



Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 6. 2015

Dne 9. 6. 2015 se od 9.30 hodin uskutečnil formou videokonference konzultační den (dále jen „KD“) pro krajské úřady (dále jen „KÚ“) k přestupkové agendě v gesci odboru všeobecné správy (dále jen „OVS“) Ministerstva vnitra.

KD se za Ministerstvo vnitra zúčastnili: JUDr. Myron Zajonc, Ing. Mgr. Jan Strakoš, Mgr. Zuzana Šrámková, Mgr. Petra Siekliková a Ing. Mgr. Zdeněk Hrach z OVS a dále Mgr. Ivan Tobek z odboru legislativy a koordinace předpisů.

Úvodem byli všichni přítomní účastníci KD přivítáni a následně se přistoupilo k prezentaci názorů Ministerstva vnitra k problémům, které byly formou dotazů zaslány k řešení Ministerstvu vnitra některými KÚ v souvislosti s konáním KD.

I. Odpovědi na došlé dotazy

1) K přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „PřesZ“) – „podvod“

Odpovídá forma přestupku proti majetku - podvod - uvedená v § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ pouze obecnému podvodu dle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „TZ“), nebo i jeho speciálním formám (např. dotační, úvěrový podvod)?

Odpověď:

PřesZ podvodné jednání blíže nespecifikuje, vykládá podvod obecně. Podle našeho názoru podvod dle PřesZ primárně koresponduje s podvodem vymezeným obecně dle § 209 TZ. Definice podvodu jako přestupku pak vychází přímo z daného ustanovení TZ, kdy rozlišovacím kritériem trestného činu a přestupku je zejména výše škody (nikoli nepatrná). Zvláštní formy podvodného jednání jako jsou pojistný, úvěrový či dotační podvod upravené v následujících ustanovení TZ (§ 210, § 211 či § 212 TZ) představují speciální úpravu skupiny majetkových protiprávních činů primárně postižitelných v oblasti trestního práva. Tyto jsou vždy trestným činem bez ohledu na výši škody. Pokud zákon výslovně neoznačí jednání jako deliktní (v tomto případě za přestupek), nelze takové jednání obecně postihovat. V tomto směru tedy není analogie s trestním právem obecně žádoucí. Nelze však vyloučit, že v případech nižší společenské škodlivosti posoudí orgán činný v trestním řízení takové jednání jako přestupek a odevzdá ho k projednání správnímu orgánu.



2) K § 30 odst. 1 písm. c) PřesZ

Na minulých KD bylo opakovaně vysloveno stanovisko ve věci nemožnosti aplikace § 46 odst. 1, popř. § 48 PřesZ na případy porušování zákazů stanovených v § 15 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tabákový zákon“), vč. metodiky pro postup obecní policie v těchto případech. Jaký je Váš názor na možnost postihu porušování zákazů dle § 15 tabákového zákona jako přestupku ve smyslu § 30 odst. 1 písm. c) PřesZ? („Přestupku se dopustí ten, kdo se nepodrobí opatření postihujícímu nadměrné požívání alkoholických nápojů nebo užívání jiných návykových látek.“) I další skutkové podstaty uvedené v § 30 PřesZ jsou totiž v zásadě odrazem zákazů stanovených v některém ustanovení tabákového zákona. Pokud dospějete k názoru, že ani dle tohoto ustanovení porušování § 15 tabákového zákona nelze postihovat, jaká opatření postihující nadměrné požívání alkoholických nápojů nebo užívání jiných návykových látek měl tedy zákonodárce v § 30 odst. 1 písm. c) PřesZ na mysli?

Odpověď:

OVS bohužel dostává opětovně dotazy na problematiku, která se netýká působnosti Ministerstva vnitra. Pokud jsme v minulosti zaujímalí stanoviska, museli jsme je pak i následně korigovat dle názorů věcně příslušných ministerstev, za což jsme byli i často kritizováni. Toto již dělat nebudeme.

Podle § 89 PřesZ ústředním orgánem státní správy ve věcech přestupků je ten ústřední orgán státní správy České republiky, do jehož působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení povinnosti zakládajícímu přestupek.

Z výše uvedeného důvodu tazatele odkazujeme na věcně příslušný ústřední správní orgán, kterým je v případě tabákového zákona Ministerstvo zdravotnictví.

Nicméně k uvedenému dotazu lze z pohledu Ministerstva vnitra uvést následující.

Nutno vycházet z historie tohoto problému. PřesZ v roce 1990 vycházel z koncepce, že práva a povinnosti fyzických a právnických osob na jednotlivých úsecích veřejné správy budou definovány ve zvláštních zákonech a PřesZ, v jeho části druhé, budou definovány všechny přestupky (viz obdoba TZ). Tedy, že přestupky budou soustředěny do jednoho zákona (obecná právní úprava).

Tomu odpovídala i koncepce § 30 PřesZ. Zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 37/1989 Sb.“), stanovil v části druhé „Prostředky ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a povinnosti organizací a občanů“ a v návaznosti na to v § 12 definoval pouze sankce za správní delikty „organizací“ (právnických osob) a



fyzických osob podnikajících, které porušily konkrétní ustanovení tohoto zákona. Přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi tento zákon neobsahoval, a proto byly stanoveny v § 30 PřesZ.

