

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Příkazní řízení a příkazní řízení o přestupcích na místě

Plzeň 2019

Václav Čechura

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra správního práva
Studijní program Právo a právní věda
Studijní obor Právo

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Příkazní řízení a příkazní řízení o přestupcích na místě

Předkládá: Václav Čechura

Vedoucí práce: Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra správního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Příkazní řízení a příkazní řízení o přestupcích na místě“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni 20. 3. 2019

Václav Čechura

Poděkování

Rád bych zde poděkoval vedoucímu diplomové práce Doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za jeho rady a čas, který mi věnoval při řešení dané problematiky.

Obsah

| | |
|--|----|
| Úvod..... | 1 |
| 1. Nová úprava přestupkového práva..... | 3 |
| 1.1 Smysl a účel nové právní úpravy přestupkového práva..... | 3 |
| 1.2 Vymezení základních pojmů..... | 5 |
| 1.2.1 Přestupek..... | 6 |
| 1.2.2 Odpovědnost fyzické osoby za přestupek..... | 11 |
| 1.2.3 Odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přestupek..... | 10 |
| 1.2.3.1 Odpovědnost právnické osoby za přestupek..... | 10 |
| 1.2.3.2 Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek..... | 14 |
| 2. Správní tresty a jejich ukládání..... | 15 |
| 2.1 Druhy správních trestů..... | 16 |
| 2.2 Základní zásady ukládání správních trestů a jejich možné použití při ukládání pokut příkazem na místě..... | 18 |
| 3. Příkaz..... | 21 |
| 3.1 Podmínky příkazního řízení řízení..... | 21 |
| 3.1.1 Obecné podmínky příkazního řízení podle správního řádu..... | 21 |
| 3.1.2. Zvláštní podmínky příkazního řízení podle zákona o přestupcích..... | 24 |
| 3.1.2.1 Druhy trestů ukládané formou příkazu..... | 25 |
| 3.1.2.2 Nemožnost rozhodovat příkazem..... | 25 |
| 3.1.2.3 Zákaz reformace in peius..... | 28 |
| 3.2 Opravný prostředek proti příkazu - odpor..... | 29 |
| 4. Příkaz na místě..... | 31 |
| 4.1 Obecné podmínky příkazu na místě podle správního řádu..... | 32 |
| 4.2 Podmínky příkazu na místě dle zákona o přestupcích..... | 33 |
| 4.3 Věcná příslušnost k ukládání pokut příkazem na místě dle zákona o přestupcích..... | 36 |
| 4.4 Příkazové bloky..... | 38 |
| 4.5 Náležitosti příkazových bloků..... | 42 |
| 4.6 Pravomoc a vykonatelnost rozhodnutí příkazem na místě..... | 45 |
| 4.7 Chyby při ukládání pokut příkazem na místě..... | 46 |
| 4.7.1 Nesprávně vyplněný příkazový blok..... | 47 |
| 4.7.2 Chybějící podpis na příkazovém bloku..... | 49 |
| 5. Opravné prostředky proti příkazu na místě..... | 52 |
| 5.1 Přezkumné řízení..... | 52 |

| | | |
|-----|---|----|
| 5.2 | Obnova řízení..... | 57 |
| | Závěr..... | 61 |
| | Resumé..... | 63 |
| | Přehled použitých pramenů | |
| | Knižní díla..... | 65 |
| | Judikatura..... | 66 |
| | Články a sborníky..... | 67 |
| | Právní předpisy..... | 69 |
| | Elektronické právní systémy a internetové zdroje..... | 70 |

Úvod

Diplomová práce je zaměřena na vysvětlení pojmů příkaz a příkazní řízení na místě, jejich použití v praxi a náležitosti, které musí splňovat. Dle mého názoru se jedná o téma zajímavé, ale literaturou lehce opomíjené. To považuji za chybu, jelikož k aplikaci uvedených institutů správního práva dochází denně a ve velkém množství případů. S tím souvisí i množství chyb a nedostatků, které se v této souvislosti vyskytují.

V úvodu práce je nutné vymezit pojmy, které se vážou k tématu práce. Jejich vysvětlení je na místě, protože v roce 2017 v souvislosti s účinností zákonů č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, došlo k zásadním změnám v oblasti přestupkového práva. Tyto změny jsou výsledkem dlouhodobého projektu, který měl za cíl odstranění problémů v úpravě přestupkového práva. I těmto změnám se budu ve stručnosti věnovat, protože jsou podstatné pro další navazující kapitoly této práce. Stejně je tomu i v případě popisu zásad ukládání správních trestů a možností aplikace těchto zásad při ukládání pokuty příkazem na místě. Navazující část práce se bude věnovat příkazu, respektive příkaznímu řízení, jeho smyslu, náležitostem a opravným prostředkům. Při vypracovávání diplomové práce se nemohu vyhnout ani drobné komparaci mezi dřívější právní úpravou a novým pojetím přestupkového práva.

Zatímco v případě „příkazu“ budu při popisu vycházet z literatury a běžných znalostí k tomuto tématu, v případě „příkazního řízení na místě“ budu kromě písemných pramenů vycházet i z vlastní praxe. Pracuji jako strážník městské police Plzeň, proto inklinuji zejména k popisu praktických zkušeností s tímto institutem, kterému se věnuji prakticky denně. Právě téma ukládání pokut příkazem na místě považuji za těžiště celé práce. Budu uvádět některé poznatky a pohledy na celou problematiku z pozice běžného strážníka obecní policie, který se věnuje řešení přestupků ukládáním pokut příkazem na místě. Chci se věnovat chybám, které se vyskytují při jejich ukládání a opravným prostředkům proti příkazovému bloku. Z vlastní zkušenosti vím, jaké problémy vznikají špatnou nebo nevhodnou aplikací právních norem při řešení přestupků na místě

v příkazním řízení. Tyto jsou ve většině případů výsledkem nedostatečného právního povědomí úředních osob, které pokuty formou příkazu na místě ukládají. Případná pochybení a nedostatky mohou v extrémních případech výrazně zasáhnout do života občanů. Proto považuji za nutné věnovat se správné aplikaci práva při ukládání pokut příkazem na místě.

1. Nová úprava přestupkového práva

1.1 Smysl a účel nové právní úpravy přestupkového práva

Dlouhodobě připravovaná reforma správního trestání, tedy projekt, jehož cílem bylo odstranit nevyhovující stav v právní úpravě přestupků, vyvrcholil dne 1. července 2017, kdy nabyl účinnosti nový zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“) a zákon č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“). Současně s uvedenými zákony vešel v účinnost změnový zákon č. 183/2017 Sb. (dále jen „změnový zákon“), kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

Právní úpravě, předcházející vydání výše uvedených zákonů, byla vytýkána zejména existence různých druhů správních deliktů a absence obecné právní úpravy základů odpovědnosti za správní delikty.¹ Obecná úprava obsažená ve správním řádu nepostačovala požadavkům řízení trestního charakteru. Dále se jednalo o nekoncepčnost a roztržitost skutkových podstat. Tyto jsou rozesety v celém právním řádu ve stovkách zákonů. Při přípravě výše uvedených zákonů bylo zjištěno, že v právním řádu je k 1. červenci 2017 upraveno zhruba 2200 skutkových podstat přestupků a 5100 skutkových podstat správních deliktů, to vše zhruba ve 250 zákonech.² Těmto skutkovým podstatám je vytýkána přílišná kazuističnost, nepromyšlenost a neprovázanost s jinými správními delikty a trestnými činy, případně problematické či chybné formulace.³ V neposlední řadě se výtky týkaly přísnosti, respektive přiměřenosti správních trestů vzhledem k typové závažnosti správních deliktů. Kdy výše pokut mnohdy dosahuje miliónových částek.

Nová právní úprava se tedy snaží reflektovat výše uvedené nedostatky a nastavuje nové pojetí úpravy přestupkového práva. Svoji systematikou se blíží

¹ SLABÝ, A., ŠKODA, J., VAVERA, F., Zákon o odpovědnosti za přestupky. Praktický průvodce. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, ISBN 978-80-7380-683-5, str. 1

² Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018) Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, odbor legislativy a koordinace předpisů, str. 2

³ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-221-9, str. 19

právu trestnímu, respektive úpravě uvedené v trestním řádu a obecné části trestního zákoníku.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je systematicky rozdělen do 4 částí, ve kterých komplexně upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření včetně zásad pro jejich ukládání. Postup před zahájením řízení o přestupku a řízení samotné. Zavádí jedinou kategorii protiprávních činů v oblasti správního práva – přestupky. Pod tímto označením se nyní nacházejí jak přestupky fyzických osob, tak správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob.⁴

Pro účely této práce uvádím níže výčet podstatných změn, které se dle mého názoru dotýkají tématu práce.

- legální definice přestupku
- úprava odpovědnosti právnických osob za přestupky včetně přechodu odpovědnosti za přestupek na právního nástupce právnické osoby
- úprava promlčecí doby
- vymezení jednotlivých druhů trestů a stanovení pravidel pro jejich ukládání
- komplexní úprava řízení o přestupcích za subsidiární podpory správního řádu
- nově vymezená věcná příslušnost pro projednávání přestupků (nově přísluší projednání přestupků obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, nestanoví-li zákon jinak)
- výslovné zakotvení principu presumpce nevinny
- nová úprava příkazu a ukládání pokut příkazem na místě
- absence jednotlivých skutkových podstat přestupků
- zavedení evidence některých přestupků
- zvláštní kvalifikační předpoklady pro oprávněnou úřední osobu – vysokoškolské vzdělání v nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo

⁴ STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M., Kompletní reforma správního trestání v ČR, únor 2018, Havel a Partners, str. 1, dostupné např. zde: http://www.havelpartners.cz/images/stories/publikace/hp_cz_reforma_spravniho_trestani_02_2018.pdf

Zákon o některých přestupcích oproti tomu obsahuje pouze skutkové podstaty některých přestupků. Konkrétně se jedná o přestupky, které nejsou uvedeny ve speciálních zákonech a s nadsázkou je můžeme označit jako „obecné přestupky“⁵. Dříve tyto přestupky obsahovala zvláštní část zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích. V současné době jsou rozděleny do 12 kategorií nazvaných dle oblastí, jichž se dotýkají. Pro účely této práce zmiňuji zejména přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití a přestupky proti majetku. V uvedených kategoriích je běžně ukládáno velké množství pokut příkazem na místě.

Změnový zákon č. 183/2017 Sb. pak přenesl nové změny v přestupkovém právu do velkého množství zákonů, jichž se změny dotkly. Jedná se zejména o speciální zákony, které obsahují vlastní úpravu řešení správních deliktů, nebo obsahují pouze výčet skutkových podstat přestupků či správních deliktů. Za všechny uvádím zákon č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích, u kterého je použití institutu příkazu nebo příkazu na místě snad nejčastější ze všech zákonů v České republice.

Na objektivní zhodnocení změn v přestupkovém právu, je dle mého názoru příliš brzy. Osobně však hodnotím pozitivně novou úpravu ukládání pokut příkazem na místě. Ustanovení, která se ukládání pokut na místě věnují, navazují na předchozí judikaturu týkající se řízení blokového, taxativně vymezují náležitosti příkazového bloku a upravují možnost přezkumu příkazu na místě. Došlo tedy k zpřesnění pravidel a tím i jasnějšímu vymezení institutu příkazního (dříve blokového) řízení na místě.

1.2 Vymezení základních pojmů

Vzhledem ke změnám stručně popsáním v kapitole 1.1 považuji za nezbytné věnovat se některým pojmům. Vzhledem k rozsahu a účelu práce uvádím jen ty pojmy, které dle mého názoru bezprostředně souvisejí s příkazním řízením a příkazním řízením na místě. Jsou to pojmy, jejichž neznalost může

⁵ STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M., Kompletní reforma správního trestání v ČR, únor 2018, Havel a Partners, str. 1, dostupné např. zde: http://www.havelpartners.cz/images/stories/publikace/hp_cz_reforma_spravniho_trestani_02_2018.pdf

výrazným způsobem ovlivnit, a také v současné době ovlivňuje, kvalitu výsledné činnosti správních orgánů, respektive správních orgánů věnujících se řešení přestupků formou příkazního řízení na místě.

1.2.1 Přestupek

Legální definici přestupku vymezuje zákon o přestupcích v § 5: *Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*

Přestupek je tedy definován formálními znaky a materiálním znakem, ale také pozitivně a negativně. Abychom mohli hovořit o vzniku odpovědnosti za přestupek, musí dojít k naplnění všech znaků současně. Na rozdíl od předchozí úpravy⁶ pojem přestupek obsahuje nejen protiprávní čin fyzické osoby, ale také protiprávní čin osoby právnické a podnikající fyzické osoby.⁷ Je však potřeba zdůraznit, že kategorie disciplinárních deliktů a pořádkových deliktů zůstala zachována.⁸ Důvodová zpráva k novému zákonu se s tímto faktem vypořádává následovně: *„[s]právní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty) se nepovažují za správní delikty v ,pravém slova smyslu‘. Jedná se tudíž o ,hraniční‘ (tedy nepravé) kategorie správních deliktů. Proto se na ně nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebude vztahovat.“*

Společenská škodlivost jednání je materiálním znakem přestupku, který existuje nezávisle na právní úpravě. Ne každé společensky škodlivé jednání je trestné, záleží na míře škodlivosti a vztahu společnosti k takovému jednání. Mělo by jít o jednání, které svojí intenzitou zasahuje do života společnosti se zvýšenou intenzitou. To že zákonodárce zařadil podmínku společenské škodlivosti do definice přestupku znamená, že se neztotožnil s pouze formálním pojetím trestního deliktu. Pro vznik odpovědnosti za přestupek nepostačí samotné naplnění formálních znaků přestupku, ale také určité míry společenské škodlivosti. Stejně na věc nahlíží i judikatura Nejvyššího správního soudu, např.

⁶ zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích

⁷ PRÁŠKOVÁ, H., *Nové přestupkové právo*, Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-221-9, str. 96

⁸ PRŮCHA, P., *Rozjímání nad mezemi a limity správního trestání*, DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017 Část VIII. – *Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 2018, ISBN 978-80-210-8955-6, str. 222

v rozsudku čj. 5 As 104/2008 – 45 (č. 2011/2010 Sb. NSS), kde se uvádí, že obecně lze: „vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou zákonem označeny za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby“.

Pokud tedy k jednání osoby přistoupí další okolnosti, které znemožní, aby takové jednání porušilo nebo ohrozilo zájem společnosti, k naplnění materiálního znaku přestupku nedojde. Z výše uvedeného vyplývá, že i když jednáním jsou naplněny formální znaky přestupku, ale nedojde k ohrožení nebo porušení zájmu společnosti, nemůže se jednat o přestupek a společnost nemá důvod jej postihovat.⁹

Protiprávnost se zpravidla považuje za samostatný znak přestupku¹⁰, je obecným obligatorním znakem každého trestného deliktu, v případě její absence není možné o trestném deliktu hovořit. Jedná se o rozpor s objektivním právem, musí být porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem nebo uložena na jeho základě.¹¹ Chybí-li znak protiprávnosti, jedná se o dovolené jednání (nezakázané), i když se svými znaky přestupku podobá, není tedy možné dovozovat odpovědnost za takové jednání.¹²

Druhým obecným znakem přestupku je trestnost, tedy že zákon spojuje se spácháním přestupku hrozbu správního trestu. Dále je to přestupková způsobilost, tedy schopnost osoby (fyzické, právnické nebo fyzické podnikající) být subjektem povinností vznikajících v důsledku porušení povinnosti, ale také schopnost tyto povinnosti porušit. Posledním z obecných znaků je výslovné označení protiprávního činu za přestupek v zákoně.¹³

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.1.2012, čj. 5 As 106/2011

¹⁰ PRÁŠKOVÁ, H., Základy odpovědnosti za správní delikty, 1. vydání, Praha, C. H. BECK, 2013, ISBN:978-80-7400-456-8, str. 185

¹¹ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-221-9, str. 96

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 10/2011 - 111

¹³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Formální typové znaky přestupku jsou následující: objekt přestupku, objektivní stránka přestupku, subjekt přestupku a subjektivní stránka přestupku. Souhrn typových znaků přestupku se nazývá skutková podstata přestupku.

Objektem přestupku se rozumí zájem chráněný zákonem (zájem společnosti hodný ochrany). Tento je vymezen v jednotlivých zákonech stanovujících skutkové podstaty přestupků. Zájem chráněný zákonem může být přestupkem ohrožen (přestupek ohrožovací), což spočívá ve vyvolání stavu představující pro objekt hrozbu jeho poruchy (stav nebezpečí). Nebo dojde k přímému zásahu chráněného objektu (přestupek poruchový).

Objektivní stránkou přestupku se rozumí porušení určité právní povinnosti vázící se ke konkrétně vymezenému subjektu. Jejimi obligatorními znaky jsou jednání - projev vůle ve vnějším světě, následek - konkrétní porušení nebo ohrožení zájmu společnosti v rámci individuálního objektu přestupku a příčinný vztah mezi jednáním a následkem.¹⁴ Příčinný vztah definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku NSS 9 As 50/2008 následovně: „*Příčinná souvislost - kauzální nexus (nexus causalis) - je vztah mezi protiprávním jednáním jako příčinou a škodlivým následkem, který je právě tímto jednáním vyvolán. Ve shodě s doktrínou je přitom jednání příčinou následku pouze tehdy, jestliže by následek bez tohoto jednání nenastal buď vůbec, anebo by bez něho nenastal takovým způsobem, jakým konkrétně nastal.*“

Subjektem přestupku je jeho pachatel. V případě fyzické osoby je pachatelem osoba, která dovršila patnáctý rok svého věku¹⁵ a je v době spáchání přestupku příčetná.¹⁶ V případě právnické osoby jsou podmínky upraveny v § 20 a v případě podnikající fyzické osoby v § 22 zákona o přestupcích č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Tímto však není vyloučeno, aby jiný zákon vyžadoval speciální podmínky pro subjekt přestupku (tzv. zvláštní nebo speciální subjekt).

