameru. Zvuk byl slyšet velmi hezky. Komise nahrávku nepřipustila ani neshlédla. Motorkář, který měl kameru, byl chytrý a dopředu měl nahrávku řádně nastudovanou a jeho výpověď tudíž byla velmi podrobná i po uplynutí nějaké doby. Po přečtení výpovědi z protokolu jsem byl zaražen, neboť normální člověk není schopen tak podrobně vypovídat, zejm. za situace, kdy podle jeho slov na něj útočil či jej jinak omezoval muž a „koutkem oka viděl, jak jeho kamarád „dostává do těla“ od jiných mužů. Jakmile jsem shlédl záznam, bylo mi to jasné. Když bych tedy nahrávky nepřipustil jako důkazy, alespoň bych na jejich základě posuzoval věrohodnost výpovědi.

Odpověď: Judikatura ani teorie není zatím v otázce přípustnosti pořizování a použití nahrávek pořízených bez vědomí či souhlasu nahrávané osoby soukromou osobou (dále jen „nahrávka“) jednotná. V civilních věcech je takový důkaz v zásadě odmítán, v trestních věcech je zřetelnější tendence k jejich připouštění. Judikáty (zvláště civilní) se buď striktně drží podmínek přípustnosti pořízení a použití nahrávky dle § 12 občanského zákoníku a důkaz nahrávkou nepřipouštějí, nebo s ohledem na § 12 odst. 1 občanského zákoníku restriktivně vykládají pojem soukromí a za určitých podmínek nahrávku jako důkaz připouštějí (ať jde o věci trestní či civilní) nebo nahrávku, zejména ve věcech trestních, jako důkaz otevřeně připouštějí, např. s odkazem na skutečnost, že nahrávku pořídila soukromá osoba, nikoliv orgán veřejné moci, který smí činit jen to, co zákon stanoví, nebo s ohledem na poměřování chráněných zájmů, konkrétně ochrany soukromí a zájmu na odhalení a postihu trestných činů, kdy po vyhodnocení „testu proporcionality“ lze dospět k závěru o přípustnosti nahrávky. Autoritativní judikatura týkající se správního, a zejména pak přestupkového řízení, zatím víceméně neexistuje, za nejbližší relevantní považujeme s ohledem na mnohé shodné rysy řízení trestního a přestupkového zejména judikaturu trestní. Zda je však třeba si uvědomit, že judikatura se týká trestných činů, tj. závažnějších deliktů než jsou přestupky

Z judikátů restriktivně vykládajících pojem soukromí a připouštějících tak za určitých podmínek připuštění nahrávky jako důkazu, lze uvést např. usnesení Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 28/04, v němž Ústavní soud připustil důkaz záznamem telefonického hovoru ze služební linky Policie ČR, neboť hovor neměl soukromý charakter. Dále odkážme na rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 30 Cdo 64/2004, kde se konstatuje, že „hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevu osobní povahy“ a důkaz zvukovým záznamem je proto přípustný.

Z judikátů, z nichž je možno přímo dovodit přípustnost použití nahrávky jako důkazu pro účely trestního řízení, lze odkázat např. na nálezy Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 191/05 a

sp.zn. II. ÚS 502/2000, kde je připuštěn průlom do ochrany soukromí „v zájmu ochrany demokratické společnosti, případně v zájmu ústavně zaručených práv a svobod jiných“, kam dle Ústavního soudu spadá „především nezbytnost daná obecným zájmem na ochraně společnosti před trestnými činy a na tom, aby takové činy byly zjištěny a potrestány“. Dále lze odkázat na usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 5 Tdo 459/2007 (příp. usnesení sp.zn. 5 Tdo 769/2008), v němž Nejvyšší soud uvádí, že „zásadně nelze vyloučit možnost, aby byl k důkazu použit i zvukový záznam, který byl pořízen soukromou osobou bez souhlasu osob, jejichž hlas je takto zaznamenán (...), přípustnost takového důkazu je však nezbytné vždy posuzovat též s ohledem na respektování práva na soukromí zakotveného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí ve smyslu čl. 7 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“. Odkázat lze dále i na usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 5 Tdo 229/2008, které nejdříve odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 396/04, v němž je vysloven právní názor, podle něž „lze využít zvukový záznam jako podpůrný důkaz k prokázání věrohodnosti ve věci vypovídajících svědků, i pokud nemá soud k dispozici srovnávací hlasový projev obviněného“, a následně odkazuje na judikát publikovaný pod č. 55/2001 Sb. rozh. tr., dle něž „jestliže zvukový záznam není pořízen orgánem činným v trestním řízení, nelze požadovat splnění zákonem přesně vymezeného postupu a podmínek, za nichž k takovému opatření důkazu může dojít; předmětný zvukový záznam byl v daném případě pořízen soukromou osobou, a proto ani v tomto ohledu nelze považovat zvukovou nahrávku za nepřipustný důkaz pro potřeby trestního řízení“.