Přijetím tabákového zákona, kterým byl i zrušen zákon č. 37/1989 Sb., byly v tomto zákoně zcela nově definovány i přestupky na tomto úseku veřejné správy. Přitom ustanovení § 30 PřesZ zůstalo nedotčeno. Vzhledem k tomu, že ustanovení tabákového zákona, obsahující vlastní katalog přestupků, působí jako zvláštní právní úprava přestupků vůči obecné úpravě v § 30 PřesZ, stalo se uplatňování § 30 PřesZ velice problematické. Zejména pak v případech, kdy přestupky definované v tabákovém zákoně jsou odrazem i přestupků definovaných v PřesZ. Pak i z tohoto důvodu lze dovodit, že pozdější právní úprava v této věci bude mít přednost před právní úpravou předchozí.

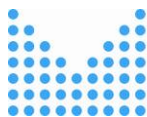
Pokud tedy tabákový zákon v § 15 stanovil konkrétní zákazy, a přitom jejich porušení neoznačil za přestupek, pak jeho postižení dle ustanovení § 30, případně podle ustanovení § 46 odst. 1 PřesZ, není možné. V tomto odkazujeme na předchozí stanoviska Ministerstva vnitra, na kterých setrváváme.

Na dokreslení celé situace jen poznámka. Novela tabákového zákona, která je předložena do legislativního procesu, předpokládá změnu PřesZ v tom rozsahu, že převážná část § 30 PřesZ, týkající ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, bude zrušena, včetně ustanovení odst. 1 písm. c).

3) „Vhození do schránky jako podmínka fikce doručení“ – k rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 31. 3. 2015, č. j. 2 As 165/2014-27

V citovaném rozsudku NSS uvádí, že vhození do schránky je podmínkou fikce doručení ve smyslu § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).

Z uvedeného rozsudku cit.: „[13] Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že vložení písemnosti do schránky adresáta není podmínkou doručení písemnosti fikcí dle ust. § 24 odst. 1 správního řádu. Vložení do schránky nutnou podmínkou účinnosti fikce doručení zásadně je, avšak tato podmínka může být splněna i s menší časovou prodlevou (v řádu jednotek dní) od konce úložní doby. Jen výjimečně vložení do schránky nutnou podmínkou účinnosti doručení fikcí nebude. V první řadě půjde o situaci, že doručení nebude možné pro existenci objektivní překážky na straně osoby, které má být doručeno, přesněji řečeno „na straně“ adresy, kam se doručuje. Není-li na této adrese schránka, kam by bylo možno zásilku vhodit, nelze po doručujícím orgánu požadovat, aby ji do neexistující schránky vhodil. Dalším důvodem výjimky je, že správní orgán vyloučí vhození do schránky. K tomu může ovšem přistoupit jen výjimečně, existují-li k takovému kroku závažné a skutkové



substancované důvody na straně toho, komu je doručováno; typicky se může jednat o situace, kdy je doručováno někomu, kdo sdílí poštovní schránku s jinou osobou, jež má protichůdný zájem v řízení, ve kterém je doručováno, a jež by např. neoprávněným otevřením zásilky či jejím zašantročením mohla poškodit práva či zájmy toho, komu je doručováno. Důkazní břemeno k prokázání skutečností podmiňujících účinnost doručení fikcí, tedy i důkazní břemeno ohledně existence důvodů, pro které výjimečně nebyla zásilka do schránky vhozena, je na straně správního orgánu.“

Setrvává Ministerstvo vnitra stále na svém názoru, že vhození písemnosti do schránky podmínkou fikce doručení není?

Odpověď:

Ministerstvo vnitra se k uvedenému problému vyjadřovalo na KD 11. 12. 2012 právě v souvislosti se závěry zaujatými v rozsudku NSS ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011-77, podle něhož „Písemnost může být podle § 24 odst. 1 správního řádu z roku 2004 účinně doručena fikcí jen za podmínky, že byla po uplynutí desetidenní úložní doby podle § 23 odst. 4 věty druhé citovaného zákona vložena do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, nevyloučil-li to správní orgán a bylo-li to možné“.

Ministerstvo vnitra k uvedenému problému na KD 11. 12. 2012 uvedlo následující: „Vložení doručovaného nevyzvednutého dokumentu po uplynutí úložní lhůty do domovní schránky adresáta nebo na jiné vhodné místo je postup, který následuje až poté, co nastaly podmínky pro fikci doručení, nejedná se tedy o podmínku fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Obecně lze však doporučit, aby byly uložené nevyzvednuté dokumenty po uplynutí úložní lhůty vkládány do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo adresáta. Jedná se však o faktický postup při doručování, vyloučení vložení se tak v praxi provede způsobem podání zásilky obsahující doručovaný dokument provozovateli poštovních služeb. Pokud správní orgán vyloučí vložení doručovaného dokumentu do domovní schránky adresáta nebo na jiné vhodné místo, měl by to s ohledem na výše uvedené zejména u významných úkonů (např. rozhodnutí) učinit přezkoumatelným způsobem, tedy aby byl zřejmý důvod takového vyloučení (např. uvést v odůvodnění rozhodnutí).“

Ministerstvo vnitra na uvedeném názoru i nadále **setrvává**, mj. s ohledem na to, že sám NSS podává k uvedenému problému diametrální názory. Lze uvést např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 As 58/2013-46, který se naopak se závěry v rozsudku NSS ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011-77, pokouší vyrovnat, když dospívá k jednoznačnému závěru, že následné vložení zásilky do schránky po uplynutí lhůty dle § 24 odst. 1 správního řádu není skutečností podmiňující nástup fikce doručení.

