



Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 12. 6. 2012

Dne 12. 6. 2012 se od 9.30 hodin uskutečnil formou videokonference konzultační den pro krajské úřady k přestupkové agendě v gesci odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra.

Konzultačního dne se za Ministerstvo vnitra aktivně zúčastnili: JUDr. Myron Zajonc, Mgr. Romana Bezděková, Mgr. Jan Strakoš a Mgr. Helena Hanzíková z odboru všeobecné správy MV.

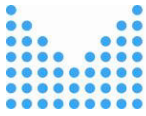
Přítomní byli seznámeni s aktuálním děním v oblasti přestupkového práva a byly zodpovězeny dotazy týkající se přestupkové problematiky.

I. K novele zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „PřZ“)

JUDr. Myron Zajonc informoval o proběhlém meziresortním připomínkovém řízení k novele PřZ související se zavedením evidence přestupků. Z vyhodnocení zásadních i doporučujících připomínek vznesených kraji došel předkladatel k závěru, že předmětem novely PřZ nebudou stávající ustanovení § 53 ani nově navrhované ustanovení § 54. Tedy zůstane zachován stávající stav a k přenosu agendy v této fázi na obce s pověřeným obecním úřadem ani na obce s rozšířenou působností nyní nedojde. Tato problematika bude řešena následně až v souvislosti s dokončením reformy územní veřejné správy v souvislosti s již přijatými usneseními vlády.

II. K zastavení řízení o přestupku dle § 76 odst. 1 písm. f) PřZ - rozhodnutím nebo usnesením?

K otázce, která zazněla na předchozím konzultačním dni dne 13. 3. 2012, JUDr. Myron Zajonc uvedl, že tato otázka byla řešena ve spolupráci s odborem legislativy a koordinace předpisů s tímto závěrem:



Z ustanovení § 76 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), s přihlédnutím k ustanovení § 181¹ SŘ, je nutno dovodit, že zastavení řízení podle § 76 odst. 3 PřZ, se provádí usnesením.

Ustanovení § 76 odst. 3 PřZ stanoví, že „...rozhodnutí (tedy usnesení) se vyznačí ve spisu...“. Tím je, v těchto případech, umožněn postup podle § 76 odst. 3 SŘ a následně i podle ustanovení § 71 odst. 2 písm. d) SŘ.

Tedy usnesení o zastavení řízení podle § 76 odst. 3 PřZ, s výjimkou zastavení řízení podle odst. 1 písm. a), b), c) a j), se vydává poznamenáním usnesení do spisu. Jde jednoznačně o usnesení, pouze se neseписuje jeho písemné vyhotovení, nýbrž se o tom učiní záznam do spisu, a tím je usnesení vydáno.

S tím souvisí i další postup správního orgánu v případech kdy „...účastníci se o tom vyrozumějí“. V tomto případě se jedná, ve smyslu ustanovení § 158 SŘ², o sdělení ve smyslu jeho části čtvrté. Obdobně je nutno tento postup aplikovat na postup podle § 66 odst. 4, poslední věty, PřZ.

III. Odpovědi na došlé dotazy

1) Úřední záznam jako důkazní prostředek v návaznosti na novelu zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TŘ“) - § 211 odst. 6 TŘ

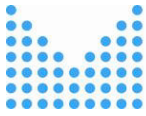
Dne 1. 1. 2012 nabyl účinnosti zákon č. 459/2011 Sb., kterým se mění trestní řád, a to tak, že byl do ust. § 211 doplněn odst. 6, podle nějž *se souhlasem státního zástupce a obžalovaného lze v hlavním líčení číst i úřední záznamy o vysvětlení osob a o provedení dalších úkonů (§ 158 odst. 3 a 5).*

S ohledem na konstantní judikaturu NSS (např. rozsudek NSS 1 As 66/2009-81 nebo 1 As 96/2008-115) mají platit pro oblast správního trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovené trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení.

Dá se s ohledem na tuto změnu právního předpisu usuzovat, že bude možno se souhlasem obviněného použít úřední záznam pořizený dle § 58 PřZ jako důkazní prostředek? A pokud ano, pouze v případě, že to nebude obviněnému k újmě?

¹ § 181 SŘ je přechodné ustanovení, kterým je za účelem sjednocení postupů správních orgánů provedena nepřímá novela řady právních předpisů, které nabyly účinnosti před nabytím účinnosti nového SŘ, a řeší tuto problematiku odlišně od SŘ.