Subjektivní stránkou přestupku se rozumí odpovědnost za zaviněné protiprávní jednání konkrétní fyzické osoby. Obecně můžeme zavinění definovat

¹⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁵ § 18, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁶ § 19, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

jako psychický vnitřní vztah pachatele k protiprávnímu jednání.¹⁷ Zavinění je tvořeno jednak složkou vědění a jednak složkou vůle, tyto pak určují formu zavinění. Zákon o přestupcích vymezuje dvě základní formy zavinění, zavinění z nedbalosti a zavinění úmyslné. Pro zavinění úmyslné je zapotřebí jak složku vůle, tak složku vědění, zatímco zavinění z nedbalosti složku vůle postrádá. U zavinění úmyslného rozlišujeme formy přímého a nepřímého úmyslu¹⁸, přičemž forma přímého úmyslu se většinou považuje za nejzávažnější formu zavinění. U zavinění nedbalostního pak rozlišujeme nedbalost vědomou a nedbalost nevědomou¹⁹. V případě přestupku právnické osoby není subjektivní stránka vyžadována, odpovědnost právnické osoby je odpovědností subjektivní (viz kapitola 1.2.3.2)

Závěrem této kapitoly se chci věnovat otázce pokusu přestupku. A to z důvodu, že i toto vývojové stádium přestupku je možné řešit příkazem, či příkazem na místě. Úprava v zákoně o přestupcích se svým pojetím blíží úpravě stanovené trestním zákoníkem²⁰. *Pokus přestupku je jednání fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo.*²¹ Obdobná je úprava u právnických a podnikajících fyzických osob. *Pokus přestupku je též jednání právnické nebo podnikající fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku, jestliže k dokonání přestupku nedošlo.*²² Zákon dále stanoví, že pokus přestupku je trestný, pokud tak stanoví zákon, a to stejně jako dokonáný přestupek.

Trestnost pokusu není stanovena obecně, musí být stanovena v konkrétních případech zákonem. Z důvodové zprávy k § 6 zákona o přestupcích vyplývá, že „*Smyslem ustanovení o pokusu je trestat jednání, jehož protiprávnost spočívá již v samotném ohrožení, tedy ve stavu hrozícím poruchou právem chráněného zájmu (výkon veřejné správy a jiné společenské hodnoty), nikoliv až ve stavu porušujícím právem chráněný zájem*“. Za pokus přestupku se ukládá správní trest podle ustanovení za dokonáný přestupek.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.1.2008, čj. 4 As 40/2007

¹⁸ § 15 odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁹ § 15 odst. 3, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

²⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

²¹ § 6 odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

²² § 6 odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

1.2.2 Odpovědnost fyzické osoby za přešupek

Pojem pachatele přešupku vymezuje přešupkový zákon v § 13. Fyzická osoba za přešupek odpovídá, pokud svým vlastním zaviněným jednáním naplnila všechny znaky přešupku nebo jeho pokusu, je-li trestný. Většinu přešupků může spáchat kdokoli, kdo splní obecné podmínky delikt ní způsobilosti. Těmi jsou dle § 18 zákona o přešupcích dovršení 15 let věku v době spá chání přešupku a dle § 19 přičetnost, respektive vyloučení nepřičetnosti v době spá chání přešupku. Některé přešupky však může spáchat jen tzv. zvláštní subjekt, tedy ten, kdo disponuje zvláštní vlastností, způsobilostí nebo postavením²³. Jednáním se pro účely zákona o přešupcích se rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu nebo úředního rozhodnutí, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání nebo k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen.²⁴

Za pachatele přešupku se považuje i nepřímý pachatel, organizátor, návodce a pomocník v případě dokonání přešupku nebo pokusu, je-li trestný²⁵. V takových případech by dle mého názoru velice těžko přicházelo v úvahu řešení přešupku prostřednictvím příkazu nebo příkazu na místě. Obdobně obtížně by se v praxi postupovalo v případě odpovědnosti zákonného zástupce nebo opatrovníka²⁶.

1.2.3 Odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přešupek

1.2.3.1 Odpovědnost právnické osoby za přešupek

Zákon o přešupcích se nezabývá definicí právnické osoby, což je fiktivní útvar, umělá, právně technická konstrukce, nemající biologickou povahu.²⁷ Tuto definici přenechává občanskému zákoníku²⁸, který právnickou osobu vymezuje následovně „*Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že*

²³ § 12, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich

²⁴ § 10, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich

²⁵ § 13, odst. 2 a 4, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich

²⁶ § 14, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich

²⁷ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přešupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str.

136

²⁸ zákon č. 89/2014 Sb., občanský zákoník

*má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právní osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou*²⁹. Právní osobu lze ustavit zakladatelským právním jednáním. V případě, že se zapisuje do veřejného rejstříku, vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku, jedná-li se právní osobu zřízenou zákonem, vzniká dnem nabytí jeho účinnosti. Právní osobnost má od svého vzniku do svého zániku.³⁰ Za společné charakteristické znaky právní osoby se obvykle považují právní osobnost, způsobilost k právním jednáním, deliktní způsobilost, majetková autonomie, organizační struktura, účel právní osoby a příslušnost právní osoby k určitému právnímu řádu³¹.

Právní osoba sama o sobě jednat nemůže, její činnost je odvislá od vůle za ní stojících fyzických osob. Proto zákon o přestupcích spojuje odpovědnost právní osoby s jednáním osoby fyzické. Musí se jednat o osobu, jejíž jednání je přičitatelné osobě právní, a tímto jednáním musí být porušena právní povinnost uložená právní osobě, a to při činnosti právní osoby, v přímé souvislosti s ní nebo k jejímu prospěchu.³²

Výčet osob, jejichž jednání je přičitatelné právní osobě, je vymezen v § 20, odst. 2 zákona o přestupcích. *Za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právní osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti právní osoby za přestupek považuje:*

a) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu

Dle § 163 občanského zákoníku náleží statutárnímu orgánu veškerá působnost, kterou zakladatelské právní jednání, zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci nesvěří jinému orgánu právní osoby. Dle § 164 občanského zákoníku pak člen statutárního orgánu může zastupovat právní osobu ve všech záležitostech. V případě, že právní osoby statutární orgán nemají, zastupují je osoby stanovené zákonem.

b) jiný orgán právní osoby nebo jeho člen

²⁹ § 20, odst. 1, zákona č. 89/2014 Sb., občanský zákoník

³⁰ § 118 a § 126, zákona č. 89/2014 Sb., občanský zákoník

³¹ PRÁŠKOVÁ, H., Základy odpovědnosti za správní delikty, 1. vydání, Praha, C. H. BECK, 2013, ISBN:978-80-7400-456-8, str. 138

³² § 20, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Například dozorčí rada, kontrolní komise, valná hromada, správní rada atd..

c) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení

Zaměstnanec je fyzická osoba, která vykonává závislou práci³³ pro osobu právnickou. Přičemž není rozhodující, o jakou formu pracovněprávního vztahu se jedná.

d) fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby

Může se jednat o jakoukoliv osobu, která plní nějaký úkol pro právnickou osobu, bez ohledu na to, zda je zaměstnancem.

e) fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti

Vzhledem k tomu, že se nedá taxativně zachytit výčet veškerých osob, které by mohly plnit úkoly právnické osoby, zvolil zákonodárce výše uvedenou formulaci. Není podstatný druh právního vztahu mezi osobou právnickou a osobou použitou. Může se jednat o činnost na základě smluvního vztahu, ale i jednorázového příkazu. Zásadní však je, že osoba nebude jednat vlastním jménem a na vlastní riziko, ale bude vědomě provádět činnost pro právnickou osobu.³⁴

e) fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila

Může se zřejmě jednat o případy popsané v § 430 a § 431 občanského zákoníku upravující zastoupení podnikatele.

V případě, že je ke spáchání přestupku vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele (zvláštní subjekt přestupku), který je právnickou osobou, nemusí tyto podmínky splňovat fyzická osoba, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné. Zcela postačí, pokud zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele bude mít pouze samotná právnická osoba.³⁵

Takzvaný nepřímý pachatel je vymezen v § 20 odst. 5 následovně:
Pachatelem je též právnická osoba, která ke spáchání přestupku užila jiné

³³ § 2, zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

³⁴ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str. 144

³⁵ § 20, odst. 3, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

právnícké osoby nebo fyzické osoby odlišné od fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnícké osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, jestliže tyto osoby nejsou za přestupek odpovědné.

Jak je uvedeno v úvodu kapitoly, právnícká osoba nemá vlastní vůli, proto není možné v případě hodnocení odpovědnosti za přestupek postupovat obdobně jako u osob fyzických, kde je jednou z podmínek odpovědnosti zavinění. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí: „*Obligatořním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnícké osoby tedy není zavinění. K vyvození odpovědnosti postačuje samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jejich základě*“.³⁶

Pro vyvození odpovědnosti právnícké osoby za přestupek není podstatné zjištění konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě. Zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnícké osoby za přestupek došlo při činnosti právnícké osoby.³⁷ V případě odpovědnosti za přestupek právnícké osoby tedy platí objektivní odpovědnost, která vzniká bez ohledu na zavinění fyzické osoby. Vyžaduje se pouze existence určitého protiprávního jednání, jeho negativní následek a příčinná souvislost mezi nimi.³⁸

Objektivní odpovědnost však není absolutní, právnícká osoba se může zprostit odpovědnosti za přestupek, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.³⁹ Právnícká osoba také neodpovídá za protiprávní stav vyvolaný událostí (přírodní katastrofy), vyšší mocí apod.

Objektivní odpovědností právnícké osoby za přestupek není vyloučena odpovědnost fyzické osoby za přestupek. Pokud bude za přestupek postihována osoba právnícká, měl by se správní orgán zabývat i odpovědností osoby fyzické.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.2.2011, 1 As 112/2010-52

³⁷ § 20, odst. 6, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

³⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 20 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁹ § 20, odst. 3, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

1.2.3.2 Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek

Samotnou definici podnikající fyzické osoby zákon o přestupcích ani důvodová zpráva neuvádí. V konkrétním případě tak musíme vycházet z jiných zákonů. Například občanský zákoník v § 420, vymezuje pojem podnikatel, případně živnostenský zákon⁴⁰ v § 5 vymezuje subjekty oprávněné provozovat živnost. Rozhodující pro posouzení, zda se jedná o podnikající fyzickou osobu je jednak formální status (viz výše), ale také reálné provozování podnikatelské činnosti naplňující znaky podnikání.⁴¹

Podnikající fyzická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.⁴² Podnikající fyzická osoba je pachatelem též v případě, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, a která při podnikání osoby, ke které se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, nebo v přímé souvislosti s ním anebo ku prospěchu této podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.⁴³

Obdobně jako v případě právnických osob uvádí zákon o přestupcích v § 22 odst. 3, taxativní výčet osob, jejichž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě:

- a) *zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení,*
- b) *fyzická osoba, která plní úkoly podnikající fyzické osoby,*
- c) *fyzická osoba, kterou podnikající fyzická osoba používá při své činnosti,*

⁴⁰ Zákon č. 455/1991 Sb., Zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ PRAŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str. 160

⁴² § 22, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁴³ § 22, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

d) fyzická osoba, která za podnikající fyzickou osobu jednala, jestliže podnikající fyzická osoba výsledku takového jednání využila.

Stejně jako právnická osoba nese podnikající fyzická osoba objektivní odpovědnost za přešupek. V případě posuzování odpovědnosti se tedy bude postupovat dle stejných ustanovení jako v případě právnické osoby.⁴⁴

Pro zajímavost uvádím, že strážníci Městské policie Plzeň neuložili od počátku účinnosti zákona o přešupcích ke dni vypracování této práce ani jednu pokutu příkazem na místě právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě. A to zejména z toho důvodu, že je obtížné na místě spolehlivě určit osobu jednající za obviněného, případně zjistit, jaký právní vztah má jednající osoba k právnické osobě. Zjištěné případy tedy předávají k dořešení místně příslušným správním orgánům. Předpokládám, že obdobně jsou na tom i kolegové z ostatních obecních policií. Osobně jsem toho názoru, že příslušnost obecních (městských) policií k řešení přešupků právnických osob je nadbytečná a v praxi bude používána spíše výjimečně.

2. Správní tresty a jejich ukládání

Trest je obecný pojem znamenající určitou sankci za konkrétní protiprávní jednání. Účel trestu můžeme hledat v právní nauce, která nám nabízí tři teorie účelu trestu, teorii absolutní, relativní a smíšenou. Teorie absolutní nespojuje s trestem žádné společenské cíle. Účelem trestu je odplata za spáchaný trestný čin. Relativní teorie v trestu spatřuje zejména ochranu společnosti a jedince v této společnosti. Jsou zde zastoupeny jak složky negativní, tak složky směřující k prevenci před pácháním trestného činu. Teorie smíšená znamená spojení obou výše uvedených teorií. Jejím cílem je spojení účelu trestu jako odplaty a trestu pojatého jako ochrana společnosti.⁴⁵

Obdobně jako u trestního práva, je smyslem přešupkového práva ochrana společnosti, respektive ochrana veřejného pořádku před protiprávními činy. Tohoto účelu by mělo být dosahováno pomocí správních trestů a ochranných opatření. Nově byl zaveden termín „správní trest“ namísto termínu „sankce“,

⁴⁴ § 23, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich

⁴⁵ VICHEREK, R., Účel trestu, březen 2013, Epravo.cz, dostupné např. zde: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ucel-trestu-89770.html>

užívanému v zákoně o přestupcích č. 200/1990 Sb. Jak vyplývá z důvodové zprávy, smyslem této změny bylo sjednocení terminologie v oblasti soudního a správního trestání. Pojem „správní trest“ má zdůrazňovat, že se jedná o sankci trestního charakteru, jejímž cílem je trestat porušení právních povinností uložených předpisy správního práva. Trest může mít i mimoprávní povahu, jako například morální odsouzení veřejností. Správním trestem lze rozumět opatření státního donucení, které je po provedeném řízení ukládáno pachateli přestupku správním orgánem.

2.1 Druhy správních trestů

Zákon o přestupcích v současné době umožňuje uložit následující druhy správních trestů: napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.⁴⁶ Nicméně se jedná o obecnou úpravu a není tedy vyloučeno uložení jiných trestů, pokud jsou stanoveny zvláštním zákonem. Uvedené tresty je možné ukládat samostatně nebo spolu s jinými správními tresty. Jedinou výjimku tvoří napomenutí, které nelze uložit společně s pokutou. To by ostatně bylo proti smyslu tohoto správního trestu. Obecně platí, že napomenutí a pokutu lze uložit za každý přestupek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.⁴⁷ Níže popisují jednotlivé druhy správních trestů, nicméně vzhledem k tématu práce se jedná jen o stručný popis.

Podstata správního trestu „*napomenutí*“ spočívá v upozornění pachatele na důsledky protiprávního jednání, jenž mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání.⁴⁸ Jedná se o nejmírnější správní trest, ze kterého fakticky nevyplývají žádné negativní důsledky, má působit zejména preventivně a odradit osoby od dalšího protiprávního jednání.

Správní trest „*zákaz činnosti*“ spočívá v zákazu vykonávat činnost, ke které je zapotřebí veřejnoprávního oprávnění nebo která se vykonává v pracovním nebo obdobném poměru, došlo-li k přestupku při výkonu takové činnosti nebo v souvislosti s ní.⁴⁹ Tento správní trest může významně zasáhnout do právního

⁴⁶ § 35, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁴⁷ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 36 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁸ § 45, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁴⁹ § 47 odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

postavení pachatele, a může tedy být velice účinný. Zákaz činnosti je možné uložit nejdéle na dobu tří let.

„*Propadnutí věci*“ má za účel odejmout osobě věc, která byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, kterou pachatel získal přestupkem nebo jako odměnu za něj, nebo kterou pachatel nabyt za věc přestupkem získanou. Podmínkou je, aby věc náležela pachateli a věc nesmí být v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vyžaduje-li to bezpečnost osob, majetku nebo jiný obdobný veřejný zájem, k hodnotě věci se nepřihlíží. Vlastníkem propadlé věci se stává stát.⁵⁰ Pokud pachatel přestupku již nedisponuje věcí, která mohla být prohlášena za propadlou, je možné uložit „*propadnutí náhradní hodnoty*“ až do výše, která odpovídá hodnotě původní věci.⁵¹

Nově zavedeným správním trestem, který je však možné uložit pouze právnické osobě, je „*zveřejnění rozhodnutí o přestupku*“. Účinek tohoto trestu tkví především v postižení dobré pověsti, dobrého jména a soukromí právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby.⁵² Nicméně není vyloučen ani vedlejší efekt v podobě zásahu do majetkové sféry vlivem například odlivu zákazníků či snížení odbytu nabízeného zboží atd. Zveřejňuje se výroková část rozhodnutí, a to na úřední desce správního orgánu, na vlastní náklady správního orgánu a ve veřejném sdělovacím prostředku na náklady pachatele.