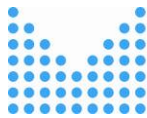


Rovněž odkazujeme na rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2014, č. j. 4 As 158/2014-25, z něhož plyne, cit.: „[30] ...úšudek o tom, zda a která z doručovaných zásilek má být po uplynutí úložní doby vhozena do domovní schránky adresáta, je oprávněn učinit příslušný správní orgán, a jeho volba je zpravidla ovlivněna konkrétními praktickými potřebami toho kterého správního řízení a také zkušenostmi správního orgánu s doručováním písemností s následným vhozením do domovní schránky tak, aby zvolený postup doručení byl co nejefektivnější, tedy aby bylo dosaženo seznámení adresáta s jejím obsahem a současně jej to co nejméně zatížilo (§ 6 odst. 2 správního řádu). Uvedený úsudek však nemá povahu správního rozhodnutí, neboť nevykazuje jeho znaky ani po formální ani po materiální stránce. Proto podle Nejvyššího správního soudu nelze tento úsudek, zda má dojít ke vhození zásilky do domovní schránky po uplynutí úložní lhůty napadat. Zákon správnímu orgánu v tomto směru nečiní žádná omezení, tudíž ve volbě, zda zásilka má být po uplynutí úložní doby vložena do domovní schránky účastníka, jemuž je doručována, není správní orgán limitován, pokud je vložení do schránky možné (viz § 23 odst. 4 věta druhá správního řádu). Teprve výsledek zvoleného postupu doručování musí být správním orgánem posouzen podle zásad zakotvených ve správním řádu v § 19 až § 25 a vyhodnocen v tom směru, zda písemnost byla či nebyla řádně (byť fikcí) doručena. [...]....[31] Proto ani postup prvostupňového správního orgánu při volbě způsobu doručení s následným vhozením písemnosti do domovní schránky po uplynutí úložní doby není vadným. I to správně krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval. Ostatně s vložení do domovní schránky správní řád žádné účinky nespojuje, nýbrž byla-li zásilka, kterou se nepodařilo jejímu adresátu fyzicky předat, uložena, nastává tzv. fikce doručení posledním dnem 10-ti denní úložní lhůty, nikoliv až vložení písemnosti do domovní schránky. Vložení má význam pouze informační a zvyšuje se jím pravděpodobnost, že se adresát písemnosti po uplynutí úložní lhůty skutečně dozví, jaká písemnost mu byla na základě právní fikce doručena. Z hlediska účinků doručení fikcí tedy následné vložení písemnosti, po marném uplynutí úložní doby, do domovní schránky nemá jakýkoliv právní význam.“

4) Jakou pravomoc či jaký poměr mají KÚ vůči obecním policiím v obvodech svých působností? Mohou dozorovat jejich postupy, v jakém rozsahu a v jakých formách jsou oprávněny pro ně vytvářet metodiku?

Odpověď:

Zřizování obecní policie patří do samostatné působnosti obcí na úseku zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. V rámci Ministerstva vnitra plní úkoly kontrolního a nadřízeného orgánu odbor bezpečnostní politiky a prevence kriminality. OVS se na něj obrátil s žádostí o metodickou pomoc. Materiál, který nám byl poskytnut, je přílohou č. 1 k tomuto zápisu.



5) Jak postupovat v případě, když správní orgán obdrží s odkazem na § 55 odst. 3 PřesZ přestupkovou věc a s tímto postupem nesouhlasí?

V případě, že ÚMČ Brno-střed obdrží od ÚMO Ostrava-Jih přestupkovou věc s odkazem na § 55 odst. 3 PřesZ a s tímto nesouhlasí, má věc vrátit se svým stanoviskem zpět ÚMO Ostrava-Jih, nebo se rovnou obrátit na nejbližše společně nadřízený správní orgán, kterým by bylo v tomto případě Ministerstvo vnitra? Pokud by měl ÚMČ Brno-střed věc vrátit ÚMO Ostrava-Jih, jakou formou by tak měl učinit - přípisem nebo usnesením?

Odpověď:

V daném případě máme za to, že se jedná o klasický kompetenční spor podle § 11 odst. 2 správního řádu. ÚMČ Brno-střed tak bude povinen postupovat v intencích § 11 odst. 2 správního řádu a obrátit se s žádostí o určení místní příslušnosti na Ministerstvo vnitra, jakožto správní orgán nejbližše společně nadřízený ÚMČ Brno-střed a ÚMO Ostrava-Jih, mezi nimiž spor o místní příslušnost vznikl. ÚMČ Brno-střed není oprávněn sám vrátit přestupkovou věc postupujícímu správnímu orgánu s tím, že s daným postupem nesouhlasí.

Poznatky Ministerstva vnitra při určování místní příslušnosti:

- 1) Správní orgány se v některých případech obracejí na Ministerstvo vnitra s žádostí o souhlas s vrácením spisu podle § 12 správního řádu, z obsahu spisu pak vyplývá, že se jedná o žádost podle § 11 odst. 2 správního řádu. Postup podle výše uvedených ustanovení správního řádu je třeba rozlišovat, neboť k vyřízení jednotlivých žádostí (viz výše) jsou příslušné různé správní orgány. K vyřízení žádosti o udělení souhlasu s vrácením věci podle § 12 správního řádu je příslušný nadřízený správní orgán žádajícího správního orgánu (zpravidla krajský úřad), kdežto o žádosti o určení místní příslušnosti rozhoduje správní orgán nejbližše společně nadřízený správním orgánům, mezi nimiž spor o místní příslušnost vznikl (Ministerstvo vnitra). V daném případě tak nikdy nemůže dojít k aplikaci § 12 správního řádu. Nad to Ministerstvo vnitra v zápise z minulého KD vyslovilo závěr, že § 12 lze aplikovat výlučně na podání podle § 37 správního řádu, v případě podnětů podle § 42 správního řádu včetně oznámení přestupku Policií ČR nelze § 12 správního řádu aplikovat, tyto se „postoupí“ přípisem.
- 2) Dále Ministerstvo vnitra, pokud jde o postoupení věci jinému orgánu za splnění podmínek podle § 55 odst. 3 PřesZ, dospělo výkladem příslušných ustanovení správního řádu k závěru, že by se tak mělo dít usnesením podle § 131 odst. 5 správního řádu. Ze spisů, které byly Ministerstvu vnitra předloženy k určení místní příslušnosti, vyplynulo, že správní orgány vzaly aplikaci § 131 odst. 5 správního řádu v plném rozsahu, tedy i pokud se týká důvodu postoupení. Ministerstvo vnitra však upozorňuje, že § 131 odst. 5



správního řádu se užije pouze co do formy zde uvedené, nikoliv důvodů, pro které bylo přistoupeno k postoupení věci jinému správnímu orgánu. Důvody pak vyplývají z § 55 odst. 3 PřesZ. Závěr - postoupení věci bude mít formu usnesení podle § 131 odst. 5 správního řádu, důvody pro postoupení pak budou uvedeny podle § 55 odst. 3 PřesZ, jakožto speciálního právního předpisu. Proti tomuto usnesení pak lze podat odvolání, kdy § 131 odst. 5 správního řádu opravný prostředek nevylučuje. V tomto případě je pak třeba rozlišovat postoupení věci před zahájením řízení a po zahájení řízení. Po zahájení řízení je vždy třeba usnesení o postoupení věci oznámit účastníkům řízení spolu s poučením o možnosti podat proti němu odvolání. Usnesení o postoupení věci před zahájením řízení, kdy ještě nejsou žádní účastníci řízení, by rovněž mělo obsahovat poučení o opravném prostředku, kdy v tomto případě lze v poučení obecně uvést, že proti tomuto usnesení se může odvolat pouze účastník řízení tak, aby správnímu orgánu, jemuž se věc usnesením postupuje (oznamuje), bylo jasně naznačeno, že se odvolat nemůže.

6) K § 72 písm. b) PřesZ ve světle novely PřesZ

V Poslanecké sněmovně se projednává novela PřesZ. Ve sněmovním tisku 368/3 je uveden pozměňovací návrh: V části první čl. I se za bod 21 vkládá nový bod 22, který zní: „22. V 72 se na konci písmene b) doplňují slova „nebo osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma“.

Pokud bude novela v tomto znění přijata, v jakém rozsahu bude osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma účastníkem řízení, v jakém rozsahu bude mít právo se odvolat a jak bude prokazovat nemajetkovou újmu?

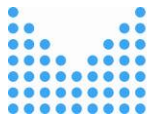
Odpověď:

S navrženou změnou přišla skupinka poslanců v rámci projednávání předmětné novely PřesZ v Poslanecké sněmovně. Ministerstvo vnitra s navrženou změnou zásadně nesouhlasí, mj. z důvodu, že změny současně nedostál § 70 PřesZ. Vzhledem k tomu, že proti navržené změně v rámci 3. čtení vystoupí ministr vnitra, je v této věci předčasné činit jakékoliv závěry.

7) Jak postupovat v případě, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí a ve lhůtě pro podání odvolání proti tomuto rozhodnutí došlo k zániku odpovědnosti za přestupek a teprve poté bylo (stále za běhu lhůty pro podání odvolání) obviněným z přestupku podáno odvolání?

Odpověď:

Daná problematika byla již řešena na KD, naposledy v prosinci 2014. Rozhodnutí o přestupku, které nabyde právní moci po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 PřesZ



je třeba jako nezákonné zrušit (viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39).

Modelová situace dotazu – správní orgán vydal rozhodnutí a v průběhu odvolací doby nastala prekluze a bylo podáno odvolání.

V takovém případě správní orgán I. stupně předá věc nadřízenému správnímu orgánu, který rozhodnutí správního orgánu I. stupně zruší a řízení zastaví podle § 90 odst. 4 správního řádu, kdy nadřízený správní orgán nezkoumá rozhodnutí jako takové, ale pouze zda nastala prekluze. Je třeba vyjít ze skutečnosti, že i když v průběhu odvolací doby může uplynout jeden rok od spáchání přestupku, stále je přípustné proti rozhodnutí podat odvolání, přičemž je-li odvolání podáno, je třeba o něm rozhodnout. Tedy, bude-li odvolání podáno v zákonné lhůtě, během níž však uplyne jeden rok od spáchání přestupku, o takovém odvolání bude třeba rozhodnout, nicméně z důvodu nastalé prekluze přestupku již nebude takové odvolání řešeno po věcné stránce.

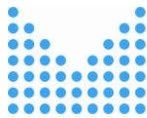
Pokud by v dané věci nebylo podáno odvolání a v průběhu odvolací doby by uplynul jeden rok od spáchání přestupku (tedy rozhodnutí o přestupku by nestihlo ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku nabýt právní moci), musí správní orgán I. stupně předat věc nadřízenému správnímu orgánu s tím, že je třeba rozhodnutí zrušit v přezkumném řízení. S ohledem na dikci § 95 odst. 2 správního řádu v takovém případě *autoremedura* nepřichází do úvahy.

