



NP306Zk Správní proces a soudní přezkum

IV. Kolektivní konzultace

Procesní specifika správního trestání, včetně procesních zásad, a jeho přezkumu v rámci veřejné správy, a správními soudy.

Právní úprava řízení o přestupcích.



doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Správní trestání

= *součástí pravomoci* správních orgánů („SO“).

Avšak jde o pravomoc trestní povahy, jež má specifické nároky, zejména z pohledu ochrany práv účastníků.

Delikty zde neprojednávají (nezávislé) soudy, ale správní orgány.

Když správní orgány vykonávají tuto činnost, jde o:

- a) uplatnění odpovědnosti **za správní delikty = správně právní odpovědnosti,**
- b) **výkon veřejné správy** (trestní pravomoc pro podmínky a potřeby veřejné správy), nebo také
- c) **výkon trestního oprávnění** (trestání je místo soudů svěřeno veřejné správě).

Správní trestání

- **NSS** (sp. zn. 6 A 126/2002, 461/2005 Sb. NSS) „*také trestání ze správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy.*“
- **NSS** (sp. zn. 8 Afs 17/2007, 1338/2007 Sb. NSS) „*trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.*“

Analogie TP ustanovení :

při neexistenci úpravy ve správním právu - ovšem pouze a zejména ve prospěch obviněného, či k ochraně legitimního veřejného zájmu.

+ specifické požadavky *procesu* trestního.

Významné zejména *zajištění práva obviněného na obhajobu.*

Společné pro správní delikty:

- **NSS** (sp. zn. 7 Afs 27/2008) „*kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*“.

= Nutnost zabývat se také **společenskou škodlivostí**.

(Srov. např. opětovné zařazení „domluvy“ - z.č. 285/2018 Sb. – k § 91 ZOP).

Správní delikty (=projednávané SO)- členění:

1. **Přestupky** (pojmenované a výslovně označené - § 5)
jimiž dle z.č.250/2016 Sb. („ZOP“) jsou:
 - A. delikty *fyzických osob* na základě zavinění
(do 30.6.2017 v z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích)
 - B. správní delikty *právnických osob*
 - C. správní delikty *podnikajících fyzických osob*
(B. + C. - do 30.6.2017 ve zvláštních zákonech).

2. Mimo režim ZOP zůstávají:

- **disciplinární delikty,**
- **pořádkové delikty.**

POZN.: Více k problematice **těchto jiných deliktů** /obecně, včetně znaků, uplatňování odpovědnosti a trestání/ – v předmětu **NP403K Správní trestání** (Jaro 2025)

Řízení o jiných správních deliktech

- ve **správním řízení**, se subsidiární aplikací správního řádu.

Disciplinární delikty: *procesní stránka:* - zvláštní zákony, obecně (podpůrná) působnost správního řádu, + event. *vnitřní předpisy vydané dle zvláštních zákonů* /např. ZOVŠ – „disciplinární přestupek“ – rozhodování o právech a povinnostech studenta, § 68 – 69a/.

Pořádkové delikty: *procesní stránka:* - dle *správního řádu, nebo dle vlastní úpravy zvláštního zákona*. Klasicky – pořádková pokuta (§ 62 s.ř.)

Zásady správního trestání (obecné)

- *presumpce nevinny* ,
- *ne bis in idem*,
- *zákaz reformationis in peius* ,
- *subsidiarita a přiměřenost trestání.*

Právní úprava odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích:

1. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich:
= obecná právní úprava správního trestání po stránce **hmotněprávní**,
a procesní (s podpůrnou působností správního řádu),
 2. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích („obecné“ a „zbytkové“ skutkové podstaty + některé obecné otázky /evidence přestupků, opakované spáchání/,
 3. Zvláštní zákony obsahující skutkové podstaty na jednotlivých úsecích VS + event. další odlišnosti od obecné úpravy (v rovině hmotněprávní, nebo/i procesní).
- K nim se vztahuje „změnový zákon“ – č. 183/2017 Sb.