² I když v ustanovení § 158 odst. 1 SŘ není část druhá explicitně vyjmenována, z povahy věci lze dovodit, že se vztahuje i na část druhou SŘ.



Odpověď:

S ohledem na stávající judikaturu v oblasti správního trestání je třeba zrekapitulovat, že určité otázky trestního práva, resp. trestního procesu, se mohou promítat i do oblasti správního trestání, na druhou stranu si je nutno uvědomit, že toto pravidlo nelze vykládat absolutně, neboť je také třeba reflektovat, že trestní proces je v mnoha ohledech daleko podrobnější a náročnější na jednotlivé úkony, resp. postup orgánů činných v trestním řízení při něm.

Pokud jde o úřední záznam jako takový, Ministerstvo vnitra se domnívá, že tento, s ohledem na konstantní judikaturu NSS, nemůže sám o sobě sloužit jako důkazní prostředek; ostatně jak vyplývá z citovaného judikátu NSS č.j. 1 As 96/2008-115 – úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej ovšem považovat za důkaz.

V daném případě je však třeba rozlišit Záznam o podání vysvětlení na Policii ČR, neboť tento za důkazní prostředek považovat lze, avšak za předpokladu dodržení § 53 odst. 6 SŘ (*důkaz listinou*) a § 74 odst. 1 PrZ (*ústní jednání*).

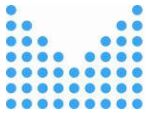
2) Nicotnost či nezákonnost rozhodnutí

Přestupek dle zákona o zbraních, k jehož projednání je dle § 53 odst. 2 PrZ příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, projednala komise k projednávání přestupků. Jde v tomto případě o nicotnost rozhodnutí z toho důvodu, že správní orgán (komise k projednávání přestupků) nebyl vůbec věcně příslušný, nebo jde o nezákonnost rozhodnutí, protože věcně příslušnou je obec jako veřejnoprávní korporace a otázka, zda rozhoduje ve věci obecní úřad či jiný orgán obce (komise k projednávání přestupků) je pouze příslušností funkční?

Odpověď:

Obdobným případem se již Ministerstvo vnitra zabývalo na konzultačním dni v prosinci roku 2011, kdy komise k projednávání přestupků (dále jen „KKPP“) projednala přestupek dle zákona na ochranu zvířat proti týrání, který projednává pouze obec III. typu.

Pokud v dotazovaném případě projednala KKPP přestupek dle zákona o zbraních, ačkoliv k jeho projednání nebyla příslušná, jde podle názoru Ministerstva vnitra o nezákonné rozhodnutí, které je nutno zrušit a věc postoupit příslušnému správnímu orgánu. Věcně příslušná k projednávání přestupků je obec a funkční příslušnost je druhem příslušnosti věcné. Nicotnost rozhodnutí podle § 77 odst. 1 SŘ je možno deklarovat pouze, jde-li o absolutní věcnou nepřislušnost správního orgánu (např. pokud by vydala obec nebo její orgán rozhodnutí v přenesené působnosti, přestože se jednalo o záležitost spadající do působnosti samostatné apod.; viz *komentář k II. vydání správního řádu – Josef Vedral*).



3) Aplikace § 47a odst. 1 písm. a) PŘZ

Lze ust. § 47a odst. 1 písm. a) PŘZ aplikovat na následující případ?

Správnímu orgánu byl postoupen přestupek podle § 47a odst. 1 písm. a) PŘZ, kterého se měl dopustit XY tím, že oznámil telefonicky na linku 158, že ze strany neznámého pachatele došlo v obci ke krádeži osobního automobilu bez RZ a zároveň blíže specifikovaných věcí umístěných ve vozidle. Dále XY sdělil, že odcizením vozidla vznikla škoda osobě odlišné od oznamovatele ve výši 25.000,- Kč a odcizením věcí mu vznikla škoda ve výši 26.000,- Kč. Dotyčný toto vše uvedl i do Protokolu o trestním oznámení na policii, kde se i připojil se svým nárokem na náhradu škody ve výši 26.000,- Kč. Šetřením policie bylo zjištěno, že si to vše vymyslel a to ve snaze se vyhnout odpovědnosti za přestupek v dopravě (jel vozidlo projet, kdy na zadní stranu dal jinou RZ, ujížděl před policií a následně z vozidla utekl, kdy je nechal na místě nezajištěné), ke svému jednání se přiznal na policii do Úředního záznamu o podání vysvětlení.