8) Nepříslušný správní orgán

Správní orgán I. stupně v řízení o přestupku po seznámení účastníků řízení s podklady rozhodnutí a jejich vyjádření se k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu při zpracování rozhodnutí zjistil, že je ve vztahu k projednávané věci místně nepříslušný. Jak má postupovat? Může ve věci rozhodnout nebo ji má postoupit místně příslušnému orgánu a případně podle jakého ustanovení kterého právního předpisu? Může být rozhodnuto na základě výsledků řízení provedeného místně nepříslušným správním orgánem a podkladů z něj vzešlých bez dalšího (případně po naplnění § 36 odst. 3 správního řádu) místně příslušným správním orgánem nebo musí tento orgán celé řízení provést znovu?

Odpověď:

Pokud správní orgán danou skutečnost zjistí před vydáním rozhodnutí, je namístě věc postoupit věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Je třeba v této souvislosti rozlišit, zda se jedná o řízení zahájené na návrh, kdy je nezbytné postupovat podle § 12 správního řádu, resp. o řízení zahájené z moci úřední, kdy v tomto případě se bude postupovat (§ 42 správního řádu) formou připsu.



Věcně a místně příslušný správní orgán by měl následně provést v řízení potřebné úkony (např. nařídit ústní jednání). Ve správním řízení by mělo probíhat vlastní dokazování. Za zjištění skutkového stavu odpovídá správní orgán, a proto nemůže vzít bez dalšího za svá skutková zjištění pouze s odvoláním na postoupený spis. Nelze však za jistých okolností vyloučit, aby správní orgán použil důkazy obsažené v postoupeném spise jako podklad pro rozhodnutí, kdy však musí učinit vlastní skutková zjištění (při ústním jednání) a jejich zhodnocení.

9) Od kdy se stává poškozený účastníkem řízení? Od vznesení nároku na náhradu škody, nebo až od vyčíslení konkrétní škody?

Odpověď:

V § 70 odst. 1 PřesZ je uvedeno, že je třeba uplatnit nárok na náhradu škody a nestanoví, že je třeba uvést výši škody. Tedy již samotným uplatnění nároku na náhradu škody vzniká osobě, která takový nárok vznesla postavení účastníka řízení poškozeného.

Stanovení konkrétní výše škody je pak důležité pro rozhodnutí o vzneseném nároku na náhradu škody. Určení výše a následné prokázání, které vede ke spolehlivému zjištění škody, se provádí v průběhu řízení. Je tedy na poškozeném, aby v průběhu řízení o přestupku vyčíslil vzniklou škodu a spolehlivě ji prokázal.

Osoba je účastníkem řízení od vznesení nároku, pokud neupřesní výši škody, nemůže být uložena obviněnému povinnost, aby takovou škodu nahradil, a poškozený bude odkázán se svým nárokem na náhradu škody na soud.

10) K výroku rozhodnutí – příloha rozhodnutí o přestupku jako součást výrokové části rozhodnutí?

Východisko pro dotaz: Jako odvolací orgán jsme obdrželi rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla obviněnému kromě pokuty uložena sankce zákazu pobytu. Dle výroku prvostupňového rozhodnutí byla sankce zákazu pobytu vymezena tak, že spočívá v zákazu pobytu „vymezeném orientačními tabulemi označujícími územní obvod městské části Brno-střed a ulicemi ve správním obvodu městské části Brno-střed uvedenými v příloze, která je nedílnou součástí rozhodnutí.“ K prvostupňovému rozhodnutí pak byla přiložena několika stránková příloha (nadepsaná jako „Příloha k rozhodnutí č.j., sp.zn. ...) obsahující seznam ulic v územním obvodu MČ Brno-střed. Tato příloha nebyla jinak označena (není na hlavičkovém papíře, není s podpisem), jedná se pouze o seznam ulic.

Dotaz: V souvislosti s uvedenou problematikou se dotazujeme, zda je správný náš výklad § 68 správního řádu a § 77 PřesZ, že sankce musí být vymezena ve výroku a že rozhodnutí nemůže mít přílohu?



Odpověď:

Sankce musí být kompletně vymezena ve výrokové části rozhodnutí o přestupku. Není přípustné, aby její vymezení bylo obsaženo v příloze rozhodnutí či částečně ve výrokové části rozhodnutí o přestupku a částečně v „jakési“ příloze rozhodnutí. S přílohou výrokové části rozhodnutí nepočítá správní řád ani PřesZ. V případě uložení sankce zákazu pobytu dle PřesZ a jejího vymezení ve výrokové části rozhodnutí o přestupku (resp. jak by takové vymezení mělo vypadat) lze analogicky vycházet z trestního práva, které v případě uložení trestu zákazu pobytu v odsuzujícím rozsudku zcela jednoznačně stanoví, že ve výroku takového rozsudku musí být uvedena doba, po kterou je trest zákazu pobytu obžalovanému uložen, na jaké místo, obec, okres se vztahuje apod.

11) K blokovému řízení

Lze projednat v blokovém řízení přestupek osoby, jejíž svéprávnost byla rozhodnutím soudu omezena, když v tomto typu řízení lze projednat přestupek mladistvého, jež rovněž nemá plnou svéprávnost? Pokud ano, lze tak postupovat ve všech případech nebo je třeba zohlednit míru omezení svéprávnosti a jakým způsobem? Lze kupříkladu této osobě uložit pokutu maximálně do té výše, ve vztahu ke které soud této osobě svéprávnost neomezil?