Posledním ve výčtu správních trestů je „*pokuta*“, v současné době je to jediný trest, který je možné uložit příkazem na místě (viz kapitola 4.2). Pokuta je peněžitým trestem a jejím účelem je zásah do majetkové sféry pachatele.⁵³ Lze ji uložit ve výši stanovené zákonem, pokud tato není stanovena, tak ve výši nepřesahující 1000 Kč.⁵⁴ Jedná se o nejčastější správní trest vůbec. Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu předpokládá, že rozpětí pokut bude stanoveno ve zvláštních zákonech, pokud by však výjimečně nebyla výše pokuty stanovena, použije se obecná výše pokuty. Dále zákon o přestupcích upravuje lhůtu pro

⁵⁰ § 48, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁵¹ § 49, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁵² PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str. 226

⁵³ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str. 204

⁵⁴ § 46 odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

zaplacení uložené pokuty, ta činní 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o přestupku, pokud správní orgán nestanoví jinak.⁵⁵

Současný výčet druhů správních trestů považuji za nedostatečný, nereflexuje totiž skutečnost, že existuje skupina osob, na kterou výše uvedené tresty nemohou nijak působit. Jsou to zejména narkomané, případně osoby bez domova a bez běžných sociálních vazeb na společnost. Na uvedené osoby nemají případné uložené tresty žádný účinek zejména proto, že nedisponují peněžními prostředky ani jiným majetkem a neprovádí činnosti, ke kterým je zapotřebí zvláštní povolení. Přitom právě tyto osoby jsou nejčastějšími pachateli přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití nebo majetku. Zákon o přestupcích nedává správním orgánům žádný účinný způsob, jak jednání uvedených osob postihovat. Správní trest zákazu pobytu⁵⁶ uvedený v zákoně o přestupcích č. 200/1990 Sb. působil alespoň trochu preventivně a v některých případech pomohl v praxi vyřešit neustále se opakující drobné porušování zákona. Nicméně z důvodové zprávy lze vyčíst, že tento druh trestu nebyl zařazen z důvodu pochybností odborné veřejnosti ohledně souladu s ústavně zaručenou svobodu pohybu a pobytu.

2.2 Základní zásady ukládání správních trestů a jejich možné použití při ukládání pokut příkazem na místě

Cílem této kapitoly není taxativní popis všech zásad ukládání správních trestů, spíše se věnuje možnému použití takových zásad v případě ukládání pokut příkazem na místě. Podmínky ukládání správních trestů stejně jako správní tresty samotné musí být stanoveny zákonem v souladu se zásadou „*nulla poena sine lege*“. Základní rámec těchto podmínek je dán Ústavou České republiky⁵⁷, Listinou základních práva a svobod⁵⁸ a mezinárodními smlouvami⁵⁹. Dále musí být dodrženy obecné zásady trestání vycházející z trestního práva, např. zásada humánnosti trestních sankcí, zásada přiměřenosti, zásady jednoty represe a prevence, zásady zohlednění právem chráněných zájmů poškozených osob, zásada

⁵⁵ § 46 odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁵⁶ § 15a, zákona č. 200/1990 Sb., Zákon České národní rady o přestupcích

⁵⁷ Zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁵⁹ např. Listina základních práv Evropské unie, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod atd.

individualizace správního trestu atd.⁶⁰ Další zásady jsou uvedeny ve správním řádu⁶¹ a v zákoně o přestupcích. Zákon o přestupcích stanoví v § 37 hlediska, ke kterým by měl správní orgán přihlížet při stanovení druhu a výměry trestu. Přihlížet by měl zejména:

- a) *k povaze a závažnosti přestupku,*
- b) *k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,*
- c) *k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,*
- d) *u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,*
- e) *u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,*
- f) *u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,*
- g) *u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti,*
- h) *u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán,*
- i) *u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.*

Z důvodové zprávy lze vyčíst, že se jedná o „... o demonstrativní výčet okolností, tedy nejenže je možné s ohledem na specifika správního trestání (např. v řízeních navazujících na výkon dozoru) přihlížet k okolnostem dalším, ale není ani nutné přihlídnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud

⁶⁰ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str. 239

⁶¹ § 2, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující“. Tím však není správní orgán zbaven povinnosti uvést v rozhodnutí, proč některá kritéria pro stanovení druhu a výměry trestu vyloučil.⁶² Pokud správní orgán rozhodne, že věc vyřeší uložením trestu, musí určit druh a výměr trestu za přihlédnutí ke všem okolnostem které zákon stanovuje a podrobně odůvodnit, ke kterým okolnostem přihlédl a ke které nikoliv a jaký tyto okolnosti měli vliv na uložený trest a jeho výměru.

Pokud správní orgán rozhoduje o přestupku ve standardním řízení, má zajisté čas a prostor se zabývat všemi kritérii potřebnými pro podrobné odůvodnění trestu a jeho výše. Obdobně tak u rozhodování příkazem. Výše popsané zásady ukládání správních trestů jsou koncipované spíše pro tyto druhy řízení. Obtížně se ale tyto podmínky budou plnit v případě ukládání pokut příkazem na místě. Jsem toho názoru, že to ani není beze zbytku možné. Charakter příkazního řízení na místě, jakožto rychlého a méně formálního způsobu vyřízení věci, neumožňuje (ve většině případů) zabývat se podrobně všemi podmínkami ukládání správních trestů. Tento druh řízení se zpravidla zahájí a dokončí v řádu několika minut. Strážník nebo policista nebude mít problém s určením výše pokuty s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku, případně k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, pokud jsou mu známy. V takovém případě rozhodne podle svého správního uvážení. Těžko lze ale očekávat, že bude mít prostor zkoumat osobní poměry fyzické osoby, zda byla pro totéž jednání již postižena (vzhledem k absenci centrální evidence všech přestupků) nebo jaké povahy je činnost právnické osoby atd. Nehledě k tomu, že míra povědomí o zásadách ukládání správních trestů je všeobecně nízká, na což mnohdy doplácí adresát veřejné správy. V případě ukládání pokut příkazem na místě trpí dle mého názoru nejvíce zásada předvídatelnosti rozhodnutí, tedy povinnost rozhodovat ve skutkově shodných nebo podobných případech tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly⁶³. Vzhledem k počtu policistů, nebo strážníků není zatím vymyšlen mechanismus, kterým by bylo možné docílit určitých hranic pro určování výše pokut. Je tedy běžnou praxí, že za stejný přestupek a u stejného pachatele jsou ukládány rozdílné výše pokut, protože není možné na místě zjistit,

⁶² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1 Komentář k § 37

⁶³ § 2 odst. 4, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

jak bylo rozhodováno v předchozím případě. Osobně mám za to, že částečným řešením by bylo zavedení sazebníku pokut, v kombinaci s centrální evidencí všech přestupků s možností dálkového přístupu.

3. Příkaz

Mimo standardní řízení o přestupcích, upravuje zákon o přestupcích „Zvláštní druhy řízení“. Vedle společného řízení a řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení je to příkaz a ukládání pokuty příkazem na místě.⁶⁴

Příkaz je zvláštním typem rozhodnutí ve věci, jeho hlavními přednostmi mají být zjednodušení a zrychlení projednávání přestupků. Jeho pomocí je možné postihovat některé přestupky bez nařízení ústního jednání a provádění dokazování podle části třetí správního řádu.⁶⁵ Úprava obsažená v zákoně o přestupcích navazuje na obecnou úpravu, kterou nalezneme v § 150, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

3.1 Podmínky příkazního řízení

3.1.1 Obecné podmínky příkazního řízení podle správního řádu

Podle správního řádu *„Povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. Není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění.“*⁶⁶

Základní podmínkou vydání příkazu je, že se musí jednat o řízení z moci úřední⁶⁷ nebo sporné řízení⁶⁸, ve kterém má být účastníkovi uložena povinnost. Není přitom podmínkou, aby zvláštní zákon stanovil možnost vydání příkazu, nesmí ji však vyloučit. V takovém případě by vydání příkazu namísto správního

⁶⁴ § 88 až 92, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 9. 10. 2007, 9 As 37/2007-76

⁶⁶ § 150 odst.1, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁷ § 46, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁸ § 141, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

rozhodnutí nebylo možné. Je také možné, aby zvláštní zákon sám upravoval zvláštní formu příkazního řízení.⁶⁹

Správní orgán může příkaz vydat, považuje-li skutková zjištění za dostatečná a není potřeba provádět dokazování. Není podmínkou, aby stav byl zjištěn přesně a úplně, což je v praxi stejně často nemožné, nýbrž postačí, že je zjištěn takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Toto záleží zejména na subjektivním posouzení oprávněné úřední osoby, která o přestupku rozhoduje. Rozsah podkladů, ze kterých musí úřední osoba vycházet má většinou omezenou podobu, která odpovídá smyslu zjednodušené formy řízení.

„V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořizovaný podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.“⁷⁰

Správní orgán nesmí mít pochybnosti o tom, že se obviněný přestupku dopustil.⁷¹ Na rozdíl od vyřešení věci příkazem na místě (viz kapitola 4), není zapotřebí souhlasu obviněného s projednáním věci v příkazním řízení.

Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení, jednalo by se tak o úkon, kterému jiný úkon nepředchází, nepoužijí se zvláštní ustanovení o zahájení přestupku podle § 78 zákona o přestupcích. Nepoužije se ani § 52 a § 36 odst. 3 správního řádu o právu účastníků navrhnout důkazy, respektive o právu účastníků vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a správní orgán nebude účastníky k tomuto kroku vyzývat. Pro správní orgán také nevyplývá povinnost v odůvodnění příkazu uvést, že je tímto rozhodnutím zahájeno správní řízení a splnit takovýmto způsobem povinnost doručit účastníku oznámení o zahájení správního řízení

⁶⁹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-598-5, str. 672

⁷⁰ § 150 odst.1, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷¹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu.⁷² Řízení je zahájeno a současně skončeno vydáním příkazu ukládajícího správní trest obviněnému v souladu s § 90 zákona o přestupcích a § 150 správního řádu.⁷³

Náležitosti příkazu stanoví správní řád obecně v § 68, jsou jimi výroková část, odůvodnění a poučení účastníků. Odůvodnění musí příkaz obsahovat pouze tehdy, jedná-li se o první úkon v řízení. Smyslem tohoto ustanovení je, aby se obviněný mohl dozvědět o všech okolnostech přestupku a měl dostatek informací pro rozhodnutí o podání odporu. Nebude-li však vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění. Bude se jednat o situace, kdy byl s obviněným přestupek projednán, skutková zjištění jsou dostatečná pro vydání příkazu a nepředpokládá se podání odporu, protože obviněný je s vydáním příkazu srozuměn. Případný přezkum příkazu by byl v takovém případě prováděn na základě obsahu spisu. Důvodem pro zrušení by mohlo být, pokud by spis neobsahoval dostatečné podklady pro vydání příkazu.⁷⁴

Konkrétní doplnění náležitostí příkazu obsahuje § 150 odst. 4, správního řádu, který stanoví: „*Příkaz musí obsahovat poučení, v němž správní orgán uvede, že je možné proti příkazu podat odpor, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává. Jestliže je vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nelze v něm uložit povinnost nahradit náklady řízení.*“.

Vzhledem k tomu, že příkaz je vždy písemný, musí splňovat také podmínky § 69 odst. 1, správního řádu: „*V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení "rozhodnutí" nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou "vlastní rukou" nebo zkratkou "v. r." u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou "Za*

⁷² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31.08.2010, čj. 22 Ca 261/2009-28

⁷³ Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018) Praha, Ministerstvo vnitra české republiky, komentář k § 90

⁷⁴ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-7598-052-6, komentář k § 90

správnost vyhotovení: "s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí."

Příkaz je nutné řádně oznámit, podle § 72 správního řádu se rozhodnutí (tedy i příkaz) oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou. Příkaz je vždy písemný, nelze jej oznámit ústním vyhlášením.⁷⁵ Odlišný názor uvádí důvodová zpráva k § 90 zákona o přestupcích: „*Příkaz, včetně příkazu na místě je zvláštním druhem rozhodnutí, tedy musí mít náležitosti rozhodnutí, oznamuje se jako rozhodnutí, příkaz tedy bude možné vyhlásit ústně, pokud se obviněný podle § 72 správního řádu vzdá práva na doručení písemného vyhotovení příkazu*“. Osobně s názorem uvedeným v důvodové zprávě nesouhlasím.

Na rozdíl od trestního řádu⁷⁶ není ve správním řádu vyloučeno náhradní doručení příkazu. Příkazem se ukládá správní trest a jediným způsobem, jak se účastník dozví o uloženém trestu, je právě doručení rozhodnutí. Je tedy otázkou, zda je umožnění doručení příkazu fikcí nejvhodnější, zejména z důvodů uplatnění jeho práv. Z důvodové zprávy ke změnovému zákonu lze vyčíst, že předkladatel navrhoval vyloučení možnosti náhradního doručení u příkazu. Toto ustanovení však bylo při projednávání vypuštěno. Této otázce se věnoval i Ústavní soud, který však nezjistil ve způsobu doručování příkazu fikcí žádná protiústavní pochybení.⁷⁷

3.1.2 Zvláštní podmínky příkazního řízení podle zákona o přestupcích

Jak již bylo zmíněno, úprava příkazu v zákoně o přestupcích navazuje na obecnou úpravu stanovenou správním řádem. Oproti předchozí úpravě⁷⁸ jsou vypuštěny nadbytečné odchylky od správního řádu. Současná úprava se věnuje pouze druhům správních trestů, které je možné příkazem uložit, negativně vymezuje případy, kdy nelze příkazem rozhodnout, a zákazu změny k horšímu (reformace in peius).

3.1.2.1 Druhy trestů ukládané formou příkazu

⁷⁵ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str. 398

⁷⁶ § 64 odst. 5, písm. a), zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

⁷⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.11.2014, sp. zn. III. ÚS 1644/14

⁷⁸ § 87, zákona č. 200/90 Sb., Zákon České národní rady o přestupcích

„Správní orgán může o přestupku rozhodnout příkazem. Příkazem lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.“⁷⁹ Na rozdíl od předchozí úpravy, která dovolovala uložit příkazem pouze napomenutí nebo pokutu, jsou současné možnosti daleko širší. Příkazem se mohou uložit téměř všechny formy správních trestů, popsanych v kapitole 2. Vyjmut je pouze trest spočívající ve zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Předchozí zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb.⁸⁰, omezoval maximální možnou výši pokuty uložené v příkazním řízení na 10 000,- Kč. Oproti této úpravě je nyní možné uložit pokutu v obecné výši stanovené zákonem. Příkazem může tedy být uložena pokuta i v maximální možné výši uvedené zákonem. Vzhledem k tomu, že maximální výše pokut mohou dosahovat i částek v řádu milionů, je na místě zamyslet se nad tím, zda je vhodné takové pokuty ukládat formou příkazu. Zejména, je-li příkaz prvním úkonem v řízení. Stejně je to i v případě ukládání správního trestu zákazu činnosti či propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. I tyto správní tresty mohou být velice přísné. Vzhledem k výše uvedenému souhlasím s názorem, že příkazem by se měla řešit pouze méně závažná protiprávní jednání, respektive ukládat pouze méně přísné správní tresty.⁸¹ Stejný princip můžeme najít i u úpravy trestního příkazu⁸², který je možné použít jen u vymezených trestných činů a kterým je možné uložit vymezené tresty do taxativně uvedené výše.

3.1.2.2 Nemožnost rozhodovat příkazem

Z § 90 odst. 2, zákona o přestupcích vyplývá, že v určitých případech nelze rozhodnout příkazem. Podle písmena a) „v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku“. Některé přestupky, o nichž tak stanoví jiný zákon, lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Pokud je přímo postižených osob více, postačí souhlas jedné z nich.⁸³

⁷⁹ § 90, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁸⁰ § 13, odst. 2, zákona zákon č. 200/90 Sb., Zákon České národní rady o přestupcích

⁸¹ PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9 str. 397

⁸² § 314e, zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád

⁸³ § 79, odst.1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Typicky se bude jednat například o přestupky proti občanskému soužití spočívající v ublížení na zdraví, vyhrožování újmou na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, dopuštění se schválností nebo jiného hrubého jednání.⁸⁴ Nebo přestupky proti majetku spočívající v způsobení škody na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, poškozením či zničením věci, neoprávněným užíváním cizího majetku apod.⁸⁵ Za předpokladu, že byl přestupek spáchán mezi osobami navzájem blízkými.⁸⁶

U jiných osob je to například přestupek proti občanskému soužití spočívající v ublížení na cti, zesměšnění nebo hrubé urážce⁸⁷. Důvodem tohoto postupu je to, že pouze postižená osoba může správnímu orgánu popsat, nakolik se cítí být poškozena na cti, zesměšněna či jinak uražena. Při projednávání takového přestupku by se správní orgán měl pokusit smířit obviněného a osobu již bylo ublíženo. Dojde-li k usmíření, správní orgán řízení usnesením zastaví⁸⁸. Logicky se tak nemůže stát, pokud bude věc řešena prostřednictvím příkazu.

Osoba přímo postižená spácháním přestupku může vzít souhlas se zahájením řízení nebo s pokračováním v řízení kdykoliv zpět. A to až do doby vydání rozhodnutí o odvolání.⁸⁹ Z povahy věci by toto nebylo možné v případech rozhodovaných příkazem, proti kterému nebyl podán odpor.

Nelze opomenout ani to, že osobám přímo postiženým spácháním přestupku jsou zákonem o přestupcích přiznána některá práva, jako například právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací potřebných k řízení, právo účastnit se ústního jednání atd.⁹⁰ Vydáním příkazu by došlo k faktickému zamezení výkonu práv, které této osobě v řízení náleží.

Podle písmena b) nelze příkazem rozhodnout „o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení“. Příkazní řízení má být rychlé a co nejvíce zjednodušené. Posouzení nároku na náhradu škody či nároku na vydání

⁸⁴ § 7, odst.1 písm. a) a c), odst. 2 písm. b), zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

⁸⁵ § 8, odst.1 a 3, zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

⁸⁶ § 7, odst. 7 a § 8 odst.7, zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

⁸⁷ § 7, odst. 1, písm. a) a odst.2, písm. a), zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

⁸⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 7 zákona o některých přestupcích.

⁸⁹ § 79, odst. 3, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁹⁰ § 71, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

bezdůvodného obohacení může být poměrně složité a neodpovídalo by výše uvedenému charakteru příkazního řízení.