Odpověď:

Dle názoru Ministerstva vnitra je pro posuzovaný případ rozhodné, podle jakého právního předpisu bylo vysvětlení učiněno.

Pokud bylo učiněno podle PŘZ (§ 60 – *Podávání vysvětlení*) či dle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (§ 61 – *Podání vysvětlení*), pak nelze hovořit o možnosti aplikace § 47a odst. 1 písm. a) PŘZ.

Pokud však bylo vysvětlení učiněno podle § 158 odst. 3 písm. a) TŘ a skutečný pachatel označil za pachatele jinou konkrétní fyzickou osobu, pak o aplikaci přestupku křivého vysvětlení dle § 47a odst. 1 písm. a) PŘZ uvažovat lze.

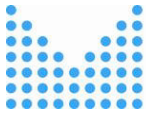
V ustanovení § 47a odst. 1 PŘZ se hovoří o podání vysvětlení o trestném činu spáchaném „jiným“. Pro tyto účely je třeba zdůraznit, že „jiným“ pachatelem zde není myšlen „neznámý pachatel“. Podmínkou pro případnou aplikaci § 47a odst. 1 PŘZ tedy je, že musí být ztotožněna konkrétní fyzická osoba, jinak se o přestupek křivého vysvětlení nejedná.

4) Falzum lékařské zprávy

Jaká bude nejpřílehavější právní kvalifikace skutku spočívajícího v jednání účastníka řízení, který správnímu orgánu předloží falzum lékařské zprávy (většinou v souvislosti s omluvou z ústního jednání) nebo falzum různých dokladů o pobytu v zahraničí apod. (typicky při žádostech o určení neplatnosti doručení rozhodnutí)?

Odpověď:

Předložení falza lékařské zprávy by mohlo být přestupkem na úseku zdravotnictví podle § 29 odst. 1 písm. d) PŘZ (padělání či úmyslná neoprávněná změna lékařské



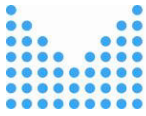
zprávy; popř. lze uvažovat o trestném činu Padělání a vystavení nepravdivé lékařské zprávy, posudku a nálezů – viz § 350 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Předložení falza dokladu o pobytu v zahraničí by mohlo být přestupkem proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy § 21 odst. 1 písm. c) PŘZ (úmyslné uvedení nesprávného nebo neúplného údaje anebo zatajení požadovaného údaje za účelem získání neoprávněné výhody). Vždy je však třeba posoudit každý případ individuálně a také rozlišit, zda se jedná o účastníka řízení nebo např. svědka.

Pokud se jedná o případ žádosti o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, tak je na posouzení správního orgánu, zda vyhoví žádosti účastníka řízení, příp. svědka dle § 24 odst. 2 SŘ, tj. v případě, že adresát písemnosti prokáže, že si bez svého zavinění nemohl uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout a bude postupovat podle § 41 SŘ, kdy promine zmeškání úkonu, resp. vysloví neplatnost doručení nebo této žádosti nevyhoví a nepromine zmeškání úkonu, resp. doručení bude považovat za platné. V tomto případě tedy „sankcí“ za předložení falza dokladu bude nevyhovění žádosti o zmeškání úkonu ze strany správního orgánu. Je ovšem na posouzení správního orgánu, zda proti osobě, jež předložila falzum dokladu o pobytu v zahraničí, zahájí řízení o přestupku dle § 21 odst. 1 písm. c) PŘZ.

Pokud se jedná o předložení falza lékařské zprávy účastníkem řízení, jež má sloužit jako omluva z nařízeného ústního jednání, tak v případě, bude-li se jednat o účastníka řízení, např. obviněného, tak správní orgán nebude považovat omluvu z jednání za řádnou a bude jednat v nepřítomnosti obviněného (§ 74 odst. 1 PŘZ), což bude „sankcí“ za předložení falza lékařské zprávy. Správní orgán předložení falza lékařské zprávy může také považovat za přitěžující okolnost při ukládání sankce obviněnému za spáchaný přestupek. Obdobně také u navrhovatele, který předloží falzum lékařské zprávy jako omluvu z nařízeného jednání, tak v tomto případě bude správní orgán postupovat podle § 76 odst. 1 písm. j) PŘZ a řízení zastaví, což vlastně bude „sankce“ pro navrhovatele za nedostavení se k ústnímu jednání bez náležité omluvy. Pokud se týká svědka, tak v případě předložení falza lékařské zprávy svědkem by se dalo uvažovat o spáchání přestupku dle § 29 odst. 1 písm. d) PŘZ, i když v tomto případě by mohl správní orgán uplatnit prostředky sloužící k zajištění účelu a průběhu řízení, např. uložení pořádkové pokuty nebo předvedení. Také v tomto případě je na posouzení správního orgánu, zda shledá podmínky pro zahájení řízení o přestupku dle § 29 odst. 1 písm. d) PŘZ.