Odpověď:

Zákon možnost projednat přestupek osoby s omezenou svéprávností v blokovém řízení nevylučuje. Skutečnost, že osoba je soudem omezena na svéprávnosti, tak nevylučuje její delikttní odpovědnost, neboť PřesZ hovoří vedle podmínky věku výhradně o přičetnosti. Vždy je však třeba s ohledem na individuální okolnosti případu zohlednit míru omezení svéprávnosti, jak již nastínil tazatel, a to i s ohledem na výši případné pokuty (např. omezení výše částky, se kterou může osoba omezená ve svéprávnosti nakládat).

12) Jedním skutkem byl spáchán přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) a c) PřesZ. Správní orgán rozhodne tak, že zastaví řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ a až následně je podán návrh na projednání přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ. Jak postupovat, když už ve věci bylo vydáno pravomocné rozhodnutí?

Celý dotaz: Jak postupovat v případě, že byl jedním skutkem spáchán přestupek podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ a přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) téhož zákona a poté došlo k pravomocnému zastavení řízení o přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ (tedy věc celého skutku byla pravomocně zastavena) a to ještě před tím, než byl podán včasný návrh na projednání přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ? Jak s takovým návrhem naložit, když skutek nelze pro pravomocné rozhodnutí o něm projednat, a pravomocné zastavení řízení o přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ samo o sobě rozpor s právními předpisy nevykazuje? Příkladem takového skutku by např. bylo pronesení výroku:



„Zmrzačím tě, ty svině!“ – tedy § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ ve formě úmyslného narušení občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví + § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ ve formě ublížení na cti. Tedy jedním skutkem, jedním jednáním, jsou naplněny dvě skutkové podstaty přestupku, jsou spáchány dva přestupky. Jedná se o jednočinný souběh nestejnorodý, kdy přestupce jedním skutkem spáchá více přestupků různých skutkových podstat. Skutek je nedělitelný (princip jednoty skutku). Rozhodnutím o skutku, byť je o něm rozhodnuto jen jako o jednom přestupku, je proto o skutku vždy rozhodnuto jako o celku. Další rozhodování o skutku by porušilo zásadu ne bis in idem. Dle našeho názoru by měl správní orgán řízení o přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ zastavit podle § 76 odst. 1 písm. g) PřesZ.

Odpověď:

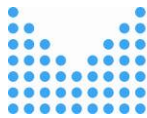
V první řadě si je třeba uvědomit, že podání návrhu na projednání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ je plně v dispozici postižené osoby, nikoliv správního orgánu. Postiženého tedy nemůžeme přinutit, aby návrh podal, stejně tak nemůžeme zákonem stanovenou tříměsíční lhůtu pro podání návrhu (viz § 68 odst. 2 PřesZ) potencionálnímu navrhovateli zkracovat či prodlužovat (jde o lhůtu hmotněprávní).

Pokud byl návrh na projednání přestupku podán včas, dnem jeho podání je zahájeno řízení o přestupku.

Ačkoliv neznáme detaily případu ani důvod, pro jaký bylo zastaveno řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ (uvedení této skutečnosti může mít význam pro posouzení celé otázky), máme za to, že správní orgán, který o tomto přestupku rozhodl, měl v daném případě vyčkat podání návrhu, neboť mohl řízení o tomto přestupku (především z důvodu jeho vzájemné provázanosti s pronesenou urážkou) zastavit velice předčasně.

Vyjdeme-li dále z výše nastíněného příkladu, výroku „Zmrzačím tě, ty svině!“, lze uvést, že záleží také na tom, jak vypadala výroková část již vydaného rozhodnutí.

Pokud by totiž správní orgán ve výrokové části vydaného rozhodnutí popsal celý skutek, tj. zasadil do výrokové části celý výrok „Zmrzačím tě, ty svině!“, a věc tak byla zastavena jako celek (ač se zřetelem k okolnostem případu, nebyl-li podán návrh, mohlo být rozhodováno pouze o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ, tj. např. o jiném hrubém jednání či vyhrožování újmou



na zdraví¹, nikoliv o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ, neboť pokud návrh podán nebyl, nebylo o čem rozhodovat a ve výroku tak nesmí být obsažena urážka), tato okolnost by sama o sobě byla důvodem pro zrušení takového rozhodnutí v přezkumném řízení. Pokud by se tedy takové rozhodnutí zrušilo, následně bychom docílili toho, že oznámený, byť již jednou projednávaný přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ by se projednával ve společném řízení ve smyslu § 57 odst. 1 PřesZ znovu s přestupkem proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ, což by mělo pochopitelně vliv i na uložení sankce a naplnění absorpční zásady ve smyslu § 12 odst. 2 PřesZ.

Pokud by tomu tak nebylo, tzn. bylo by rozhodnuto pouze o výroku „Zmrzačím tě“, a návrhovaatel si až následně podal včasný návrh na projednání urážky na cti pro výrok „ty svině“, o kterém dosud rozhodnuto nebylo, pak před správním orgánem prvního stupně jistě nebyly splněny podmínky pro vedení společného řízení dle § 57 odst. 1 PřesZ a je na místě otázka, zda by se v daném případě jednalo o jednočinný nebo vícečinný souběh nestejnorodý.

Obecně bychom však v následném samostatném projednání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ neviděli překážku *ne bis in idem*.