Použitelnost nahrávek jako důkazů v trestním řízení připouští i stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 2/2004 Sbírky výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství.

Použitelností nahrávek jako důkazu ve správním, příp. přestupkovém, řízení (resp. v řízení o správním deliktu), se zatím žádný judikát přímo nezabývá. V rozsudku č.j. 7 As 7/2007 – 63 Nejvyšší správní soud aprobuje použití utajeně pořízené nahrávky, ovšem s odkazem na zpravodajskou licenci (§ 12 odst. 3 občanského zákoníku), neboť nahrávka byla pořízena novináři. V rozsudku č.j. 1 AfS 60/2009 - 119 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „v českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do soukromého života fyzických osob ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“. Rozsudek se tak týká především orgánů veřejné moci a jejich povinnosti uplatňovat státní moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Na druhé straně je v rozsudku zdůrazňována rozdílnost případů, kdy nahrávku pořizuje orgán veřejné moci, a kdy soukromá osoba nezávisle na orgánech veřejné moci, kdy soud konstatuje, že „Ve smyslu čl. 8 Úmluvy totiž nutno rozlišovat pořizování obdobných záznamů ze strany soukromých osob na jedné straně (...), a pořizování záznamů ze strany veřejné moci na straně druhé (...),“ kdy „připustnost použití důkazu pořízeného soukromou osobou je z komparativního hlediska obvyklá též v řízení veřejnoprávním (...)“ (blíže viz body 26 - 41 cit. rozsudku).

Připustností nahrávek jako důkazu v přestupkovém řízení se výslovně zabývá pouze Veřejný ochránce práv, který v Souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2007 pod bodem 2.9 k otázce dokazování v přestupkovém řízení a použití audiovizuálního záznamu uvádí, že „i takový důkaz (zasahující do osobnostních práv jiného občana) může být ve správním řízení přípustný v případě, že porušení veřejného zájmu chráněného normami veřejného práva (ochrana občanského soužití) převyšuje nad ochranou soukromí dotčeného občana (...). Oprávněnost připuštění takto získaného důkazu by tedy měla být vždy předmětem individuální úvahy správního orgánu, který by měl posoudit, zda je zásah do ochrany osobnosti podezřelého z přestupku ospravedlněn ochranou poklidného občanského soužití.“

Obecně lze uzavřít, že použití (připuštění) nahrávky jako důkazu je na uvážení správního orgánu. Ten by však měl svůj postup řádně odůvodnit, zejména s ohledem na přiměřenost zásahu do osobnostních práv nahrávané osoby, v porovnání s významem řízení nebo závažností skutku, který má být nahrávkou objasňován („test proporcionality“). Nahrávka by dále neměla být jediným či hlavním důkazem, ale správní orgán by se měl opírat i o další důkazy (např. výpovědi svědků a účastníků řízení; zejména v případě obviněného z přestupku lze doporučit i konfrontaci s nahrávkou).

14. Drobné ublížení na zdraví

Dotaz: Lze se dopustit přestupku ublížení na zdraví (§ 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích) způsobením drobného zranění z nedbalosti, kdy nedošlo k pracovní neschopnosti ani jinému znesnadnění nebo znemožnění výkonu obvyklé činnosti a nemělo ani jiný vliv na obvyklý způsob života poškozeného?