Přehledově:

Hmotně právní problematika	Procesně právní problematika
1) Zákon č. 251/2016 Sb., nebo jiný zvláštní zákon (skutková podstata, správní trest, event. lhůty,...)	1) zvláštní zákon (věcná příslušnost, event. lhůty)
2) Zákon č. 250/2016 Sb.	2) Zákon č. 250/2016 Sb.
3) <i>Analogie s TZ, zásady, ...</i>	3) Správní řád č. 500/2004 Sb. (§ 1 odst. 2)
	4) <i>Analogie s <u>TŘ</u>, <u>zásady</u>, ...</i>

Základ právní úpravy: ***Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.***

Zahrnuje úpravu:

- ***Hmotněprávní – v obecné části*** (základy odpovědnosti za přestupek - § 5 až 59),
- ***Procesní (řízení o přestupcích - § 60 až 102)*** – zde speciality oproti obecné úpravě ve správním řádu,
- ***Vymezení působnosti zákona: časové, územní a osobní (§ 2 až 4), + společná ustanovení (§ 103 až 111).***

Část třetí ZOP - Řízení o přestupcích

Zásady řízení o přestupku:

- **z obecných procesních zásad:**
 - *zásada legality, - oficiality, - materiální pravdy, - vyhledávací, - rychlosti, - procesní rovnosti.*
- **Specifické zásady** (procesu trestní povahy):
 - *presumpce neviny* (§ 69 odst. 2)
 - *in dubio pro reo* (dtto),
 - *ne bis in idem* (bylo rozhodnuto, či se vede trestní řízení /o témže skutku/ - důvod pro odložení věci § 76, či zastavení řízení § 86), jinak ve vztahu k disciplin. řízení.
 - *právo obviněného nevypovídat*, zákaz donucování k výpovědi či k doznání (§ 82 odst. 2),

Zásady řízení o přestupku:

- **zajištění procesních práv** (obecný základ viz SŘ), **včetně práva na obhajobu:**

- jednacím jazyk, - tlumočnick (včetně seznámení s obviněním), ústní jednání na požádání obviněného za stan. podmínek, obviněný - jednat sám nebo si zvolit zástupce (ale doručování zmocněnci), právo klást otázky (účastníci řízení i navzájem),

- **ústnost** (?),

- **neveřejnost** ,

- **dvouinstančnost**, specificky:

zejm. **není koncentrace řízení** - přezkum je v plném rozsahu (zákonost a správnost).

+ obecně **i v procesních otázkách** působí **základní zásady činnosti SO** dle SŘ (§§ 2 – 8) - zejména **přiměřenost** /zásahů do práv/, **legitimní očekávání** (předvídatelnost) - § 2, **dobrá správa** (§ 4, § 8 SŘ).

Specialita ZOP, subsidiarita správního řádu

- ✓ ZOP obsahuje *odlišnosti od obecné úpravy správního řízení*.
- ✓ *Subsidiarita správního řádu není v ZOP upravena; plyne z § 1 odst. 2 SŘ.*
- ✓ *Změnový zákon, jakož i zvláštní zákony, mohou obsahovat dílčí procesní odchylky od ZOP.*

Přestupkové řízení = zvláštní správní řízení.

Stejně jako ve SŘ – stádia řízení o přestupku:

- **Předprocesní**, - **Procesní** (od zahájení po stanovené ukončení - více variant), dále - **Přezkum řádný a mimořádný**, event. - **Exekuce**.

Řízení o přestupcích – *systematika úpravy v ZOP:*

- **Část třetí – řízení o přestupcích § 60 až 102;**
 - **Příslušnost** § 60 až 64 (ObÚRP, přestupkové komise, zvláštní případ tzv. systémové podjatosti v § 63;
 - **doručování** § 66 a 67 (lze veřejnou vyhláškou a přímo účastníkovi pro případ mj. obstrukce zmocněnců)
 - **Účastníci řízení** § 68 až 72 (obviněný, poškozený a vlastník věci; § 71 **osoba přímo postižená spácháním přestupku**)
 - **Postup před zahájením řízení** § 73 až 76 (oznamování a odložení věci)
 - **Průběh řízení** § 77 až 87 (zahájení – oznámení, náležitosti; § 80 ústní jednání – na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; dokazování, záruka za splnění povinnosti, přeměny PO; zastavení řízení, narovnání)
 - **Zvláštní druhy řízení** § 88 až 92 (společné řízení, NŠ a BO, příkaz, příkaz na místě, příkazový blok)
 - **Rozhodnutí o přestupku** a náklady řízení (§ 93 až 95)
 - **Řízení o odvolání** § 96 až 98 (není koncentrace řízení, zákaz reformace in peius, beneficium cohaesionis)
 - **Zvláštní postupy po právní moci** § 99 až 102 (nové rozhodnutí – upuštění od výkonu zbytku správního trestu, přezkumné řízení, přezkum příkazu na místě, přechod úhrady pokuty na právního nástupce)