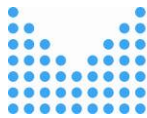
Překážka „*ne bis in idem*“ (ne dvakrát o tomtéž) představuje jednu ze základních zásad trestního či přestupkového řízení², která je zakotvena již v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů (dále jen „Protokol č. 7 k Úmluvě“)³, který zní: „*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“

Za tím účelem uvedme, že uvedené zásadě a pojmu „jednota skutku“ se v české právní krajině velmi podrobně věnuje zejména rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2010, č. j. 4 Ads 14/2010 – 282, který byl potvrzen také Ústavním soudem ČR, konkrétně usnesením ze dne 10. 11. 2011, č. j. II. ÚS 3176/10-1.

¹ Obecně uvádíme, že sprosté nadávání lze kvalifikovat jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ, nikoli jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ (např. jiné hrubé jednání), vždy však záleží na obsahu konkrétního spisu. Pokud kromě sprostého nadávání byly zároveň spáchány ještě další útoky jiné než nadávání, pak je možné provést postih pro obě právní kvalifikace v souběhu nebo pouze pro jednu z nich (spíše pro přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ), vše se odvíjí od obsahu konkrétního spisu a případných okolností.

² Souvisí s materiální právní mocí rozhodnutí, hmotněprávním důsledkem právní moci je vznik překážky věci pravomocně rozhodnuté (překážka *rei iudicatae*).

³ V PřesZ viz § 66 odst. 3 písm. b), c) a d) a § 76 odst. 1 písm. g), h) a ch).



Na základě výše uvedených rozhodnutí lze shrnout, že je možné potrestat pachatele ve dvou na sobě nezávislých správních řízeních, pokud jedním jednáním pachatele došlo k naplnění více skutkových podstat chránících rozdílné právní zájmy, mající tedy různý objekt (v daném případě je tímto zájmem chráněným zákonem občanské soužití, avšak v případě § 49 odst. 1 písm. a) PřesZ je tímto zájmem ochrana cti, zatímco v případě § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ je tímto zájmem ochrana zdraví), neboť jak uvedl Evropský soud pro lidská práva, pro posouzení přípustnosti po sobě následujících řízení není rozhodující skutek samotný, ale určení jeho právní kvalifikace. Evropský soud pro lidská práva tak akceptoval, že jedním skutkem lze spáchat několik deliktů, přičemž čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě nebrání tomu, aby pro tentýž skutek byl pachatel odsouzen ke dvěma trestům ve dvou po sobě jdoucích řízeních, pokud jde o souběh dvou různých deliktů, i když jsou tyto delikty založeny na shodném jednání (*Oliveira proti Švýcarsku* č. 25711/94 ze dne 30. 7. 1998).

Závěrečné doporučení: v obdobných případech souběhů přestupků projednávaných *ex officio* a na návrh, doporučujeme správním orgánům, aby vyčkali podání návrhu a projednávali přestupky ve společném řízení. Popř. doporučujeme správním orgánům, aby vyvinuli aktivnější přístup k potencionálním navrhovatelům ve smyslu zjištění, zda takový návrh hodlají podat.

II. Relevantní judikatura pro přestupkové řízení

- 1) **Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 155/2014 – 54** – k případné použitelnosti úředních záznamů ve správním řízení jako jednoho z podkladů pro rozhodnutí a k dokazování („*Zákaz užití úředního záznamu o podání vysvětlení jako důkazního prostředku však nevylučuje užití úředního záznamu včetně úředního záznamu o podání vysvětlení ve správním řízení jako jednoho z podkladů pro rozhodnutí, neboť co může být podkladem pro rozhodnutí, stanoví § 50 odst. 1 správního řádu demonstrativním výčtem tak, že jimi mohou být návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známe správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci. Podkladem pro rozhodnutí tak může být prakticky cokoliv, co může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem.*“)
- 2) **Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 As 200/2014 – 24** – k běhu lhůty pro podání návrhu na projednání přestupku dle § 68 odst. 2 PřesZ – „...*policejní orgán vystupuje jako OČTŘ až po zahájení trestního řízení. Při postupu podle § 158 odst. 1 TR (tj. v „předprocesním“ stadiu, které není součástí trestního řízení) nejedná podle TR. Zpravidla postupuje podle zákona o Policii ČR, příp. PřesZ.*“
- 3) **Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2015, č. j. 5 As 139/2014 – 21** – právní věta: „*Navrhovatel v řízení o přestupku, který lze projednat pouze na návrh (jde o přestupky uvedené v § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), je*



k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu aktivně legitimován pouze podle § 65 odst. 2 s. ř. s. a je proto omezen v důvodech, z nichž může rozhodnutí správního orgánu napadat.“