Odpověď: Ne, přestupku podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích se dopustí ten, kdo jinému z nedbalosti ublíží na zdraví. Z uvedeného je zřejmé, že musí jít o závažnější ublížení na zdraví než drobné. Drobné ublížení na zdraví je zjevně méně závažná újma na zdraví. Takovým drobným ublížením na zdraví může být třeba i pouhá modřina, menší škrábance atp. Drobné ublížení na zdraví směřuje do jiné skutkové podstaty (§ 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích), kde je vyžadováno úmyslné zavinění.

15. Stanovisko Ministerstva zdravotnictví

Dotaz: Je možné zaslat stanovisko Ministerstva zdravotnictví k výkladu věcné příslušnosti pro řešení přestupků dle § 30 zákona o přestupcích?

Odpověď: Ano. Máme k dispozici e-mailové stanovisko Ministerstva zdravotnictví, podle kterého projednávají přestupky podle § 30 odst. 1 písm. j) zákona o přestupcích všechny obce. (stanovisko je přílohou tohoto zápisu)

16. Škoda vzniklá zaměstnavateli na vyplacených nemocenských dávkách v souvislosti s přestupkem proti občanskému soužití

Dotaz: Přestupková komise vede přestupkové řízení pro obvinění z přestupku drobného ublížení na zdraví, s nárokem na náhradu škody se připojí osoba přestupkem postižená, respektive ten, komu bylo ublíženo na zdraví, a který tak musel strávit několik dnů v pracovní neschopnosti - tento pak žádá náhradu ušlého zisku. Poté se dostaví k přestupkové komisi zaměstnavatel osoby, které bylo ublíženo na zdraví a která tak musela být v pracovní neschopnosti (tj. zaměstnavatel poškozeného), a tento zaměstnavatel se chce také jako poškozený připojit k přestupkovému řízení, přičemž požaduje náhradu "nemocenské", respektive finanční částky, kterou byl povinen (dle nových právních předpisů) svému zaměstnanci vyplatit za prvních x dní pracovní neschopnosti (jedná se o částku asi 60% ze 100% platu zaměstnance...). Tento zaměstnavatel tvrdí, že vidí příčinnou souvislost mezi přestupkem obviněného a svými finančními ztrátami, spočívajícími právě v tom, že musel svému zaměstnanci vyplatit určité procento z platu, aniž by mu zaměstnanec za toto poskytl odpovídající pracovní výkon. Zároveň zaměstnavatel předložil přestupkové komisi doklady zachycující přesnou fin. částku, o kterou v důsledku jednání obviněného přišel, tzn. částku, kterou zaměstnanci vyplatil, po odečtení částky, kterou mu dle příslušných právních předpisů "vrátila" správa soc. zabezpečení - zaměstnavatel, zřejmě znalý nejen přestupkového zákona, tak tvrdí, že nemůže být problém ve "spolehlivém zjištění škody".

Otázka zní: Lze tuto finanční ztrátu zaměstnavatele považovat za majetkovou škodu ve smyslu přestupkového zákona?

Odpověď: Ne, zaměstnavatel poškozeným v přestupkovém řízení nebude, protože újma v majetkové sféře mu nebyla způsobena přímo, což je nezbytný předpoklad pro to, aby mohl být účastníkem řízení ve smyslu § 72 zákona o přestupcích. Zaměstnavateli vznikla újma v majetkové sféře, která však vznikla jakožto důsledek nákladů, které je povinen hradit ze zákona, zaměstnavatel tedy není poškozen bezprostředně. Bude nutno použít § 28 správního řádu, tzn. zaměstnavatel se předložením svého návrhu na náhradu škody stane účastníkem řízení, avšak poté bude usnesením přestupkové komise ze svého účastenství vyloučen s odůvodněním, že újmu, která zaměstnavateli vznikla, nelze považovat za majetkovou škodu ve smyslu přestupkového zákona. Je otázkou, zda může být zaměstnavatel vůbec považován za účastníka řízení, viz § 28 odst. 1 správního řádu. Mám za to, že v tomto případě nejsou pochybnosti o tom, že není účastníkem přestupkového řízení, a proto není třeba ve smyslu § 28 správního řádu o jeho účastenství rozhodovat a není ani za účastníka přestupkového řízení považován.