Správní orgán bezodkladně vyrozumí osobu (pokud je mu známa), které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný z přestupku obohatil, o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody.⁹¹ Poškozeným se stává osoba v okamžiku uplatnění nároku na náhradu škody nebo bezdůvodného obohacení. Tento nárok může uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání. Případně ve lhůtě určené správním orgánem.⁹² Pro uplatnění výše uvedených nároků, je nutné vyrozumívání a kooperace mezi správním orgánem a poškozeným. Není tedy možné z povahy věci vyřešit věc vydáním příkazu.⁹³ K tomuto se vyjadřuje i důvodová zpráva *“...vzhledem k adhezni povaze rozhodování o nároku na náhradu škody způsobené spácháním přestupku nebo na vydání bezdůvodného obohacení získaného spácháním přestupku nelze připustit samostatné rozhodování o tomto nároku, zatímco o přestupku by bylo rozhodnuto příkazem“*.

Výše uvedené se týká pouze samotného rozhodnutí o náhradě škody nebo bezdůvodného obohacení. O přestupku, který vedl ke vzniku škody nebo bezdůvodného obohacení, může být příkazem rozhodnuto.⁹⁴ Toto může nastat zejména v situaci, kdy potencionální poškozený neprojeví zájem o uplatnění svého nároku.

Podle písmene c) nelze příkazem rozhodnout *„má-li být uložen správní trest mladistvému, vyjma správního trestu pokuty ukládaného příkazem na místě, nebo osobě s omezenou svéprávností“*. Mladistvým se rozumí ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku.⁹⁵ Úkolem správního orgánu při ukládání správního trestu mladistvému je zajistit, aby jeho další vývoj byl co nejméně ohrožen. Proto zkoumá jeho osobnost, věk, osobní poměry i rozumovou a mravní vyspělost.⁹⁶ Předpokládá se, že mladistvý

⁹¹ § 70, odst.1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁹² § 70, odst.2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁹³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹⁴ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-7598-052-6, komentář k § 90

⁹⁵ § 55, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁹⁶ § 56, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

nemusí plně chápat smysl příkazního řízení. Zejména důsledky vyplývající z nepodání odporu proti příkazu. Tomu odpovídá i obligatorní povinnost konat ústní jednání, je-li obviněný mladistvý.⁹⁷ Mladistvým je možné ukládat pokutu příkazem na místě (blíže v kapitole 4).

Význam rozhodování formou příkazu, by nemusela plně chápat ani osoba s omezenou svéprávností. V jejím případě je vyloučena i možnost ukládání pokut příkazem na místě. V jakých případech a jakým způsobem může být omezena svéprávnost osob je uvedeno v § 55 a následujícím občanského zákoníku.⁹⁸ Samotné omezení svéprávnosti nevylučuje odpovědnost osoby za přestupek. V takových případech je třeba se otázkou přičetnosti podezřelé osoby zabývat se zvláštní pečlivostí, což příkazní řízení neumožňuje.

3.1.2.3 Zákaz reformace in peius

Zákaz reformace in peius znamená zákaz změny rozhodnutí k horšímu, tedy v neprospěch toho, kdo byl napadeným rozhodnutím dotčen a sám podal opravný prostředek, nebo v jehož prospěch byl opravný prostředek podán. Smyslem této zásady je reálně garantovat právo odporovat rozhodnutí a chránit před obavou, že podáním opravného prostředku dojde ke zhoršení situace.⁹⁹

V případě příkazu, je zákaz reformace in peius vyjádřen v ustanovení § 90 odst. 3, zákona o přestupcích, následovně: „*Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změni právní kvalifikaci skutku.*“.

Pokud správní orgán uloží správní trest příkazem a obviněný proti němu podá odpor, příkaz se ruší a řízení pokračuje. V tomto pokračujícím řízení je správní orgán vázán správním trestem, který byl uložen příkazem. Vázán je nejenom druhem správního trestu, ale i jeho výměrou. Výjimku tvoří napomenutí,

⁹⁷ § 80, odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

⁹⁸ Zákon č. 89/2014 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁹ MATES, P., PIPEK, J., Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. Právní rozhledy. 1995, č. 11, s. 437 - 440)

kteřé je možné uložit namísto předchozího trestu, nedochází totiž ke změně k horšímu,¹⁰⁰ tudíž není porušena zásada reformace in peius.

Jestliže dojde v následujícím řízení ke změně kvalifikace skutku, je možné změnit druh správního trestu i jeho výměru. Například pokud se zjistí, že byl spáchán závažnější přestupek namísto přestupku méně závažného. Tehdy musí být uložen správní trest odpovídající nové kvalifikaci. O změně právní kvalifikace skutku musí být obviněný vyrozuměn.¹⁰¹ Nejedná se však o situace, kdy jsou v řízení pouze zjištěny nové přitěžující okolnosti.

3.2 Opravný prostředek proti příkazu - odpor

Obviněný nemůže v příkazním řízení v plném rozsahu uplatnit svoje procesní práva, proto je mu dáno oprávnění podat opravný prostředek – odpor. Podáním odporu dochází k automatickému zrušení příkazu a správní orgán pokračuje v prvoinstančním řízení, bez použití odchylek podle § 150 správního řádu. Jak je uvedeno výše, zákon o přestupcích se nevěnuje obecné právní úpravě tohoto druhu opravného prostředku. Je tedy nutné vycházet z právní úpravy obsažené v § 150 odst. 3 správního řádu.

Aktivní legitimace k podání odporu je svěřena tomu, jemuž se povinnost prostřednictvím příkazu ukládá, v našem případě to je pouze obviněný z přestupku. Je samozřejmě možné, podat odpor prostřednictvím zastoupení na základě plné moci¹⁰². Pokud je odpor podán prostřednictvím zmocněnce, je nutné podepsanou plnou moc přiložit k podání. V případě, že plná moc není stvrzena podpisem zmocnitele, není možné určit, zda byl odpor podán oprávněnou osobou.

Odpor lze podat ve formách odpovídající § 37 odst. 4, správního řádu. Pokud odpor nebude podán formou, která je v souladu s výše uvedeným ustanovením, nemá správní orgán povinnost účastníka vyzývat k odstranění nedostatků podání. Správní orgán bez dalšího vyznačí na předmětném příkazu

¹⁰⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁰¹ § 78, odst.4, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁰² § 33 odst.1, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

právní moc a o neúčinnosti odporu vyrozumí účastníka, případně jeho zmocněnce.¹⁰³

Lhůta pro podání odporu je stanovena na 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Pokud v této lhůtě není odpor podán, stává se příkaz pravomocným a po uplynutí lhůty stanovené v příkazu k vykonání určité povinnosti i vykonatelný. Může se také stát exekucním titulem dle § 104 písm. a), správního řádu. Správní orgán má povinnost vyrozumět podatele o podání opožděného odporu.

Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Podáním odporu se příkaz automaticky ruší a řízení o přestupku pokračuje. Nedochozí k přesunu věci na nadřízený orgán jako v případě použití řádných opravných prostředků. Správní orgán je povinen v řízení pokračovat, opatřit si dostatek důkazů pro svoje rozhodnutí a následně rozhodnout. Lhůty pro vydání rozhodnutí v takovém případě neběží od prvního úkonu v řízení, ale začínají znovu běžet dnem podání odporu. Na rozdíl od odvolání, není možné odpor vzít zpět. Nemůže proto dojít k situaci, kdy zpětvzetím odporu bude příkaz obnoven. Správní orgán o odporu nerozhoduje a věcně jej nepřezkoumává, nemá tedy devolutivní účinek jako odvolání.¹⁰⁴

Ve srovnání s odvoláním, je použití odporu proti příkazu koncipováno tak, aby jej mohl uplatnit naprosto každý, bez ohledu na jeho právní povědomí. O možnosti podání odporu musí správní orgán obviněného poučit. V tomto poučení je povinen informovat o zákonné lhůtě pro podání odporu, od jakého dne se tato lhůta počítá a u kterého orgánu se odpor podává.¹⁰⁵ Vedle formy podání odporu (dle § 37 odst. 4, správního řádu), musí odpor splňovat i obecné náležitosti podání dle § 31 odst. 2, správního řádu. Nebude-li mít odpor předepsané náležitosti, pomůže správní orgán obviněnému nedostatky odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.¹⁰⁶

Je otázkou, zda ve lhůtě osmi dnů stanovené pro podání odporu, musí dojít k podání perfektního odporu, nebo jestli se nedostatky odporu mohou odstraňovat i po uplynutí této lhůty. Pro srovnání je možno uvést, že v občanském soudním

¹⁰³ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.10.2014, čj. 30A 75/2014-30

¹⁰⁴ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-7598-052-6, komentář k § 90

¹⁰⁵ § 150 odst. 4, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁰⁶ § 37 odst. 3, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

řízení ani v trestním řízení nic nebrání tomu, aby vady odporu byly odstraňovány i po uplynutí zákonné lhůty k jeho podání. Touto otázkou se zabýval i Krajský soud v Plzni, který uvedl, že „...ani v přestupkovém řízení či obecném správním řízení tak nelze najít argumenty pro jakýsi automatický nástup právní moci příkazu v případě neperfektního odporu. Obdobně neplodný by byl spor o to, k jakému okamžiku byl odpor, u něhož se odstraňovaly vady podání nebo nedostatek procesních podmínek, učiněn; kdyby tomu mělo být až dnem, kdy k nápravě nedostatků došlo, nemělo by to v řadě případů žádný smysl, protože by se tak stalo evidentně po marném uplynutí podací lhůty“.¹⁰⁷ Osobně se s uvedeným názorem plně ztotožňuji.

4 Příkaz na místě

Příkaz na místě je vedle příkazu dalším typem zvláštního rozhodnutí ve věci. Má vést ještě k většímu zrychlení a zjednodušení řízení o přestupku než příkaz standardní, který se na místě nevydává. Dalším z cílů tohoto institutu je snížení administrativní zátěže správních orgánů i dotčených osob.¹⁰⁸ Vzhledem k cílům diplomové práce, vymezených v úvodu, bude tato část práce věnována zejména ukládání příkazu na místě takzvaně v „terénu“. V takovém případě, je dalším přínosem příkazu na místě také to, že věc je ve většině případů projednána bezprostředně či ve velice krátkém časovém odstupu od spáchaného přestupku. To přináší, respektive může ve většině případů přinést, výrazný výchovný efekt, jelikož obviněný musí být ukládání příkazu na místě přítomen a musí projevit ochotu vyřešit celou věc tímto způsobem. Tím je zaručeno, že ví o tom, za jaké jednání je potrestán, což zvyšuje účinný pozitivní dopad na další jednání osoby. A to i přesto, že výše pokuty uložené formou příkazu na místě je omezená na rozdíl od běžného správního řízení.

Rozhodování příkazem na místě nahrazuje blokové řízení, upravené předchozím zákonem o přestupcích č. 200/1990 Sb. V tomto zákoně mělo blokové řízení prakticky samostatnou úpravu. Přestože blokové řízení bylo hojně užíváno, nebyla jeho úprava považována za vyhovující. Byla stále více doplňována judikaturou, která se nejčastěji týkala opravných prostředků proti blokovému řízení. Objevily se dokonce názory, že taková úprava „...neodpovídá

¹⁰⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.10.2014, čj. 30A 75/2014-30

¹⁰⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 91 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

*požadavkům plynoucím z principů právního státu*¹⁰⁹. Nicméně judikaturu vztahující se k blokovému řízení, je zajisté možné vztáhnout i k současnému ukládání pokut příkazem na místě, jelikož základní principy jsou v obou případech stejné.

Současný stav vychází stejně jako v případě příkazu z toho, že je zapotřebí využít obecná ustanovená správního řádu upravující příkaz na místě¹¹⁰. Zákon o přestupcích pak na obecná ustanovení navazuje specifickými podmínkami pro řízení o přestupcích.

Příkaz na místě se hodí zejména pro projednávání typově méně závažnějších přestupků. V praxi je hojně využíván, mimo jiné proto, že jeho jednoduchost, stručnost a malé administrativní zatížení nevyžaduje vysoké nároky na právní vzdělání pracovníků správních orgánů, které jsou věcně příslušné k projednání přestupků formou příkazu na místě.

4.1 Obecné podmínky příkazu na místě podle správního řádu

Obecné podmínky příkazu upravuje § 150 odst. 5 správního řádu následovně *„Je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za prokázaný a příkaz lze vydat na místě, pokud uloží povinnost k peněžitému plnění do výše 10 000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. O této skutečnosti musí být účastník předem prokazatelně poučen. Proti příkazu vydanému na místě nelze podat odpor“*.

I v případě, že jsou splněny podmínky příkazu na místě, je na uvážení správního orgánu, jestli zvolí tento způsob vyřízení věci. Výše uvedené ustanovení představuje možnost, nikoli povinnost správního orgánu postupovat tímto způsobem. Přítomností účastníka se rozumí přítomnost před správním orgánem, respektive před osobou, která je oprávněna jednat jménem správního orgánu. Principiální podmínkou tohoto institutu je uznání důvodů vydání příkazu. Jestliže účastník plně uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za

¹⁰⁹ MATES, P., Dvakrát na téma blokového řízení. Právní rozhledy. 2013, č. 19, s. 666-668, dostupné zde: www.beck-online.cz

¹¹⁰ § 150 odst. 5, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

prokázány. Na rozdíl od úpravy v zákoně o přestupcích není podmínkou vyřízením věci příkazem na místě souhlas s výší pokuty.

Zjednodušenému charakteru řízení (zejména s ohledem na opatření podkladů pro vydání rozhodnutí) odpovídá i omezená možnost ukládání sankcí.¹¹¹ Ze správních trestů je možné příkazem na místě uložit jen povinnost k nepeněžitému plnění, jež může účastník uskutečnit ihned na místě nebo peněžitě plnění do maximální výše 10 000,- Kč. Zvláštní právní předpis může stanovit maximální výši pokuty odlišně.

Pokud účastník prohlásí, že s uložením povinnosti souhlasí a toto prohlášení stvrdí svým podpisem, nemusí příkaz vydaný na místě obsahovat odůvodnění. Podepsáním prohlášení se účastník vzdává možnosti příkaz zpochybnit a podat proti němu odpor. V okamžiku podpisu se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. O výše uvedených skutečnostech musí být účastník předem poučen. V případě ukládání příkazu na místě formou příkazového bloku je takové poučení součástí textu uvedeného na bloku.

4.2 Podmínky příkazu na místě dle zákona o přestupcích

Příkaz na místě je rozhodnutím správního orgánu, kterým se obviněný uznává vinným a ukládá se mu správní trest. *O povaze tohoto aktu tedy již nemohou vznikat pochybnosti.*¹¹² Zvláštní podrobnosti k vydání příkazu na místě v návaznosti na správní řád stanoví zákon o přestupcích v § 91 a § 92.

Správní orgán může příkazem na místě uložit pouze pokutu. Vzhledem k tomu, že rozhodování příkazem na místě je určeno zejména pro typově méně závažné přestupky, je její maximální výše obecně omezená na 10 000,- Kč. Přičemž platí, že zvláštní zákon může výši pokuty stanovit jinak. V této výši je možné uložit pokutu pouze osobě, která v době spáchání přestupku dosáhla plnoletosti. Na rozdíl od příkazu je možné přestupek spáchaný osobou mladistvou řešit příkazem na místě. V takovém případě je maximální výše pokuty stanovena na 2500,- Kč. To neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou.

¹¹¹ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4, komentář k § 150

¹¹² PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN:978-80-7502-221-9, str. 401

Do 31. 12. 2018 bylo možné uložit příkazem na místě i správní trest napomenutí. Tato možnost byla zrušena zákonem č. 285/2018 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Možnost ukládat napomenutí formou příkazu na místě bylo v praxi problematické, protože i napomenutí uložené příkazem na místě muselo splňovat náležitosti rozhodnutí. Zatímco k uložení pokuty příkazem na místě mají správní orgány k dispozici centrálně tištěné příkazové bloky splňující náležitosti rozhodnutí, k uložení napomenutí příkazem na místě musely správní orgány vytvářet vlastní vzory jednoduchých formulářů. V této souvislosti vytvořilo Ministerstvo vnitra vzor formuláře a zveřejnilo jej na svých internetových stránkách za účelem jeho volného užití správními orgány. Například některé obecní (městské) policie si po vzájemné domluvě vytvořily jednotný vzor „Příkazových bloků pro napomenutí“, které obsahem i rozměry připomínaly příkazové bloky pro ukládání pokut. Ukládání napomenutí takovýmto způsobem vedlo ke značnému nárůstu administrativy, zejména u Policie České republiky či obecních a městských policií. Z důvodové zprávy k zákonu č. 285/2018 Sb. vyplývá, že *„Nedostatek zákonného zmocnění pro užívání domluvy při řešení přestupků na hranici společenské škodlivosti v kombinaci se zavedením možnosti uložit napomenutí příkazem na místě tedy nepřiměřeně zatěžuje orgány projednávající přestupky“*.

V souvislosti s účinností výše uvedeného zákona č. 285/2018 Sb. se tedy opětovně zavedla možnost řešit přestupky domluvou. Taková možnost byla i v předchozím zákoně o přestupcích č. 200/1990 Sb. Domluva představuje možnost neformálně vyřídit přestupek před zahájením řízení o přestupku. Na rozdíl od napomenutí se domluva neukládá rozhodnutím, nevyslovuje se vina konkrétní osoby. V souvislosti s vyřešením přestupku domluvou se neprovádí zbytečná administrativa, nevedou se žádné záznamy, nedochází ani k zápisu do evidence přestupků, vedené Rejstříkem trestů, v případě, že je přestupek předmětem evidence.¹¹³

¹¹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 285/2018 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

Při řešení přestupku správní orgán nejprve posoudí společenskou škodlivost daného činu a osobu pachatele. Pokud je tato společenská škodlivost natolik nízká, že není na místě nebo by bylo nepřiměřeně přísné uložit pachateli pokutu, vyřeší věc domluvou. Domluva by měla být používána v těch nejméně závažných případech porušení zákona, kdy k nápravě situace postačí neformální rozhovor. Takový rozhovor by měl dle mého názoru obsahovat upozornění, že bylo zjištěno protiprávní jednání, v čem takové jednání spočívá a že toto nebude vzhledem ke konkrétní situaci řešeno pokutou. Domluvou se zabýval i nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. května 2015, č.j. 2 As 60/2015 – 28, kdy ve vztahu k předchozí právní úpravě konstatoval: *„Pokud jde o možnost vyřešit přestupkové jednání domluvou, z ustanovení zákona vyplývá, že domluvou lze primárně řešit takové přestupkové jednání, jehož společenská nebezpečnost je velmi nízká. Zda však dojde k vyřešení věci domluvou, náleží výlučně úvaze správního orgánu vycházející ze skutkových okolností případu.“* Možností použití domluvy jako neformálního způsobu vyřešení přestupku se posilují prvky prevence na úkor represe. Vyřešení věci domluvou je ale zcela v rukách správního orgánu. V případě, že nebude možné řešit věc domluvou, bude správní orgán nadále řešit, zda jsou splněny podmínky příkazního řízení a případně uloží pokutu příkazovým blokem. Je otázkou, jestli vyřešení věci domluvou je překážkou pro zahájení a vedení správního řízení o přestupku. Touto otázkou se zabýval například Veřejný ochránce práv, který došel k názoru, *„že přestupek sice byl řešen domluvou, ta však svojí povahou není rozhodnutím, a tedy nepůsobí překážku rei iudicatae“*¹¹⁴.