- 4) **Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2015, č. j. 6 As 181/2014 – 32** – ke stavění běhu prekluzivní lhůty dle § 20 odst. 2 PřesZ – vymezení doby trestního řízení *(v rozsudku řešena následující situace: policejní orgán zahájil trestní řízení záznamem o zahájení úkonů trestního řízení, po určité době došlo k odevzdání věci k projednání přestupku dle § 159a odst. 1 písm. a) TŘ; poté si po uplynutí určité doby státní zástupkyně vyžádala od správního orgánu spisový materiál, neboť poškozená dala podnět k opětovnému prošetření ze spáchání TČ, podložený znaleckým posudkem; správní orgán spis předložil státní zástupkyni, která uložila policejnímu orgánu **pokynem**, aby byl ve věci přibrán znalec; policejní orgán tedy přibral znalce opatřením dle § 105 odst. 1 TŘ; po zpracování znaleckého posudku však byla věc znovu odevzdána k projednání přestupku dle § 159a odst. 1 písm. a) TŘ)* – Ze smyslu a účelu § 20 odst. 2 PřesZ vyplývá, že lhůta se má stavět tehdy, kdy je správnímu orgánu v důsledku posuzování věci orgány činnými v trestním řízení fakticky znemožněno činit úkony směřující k vydání rozhodnutí ve věci.
- 5) **Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 As 16/2015 – 30** – k doplnění odvolání (§ 37 odst. 4 SŘ); obstrukce; definice institutu zneužití práva *(tohoto institutu je možno použít ve zcela výjimečných situacích a jednání ke zneužití práva směřující musí být v konkrétním případě dostatečně prokázáno – samo podání listovní zásilky na poště v cizině bez dalšího nepředstavuje zneužití práva)*
- 6) **Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2015, č. j. 3 As 178/2014 – 31** – k fikci doručení a případnému zneužití služby „odnos zásilek“ *(řešená situace: výzva k vyzvednutí zásilky nebyla zanechána, obálku nebylo možné vložit do schránky, a proto byla vrácena zpět odesílateli – opatrovník měl zřízenou službu „odnos zásilek“)* – služba „odnos zásilek“ je soukromoprávním ujednáním mezi Českou poštou, s. p. a jejím klientem; proces doručování správních rozhodnutí je komplexně upraven správním řádem; dohoda účastníka správního řízení s provozovatelem poštovních služeb o jiném způsobu doručování – tedy i doručováním službou „odnos zásilek“ nemůže způsob doručování dle platného právního předpisu nahradit – tedy – samotné zřízení této služby neznamena, že by nebylo možné doručit písemnost fikcí, je však nezbytné trvat na postupu, který je zákonem předpokládán, a nikoli postup upravovat dle (chybných nebo účelových) představ o významu soukromoprávních ujednání zainteresovaných subjektů; – **tedy – i v případě, kdy má adresát zřízenou službu „odnos zásilek“, musí jej doručovací orgán vyzvat k vyzvednutí zásilky vložení oznámení o neúspěšném pokusu o její doručení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, kterým může být i adresátem zvolená pobočka pošty**



- 7) **Rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2015, č. j. 4 As 65/2015 – 28** – k předvolání účastníka řízení a jeho zástupce; účast nezbytně nutná
- 8) **Rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 As 12/2015 – 30** – právní věta: *„Protokol o ústním jednání sepsaný správním orgánem, který splňuje náležitosti § 18 správního řádu z roku 2004, je veřejnou listinou. Mezi náležitostmi protokolu nepatří podpis osoby, která se jednání zúčastnila, avšak bez udání důvodů odmítla protokol podepsat.“*
- 9) **Rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 As 8/2015 – 23** – „závažné důvody“ ve smyslu § 60 odst. 2 PřesZ a uložení pořádkové pokuty

III. Jiná sdělení

1) Stanoviska Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) a Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“)

K dotazu KÚ Pardubického kraje, uvedeného v zápisu z KD ze dne 10. 3. 2015 pod č. 2, a k dotazu KÚ Ústeckého kraje, uvedeného tamtéž pod č. 7, byla s ohledem na skutečnost, že související problematika nepatří do gesce Ministerstva vnitra, vyžádána stanoviska MŽP, resp. MPSV.

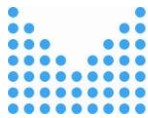
Pokud se jedná o dotaz KÚ Pardubického kraje („Vytahování elektroodpadu z kontejneru“ fyzickou osobou), MŽP konstatovalo, že elektrozařízení odevzdaná na místo zpětného odběru, jsou vždy majetkem konkrétní osoby (bližší vymezení v přiloženém stanovisku), kdy tak jejich odcizením vzniká škoda na cizím majetku. Ve shodě s názorem OVS vyjádřeným v zápisu z KD ze dne 10. 3. 2015 pod č. 2, považuje MŽP jednání osob, kdy vytahují ze speciálních kontejnerů vhozené elektrozařízení, za protiprávní (přestupek proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ).

K dotazu KÚ Ústeckého kraje („Zamlčení vedlejšího příjmu ve vztahu k dávkám v systému pomoci v hmotné nouzi“) obdržel OVS stanovisko MPSV, z něhož vyznívá, že ustanovení zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, nebrání případnému postihu nastíněného jednání osob ve správním trestání. Stanovisko MPSV tak nereviduje názor OVS uvedený v zápisu z KD ze dne 10. 3. 2015 pod č. 7.

Citovaná stanoviska MŽP a MPSV jsou obsažena v příloze č. 2 a 3 k tomuto zápisu.

2) Informace ke konání příštích KD

Příští KD se uskuteční dne 8. 9. 2015 formou videokonference. Dotazy zasílejte na OVS nejpozději do 31. 8. 2015.



KD v prosinci se uskuteční formou osobního setkání v budově Ministerstva vnitra s tím, že se předběžně plánuje, že do jeho programu bude zařazena i agenda veřejných sbírek.

JUDr. Václav Henych
ředitel odboru všeobecné správy

Přílohy:

1. Kontrola výkonu přenesené působnosti obce v oblasti obecní policie KÚ – právní názor odboru bezpečnostní politiky a prevence kriminality
2. Stanovisko MŽP
3. Stanovisko MPSV