17. Právní kvalifikace

Dotaz: Čeho se dopustila osoba – podnikatel, která jako svou kontaktní a doručovací osobu na internetu (není známo, kde ještě jinde) uvádí přesnou adresu trvalého pobytu fyzické osoby, která však adresáta nezná a adresát ji? Této fyzické osobě již dva roky dochází korespondence podnikatele do místa jejího trvalého bydliště, což ji obtěžuje a zároveň se obává návštěvy exekutora. Ze spisu není zřejmé, zda se jedná o uvedení adresy v rámci podnikatelské činnosti či jako soukromé osoby.

Odpověď: Vzhledem k tomu, že se jedná o podnikatele, tak nebude možný postih za přestupek. Uvedenou situaci by bylo podle našeho názoru možné řešit v rámci ochrany osobnosti podle občanského zákoníku.

18. Nákup zboží přes aukční portál Aukro

Dotaz: Kupující se v určitý den dohodne s prodávajícím a zaplatí určité zboží, které mu posléze není dodáno. Policie tyto skutky oznamuje jako přestupky proti majetku podle § 50 zákona o přestupcích – podvod. Lze tyto skutky postihovat jako podvod nebo se jedná o porušení „obchodních podmínek“? Podle našeho názoru se nejedná o přestupek, ale o porušení povinností vyplývajících z kupní smlouvy.

Odpověď: Může jít to přestupek. Záležet bude samozřejmě na tom, zda zde byl úmysl zboží nedodat nebo je zaslané jiné zboží. K tomuto dotazu považujeme za důležité uvést, že se bude jednat o distanční přestupek – tedy k vedení řízení bude místně příslušný správní orgán, kde bylo zboží objednáno/převzato, tak i správní orgán, kde byla objednávka přijata/zboží odesláno.

19. Náklady řízení uložené navrhovateli

Dotaz: Bylo zastaveno řízení o návrhovém přestupku (§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích), navrhovatel nemá procesní způsobilost, návrh podal jeho zákonný zástupce. Komu se má uložit povinnost uhradit náklady řízení? Navrhovateli nebo jeho zákonnému zástupci?

Odpověď: Vzhledem k tomu, že navrhovatel nemá procesní způsobilost, bude povinnost uhradit náklady řízení uložena zákonnému zástupci jako účastníku řízení. V případě

navrhovatele ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích se nejedná o zastoupení ve smyslu zastoupení na základě plné moci, kdy si účastník řízení volí svého zmocněnce. Jedná o účastenství – viz legislativní zkratka v § 68 odst. 1 zákona o přestupcích.

II. Judikatura NSS

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30.9.2009, č.j. **8 As 39/2009-67**, se zabývá projednáváním **náhrady škody** v řízení o přestupku. NSS uvádí mj. následující: *Škodou ve smyslu zákona o přestupcích je na rozdíl od trestního řízení (srov. § 43 odst. 1 trestního řádu) pouze škoda majetková. Majetkovou škodou se rozumí újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná v penězích (...). Obecnými předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu jsou protiprávní úkon, škoda a příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou (...).*

2. Rozsudek NSS ze dne 2.9.2009, č.j. **6 As 21/2009 – 66**, se zabývá **prováděním dalších důkazů navržených účastníky** za situace, kdy už byl dle správního orgánu zjištěn stav věci v souladu s § 3 správního řádu, a odkazuje i na dřívější judikát, rozsudek ze dne 22.7.2009, č.j. 1 As 44/2009 – 101, z něhož cituje: *Provedení důkazů navržených účastníky řízení pak správní orgán může odmítnout v případě, že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné.* Odmítnutí dalších navržených důkazů za situace, kdy již byl zjištěn stav v souladu s § 3 správního řádu, je dále odůvodňováno i s odkazem na zásadu hospodárnosti.