Zásadní podmínkou pro řešení přestupku pokutou uloženou příkazem na místě je souhlas obviněného (nebo, v případě právnické osoby či podnikající fyzické osoby, osoby jednající za obviněného) se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku.¹¹⁵

Na rozdíl od předchozí úpravy blokového řízení není v novém zákoně o přestupcích uváděna podmínka, že přestupek musí být spolehlivě zjištěn. Tuto

¹¹⁴ VARVAŘOVSKÝ, P., VALÁŠEK, M., KOUSAL, I., KOCOUREK, M., Veřejný ochránce práv, Sborník stanovisek veřejného ochránce práv č. 9 – Přestupky, Brno, 2012, ISBN 978-80-7357-945-6, str. 82, dostupné např. zde:

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf

¹¹⁵ § 91, odst.1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

podmínku je zapotřebí dovozovat z ustanovení správního řádu o příkazu (viz kapitola 3). Zatímco zahájení příkazního řízení na místě je plně v dispozici správního orgánu, dodržení podmínky spolehlivého zjištění přestupku je plně v rukách podezřelého z přestupku. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010 – 81 následovně: *„Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání“*.

Zajímavá je otázka nutného souhlasu obviněného s právní kvalifikací skutku. Vyjádřit souhlas se zjištěným stavem věci, případně s vyřešením věci uložením pokuty, včetně souhlasu s její výší, nebude pro průměrně rozumného člověka problém. Naproti tomu k souhlasu s právní kvalifikací skutku je zapotřebí alespoň minimálního právního rozhledu. Těžko lze očekávat, že při ukládání pokuty příkazem na místě, obzvláště v „terénu“, má obviněný přehled o právních kvalifikacích jednotlivých skutků. V praxi se jedná spíše o důvěru obviněného v řádnou právní kvalifikaci skutku ze strany správního orgánu. Tato důvěra se nemusí vždy vyplatit, jelikož i správní orgán může v tomto chybovat. Případné následky špatné kvalifikace pak nese obviněný.

4.3 Věcná příslušnost k ukládání pokut příkazem na místě dle zákona o přestupcích

Věcná příslušnost k řízení o přestupcích je obecně upravena v § 60 zákona o přestupcích. Z tohoto ustanovení vyplývá, že nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností. V případě přestupků proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku je věcná příslušnost svěřena obecnímu úřadu. Kromě tohoto obecného ustanovení je věcná příslušnost vymezena i v dalších zvláštních zákonech. Kromě obecních úřadů jsou tak příslušné k rozhodnutí o přestupku například celní úřady, katastrální úřady, živnostenské úřady, Úřad na ochranu osobních údajů a mnohé další. Tyto orgány

jsou oprávněny projednat věc ve standardním správním řízení, nebo příkazem na místě.¹¹⁶

Kromě příslušných správních orgánů určených zvláštními zákony upravuje zákon o přestupcích v § 91 odst. 2 příslušnost vybraných správních orgánů k vydání příkazu na místě. Tato příslušnost se týká jen vybraných přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou uvedeny v zákoně o některých přestupcích. Důvodová zpráva vysvětluje formulaci výše uvedeného ustanovení následovně: „*V souvislosti s převedením skutkových podstat přestupků do jiných zákonů, které obsahují právní povinnosti, jejichž porušení je znakem převáděných skutkových podstat, však byly z tohoto kompetenčního ustanovení vyloučeny přestupky, které budou převedeny do jiných zákonů (spolu s jejich převedením bude v těchto zákonech rovněž nutné upravit příslušnost k vydání příkazu na místě)*“.

Pokutu příkazem na místě mohou uložit:

a) orgány Policie České republiky za přestupek proti pořádku ve státní správě v působnosti Policie České republiky, za přestupek proti pořádku v územní samosprávě, za přestupek proti veřejnému pořádku, přestupek proti občanskému soužití a přestupek proti majetku.

b) orgány Vojenské policie za přestupek proti pořádku ve státní správě nebo za přestupek na úseku všeobecné vnitřní správy, pokud k němu došlo na úseku státní správy v působnosti Vojenské policie. Dále za přestupek proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a přestupek proti majetku, ovšem jen případech, spáchala-li přestupek osoba uvedená v § 3 zákona o Vojenské policii.

c) orgány státní báňské správy, což jsou obvodní báňské úřady a Český báňský úřad, za přestupek proti pořádku ve státní správě, pokud jím byly porušeny povinnosti vyplývající z ustanovení horních předpisů v působnosti orgánů státní báňské správy.

¹¹⁶ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 91 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

d) orgány inspekce práce za přestupek proti pořádku ve státní správě, pokud jím byly porušeny právní předpisy o bezpečnosti práce, dopustil-li se tohoto přestupku zaměstnanec na svém pracovišti nebo podnikatel ve svých prostorách.

e) strážník obecní policie za přestupek, jehož projednání je v působnosti obce, za přestupek proti občanskému soužití, pokud nebyl spáchán porušením zákona o silničním provozu, a za přestupek proti pořádku ve státní správě spáchaný neoprávněným stáním vozidla na místní komunikaci nebo jejím úseku, které lze podle nařízení obce použít ke stání jen za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy a při splnění podmínek stanovených tímto nařízením.¹¹⁷

Závěrem je nutné zmínit věcnou příslušnost k nejčastěji se vyskytujícím přestupkům vůbec. Jedná se o přestupky fyzických osob proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, upravené v § 125 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích¹¹⁸ (dále jen „zákon o silničním provozu“). Obecně spadá řešení uvedených přestupků do gesce obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Věcnou příslušnost k řešení přestupků pokutou příkazem na místě upravuje zákon o silničním provozu v § 124 odst. 11 pro Policii České republiky a v § 124 odst. 13 pro obecní policii. Obecní policie však může řešit jen taxativně vymezený výčet přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

4.4 Příkazové bloky

Jestliže jsou splněny všechny podmínky k uložení pokuty příkazem na místě nebo k uložení peněžité záruky a správní orgán k tomuto řešení přistoupí, je povinen vydat obviněnému příkazový blok.¹¹⁹

Příkazové bloky vydává Ministerstvo financí České republiky¹²⁰. Jejich druhy, vzory a postup při vydávání příkazových bloků upravuje pokyn č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci.¹²¹ Podle tohoto pokynu jsou bloky přísně zúčtovatelné. Proto jsou za účelem evidence opatřeny následujícím označením: série bloků, rok vydání bloků a neopakovatelným číslem

¹¹⁷ § 91, odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹¹⁸ zákon č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

¹¹⁹ § 92, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹²⁰ § 92, odst. 3, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹²¹ POKYN č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci, Č.j.: MF-14125/2017/3901-1, Finanční zpravodaj 6/2017, strana 10 – 14.

bloku.¹²² Aby nemohlo docházet k paděláním nebo kopírování bloků, jsou tyto opatřeny řadou ochranných prvků.

Základní dělení druhů příkazových bloků k uložení pokut se odvíjí od způsobu placení pokuty. V případě uhrazení pokuty na místě jsou to příkazové bloky na pokuty na místě zaplacené. Pokud obvinění nemají u sebe hotovost, a nemohou tedy pokutu uhradit na místě, vydávají se jim příkazové bloky na pokuty na místě nezaplacené.¹²³ Pro vybírání peněžitých plnění se uplatní postupy pro správu daní.¹²⁴ Dle platné právní úpravy je placení pokut možné pouze v české měně, tedy v českých korunách¹²⁵. Proto není možné uhradit pokutu v zahraničních měnách. Případné alternativy k uhrazení uložených sankcí na místě při nedostatku české měny u obviněného vymezuje Ministerstvo financí následovně: *„Lze například doporučit postup, aby přestupci, který při projednávání přestupku v blokovém řízení disponuje pouze zahraniční měnou, byla nabídnuta možnost uhradit pokutu prostřednictvím bezhotovostního převodu, k němuž je dán platební příkaz prostřednictvím platební karty. Případně mu může být umožněno, aby si v bankomatu vybral hotovost v české měně. Pokud přesto nastane situace, že přestupce, který souhlasí s projednáním pokuty v blokovém řízení, nemůže pokutu uhradit na místě v české měně (např. nemá platební kartu), je nutno při projednání přestupku vyplnit příkazový blok na pokutu na místě nezaplacenou.“*¹²⁶ V případě příkazových bloků na peněžité záruky za splnění povinnosti je vydáván pouze jeden typ bloků. Na něm se při vyplňování uvede, zda byla peněžítá záruka uhrazena na místě, v tom případě bude platit jako stvrzenka nebo se uvede termín, do kdy má být uhrazena, a místo, kde je možné ji uhradit v hotovosti.

Dále se příkazové bloky pro ukládání pokut a peněžitých záruk za splnění povinnosti dělí podle rozpočtového určení výnosu pokut.¹²⁷ Výnos pokut může být příjmem státního rozpočtu, jiného veřejného rozpočtu určeného na základě zvláštního právního předpisu nebo příjmem rozpočtu kraje nebo obce. Vzájemně

¹²² ČECHURA, V., Pokuty, Bakalářská práce, Plzeň, 2014, str. 20

¹²³ § 92, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹²⁴ § 106 odst. 3, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹²⁵ § 163 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹²⁶ Ministerstvo financí, Nejčastěji kladené otázky k příkazovým blokům - platným s účinností od 1.7.2017, odpověď na otázku č. 6, dostupné zde: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prikazove-bloky/casto-kladene-otazky>

¹²⁷ POKYN č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci, Č.j.: MF-14125/2017/3901-1, Finanční zpravodaj 6/2017, strana 10, dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2017/pokyn-c-mf-15-29053>

jsou tyto bloky od sebe odlišeny podbarvením samotného bloku, barevným odlišením první strany (obálky), nápísem na obálce a různým číselným označení série bloků. Bloky v uvedených kategoriích se dále dělí podle osoby obviněného. Jednu kategorii tvoří bloky na pokuty ukládané fyzickým osobám a druhou kategorií bloky na pokuty ukládané osobám právnickým a osobám fyzickým podnikajícím. V případě bloků na peněžité záruky za splnění povinnosti je vydávána pouze jedna kategorie společná pro všechny osoby.

V současné době jsou příkazové bloky k uložení pokut vedeny ve svazcích po dvaceti kusech. Pokud se jedná o bloky na pokuty na místě zaplacené, každý blok obsahuje díl A (originál) a díl B (kopie), na obou dílech je uvedeno stejné neopakovatelné číslo. V případě uložení pokuty vyplní správní orgán díl A, který zůstává ve svazku a správní orgán si jej ponechává. Vzhledem k tomu, že díl A je propisovací, vyplní se zároveň i díl B, který je určen pro obviněného a slouží jako „potvrzení“ o uložení pokuty. Tím je zaručeno, že na obou dílech jsou uvedeny stejné údaje o konkrétním přestupku. Z logiky věci vyplývá, že správní orgán nemůže po vydání dílu B obviněnému bez dalšího činit změny na dílu A. Případnou opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí, může činit na požádání účastníka nebo z moci úřední, a to jen vydáním opravného rozhodnutí.¹²⁸ Tímto způsobem však nelze změnit podstatné náležitosti rozhodnutí, k tomuto se vyjádřil i Nejvyšší správní soud „...*postupem podle § 70 správního řádu nelze měnit materiální obsah rozhodnutí, resp. jeho skutkové či právní závěry. Citované ustanovení tak lze aplikovat pouze v případech chyb patrných na první pohled, jež nevzbuzují reálné pochybnosti o věcné správnosti uvedených údajů a jsou zřejmé i osobám práva neznalým (např. ojedinělé chybné uvedení data vydání či čísla jednacího správního rozhodnutí)*“¹²⁹.

Bloky na pokuty na místě nezaplacené obsahují díly A (originál), B (1. kopie) a C (2. kopie). Díl B náleží obviněnému stejně jako v případě pokuty na místě zaplacené, díly A a C zůstávají správnímu orgánu. Díl A se v případě, kdy není pokuta obviněným včas uhrazena, předává k vymáhání příslušnému orgánu, o čemž se vede záznam na jeho zadní straně. Zatímco díl C zůstává ve svazku pokutových bloků jako doklad o vydaném rozhodnutí. Na rozdíl od bloků na

¹²⁸ § 70, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2014, čj. 2 As 200/2014

pokutu na místě zaplacenou obsahují bloky na pokutu na místě nezaplacenou poučení o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení.¹³⁰

Pokud plyne výnos z uložených pokut do státního rozpočtu nebo do jiného veřejného rozpočtu, vydává bloky správním orgánům příslušný celní úřad. V případě, že výnos z uložených pokut plyne do rozpočtu obce či kraje, odebírají si správní orgány bloky u příslušného krajského úřadu.¹³¹

Podle vyhlášky Ministerstva financí č. 410/2009 Sb.¹³² se příkazové bloky považují za ceninu, podle toho se s nimi musí zacházet. Proto pokyn č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci, také upravuje postupy v případě ztráty, zničení či odcizení příkazových bloků a postupu při odepsání a fyzické likvidaci znehodnocených příkazových bloků.

Samostatnou otázkou je posuzování hodnoty nevyplněného příkazového bloku, v případě jeho krádeže, ztráty nebo zničení. Případně posuzování hmotné odpovědnosti úřední osoby v uvedených případech. U pokutových bloků používaných do 1. 7. 2017 byla Ministerstvem financí stanovena hodnota jednoho bloku na 2000,- Kč. V současné době Ministerstvo financí u příkazových bloků na místě zaplacených nestanoví zvláštní odpovědnost za ztracení, zničení či odcizení příkazových bloků. Tato odpovědnost je stanovena pouze podle obecně závazných právních předpisů, případně ji úředním osobám stanoví zaměstnavatel.¹³³ K této otázce se vyjádřilo i Ministerstvo vnitra, které uvedlo: „*V případě ztráty (zničení, odcizení) vyplněných dílů příkazových bloků je tedy samozřejmě nezbytné odvést hotovost z vybraných pokut do pokladny a ztracené příkazové bloky, resp. jejich díly, nahradit úředním záznamem. De facto se jedná o ztrátu části správního spisu, proto doporučujeme postupovat analogicky jako při ztrátě jiných dokumentů ze správního spisu, tj. vyhotovit o ztrátě úřední záznam, v němž bude co nejpodrobněji uveden obsah ztracených bloků a popsány okolnosti, za kterých*

¹³⁰ § 92, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹³¹ § 92, odst. 3, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹³² Vyhláška Ministerstva financí č. 410/2009 Sb., Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky

¹³³ Ministerstvo financí, Nejčastěji kladené otázky k příkazovým blokům - platným s účinností od 1.7.2017, odpověď na otázku č. 1, dostupné zde: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prikazove-bloky/casto-kladene-otazky>

ke ztrátě došlo.¹³⁴ Z výše uvedeného dovozují, že není možné předem stanovit hodnotu příkazového bloku, ten tedy svoji přesnou hodnotu získá až vyplněním určité částky správním orgánem. Není tak zcela jasné, jakým způsobem by byla vyvozována hmotná odpovědnost úřední osoby při náhodné ztrátě či zničení, případně úmyslné krádeži příkazových bloků.

4.5 Náležitosti příkazových bloků

Náležitosti příkazového bloku jsou taxativně vymezeny v § 92 odst. 2 písm. a) až l) zákona o přestupcích. Považuji za potřebné zmínit problém, který se dotýká některých níže uvedených položek. Vzhledem k rozměrům příkazového bloku není v některých případech možné blok náležitě vyplnit. Pro každou jednotlivou položku je v příkazovém bloku vymezena kolonka, která velikostí nepostačuje k uvedení podstatných náležitostí, respektive není možné je uvést celé. Typicky se to týká označení jména a příjmení obviněného v případech, kdy se jméno osoby skládá z více slov, dále adresy pobytu a popisu skutku. Při vyplňování bloku tak musí správní orgán přistoupit ke zkracování některých údajů, což může činit problémy při případném přezkumném řízení nebo při správní exekuci. Správně vyplněný příkazový blok je současně i ochranou pachatele, aby za totéž jednání nemohl být bezprostředně vícekrát postižen.¹³⁵ Stručný návod k vyplnění příkazových bloků je uveden i na vnitřní straně obálky svazku příkazových bloků. Níže u některých bodů uvádím kromě svého komentáře i pokyny z návodu k vyplnění.

V příkazovém bloku se tedy uvede podle § 92 odst. 2 písmene:

a) *jméno, popřípadě jména, a příjmení obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, a název právnické osoby.* Jak jsem zmínil výše, zde se v praxi vyskytují problémy zejména u zahraničních osob s velice dlouhými jmény, u kterých není možné rozpoznat, která část tvoří jméno a která příjmení osoby.