Řízení o přestupcích v ZOP a ve SŘ – přehledově:

(vztah *lex specialis* vs. *lex generalis*):

- Příslušnost správního orgánu + podjatost (60 – 63 x 10 – 14)
- Oprávněná úřední osoba (15 x 111 + 112 odst. 9)
- Ustanovení o doručování (66 a 67 x 19 – 26)
- Účastníci řízení a osoby na řízení zúčastněné (68 -72 x 27 – 41)
- Postup před zahájením řízení (73 – 76 x 42 – 43 a 137 – 138)
- Zahájení řízení (77 – 79 x 46 – 47)
- Ústní jednání (80 x 49)
- Dokazování (81 – 82 x 50 – 57)
- Záruka za splnění povinnosti (83 x 147)
- Přerušování a zastavení řízení (85 – 86 x 64 – 66)
- Zvláštní druhy řízení, příkaz, příkaz na místě a příkazový blok (88 – 92 x 140 a 150)
- Rozhodnutí o přestupku a náklady řízení (93 – 95 x 67 – 79)
- Odvolání a řízení o odvolání (96 – 98 x 81 – 93)
- Zvláštní postupy po právní moci rozhodnutí o přestupku (99 – 101 x 94 – 99).

POZN.: V SŘ jde o obecná ustanovení nejen z části II., ale i části III.

Řízení o přestupcích

= **procesní vztah** mezi „**státem**“ (řízení vede se u ÚSC vede v přenesené působnosti) **a obviněným**.

Obsahem - mj. zajištění **práva na spravedlivý proces**.

Účelem řízení - zjištění, zda:

- a) se skutek stal,
- b) je skutek přestupkem a
- c) jej spáchal obviněný (x zastavení řízení)

Pokud ano, **rychlé** uložení **spravedlivého** (přiměřeného) trestu.

Úprava řízení o přestupku v ZOP (*pojmy a instituty, subjekty stádia řízení*): I.

/Zvláštnosti procesní – vycházejí z hmotněprávní úpravy/:

Příslušnost

- věcná :

- obecní úřad obce s rozšířenou působností („zbytková“ klauzule),
- komise pro projednávání přestupků,
- zvláštní případ tzv. systémové podjatosti - u ÚSC, či člena zastup.

- **místní** - forum acti.

+ **Přenos příslušnosti - VP smlouvou** – na obce s PÚ či s RP, jen celou agendu.

Pozn.: **U obcí a krajů** – jde o výkon přenesené působnosti.

Doručování

- Lze veřejnou vyhláškou (pouze oznámení, nikoliv celou písemnost)
- přímo účastníkovi pro případ mj. obstrukce zmocněnců.

Řízení o přestupku

II.

Účastníci řízení:

- Obviněný z přestupku – stává se jím oznámením zahájení řízení (právo na obhajobu, presumpce nevinny);
- Poškozený (posílena práva);
- Vlastník věci, která může být zabrána

Další osoby vystupující v řízení:

- Osoba přímo postižená spácháním přestupku – pouze s jejím souhlasem, nastavena procesní práva);
- Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného (důkladněji řešen vztah), úloha OSPOD.
- *+ ochrana osob vystupujících v řízení /§72a/*
- *+ nepřípustné zastoupení /§ 72b/*
- **Postup před zahájením řízení**
- *Oznamování* přestupku (policie, jiný správní orgán);
- *Součinnost* Policie ČR nebo správních orgánů s příslušným SO (*+ nově v § 75 odst. 2 a 3, vč. vyrozumění OSPODu*);
- *Odložení věci* (řízení se nekoná, není překážkou *rei iudicatae*).

Řízení o přestupku III.

Průběh řízení :

- **Překážky řízení** (obvinění z totožného přestupku - za skutek, kde je již zahájeno řízení přestupkové nebo trestní, nebo res iud. - o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto stanovenými způsoby v jiném řízení – odst. 2 - materiální pojetí tohoto rozhodnutí).
- **Zahájení řízení :**
 - ✓ *oficialita:* **z moci úřední – vždy;** oznámením o zahájení podezřelému /musí obsahovat popis skutku a předběžnou právní kvalifikaci/,
 - ✓ + *se souhlasem osoby přímo postižené* u stanovených druhů přestupků /srov. např. § 7 a 8 z.č.251/2016 Sb./;
- **Ústní jednání** – na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; i bez požádání – je-li nezbytné pro zjištění stavu věci;

Řízení o přestupku

IV.

- **Dokazování**, vč. výsledku obviněného; účastníci – právo klást otázky;
+ omezení, resp. šetrně – u osob mladších 15 let.