3. Rozsudek NSS ze dne 22.10.2009, č.j. **9 As 3/2009 – 91**, se zabývá **nepřezkoumatelností rozhodnutí** – vysvětluje, co se nepřezkoumatelností rozhodnutí rozumí a odkazuje na související judikáty NSS. Dále se zabývá **zásadou volného hodnocení důkazů** (konkrétně hodnocením navzájem si odporujících podkladů ve spise) a návazně uplatňováním zásady „**in dubio pro reo**“, kdy NSS mj. uvádí: *Není možné zásadu in dubio pro reo automaticky použít vždy, když má rozhodující správní orgán k posouzení protichůdné důkazy. Existence rozdílných tvrzení a důkazů je typickou a nedílnou součástí řízení už jen z toho důvodu, že jsou navrhovány účastníky řízení, jejichž zájem na výsledku rozhodnutí je opačný.(...) Použití zásady in dubio pro reo přichází v úvahu pouze tehdy, má-li i po zhodnocení všech důkazů (včetně jejich váhy, věrohodnosti atd.) rozhodující orgán pochybnosti o tom, zda byl skutkový stav dostatečně zjištěn, případně o tom, jak rozhodnout. (...)*

4. Rozsudek NSS ze dne 7.10.2009, č.j. **1 As 66/2009 – 81**, se zabývá poměrem mezi § 49 odst. 1 správního řádu a § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, resp. **ústním jednáním jako obligatorní fází řízení** o přestupku. Dle NSS je § 74 odst. 1 zákona o přestupcích speciální vůči § 49 odst. 1 správního řádu, resp. jedná se o normu, která ukládá povinnost provést v řízení o přestupku v prvním stupni vždy ústní jednání; NSS cituje i tři své dřívější judikáty, v nichž tuto povinnost zdůrazňuje.

5. Rozsudek NSS ze dne 4.11.2009, č.j. **2 As 17/2009 – 60**, se zabývá relevancí § 84 odst. 4 správního řádu pro přestupkové řízení, resp. **právem obviněného z přestupku hájit se a navrhopvat důkazy po celou dobu řízení**, včetně řízení odvolacího. NSS nepovažuje zásadu koncentrace řízení zakotvenou v § 84 odst. 4 správního řádu (nemožnost přihlížet k novým skutečnostem nebo důkazům uvedeným v odvolání, mohl-li je uplatnit účastník

řízení dříve) za aplikovatelnou v případě přestupkového řízení. Zdůrazňuje právo obviněného hájit se po celou dobu řízení, odkazuje na § 73 odst. 2 zákona o přestupcích jako na *lex specialis* vůči správnímu řádu a na charakter řízení o přestupku jako sankčního řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rozsudek odkazuje i na dřívější judikáty NSS řešící podobný problém. NSS návazně deklaruje – ve vztahu k obviněnému z přestupku – neaplikovatelnost i § 52 správního řádu (povinnost účastníka označit důkazy na podporu svých tvrzení).

6. V rámci konzultačního dne byl diskutován i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j.: **9 As 57/2008-35**.

III. Literatura

Upozorňujeme na nedávno vydanou odbornou literaturu, relevantní i z pohledu správních orgánů projednávajících přestupky:

1. Čírtková L.: *Moderní psychologie pro právníky*. Grada Publishing, a.s., Praha 2008. Publikace se zabývá třemi tematickými okruhy – domácím násilím, stalkingem a mnohočetnými vraždami. Část věnovanou domácímu násilí lze charakterizovat jako pokračování předchozích odborných článků dr. Čírtkové, nejedná se text s ambicí na komplexní a zastřešující zpracování problematiky, přesto může být přínosem. Část věnovanou stalkingu (pronásledování) lze doporučit jako stručné, srozumitelné a komplexní zpracování problematiky, cenné zvláště s ohledem na zavedení nové skutkové podstaty trestného činu Nebezpečného pronásledování do trestního práva od 1.1.2010.

2. Buskotte, A.: *Z pekla ven. Žena v domácím násilí*. Computer Press, a.s., Brno 2008. Publikace německé autorky, adaptovaná na české právní prostředí, je určena především obětem, jejich blízkým a pomáhajícím profesím. Pro správní orgány může být cenný podrobný seznam kontaktů na intervenční centra a azylové domy dle krajů, na manželské a rodinné poradny a na další pomáhající organizace, zařazený v samostatné kapitole.