¹³⁴ Ministerstvo vnitra České republiky, Stanovisko k nakládání s příkazovými bloky ze dne 18.5.2018, dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-k-nakladani-s-prikazovymi-bloky-pdf.aspx>

¹³⁵ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích, s komentářem a judikaturou, Praha, Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-211, str. 585

b) datum narození obviněného nebo identifikační číslo osoby, pokud je obviněným právnická nebo podnikající fyzická osoba, bylo-li jim přiděleno.

c) adresa místa trvalého pobytu obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, popřípadě adresa místa hlášeného pobytu cizince, má-li hlášený pobyt na území České republiky, nebo adresa sídla obviněného, je-li právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, nebo adresa místa, kde se nachází jeho nemovitý majetek, nebo adresa místa, kde vykonává svoji činnost v případě, že na území České republiky nemá sídlo nebo je nelze zjistit a má na území České republiky nemovitý majetek nebo zde vykonává svoji činnost. Problémy s řádným uvedením adresy místa pobytu nebo sídla právnické osoby jsou relativně časté. Opět se nejčastěji týkají cizinců, například těch, kteří nemají v cestovním dokladu uvedenou adresu pobytu, případně ji nemají uvedenou latinkou, nebo v případě dlouhé adresy s nestandardními písemnými znaky. Často se také stává, že správní orgán opomene doplnit označení země trvalého pobytu.

V příkazových blocích je pod položkou „adresa místa trvalého pobytu“ uvedena kolonka, do které správní orgán uvede, jakým způsobem ověřil totožnost obviněného. Nejčastějším způsobem bude vyplněna uvedením názvu dokladu, ze kterého informace čerpal (například občanský průkaz nebo cestovní pas) a číslo tohoto dokladu. Není vyloučena možnost, že obviněný bude ztotožněn (alespoň částečně) na základě údajů ze základních registrů¹³⁶ nebo evidence obyvatel¹³⁷. Taková skutečnost však má být, dle mého názoru, v této kolonce uvedena.

d) podpis obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou. Části bloku, na kterých má být uveden podpis obviněného, nejsou propisovací. Je tedy zapotřebí podepsat zvlášť originál bloku a zvlášť kopie bloku. O problémech s podpisy se zmiňuji níže v kapitole 4.7.2.

e) popis skutku s označením místa (je třeba uvést co nejpřesněji místo, kde k přestupku došlo), času (datum, hodiny a minuty) a způsobu jeho spáchání nebo v případě záruky za splnění povinnosti popis skutkových zjištění. Popis skutku by měl být napsán takovým způsobem, aby z něj bylo na první pohled patrné, v čem

¹³⁶ Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

¹³⁷ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)

spočívá porušení právních předpisů. Přičemž nepostačuje uvést jen příslušné ustanovení zákona obsahující porušenou povinnost, ale je nutné stručně slovy popsat, čeho se obviněný dopustil. To v praxi činí potíže, protože příkazový blok často neposkytuje správnímu orgánu dostatek prostoru pro takový popis. Nicméně soudní judikatura umožňuje i použití zkratk při popisu skutku, jsou-li tyto zkratky doplněny odkazem na ustanovení zákona, ve kterém je přestupek specifikován a jednání je popsáno natolik jednoznačně že není zaměnitelné s jiným jednáním.¹³⁸

f) právní kvalifikace skutku včetně formy zavinění a ustanovení právního předpisu, na jehož základě je povinnost ukládána. Právní kvalifikace se uvádí konkrétním číslem paragrafu, včetně označení příslušného odstavce, písmena, případně bodu a právního předpisu, který upravuje skutkovou podstatu přestupku, za nějž je pokuta ukládána. Formu zavinění je možné volit pouhým škrtnutím nevyhovující formy, tedy výběrem mezi možnostmi úmysl/nedbalost.

g) výše uložené pokuty nebo záruky za splnění povinnosti. Vyplňuje se celková výše uložené pokuty za přestupek, a to i slovy. Částka vypisovaná číslicemi se uvádí ve tvaru: -částka- (např. -1500-). V případě bloku na pokutu na místě nezaplacenou se uvádí také informace o způsobu placení uložené pokuty a místě, kde je možné pokutu uhradit v hotovosti.

h) označení správního orgánu. Označení správního orgánu se provede otiskem úředního razítka na vyhrazenou část příkazového bloku.

i) jméno a příjmení, funkce nebo služební číslo nebo identifikační číslo oprávněné úřední osoby. V praxi se vyskytují případy, že uvedené náležitosti nejsou vyplněny zcela, nebo jsou vyplněny nečitelně. Toto se často vyskytuje u policistů případně strážníků obecní police, kteří nechtějí vystupovat pod vlastním jménem a raději uvádí pouze anonymní služební nebo identifikační číslo. Argumentují strachem před případným obtěžováním v osobním životě nebo na sociálních sítích ze strany osob, kterým byla pokuta udělena. K absenci výše uvedených náležitostí se vyjádřil Nejvyšší soud následovně: „*Je tudíž správný závěr odvolacího soudu, že nejsou-li bloky na pokutu na místě nezaplacenou ..., opatřeny čitelným podpisem pracovníka, který pokutu uložil (popř. uvedením jeho jména, příjmení a jeho podpisem), tedy údajem na bloku předtištěném, nesplňuje*

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.5.2016, čj. 7 As 63/2016 - 47

*formální náležitosti rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, a že tudíž není vykonatelným rozhodnutím, podle kterého může být ve smyslu § 40 odst. 1 písm. a) EŘ nařízena exekuce. Jen pro úplnost je třeba uvést, že nebyla-li na předmětném bloku na pokutu na místě nezaplacenou uvedena funkce oprávněné osoby, nezpůsobuje tato skutečnost nenaplnění požadavku na formální obsah rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, protože tento údaj na něm není předtištěn*¹³⁹

j) podpis oprávněné úřední osoby. Části bloku, na kterých má být uveden podpis oprávněné úřední osoby, nejsou propisovací. Je tedy zapotřebí podepsat zvlášť originál bloku a zvlášť kopie bloku.

k) datum a místo vydání příkazového bloku

l) poučení, že podpisem obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, se příkazový blok stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Oproti jiným typům rozhodnutí neobsahuje příkazový blok odůvodnění, to je nahrazeno souhlasem obviněného se zjištěným stavem věci i s právní kvalifikací skutku, souhlas je vyjádřen podpisem ve vyhrazené části na pokutovém bloku.¹⁴⁰

4.6 Pravomoc a vykonatelnost rozhodnutí příkazem na místě

Otázka právní moci a vykonatelnosti příkazu na místě je řešena ustanovením § 92 odst. 1 zákona o přestupcích. Podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. V případě blokového řízení upraveného předchozím zákonem o přestupcích č. 200/1990 Sb. tak jasná a jednoznačná úprava nebyla. Nebylo totiž zřejmé, zda okamžik nabytí právní moci a vykonatelnosti nastává s ústním souhlasem, zaplacením pokuty nebo až s podpisem obviněného na pokutovém bloku. To bylo dovozeno až judikaturou, kdy Nejvyšší správní soud v rozsudku 8 As 68/2010 – 8, ze dne 29. 12. 2010 dovedl, že okamžik nabytí právní moci tohoto typu rozhodnutí musí být určován ve všech případech stejným způsobem. Tímto

¹³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2010, čj. 20 Cdo 747/2008

¹⁴⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 91 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

okamžikem nemůže tedy být ústní souhlas obviněného, protože: „*Nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty nelze činit závislým na časově tak obtížně uchopitelném a nejistém okamžiku, jako je ústní souhlas obviněného z přestupku...*“. Ze stejného rozhodnutí pak vyplývá, že: „*Takovým okamžikem je však podle Nejvyššího správního soudu okamžik podpisu pokutového bloku, resp. bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněným z přestupku. Teprve tímto podpisem stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení*“.

Nesplnění peněžité povinnosti vyplývající z vydaného příkazového bloku na pokutu na místě nezaplacenou může vést k výkonu exekuce. Vzhledem k tomu, že podpisem příkazového bloku se tento stává vykonatelným, jedná se exekuční titul podle § 104 písm. a) správního řádu, ale i podle § 40 odst. 1 písm. e) exekučního řádu¹⁴¹. Obecná lhůta pro uhrazení pokuty je dle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích 30 dnů, pokud správní orgán neurčí lhůtu jinou. O tom, že neuhrazením pokuty v dané lhůtě se rozhodnutí stává vykonatelným a pokuta bude vymáhána, je obviněný poučen přímo v textu příkazového bloku na pokutu na místě nezaplacenou.

4.7 Chyby při ukládání pokut příkazem na místě

Ukládání pokut příkazem na místě je charakteristické svou rychlostí, jednoduchostí a relativní neformálností¹⁴². Základní požadavkem tohoto řízení je dodržení veškerých náležitostí daných zákonem o přestupcích ale i správné vyplnění náležitostí příkazových bloků (viz kapitola 4.5). Nesplnění formálních požadavků tohoto druhu řízení může vést až k nicotnosti¹⁴³ takového rozhodnutí. Níže popisuji některá nejčastější pochybení, ke kterým dochází při ukládání pokut v terénu. Vycházím při tom z praktických zkušeností strážníků Městské policie Plzeň, jsem ale přesvědčen o tom, že obdobná pochybení se vyskytují i u Policie České republiky a dalších správních orgánů. Vzhledem k výše uvedenému si dovoluji při popisování chyb uvádět namísto označení správní orgán pouze termín strážník.

¹⁴¹ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

¹⁴² ČECHURA, V., Pokuty, Bakalářská práce, Plzeň, 2014, str. 22

¹⁴³ § 77, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

4.7.1 Nesprávně vyplněný příkazový blok

Chyby při vyplňování příkazových bloků vznikají zejména kvůli určité nepozornosti či nesoustředěnosti strážníků. Příkazní řízení na místě (v terénu) probíhá velice často za okolností, které se jen velmi vzdáleně podobají standardnímu správnímu řízení v kanceláři nebo prostorách k tomu určených. Tyto okolnosti jsou nejčastěji zapříčiněny chováním obviněného, který i přes svůj souhlas s vyřízením přestupku v příkazním řízení na místě různými verbálními projevy toto řízení narušuje. Dále do řízení mnohdy zasahují třetí osoby, přičemž často není v silách strážníka toto jednání eliminovat. Tyto faktory mají negativní vliv na jeho soustředěnost a může dojít k selhání lidského faktoru. Není možné opomenout ani skutečnost, že k příkaznímu řízení na místě dochází i za nepříznivých povětrnostních podmínek (např. déšť či sněžení), díky nimž nemohou být bloky řádně vyplněny z důvodu navlhnutí. Případně jsou řádně vyplněny, ale následně se údaje v nich zapsané stávají nečitelnými. Nicméně je zřejmé, že podstatou výkonu veřejné moci je na straně strážníka výkon práce právě v situacích, které jsou v obecné míře považovány za stresující, tato okolnost však nemůže jít k tíži adresáta veřejné správy.¹⁴⁴

Příkazové bloky mají být vyplněny tak, aby obsahovaly náležitosti uvedené zákonem o přestupcích. K tomu se vyjádřil Nejvyšší soud následovně: „*Neuvedení všech v souladu s požadavky na takové rozhodnutí zákonem stanovených a na bloku předtištěných údajů pak znamená nenaplnění požadavku na formální obsah tohoto druhu rozhodnutí*“¹⁴⁵. Naproti tomu konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že „*nesplnění některých formálních požadavků, jako například chybějící otisk úředního razítka či podpis úřední osoby nebo chyba v označení správního orgánu zpravidla nepředstavují podstatné vady, nezpůsobují-li pochybnost o pravé podstatě a druhu písemnosti*“¹⁴⁶. Pokud je tedy příkazový blok vyplněn nesprávně je třeba posoudit, jestli se pochybení týká podstatných náležitostí nebo jde o údaje jejichž absence či nesprávnost nemá na rozhodnutí vliv. Na opravu některých méně důležitých údajů je možné použít institut opravy zřejmých nesprávností dle § 70 správního řádu.

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2016, č.j. 1 As 278/2015

¹⁴⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2010, č.j. 20 Cdo 747/2008

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č.j. 1 As 278/2015-32

Institut opravy zřejmých nesprávností je možné použít pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění.¹⁴⁷ Nebo v případě méně významných překlepů, opravy dat a rodných čísel nebo opravy početních chyb.¹⁴⁸ Oprava takových omylů by neměla mít vliv na práva nabytá v dobré víře, jelikož zásahem do textu rozhodnutí nelze měnit jeho obsah, nejedná se o opravný prostředek ani o nové rozhodnutí.¹⁴⁹ Takové nesprávnosti se opraví pomocí opravného rozhodnutí na žádost obviněného, nebo na základě vlastního zjištění strážníka. Za podstatné náležitosti rozhodnutí se považují vlastní skutková zjištění či jejich již provedené právní hodnocení, na jejichž základě bylo ve věci rozhodnuto.¹⁵⁰ Jak vyplývá z Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. IV.ÚS 2190/11, který se zabýval mimo jiné náležitostmi blokového řízení, „...*není dle názoru Ústavního soudu z hlediska dodržení práva na spravedlivý proces zcela nezbytné, aby byly uvedeny veškeré údaje předtištěné na pokutovém bloku (pokud nejde současně o náležitost v zákoně výslovně uvedenou), nýbrž je třeba absenci každého takového údaje proporčně poměřovat ve vztahu k účelu, který má plnit, a zabývat se otázkou, jak se chybějící údaj promítl do práv adresáta takového rozhodnutí*“. Zároveň však dodává, že „... *nezpochybňuje výklad zastávaný Nejvyšším soudem v rovině "jednoduchého" práva, nýbrž toliko konstatuje, že neuvedení čitelně vyplněného jména a příjmení osoby, která pokutu udělila, nepředstavuje natolik závažnou vadu rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, aby byla způsobilá konstituovat porušení ústavně zaručených práv obviněného, je-li takové rozhodnutí shledáno vykonatelným*“.

Osobně mám za to, že je důležité příkazový blok vypsát za daných okolností, co nejlépe to jde. Přičemž za podstatné náležitosti příkazového bloku považuji mimo podpisu obviněného (viz kapitola 4.7.2) pregnantní určení osoby obviněného. Na příkazovém bloku je nutné vypsát několik identifikátorů (viz kapitola 4.5) které osobu určí, pokud dojde k pochybení jen v jednom z těchto identifikátorů, je většinou možné osobu ztotožnit dle ostatních. Dále je to popis skutku, vzhledem k problémům s velikostí příkazních bloků a rozměrům příslušného oddílu pro zápis skutkových zjištění není možné ze strany strážníka

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-54

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2014, čj. 2 As 200/2014

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 1 As 112/2008-56

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541

popsat zcela podrobně, jakého jednání se obviněný dopustil. V praxi se tak omezí na zkratkovité formulace doplněné příslušným zákonným ustanovením, které bylo porušeno. Takový způsob vyplnění příkazového bloku je přípustný i dle judikatury Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že: „*Po obsahové stránce však nelze posuzovat pokutový blok s rigidní přísností. Při zohlednění specifík blokového řízení je možno přijmout i strohé a zkratkovité formulace, je-li z nich patrné, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena, jak vyžaduje § 85 odst. 4 zákona o přestupcích. Podstatné je, aby konkrétní jednání konkrétní osoby bylo v bloku popsáno natolik jednoznačně a určitě, že nebude zaměnitelné s jiným jednáním*“¹⁵¹. Smyslem popisu skutku dle Nejvyššího správního soudu „... je především jeho nezaměnitelnost, která hraje významnou roli zejména z pohledu dodržení zásady *ne bis in idem* (nikdo nesmí být stíhán opětovně pro též skutek), ale i z pohledu práva na obhajobu (je třeba, aby obviněný věděl, co je mu kladeno za vinu a aby se tak mohl dostatečně bránit)“¹⁵².

Popis skutku musí kromě uvedení datumu, času obsahovat i místo spáchání přestupku. K místu spáchání jako podstatného údaje se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 17. 12. 2014, čj. 2 As 200/2014, v tom smyslu, že se jedná o náležitost, která se nedá změnit opravným rozhodnutím jako zřejmá nesprávnost. Následuje právní kvalifikace s uvedením čísla paragrafu včetně označení příslušného odstavce, písmena, případně bodu a právního předpisu, který upravuje skutkovou podstatu přestupku, za nějž je pokuta ukládána. Závěrem je to výše uložené pokuty vypsána řádně číslicí i slovně. Přičemž oba dva způsoby zápisu výše pokuty musí být shodné.

Za předpokladu, že dojde k omylu při vyplňování příkazového bloku a tento bude zjištěn na místě řešení přestupku ještě před podpisem bloku obviněným, měl by strážník vyplnit nový příkazový blok a ten předat k podpisu obviněnému. S chybně vyplněným příkazovým blokem pak bude nakládáno jako s blokem znehodnoceným v souladu s pokynem Ministerstva financí č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci.

4.7.2 Chybějící podpis na příkazovém bloku

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.5.2016, čj. 7 As 63/2016 – 47

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.11. 2018, čj. As 132/2016 - 34

Předchozí zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb., neuváděl podmínku podpisu obviněného na pokutovém bloku jako nutnou náležitost vyřízení věci v blokovém řízení. Obecně bylo blokové řízení podmíněno spolehlivým zjištěním přestupku a ochotou obviněného pokutu zaplatit.¹⁵³ Podmínka podpisu na pokutovém bloku byla dovozována až z judikatury a souvisela s právní mocí rozhodnutí (viz kapitola 4.6). Jsem toho názoru, že právě na základě judikatury přistoupil zákonodárce k požadavku na přítomnost podpisu obviněného na příkazovém bloku. Současná právní úprava totiž v tomto směru hovoří zcela jasně, podpisem příkazového bloku se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím¹⁵⁴, přítomnost podpisu obviněného je tedy nezbytnou náležitostí příkazového bloku.