5) Poškozený v řízení o přestupcích

Osoba A si bez písemné smlouvy půjčí auto. Auto je úmyslně poškozeno osobou B a osoba A ho před vrácením majiteli nechá opravit na vlastní náklady, takže majitel ani nezjistí, že auto bylo poškozeno. Může v přestupkovém řízení uplatnit nárok na náhradu škody majitel vozidla nebo osoba, které v souvislosti se spácháním



přestupku vznikly náklady na odstranění škody? Jde o výklad pojmu „*ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda*“. Případ je ještě zkomplikován tím, že osoby A a B jsou osoby blízké. Jedná se o přestupek, který lze projednat jen na návrh nebo o přestupek projednávaný z úřední povinnosti?

Odpověď:

Jestliže by se v daném případě jednalo o přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) PřZ – poškození cizí věci, byla by poškozeným osoba, které byla přestupkem způsobena škoda, tj. osoba A, pokud by v přestupkovém řízení uplatnila nárok na náhradu škody.

V případě, že by vlastník auta zjistil další poškození, nad rámec poškození způsobeného osobou B, byl by poškozeným i on.

Jsou-li osoby A a B osobami blízkými ve smyslu § 68 odst. 4 PřZ, šlo by o přestupek návrhový.

6) Běh prekluzivní doby u přestupku dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Odkdy začíná běžet jednoroční prekluzivní lhůta k projednání přestupku dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, resp. je pro počátek běhu prekluzivní lhůty určující nejzazší termín, kdy může veřejný funkcionář dle zákona oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích podat (tj. 30. červen kalendářního roku následujícího po roce, za který veřejný funkcionář oznámení činí, a to i v případě, kdy jím je oznámení fakticky podáno dříve), nebo den, kdy oznámení veřejný funkcionář u evidenčního orgánu skutečně podal?

Odpověď:

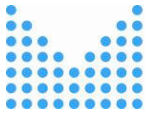
Dle názoru Ministerstva vnitra je třeba vzít v úvahu nejzazší termín podání oznámení, neboť do té doby vlastně nelze hovořit o páchání přestupku.

7) Postup v případě podání neúplného odvolání

V případě, že účastník řízení podá odvolání, které má náležitosti podání, ale nejsou v něm uvedeny odvolací důvody ve smyslu § 82 odst. 2 SŘ, a tyto odvolací důvody ani po výzvě správního orgánu nedoplní, zastaví se řízení usnesením podle § 66 SŘ (J. Vedral, Správní řád – komentář, II. vydání) nebo bude rozhodnutí odvolacím správním orgánem řádně přezkoumáno?

Odpověď:

Pokud odvolatel neuvede odvolací důvody ve smyslu § 82 odst. 2 SŘ a tyto nedoplní ani na výzvu správního orgánu prvního stupně dle § 37 odst. 3 SŘ, který by měl vždy odvolatele vyzvat k odstranění vad odvolání a poučit ho o následku neodstranění vad, pak by, dle názoru Ministerstva vnitra, správní orgán prvního stupně kvůli neodstranění vad odvolání neměl zastavovat řízení, ale měl by ho postoupit odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (posuzovat jej bude podle spisového



materiálu). Obdobně se vyjadřuje také komentář ke správnímu řádu od J. Vedrala a také judikatura Nejvyššího správního soudu. V případě správního orgánu prvního stupně bude řízení o odvolání zastaveno ze zákona podle § 88 odst. 2 SŘ, pokud dojde ke zpětvzetí odvolání.

Tedy, vsouladu se zásadou dvouinstančnosti řízení musí odvolací správní orgán odvolání, u něhož nebyly ani k výzvě správního orgánu odstraněny vady, projednat.

8) Postup při podání odvolání do e-mailové schránky úředníka s ohledem na judikát NSS č.j. 1 Ans 5/2010-172 ze dne 16. 12. 2010

Jak postupovat v případě, že podání např. odvolání, přijde do e-mailové schránky zaměstnance příslušného správního orgánu (přičemž jde o podání, které je podepsáno zaručeným elektronickým podpisem) a nikoli na elektronickou podatelnu orgánu veřejné moci?