3. Marvánová-Vargová, B., Pokorná, D., Toufarová, M.: *Partnerské násilí*. LINDE nakladatelství, s.r.o., Praha 2008. Publikace je rozdělena do tří částí, první část se věnuje obecně domácímu násilí a jeho obětem, druhá část se věnuje dopadům domácího násilí na děti (svědky domácího násilí a jeho nepřímé i přímé oběti) a třetí část se věnuje pachatelům domácího násilí, včetně možností jejich terapie.

4. Rosa, o.s., *Od dobrého úmyslu k dobré spolupráci. Manuál pro efektivní interdisciplinární spolupráci v případech domácího násilí*. Druhé, doplněné vydání. Rosa, Praha 2008. Publikace se zabývá nejen domácím násilím (pojem domácího násilí, oběti, pachatelé, děti jako svědkové), ale zejména možnostmi a metodami interdisciplinární spolupráce v podmínkách ČR. Publikace je aktuální zejména s ohledem na institucionální zakotvení interdisciplinární spolupráce v souvislosti s plněním úkolů intervenčních center (viz § 60a odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů). Manuál může být inspirací i správním orgánům projednávajícím přestupky, které se s domácím násilím nevyhnutelně rovněž setkávají a mohou se podílet na jeho řešení, a to ve spolupráci s dalšími zainteresovanými subjekty. (Verze manuálu z r. 2006 je ke stažení zde: http://www.rosa-os.cz/fileadmin/rosa/zlom_manual.pdf)

IV. Další poznatky, upozornění a doporučení

1. V zápisu z konzultačního dne ze dne 12. 12. 2006 (bod 15) Ministerstvo vnitra uvedlo, že **opožděné nebo nepřipustné odvolání** správní orgán rozhodnutím zamítne, a pokud neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí, ničeho nečiní, tedy nevyrozumívá účastníka řízení sdělením o výsledku svého postupu ve smyslu § 92 odst. 1 (věta druhá) správního řádu. S ohledem na potřeby praxe však Ministerstvo vnitra nadále doporučuje zaznamenat, resp. dát navenek najevo, výsledek postupu dle § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu, např. zmínkou v závěru odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného nebo opožděného odvolání (nejhospodárnější varianta, není ale vyloučeno ani zaslání samostatného sdělení). Tím je zaručeno, že nadřízenému správnímu orgánu, příp. i jiným subjektům (soud, veřejný ochránce práv), je ze spisu zřejmé, že příslušný správní orgán splnil svoji povinnost vyplývající z § 92 odst. 1 správního řádu, stejně jako se to dozví účastník řízení. Pro podporu daného postupu lze odkázat i na analogii s § 94 odst. 1 (in fine) správního řádu.

2. V případech, kdy se správní orgán setká s podezřením na **domácí násilí, kdy jsou v rodině děti**, tím spíše byly-li děti násilnému incidentu bezprostředně přítomny, je třeba informovat o této skutečnosti orgán sociálně právní ochrany dětí („OSPOD“) – zatím tak činí jen minimum správních orgánů projednávajících přestupky. Povinnost informovat o domácím násilí v rodině, kde jsou přítomny děti, vyplývá ze zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a v zásadě i z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (sdělení FMZV č. 104/1991 Sb.). Sociálně-právní ochrana se zaměřuje mj. na *děti, které jsou ohrožovány násilím mezi rodiči nebo jinými osobami odpovědnými za výchovu dítěte*, viz § 6 odst. 1 písm. g) cit. zákona. Obecní úřad (jehož součástí jsou i přestupková oddělení) je povinen vyhledávat děti uvedené ve zmíněném § 6 odst. 1 cit. zákona (§ 10 odst. 1 písm. a) cit. zákona) a dále je povinen oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že jde o děti uvedené v § 6 odst. 1 cit. zákona (§ 10 odst. 1 písm. g) cit. zákona). Zákon o sociálně-právní ochraně dětí nepamatuje výslovně na komise k projednávání přestupků, jako zvláštní orgány obcí stojící mimo obecní úřad, jejich oprávnění informovat OSPOD o ohrožených dětech však vyplývá z § 7 odst. 2 cit. zákona, kde se uvádí, že každý je oprávněn upozornit orgán sociálně-právní ochrany (...) na skutečnosti uvedené v § 6 odst. 1 písm. b) až h) cit. zákona, a jejich povinnost informovat OSPOD o ohrožených dětech lze dovést jednak na základě analogie s § 10 odst. písm. a) a g) cit. zákona, příp. též s § 10 odst. 4) cit. zákona, a jednak i z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že se jedná o dítě uvedené v § 6 odst. 1 cit. zákona, se adresuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností dle místa trvalého pobytu ohroženého dítěte (viz § 61 odst. 1 cit. zákona). Přílohou oznámení budou kopie podkladů, z nichž podezření na ohrožení dítěte vyplývá. Správní orgány na úrovni obcí I. a II. typu tak informují OSPOD příslušné obce III. typu, v rámci obcí III. typu bude oznámení zpravidla předáno vnitřní cestou.