V praxi lze však narazit na případy, kdy přestupce souhlasí s vyřešením přestupku uložením pokuty příkazem na místě v případě, že se jedná o příkazový blok na pokutu na místě zaplacenou, dokonce i předá strážníku hotovost. Poté však není ochoten stvrdit svým podpisem souhlas s projednáním přestupku v příkazním řízení na místě. V takovém případě je nutné celou věc v souladu s výše uvedeným, předat ke standardnímu správnímu řízení příslušnému správnímu orgánu a hotovost obviněnému vrátit. Nastávají také situace, kdy obviněný příkazový blok podepíše, ale grafické vyjádření jeho podpisu vzbuzuje pochybnosti o tom, zda se skutečně jedná o podpis. Například se může jednat o kolečka, čísla, tři křížky, různé obrázky, nebo jen rovnou čáru či vlnovku. Někdy obviněný namísto podpisu uvede do bloku slovo „nesouhlasím“. V případě, že se takové skutečnosti zjistí ještě na místě řešení přestupku, strážník bude postupovat obdobně jako při neochotě obviněného blok podepsat. V případě, že se toto zjistí až poté, co došlo k předání hotovosti a obviněný již není přítomen, je dle mého názoru jediným řešením zrušení takového rozhodnutí v přezkumném řízení, vrácení peněz na adresu obviněného a předání celé věci ke správnímu orgánu. Jelikož rozhodnutí nenabyde právní moci bude třeba o něm rozhodnout ve standardním správním řízení.

Na základě judikatury již není vyžadován na příkazovém bloku čitelný podpis obviněného. Takový požadavek vyplýval ze vzoru pokutových bloků používaných před účinností zákona o přestupcích č. 250/2016 Sb.. Dle názoru

¹⁵³ § 84 odst. 1, zákona č. 200/90 Sb., Zákon České národní rady o přestupcích

¹⁵⁴ § 92, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

nejvyššího soudu, „*I když je na bloku na pokutu předtištěn i údaj „čitelný podpis přestupce“, nelze na takové náležitosti trvat, neboť podepsal-li by se přestupce nečitelně, zmařil by tím vykonatelnost tohoto správního rozhodnutí.*“¹⁵⁵. Podpis můžeme definovat jako ručně psaný identifikační znak, obsahující nejčastěji pouze příjmení, kterým se osoba vlastnoručně podepisuje. „*Vlastnoruční podpis má tři základní funkce – označovací (označuje toho, kdo učinil právní úkon), deklarační (potvrzuje, že kdo právní úkon učinil, jej skutečně učinit chtěl) a důkazní (podpis je projevem vůle a ověřením totožnosti jednatelů).*“¹⁵⁶ Osobně jsem toho názoru, že v naprosté většině případů bude postačovat jakýkoliv grafický znak připomínající podpis. Tento názor je možné podpořit například rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, který uvedl: „*Pokud jde o podpis, je při absenci jeho zákonné definice nutné spokojit se s minimálními nároky na jeho podobu. Jedná se o individualizované vypsání jména nebo znaku osoby, která podpis napsala, a to souvislým i nesouvislým tahem ruky. Nelze a priori vyloučit využití velkých tiskacích písmen, jak dovozuje stěžovatel.*“¹⁵⁷ Lze tedy uzavřít, že aby bylo možné příkazový blok považovat za pravomocné rozhodnutí o přestupku, musí obsahovat vlastnoruční podpis přestupce, přičemž posouzení grafického ztvárnění podpisu je na správním orgánu, který věc řeší. V případě podnětu k přezkumnému řízení ze strany obviněného s tvrzením, že se nejedná o jeho podpis, bude toto věcí dalšího dokazování.

Zatímco absence podpisu obviněného je náležitostí, která se nedá opomenout, je v případě absence podpisu oprávněné úřední osoby situace odlišná. Podpis oprávněné úřední osoby stejně jako její jméno, příjmení, funkce nebo služební či identifikační číslo je taktéž povinnou náležitostí pokutového bloku, nicméně pokud absentuje není to podstatná vada, pokud nezpůsobuje pochybnost o pravé podstatě a druhu písemnosti.¹⁵⁸ Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Rozhodnutí správního orgánu není nicotné bez přistoupení dalších okolností jen proto, že není podepsáno oprávněnou osobou.*“¹⁵⁹ Oprávněná úřední osoba se má na příkazovém bloku identifikovat celkem čtyřmi náležitostmi, pokud v případě

¹⁵⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.10.2019, sp. zn. 20 Cdo 1533/2008

¹⁵⁶ FEDROVÁ, M., Podpis oprávněné úřední osoby na písemném vyhotovení originálu rozhodnutí, únor 2013, Epravo.cz, dostupné např. zde:

<https://www.epravo.cz/top/clanky/ucel-trestu-89770.html>

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 09. 2012, čj. 7 As 94/2012

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10. 2016, čj. 1 As 278/2015-32

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.04. 2004, čj. 2 Azs 5/2004 – 48

absence jejího podpisu bude z ostatních údajů zřejmé, o jakou osobu se jednalo, nepůjde o podstatnou vadu. Obdobně se dle mého názoru vyjádřil i Ústavní soud v případě absence jména, příjmení a funkce oprávněné úřední osoby. „*Smyslem části pokutového bloku, v níž je předtištěn údaj "jméno, příjmení, funkce", je identifikovat osobu, která pokutu udělila. To je z hlediska ochrany práv obviněného významné především potud, že je na základě této informace možno zpětně ověřit, zda se jednalo o osobu k takovému úkonu oprávněnou, či případně řešit stížnosti obviněného vůči postupu policejního orgánu. Pro realizaci takto vymezeného účelu, tzn. pro jednoznačnou identifikaci osoby udělující pokutu, její podpis dostačuje, neboť již tato informace umožňuje v případě potřeby příslušnou osobu ztotožnit.*“¹⁶⁰

Co se týká grafického ztvárnění podpisu jsem toho názoru, že i pro úřední osobu platí definice uvedené výše, v části týkající se podpisu obviněného. K formě podpisu oprávněné úřední osoby se vyjadřuje Nejvyšší správní soud mimo jiné takto „*Je-li na pokutovém bloku E 6764884 uvedeno pouze rukou psané „asistent P. N.“, pak se může jednat jak o uvedení funkce a jména policisty, tak případně funkce a podpis policisty. Každopádně je zřejmé, kdo pokutový blok vypsal...*“¹⁶¹. V každém případě by se mělo jednat o podpis vlastnoruční, tuto formu nelze dle mého názoru nahradit podpisovým razítkem nebo jiným způsobem.

5 Opravné prostředky proti příkazu na místě

Proti rozhodnutí příkazem na místě není možné uplatnit řádné opravné prostředky. Jedná se totiž o rozhodnutí, které nabylo právní moci okamžikem podpisu obviněného. V úvahu tak přicházejí pouze opravné prostředky, kterými je možné změnit pravomocné rozhodnutí správního orgánu. Za současné právní úpravy připadají v úvahu pouze dva opravné prostředky, přezkum příkazu na místě a mimořádný opravný prostředek obnova řízení.

5.1 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení umožňuje zasáhnout do pravomocného rozhodnutí správního orgánu a případně vést k jeho změně nebo zrušení s cílem napravit jeho

¹⁶⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13.10.2011, sp. zn. IV.ÚS 2190/11

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 09. 2012, čj. 7 As 94/2012

nezákonnost¹⁶². Nejedná se o mimořádný opravný prostředek, jelikož účastníci mohou dát pouze podnět k provedení přezkumného řízení, který však není návrhem na zahájení řízení, toto může být zahájeno jen z moci úřední.¹⁶³ Přezkumné řízení představuje dozorčí prostředek sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí, jedná se o určitý nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy.¹⁶⁴ Cílem přezkumného řízení tedy je přezkum pravomocných rozhodnutí v případě, že lze pochybovat o jejich souladu s právními předpisy. Soulad s právními předpisy ale neznamená jen soulad s předpisy správního práva, ale i samotným správním řádem, včetně zásad činnosti správních orgánů, přičemž předpokladem pro zahájení přezkumného řízení může být pouhá pochybnost o souladu rozhodnutí s právními předpisy.¹⁶⁵ Správní řád výslovně neupravuje, ke kterému správnímu orgánu je třeba podnět podat. Vzhledem k tomu, že přezkumné řízení může zahájit i správní orgán, který rozhodnutí vydal, je vhodné podat podnět k tomuto orgánu. Tato možnost je však vhodná pouze za předpokladu, kdy podnět dává účastník řízení, neboť jen na základě jeho podnětu může být postupováno v souladu s § 95 odst. 2 správního řádu.¹⁶⁶ V ostatních případech je nutné podat podnět správnímu orgánu, který je nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Usnesení o zahájení přezkumného řízení je možné vydat do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.¹⁶⁷

Výsledkem přezkumného řízení může být zastavení přezkumného řízení v případě zjištění, že právní předpis porušen nebyl. Pokud bude shledán rozpor s právními předpisy, příslušný správní orgán rozhodnutí zruší, změní, případně věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně, ty jsou pak vázány právním názorem příslušného správního orgánu.¹⁶⁸

¹⁶² HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3, str. 395

¹⁶³ § 94 odst. 1, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁶⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁶⁵ VEDRAL, J., Správní řád komentář, 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, str. 802

¹⁶⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4, komentář k § 95

¹⁶⁷ § 96 odst. 1, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁶⁸ § 97 odst. 1 a 3, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Stejně jako v případě příkazu, nebo příkazu na místě navazuje úprava přezkumného řízení v zákoně o přestupcích na obecnou úpravu uvedenou v § 94 až § 99 správního řádu. Zákon o přestupcích v § 100 upravuje postup řešení situace, kdy pravomocné rozhodnutí o přestupku brání vedení trestního stíhání o totožném skutku. Upravuje se v něm řešení situací, které nelze vzhledem k absenci centrální evidence všech přestupků v praxi zcela vyloučit. A totiž to, že o jednom skutku bude dvakrát pravomocně rozhodnuto. Vyjdou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako o trestném činu, musí správní orgán zrušit rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení. Stejně tak bude muset dojít ke zrušení pravomocného rozhodnutí v případě, že rozhodnutí bylo vydáno tehdy, pokud bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.¹⁶⁹ Meritorní rozhodnutí o přestupku totiž zakládá překážku věci rozhodnuté vůči postupu podle trestního řádu. To se týká i rozhodnutí v příkazním řízení, jak uvedl Nejvyšší soud „...závěr o tom, že blokové řízení nelze považovat za řízení, které by založilo překážku věci rozsouzené, není správný“ a dále „Zásada ne bis in idem – zákaz dvojího souzení a potrestání za týž čin – skutek – ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení podle § 84a násl. zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisu.“¹⁷⁰ Je tedy je nutné mít k dispozici prostředek pro zrušení takového rozhodnutí, čímž dochází k upřednostnění rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení.¹⁷¹ Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu předpokládá, že aplikace ustanovení dle § 100 bude spíše namátková. Výše jsem se zmínil o absenci

¹⁶⁹ § 100, odst. 1, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁷⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007

¹⁷¹ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-7598-052-6, komentář k § 100

centrální evidenci všech přestupků, není tedy možné očekávat, že by se správní orgán vždy dozvěděl o překážce trestního stíhání a přezkumné řízení sám provedl. Bude tedy záležet převážně na postupu orgánů činným v trestním řízení nebo na oznámení pachatele, zda bude překážka zjištěna a přezkumné řízení zahájeno.

Zákon o přestupcích dále stanoví speciální subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení z výše uvedených důvodů. Lhůty jsou stanoveny odlišně od ustanovení správního řádu. Přezkumné řízení se zahájí do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, nebo nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání nebo ode dne nabytí právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení o tom, že se skutek nestal, skutek nespáchal obviněný, že spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. Prekluzivní lhůta je stanovena na dobu 3 let od právní moci rozhodnutí, poté již není možné přezkumné řízení zahájit.¹⁷²

V § 101 se zákon o přestupcích věnuje odlišnostem přezkumného řízení, v němž je přezkoumáván příkaz na místě, od obecné úpravy správního řádu. Přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto příkazu. Z důvodové zprávy k zákonu o přestupcích vyplývá, že ke zkrácení lhůty pro zahájení přezkumného řízení bylo přistoupeno kvůli narůstajícímu počtu podnětů k zahájení přezkumného řízení. Tyto podněty souvisí s rozporováním uložených pokut příkazem na místě (dříve blokových pokut), s nimiž je spojen zápis bodů do karty řidiče, s cílem zvrátit rozhodnutí správních orgánů tak, aby nedošlo k takzvanému „vybodování“. Lhůta 6 měsíců je lhůta objektivní, nezávislá na tom, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňující zahájení přezkumného řízení.¹⁷³ Dále zákon o přestupcích upravuje příslušnost správního orgánu k vyřízení podnětu k provedení přezkumného řízení po uplynutí objektivní lhůty 6 měsíců viz. výše. *„Podnět k provedení přezkumného řízení podaný po uplynutí lhůty vyřizuje správní orgán, který vydal příkaz na místě. Skutečnost, že*

¹⁷² § 100, odst. 2 a 3, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁷³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, komentář k § 101 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

*přezkumné řízení nelze zahájit, sdělí správní orgán účastníkovi řízení jen v případě, že o vyrozumění požádal, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel.*¹⁷⁴

Skutečnost, že institut přezkumného řízení lze využít i v případě rozhodnutí v blokovém (dnes příkazním) řízení potvrdil i Nejvyšší správní soud, který uvedl, že „...nevidí žádný důvod, jenž by v obecné rovině vylučoval provedení přezkumného řízení dle § 94 a násl. Správního řádu (včetně případné možnosti zkráceného přezkumného řízení dle § 98 správního řádu) ve vztahu k rozhodnutí vydanému v blokovém řízení. Takový postup by byl na místě např. tehdy, pokud by byla obviněnému uložena v blokovém řízení vyšší pokuta, než zákon připouští, nebo by byl v blokovém řízení projednán přestupek, za nějž se dle zákona ukládá trest zákazu činnosti a který tudíž v blokovém řízení projednat nelze“¹⁷⁵.

Obecně lze předpokládat, že osoba, která souhlasí s vyřízením věci v příkazním řízení je srozuměna s následky takového vyřízení věci. Z praxe Městské policie Plzeň mohu uvést, že k naprosté většině pokut uložených příkazem na místě se přezkumné řízení nevede. Výjimkou jsou situace, kdy kromě určité finanční ztráty, představuje příkazní řízení pro osobu nějakou další újmu. Typicky je to právě zápis bodů do karty řidiče v případě spáchání příslušného dopravního přestupku. Poté se obvinění snaží všemi způsoby dosáhnout zrušení rozhodnutí v příkazním řízení. V návrhu nejčastěji argumentují formálními chybami při vyplňování příkazových bloků, které jsem popsal v kapitole 4.7.1 a 4.7.2. Další skupinu případů představují situace, kdy dojde k selhání lidského faktoru nebo chybě v elektronických systémech a strážník vyřeší pokutou uloženou příkazem na místě přestupek, který není možné příkazem na místě řešit z důvodu věcné nepříslušnosti obecní (městské) policie, nebo za takový přestupek může být uložen zákaz činnosti. V takových případech zjevné nezákonnosti se na základě návrhu obviněného postupuje podle § 95 odst. 2 správního řádu a Městská policie Plzeň v přezkumném řízení plně vyhoví návrhu na zrušení rozhodnutí vydanému v příkazním řízení na místě. Pokud se na uvedené pochybení přijde vnitřní kontrolou, podá Městská policie Plzeň sama podnět k zahájení přezkumnému řízení Krajskému úřadu Plzeňského kraje, který ve věci rozhodne.

¹⁷⁴ § 101, odst. 2, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.01. 2009, čj. 5 As 16/2008

Případné jiné důvody k zahájení přezkumného řízení příkazu na místě jsou spíše výjimečné a vyskytují se v jednotkách případů.

5.2 Obnova řízení

Příkazní řízení slouží k odstranění případných nezákonností ve správním rozhodnutí a vychází se při něm ze skutkových okolností a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Naproti tomu institut obnovy řízení je považován z pohledu účastníka za mimořádný opravný prostředek a za podmínek stanovených zákonem v něm lze uplatnit skutečnosti nebo důkazy, které vyšly najevo po skončení řízení. Umožňuje překonat překážku věci rozhodnuté a ve věci znovu rozhodnout.¹⁷⁶

Obnova řízení je možná na základě žádosti účastníka řízení, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.¹⁷⁷ Použití takových skutečností, důkazů nebo rozhodnutí je podmíněno tím, že tyto „*mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování*“¹⁷⁸. Správní řád stanoví účastníku subjektivní lhůtu pro podání žádosti o obnovu řízení v délce 3 měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o důvodech obnovy řízení. Objektivní lhůta je pak stanovena v délce tří let ode dne právní moci rozhodnutí. Žádost může být podána u kteréhokoli orgánu, který ve věci rozhodoval, ale o obnově řízení rozhoduje orgán, který ve věci rozhodl poslední.¹⁷⁹ V případě příkazního řízení na místě to tedy bude ten orgán, který uložil pokutu příkazem na místě. O obnově řízení může z moci úřední a za výše uvedených podmínek rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. To platí ale jen v případě, že je na novém rozhodnutí veřejný zájem, nebo bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem.¹⁸⁰

Přípustnost obnovy řízení v případě uložení pokuty v blokového řízení podle zákona o přestupcích č. 200/90 Sb., byla nejdříve Nejvyšším správním soudem pojmově vyloučena. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 6. 2.