Odpověď:

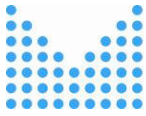
Správní orgán by měl účastníka řízení poučit (neformálním sdělením), že jeho podání nemá zamýšlené účinky, tedy nebylo řádně doručeno, pokud nebylo zasláno na adresu elektronické podatelny.

Správní orgán, resp. konkrétní zaměstnanec, kterému podání přišlo na jeho email, by takto měl postupovat v rámci zásady dobré správy. V případě, že by se takovým podáním správní orgán vůbec nezabýval, tak by mohlo být v tomto postupu shledáno pochybení správního orgánu.

IV. Shrnutí názorů na kvalifikaci § 49 odst. 1 písm. a) nebo c) PřZ

Na konzultačním dni konaném dne 13. 3. 2012 byly krajské úřady za účelem sjednocení výkladu ust. § 49 odst. 1 písm. a) a c) PřZ vyzvány k zaslání odůvodněných stanovisek, z nichž bude patrné, v jakých případech se, dle názorů jednotlivých krajských úřadů, jedná o přestupek ublížení na cti nebo o přestupek hrubého jednání (schválnost). V tomto směru JUDr. Myron Zajonc seznámil účastníky KD se závěry plynoucími z došlých stanovisek. Z těchto vyplynulo následující:

Převážná většina krajských úřadů došla k závěru, se kterým se Ministerstvo vnitra plně ztotožňuje, tedy že ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) PřZ je de facto „zbytková klausule“ pro jiná hrubá jednání narušující občanské soužití, než ta, která jsou uvedena v jednotlivých skutkových podstatách uvedených v odstavci 1 písm. a) až c). Tedy pomluvu lze podřadit pod ustanovení písm. c). Přitom je ale nutno individuálně rozlišovat:



1. pokud někdo o postižené osobě rozšiřuje nepravdivé údaje, které nemají urážlivý nebo zesměšňující charakter, ale snaží se (úmyslně) tuto osobu občansky poškodit (v jejím okolí, v zaměstnání apod.), přitom postižená osoba to nevnímá jako urážku na cti, ale cítí se výroky jinak občansky postižena, pak by se mělo jednat o jednání naplňující znaky ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) PřZ - jiné hrubé jednání;
2. pokud však pomluva obsahuje i urážlivé nebo zesměšňující výroky, vedoucí k tomu, že by postiženou osobu mohly urazit na cti (byť z nedbalosti), pak by se mohlo jednat o přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) PřZ za podmínky, že je podán návrh postiženou osobou; pokud by podán nebyl, nelze jej projednat, ani jej „překvalifikovat“ na jiné hrubé jednání; je nezbytné ponechat na vůli postižené osoby, zda bude chtít tento delikt projednat či ne; tedy je nezbytné zachovat dispoziční charakter přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) PřZ, vedoucí až k možnosti uzavření smíru;

V některých případech však může dojít k situaci, kdy až vřízení na návrh, při projednávání přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) PřZ, vyjdou najevo i další skutečnosti, nasvědčující tomu, že vedle urážky na cti či vydání v posměch připadá do úvahy i právní kvalifikace pomluvy podle § 49 odst. 1 písm. c) PřZ; pak bude záležet na konkrétním posouzení právní kvalifikace jednání obviněného, kterou by bylo možné rozšířit z obvinění dle § 49 odst. 1 písm. a) PřZ (nedbalostní delikt) i na obvinění dle § 49 odst. 1 písm. c) PřZ (úmyslné jednání); jedním z důvodů by mohla být možnost uložení vyšší sankce ve společném řízení podle § 57 odst. 1 PřZ s využitím ustanovení § 12 odst. 2 PřZ. Tyto všechny skutečnosti by však musely být v odůvodnění rozhodnutí řádně doloženy, včetně prokázání skutečnosti, že změna kvalifikace jednání obviněnému byla řádně sdělena, a že měl možnost se řádně i v této věci obhajovat.

V. Judikatura

1. Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č.j. **1 As 27/2011 – 81** (zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí)
2. Usnesení NS ze dne 2. 2. 2011, č.j. 8 Tdo 78/2011 (neporušení zásady „*ne bis in idem*“)
3. Rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č.j. Komp 5/2011 – 88 (kompetenční spory; spory z veřejnoprávních smluv)

JUDr. Václav Henych
ředitel odboru všeobecné správy