3. Účastníky řízení, zejména obviněného z přestupku, doporučujeme informovat o jejich procesních právech již v oznámení o zahájení řízení o přestupku (v předvolání), nikoliv až v rámci ústního jednání. **Povinnost informovat účastníky řízení, příp. jiné dotčené osoby, o procesních právech** (a povinnostech) lze dovést z § 4 odst. 2 správního řádu, v případě obviněného z přestupku pak i z požadavku, aby bylo zajištěno jeho právo na obhajobu (tedy byl srozuměn s tím, že od okamžiku zahájení řízení má právo nahlížet do spisu, navrhopvat důkazy na svoji obhajobu atd.).

4. Výrok rozhodnutí o **uložení povinnosti nahradit náklady** řízení je třeba rovněž **odůvodnit** v rámci odůvodnění rozhodnutí – každá skutečnost uvedená ve výroku musí být v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu odůvodněna.

5. V případě **odůvodňování viny obviněného z přestupku** nestačí reprodukovat či citovat výpovědi účastníků řízení a svědků a dodat, že vina z nich vyplývá, ani např. formálně uvést, že správní orgán hodnotil všechny důkazy jednotlivě i ve vzájemných souvislostech a dospěl k závěru, že se obviněný přestupku dopustil. Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Správní orgán musí své konkrétní úvahy, které jej vedly k rozhodnutí, v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění skutečně uvést.

6. Při citaci skutkové podstaty přestupku, která byla naplněna skutkem, jehož spáchání bylo obviněnému z přestupku prokázáno (tedy „právní věty“ výroku rozhodnutí), je třeba **respektovat formulaci skutkových podstat v zákoně** o přestupcích, nikoliv formulovat „vlastní“ skutkové podstaty (např. „drobně ublížil na zdraví“ místo „úmyslně narušil občanské soužití drobným ublížením na zdraví“ apod.).

7. **Spis** je třeba **vést chronologicky** tak, aby bylo zřejmé, v jakém pořadí byly jednotlivé podklady vkládány do spisu. Tuto povinnost lze dovodit i z § 17 odst. 1 správního řádu.

Příští konzultační den se uskuteční formou videokonference dne **9. března 2010** od 9.30 hodin.

JUDr. Václav Henych
ředitel odboru všeobecné správy



MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ
ČESKÉ REPUBLIKY

Vážená paní
Helena Hanzíková

ze dne: 30.3.2009

V Praze dne 30. 03. 2009

Věc: dotaz ohledně oprávněného orgánu na projednávání přestupku dle § 30 odst. 1 písm. j) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

V návaznosti na Vaši žádost ohledně zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, sdělujeme následující.

Projednávání přestupku je výkonem státní správy, která byla přenesena na obce.

Přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. j) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jsou součástí přestupků proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě, které jako taxativně vymezené přestupky dle § 53 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, projednávají všechny obce.

S pozdravem

Mgr. David Kotris
ředitel právního odboru



Ministerstvo zdravotnictví, odbor právní
Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2, tel.: +420 224 971 111, e-mail: pro@mzcr.cz, www.mzcr.cz
Vyřizuje: Mgr. Veronika Slobodová, tel.: +420 224 972 569, e-mail: veronika.slobodova@mzcr.cz
Vidi : Mgr. Martin Balada