¹⁷⁶ HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3, str. 392

¹⁷⁷ § 100 odst. 1 písm. a) a b), zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁷⁸ § 100 odst. 1, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁷⁹ § 100 odst. 2, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁸⁰ § 100 odst. 3 a 4, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

2008, čj. 3 As 58/2007 zabýval přípustností tohoto opravného prostředku a došel k tomu, že: „*Nebylo-li totiž - ze svobodné vůle účastníka řízení - provedeno formalizované skutkové ani právní posouzení věci, nelze následně tvrdit, že skutkové okolnosti byly odlišné (vyšly najevo nové skutečnosti), resp. že je nutno doplnit dokazování*“. Nezbytnou podmínkou blokového řízení byl souhlas obviněného se zjištěným stavem věci a s uložením blokové pokuty. Nebylo tedy možné, aby obviněný následně tento souhlas zpochybňoval. Ve stejném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Návrhem na obnovu blokového řízení však stěžovatel fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno - tvrdí, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn, resp. odvolává svůj souhlas s uložením pokuty. Vracení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty (o něž stěžovatel zjevně usiluje), by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem vyžadovaných podmínek - souhlas s uložením blokové pokuty. Jakákoli „obnova“ řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce*“. Možností obnovy řízení se následně zabýval také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010, který s citovanými závěry souhlasil pouze částečně. Jako jediný případ, kdy by bylo možné připustit obnovu řízení uvedl situaci, kdy fyzická osoba zpochybňuje svůj souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení z důvodu, že přestupek nespáchala a podpis na pokutový blok udělala jiná osoba, která se legitimovala jejím dokladem, případně došlo ke zfalšování podpisu na pokutovém bloku. Dle názoru rozšířeného senátu se jedná „... *o dříve neznámé skutečnosti a důkazy, které vyšly najevo po právní moci rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit. Tyto skutečnosti a důkazy zároveň mohou odůvodňovat jiné řešení skutku, jenž byl předmětem rozhodování v blokovém řízení*“. Dále uvedl, že pokud žadatel v žádosti o obnovu řízení uvede takovéto důvody, nemůže správní orgán žádost bez dalšího zamítnout, musí se jí zabývat a jsou-li splněny další podmínky pro obnovu řízení, zjistit, zda je toto tvrzení žadatele o obnovu pravdivé, či nikoliv. Až v případě, že se správní orgán po provedeném šetření neztotožní s takovým tvrzením, může žádost o obnovu řízení zamítnout podle § 100 odst. 6 správního

řádu. Naopak pokud správní orgán dojde k závěru, že mohlo dojít k záměně identit nebo falšování podpisu, rozhodne o obnově blokového řízení.

Vzhledem k tomu, že příkazní řízení na místě svojí povahou odpovídá dřívějšímu blokovému řízení, je dle mého názoru zřejmé, že citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o obnově řízení, dopadají i na novou úpravu příkazního řízení na místě.

Pokud tedy dojde na základě rozhodnutí správního orgánu k obnově příkazního řízení, rozhoduje v tomto řízení orgán, který vydal původní rozhodnutí v příkazním řízení na místě.¹⁸¹ V novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí.¹⁸² Zde zcela jistě může dojít k problémům, jelikož ve většině případů nebude k dispozici žádná další dokumentace, jelikož řízení končí podepsáním příkazového bloku. Z něj bude muset správní orgán čerpat většinu informací, pokud tedy nebude přestupek (případně jeho řešení) zaznamenáno nějakým jiným způsobem, například obrazovým nebo zvukovým záznamem. Správní orgán by měl v novém řízení postupovat v souladu s ustanovením § 102 odst. 8 správního řádu podle ustanovení upravujících řízení v prvním stupni. Takový postup však v případě příkazního řízení na místě není možný, nejsou totiž splněny podmínky pro takové řízení. Jelikož žadatel tvrdí, že se přestupku nedopustil, respektive nedal souhlas s vyřízením věci příkazem na místě, není možné vydat nové rozhodnutí ve věci. I touto skutečností se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 1 As 21/2010, kde konstatoval, že současná právní úprava obnovy řízení „*nepamatuje na taková specifická správní řízení, která nemohou po zjištění skutkových novot pokračovat v rámci nového řízení ani neumožňují vydání nového rozhodnutí s následkem zrušení rozhodnutí původního*“. Toto konstatování dopadá i na příkazní řízení na místě, kdy správní řád nestanoví, jakým způsobem se má v novém příkazním řízení postupovat. Takovou situaci označil Nejvyšší správní soud v případě blokového řízení za tzv. pravou mezeru v zákoně a pokusil se ji uzavřít závěrem, že v případě, kdy není zákonem výslovně stanoven způsob odstranění původního rozhodnutí, může správní orgán příslušný k novému řízení vydat rozhodnutí, kterým původní rozhodnutí zruší. Z tohoto závěru vyplývá, že pokud správní orgán rozhodne o obnově řízení, je oprávněn v novém řízení původní příkazový blok bez dalšího

¹⁸¹ § 102 odst. 1, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁸² § 102 odst. 6, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

zrušit. Následně může podle konkrétní situace být zahájeno běžné řízení o přestupku.

Z praxe Městské policie Plzeň vyplývá, že výše uvedené závěry jsou žadatelům o obnovu řízení dobře známé. V souladu s nimi vytvářejí mnohdy důmyslné procesní strategie, ve kterých se snaží dostat podmínkám nastavených Nejvyšším správním soudem. Není výjimkou, že návrh na obnovu řízení obsahuje např. notářský zápis s výpovědí osoby (většinou cizí státní příslušnosti, která již opustila Českou republiku), ve které se osoba přiznává ke spáchání přestupku a k tomu, že omylem použila při řešení přestupku doklady žadatele. Došlo také k situaci, že bylo rozhodnuto o obnově řízení a žadatel se k podání vysvětlení dostavil s osobou, která potvrdila žadatelovu verzi s tím, že přestupek spáchala ona a omylem užila jeho doklady. Závěrem je třeba uvést, že dle mého názoru by obnova příkazního řízení na místě měla být užita k napravení jen těch nejzávažnějších pochybení v příkazním řízení a rozhodně by neměla sloužit k narušování podstaty tohoto druhu řízení.

Závěr

V této diplomové práci jsem si kladl za cíl popsat instituty příkazu a příkazního řízení na místě, s ohledem na úpravu danou relativně novým zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V úvodní části se věnuji popisu nové úpravy přestupkového práva a hlavním důvodům a změnám, které přináší. Následuje popis mnou vybraných pojmů vztahujícím se k tématu práce. Na tento popis pak navazuji v následujících kapitolách, proto jsem jej nemohl vynechat. Pak již následuje popis příkazu a opravného prostředku proti němu.

Těžištěm práce je však zejména institut příkazního řízení na místě, respektive ukládání pokut příkazem na místě. Zaměřil jsem se především na problematiku ukládání pokut tzv. v terénu. Za výhodu považuji především to, že jsem přitom mohl vycházet z praktických zkušeností Městské policie Plzeň, která má s touto problematikou bohaté zkušenosti. Popsal jsem nejčastěji se vyskytující problémy související s tématem, a to včetně popisu aktuálních vzorů příkazových bloků, a problematiku s nimi spojenou. Dále jsem uvedl obvyklé způsoby jejich řešení a vlastní náhled na celou věc. Práci zakončuji popisem možných opravných prostředků proti příkazu na místě. Vzhledem ke krátké době, která uplynula od začátku účinnosti výše zmíněného zákona, nebyla v době tvoření tohoto textu dostupná širší judikatura vztahující se k této nové úpravě. Nicméně jsem mohl vycházet z bohaté judikatury týkající se blokového řízení, tedy „předchůdce“ ukládání pokut příkazem na místě, upravené zákonem o přestupcích č. 200/1990 Sb. Z uvedeného důvodu je zřejmé, že jsem se nemohl vyhnout určité formě komparace mezi výše zmíněnými úpravami. Na rozdíl od blokového řízení jsou zákonná ustanovení vztahující se k ukládání pokut příkazem na místě a případným opravným prostředkům proti nim v souladu se zmiňovanou judikaturou.

Osobně považuji aktuální právní úpravu za relativně zdařilou a široce použitelnou. Nicméně mi přijde podstatně složitější než úprava řízení blokového, což klade vyšší nároky na připravenost úředních osob. Je tak zapotřebí zaměřit se na neustálé vzdělávání osob, které ji mají aplikovat v praxi, zejména policistů či strážníků. Jen tak lze zaručit správnou aplikaci práva při ukládání pokut příkazem na místě. V současné době tomu tak bohužel není, čehož jsem často svědkem. Ze statistik Ministerstva vnitra České republiky vyplývá, že za rok 2017 bylo strážníky obecních a městských policií uloženo v blokovém a následně

v příkazním řízení (po změně právní úpravy) celkem 749 113 pokut. Ze statistik Policie České republiky vyplývá, že policisté za stejné období uložili celkem 880 141 pokut. Je tedy zřejmé, že se jedná o velice častý způsob projednávání přestupků a tomu by měla odpovídat snaha o zvyšování povědomí o tomto institutu i mezi běžnou veřejností.

Závěrem bych chtěl zmínit problematiku opravných prostředků proti příkazu na místě. Jsem toho názoru, že v případě vyřešení přestupku uložením pokuty příkazem na místě, by se zpětně do tohoto řízení mělo zasahovat co nejméně, tedy pouze při zjištění zvláště závažného pochybení na straně úřední osoby. Jen tak bude zaručeno bezproblémové fungování uvedeného způsobu řešení přestupků i v budoucnu.

Resume

In this diploma thesis, I aimed to describe the institutes of the order and the on-the-spot proceedings, with regard to the regulation given by the relatively new law on liability for and management of misdemeanors. In the introductory part I describe the new regulation of the offense law and the main reasons and changes it brings. The following is a description of my chosen terms related to the topic of work. I follow this description in the following chapters, so I couldn't miss it. Then there is a description of the order and remedy against it.

However, the focus of the work is, in particular, the institute of on-the-spot prosecution or the imposition of fines by an order on the spot. I focused mainly on the issue of imposing fines in the field. Above all, I consider the fact that I was able to draw on the practical experience of the Pilsen Municipal Police, which has extensive experience with this issue. I have described the most common issues related to the topic, including a description of the current command block patterns, and the issues associated with them. I also mentioned the usual ways of solving them and their own view of the whole thing. I conclude the work with a description of possible remedies against the order in place. Given the short time that has elapsed since the entry into force of the above-mentioned law, wider case law relating to this new regulation was not available at the time of writing. However, I could draw on the rich case law concerning block proceedings, ie the "predecessor" of imposing fines by an order on the spot, governed by the Act on Offenses No. 200/1990 Coll. For this reason, it is clear that I could not avoid some form of comparison between the aforementioned modifications. Unlike block proceedings, the statutory provisions relating to the imposition of fines are an on-the-spot order and possible remedies against them in accordance with the case-law cited.

Personally, I consider the current legislation to be relatively successful and widely applicable. However, I find it much more complicated than the regulation of block management, which places higher demands on the readiness of the officials. It is therefore necessary to focus on the continuous education of those who are supposed to apply it in practice, especially policemen or policemen. This is the only way to ensure the correct application of the law when imposing fines on the spot. Unfortunately, this is not the case at present, which I often

witness. Statistics of the Ministry of the Interior of the Czech Republic show that in 2017, 749,113 fines were imposed by police officers of municipal and municipal police in the block and subsequently in order proceedings (after a change in legislation). Statistics of the Police of the Czech Republic show that police officers imposed a total of 880,141 fines for the same period. It is therefore obvious that this is a very common way of dealing with offenses and this should be matched by efforts to raise awareness of this institute and among the general public.

Finally, I would like to mention the issue of remedies against orders on the spot. I am of the opinion that, in the event of an offense being settled by the imposition of a fine on the spot, as little as possible should intervene in that procedure only, that is to say, only when an official is found to be particularly seriously wrong. This is the only way to ensure the smooth functioning of the aforementioned offense solution in the future.

Použité prameny

Knižní díla:

BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-7598-052-6

ČECHURA, V., Pokuty, Bakalářská práce, Plzeň, 2014

HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 9. vydání, Praha, C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1

HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3, str. 395

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o přestupcích a přestupkové řízení, Komentář, 2. Vydání, Praha, C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-501-5

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. Vydání, Praha, C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4

KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích, s komentářem a judikaturou, Praha, Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-211

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., Správní řád, Komentář, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-598-5

PRÁŠKOVÁ, H., Základy odpovědnosti za správní delikty, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-456-8

PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha, Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-221-9

SLABÝ, A., ŠKODA, J., VAVERA, F., Zákon o odpovědnosti za přestupky. Praktický průvodce. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, ISBN 978-80-7380-5

VEDRAL, J., Správní řád komentář 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4

Soudní judikatura:

(v každém oddíle jsou soudní rozhodnutí řazena dle pořadí, v jakém byla užitá v diplomové práci)

Ústavní soud:

Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.11.2014, sp. zn. III. ÚS 1644/14

Usnesení Ústavního soudu ze dne 13.10.2011, sp. zn. IV.ÚS 2190/11

Nejvyšší soud:

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 04. 2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 02. 2010, sp. zn. 20 Cdo 747/2008

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.10.2009, sp. zn. 20 Cdo 1533/2008

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007

Nejvyšší správní soud:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.1.2012, čj. 5 As 106/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 10/2011 – 111

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2008, čj. 4 As 40/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 As 112/2010-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, čj. 9 As 37/2007-76

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, čj. 2 As 60/2015–28

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010 – 81

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2014, čj. 2 As 200/2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.5.2016, čj. 7 As 63/2016 – 47

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2016, čj. 1 As 278/2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2. 2009, čj. 1 As 112/2008-56

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10. 2016, čj. 1 As 278/2015-32

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.11. 2018, čj. As 132/2016 - 34

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.01. 2009, čj. 5 As 16/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.09. 2012, čj. 7 As 94/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.04. 2004, čj. 2 Azs 5/2004 – 48

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06. 02. 2008, čj. 3 As 58/2007

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 03. 2013, čj. 1 As 21/2010

Ostatní judikatura:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.10.2014, čj. 30A 75/2014-30

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31.08.2010, čj. 22 Ca 261/2009-28

Články a sborníky:

FEDROVÁ, M., Podpis oprávněné úřední osoby na písemném vyhotovení originálu rozhodnutí, únor 2013, Epravo.cz, dostupné např. zde:

<https://www.epravo.cz/top/clanky/ucel-trestu-89770.html>

FIALA, Z., OTTOVÁ, L.: Několik poznámek k přezkumu blokových pokut uložených za dopravní přestupky. Policista č. 1/2011. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o. 2011, s. XII příloha, ISSN 1211-7943

KOPECKÝ, M., Příslušnost v řízení o přestupcích, Správní právo, 2017, roč. 50, č. 6, s. 297-313. ISSN: 0139-6005

Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018) Praha, Ministerstvo vnitra české republiky

STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M., Kompletní reforma správního trestání v ČR, únor 2018, Havel a partners, str. 1, dostupné např. zde:

http://www.havelpartners.cz/images/stories/publikace/hp_cz_reforma_spravniho_trestani_02_2018.pdf

MATES, P., Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, leden 2017, Česká advokátní komora – Buletin Advokacie, dostupné např. zde:

<http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich?browser=mobi>

MATES, P., PIPEK, J., Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním, Právní rozhledy, 1995, č. 11, dostupné zde: www.beck-online.cz

MATES, P., Dvakrát na téma blokového řízení. Právní rozhledy. 2013, č. 19, s. 666-668, dostupné zde: www.beck-online.cz

Ministerstvo financí České republiky, Nejčastěji kladené otázky k příkazovým blokům - platným s účinností od 1.7.2017, dostupné zde:

<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prikazove-bloky/casto-kladene-otazky>

Ministerstvo vnitra České republiky, Stanovisko k nakládání s příkazovými bloky ze dne 18.5.2018, dostupné zde:

<https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-k-nakladani-s-prikazovymi-bloky-pdf.aspx>

Ministerstvo vnitra České republiky, Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, březen 2018, Praha, dostupné např. zde: www.mvcr.cz/soubor/prestupky-casto-kladene-dotazy.aspx

POTĚŠIL, L., Nová právní úprava správního trestání, část I., prosinec 2017, Právní prostor, dostupné např. zde: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nova-pravni-uprava-spravniho-trestani-cast-i>

PRŮCHA, P., Rozjímání nad mezemi a limity správního trestání, DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017 Část VIII. – Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 2018, ISBN 978-80-210-8955-6, dostupné např. zde: <http://www.dnyprava.cz>

VARVAŘOVSKÝ, P., VALÁŠEK, M., KOUSAL, I., KOCOUREK, M., Veřejný ochránce práv, Sborník stanovisek veřejného ochránce práv č. 9 – Přestupky, Brno, 2012, ISBN 978-80-7357-945-6, dostupné např. zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf

VETEŠNÍK, P., Okamžik nabytí právní moci pokuty v blokovém řízení, Dny práva 2013, Sborník ze 7. Ročníku mezinárodní konference, Brno: MU, 2013, dostupné např. zde: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

VETEŠNÍK, P., Specifické druhy řízení o přestupku, sborník z konference Správní trestání, Praha: Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., 2010, ISBN 978-80-86855-59-2.

VICHEREK, R., Účel trestu, březen 2013, Epravo.cz, dostupné např. zde: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ucel-trestu-89770.html>

Právní předpisy:

Zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2014 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb., Zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/90 Sb., Zákon České národní rady o přestupcích

Zákon č. 273/2002 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 285/2018 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

Vyhláška č. 410/2009 Sb., Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky

POKYN č. MF-15 o stanovení druhů příkazových bloků a o jejich evidenci, Č.j.: MF-14125/2017/3901-1, Finanční zpravodaj 6/2017, strana 10 – 14, dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2017/pokyn-c-mf-15-29053>

Elektronické zdroje:

Automatizované právní informační systémy:

ASPI Wolters Kluwer ČR a.s.

www.beck-online.cz - Beck – online.cz, Nakladatelství C. H. Beck, s.r.o.

Internetové stránky:

<http://www.nsoud.cz/>

<http://www.nssoud.cz>

<http://nalis.usoud.cz>

<https://www.law.muni.cz>

<http://slovník-cizích-slov.abz.cz>

<http://www.psp.cz>

<https://www.epravo.cz>

<https://www.mvcr.cz>

<https://www.mfcr.cz>

<https://www.zakonyprolidi.cz/>

<http://www.havelpartners.cz>

<https://www.pravniprostor.cz>

<http://www.bulletin-advokacie.cz>

<https://www.ochrance.cz>

<https://www.policie.cz/>