Řízení navazující na kontrolu - skutečnosti zjištěné při kontrole jako jediný podklad.

- **Zajišťovací prostředky:**

- ✓ **Záruka za splnění povinnosti;**
- ✓ **Zrušení, zánik a přeměna právnické osoby** - SO rozhodnutím zakáže, má-li důvodné podezření... ;
- **Přerušeni řízení** - také tehdy, byla-li podána kasační stížnost, + nenárokově – důvody.
- **Zastavení řízení** - rozlišení: - **důvody věcné**, rozhoduje-li se o merituu věci = překážka věci pravomocně rozhodnuté (usnesením = lze se odvolat),
 - **důvody ostatní** – usnesení se pouze poznamená do spisu.

Řízení o přestupku V.

▪ *Zvláštní druhy řízení:*

- ✓ **společné řízení** /spec. forma oproti SŘ/ (obligatorní, pokud ze stejné oblasti a týž SO);
- ✓ **adhezní řízení (řízení o náhradě škody a bezdůvodném obohacení**
 - SO rozhodne zcela nebo zčásti, nebo odkáže na soud...
 - + event. **dohoda o „narovnání“** - správní orgán *rozhodnutím schválí* dohodu mezi obviněným a poškozeným („odklon“).

Rozhodnutí o přestupku - do právní moci - presumpce nevin. Kde uznán vinným – *ve výrokové části další náležitosti* oproti rozhodnutí dle SŘ - zejm. popis skutku, právní kvalifikace, ...

Lhůta pro vydání rozhodnutí – bezodkladně, jinak obecná 60 dnů.

Náklady řízení - paušální částka; rovněž právo poškozeného žádat.

Řízení o přestupku VI.

Možné (=přípustné) *způsoby skončení zahájeného řízení o přestupku:*

- **předáním věci** - orgánu činnému v TŘ, či jinému orgánu u osob dle § 4 odst. 4 a 5, nebo příslušnému SO ,
- **vydáním rozhodnutím**, kterým se obviněný *uznává vinným* z přestupku či je uznán vinným jako právní nástupce,
- resp. vydáním rozhodnutí *o schválení dohody o narovnání*.
- **zastavením řízení** usnesením, či usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

Řízení o přestupku VII.

Zkrácená řízení:

- **Příkaz** - tresty, s výjimkou zveřejnění rozhodnutí. Odpor do 8 dnů. Zákaz změny v neprospěch obviněného.
- **Příkaz na místě** (pouze formou pokuty, „napomenutí“ nelze); příkazový blok.
Podmíněno souhlasem. Přezkumné řízení do 6 měsíců /§ 101/. Avšak – „nestačí-li domluva“ (z.č. 285/18 Sb.).

Specifika přezkumu v rámci správního řízení:

Řízení o odvolání

- právo podat odvolání - vázáno na (rozsah) účastenství,
- Odvolání má *vždy odkladný účinek, nelze jej vyloučit*,
- *neplatí koncentrace řízení* - na rozdíl od § 82 odst. 4 SŘ,
- *přezkum v plném rozsahu* - úplná revize, na rozdíl od § 89 odst. 2 SŘ,
- *zákaz reformace in peius*,
- *beneficium cohaesionis* – akceptovaný důvod odvolání prospívá též jinému účastníkovi.

Postupy po právní moci rozhodnutí:

- **Nové rozhodnutí:** - upuštění od zbytku trestu zákazu činnosti,
- zrušení podmíněného upuštění od uložení trestu;
- **Přezkumné řízení** - subj. lhůta 3 měsíce, obj. 3 roky.
Důvodem je m.j. zásada ne bis in idem.
- **Přezkum příkazu na místě** - do 6 měs. od práv. moci.
- A také - **přechod úhrady pokuty** na právního nástupce.

Správní delikty a soudní ochrana

- čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod
- *„každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli **trestního obvinění** proti němu.“*
- Výklad pojmu trestní obvinění – tzv. *kritéria Engel* (ESLP):
 - (1) vnitrostátní kvalifikace deliktu, (2) charakter obvinění (deliktu), (3) povaha a stupeň přísnosti sankce.

Správní delikty a soudní ochrana

Ústavní základ:

Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod:

*„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se **obrátit na soud**, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*

- tzv. **generální přezkumná klauzule**.

Správní delikty a soudní ochrana

Soudní přezkum správních rozhodnutí ve věcech správního trestání se uskutečňuje **ve správním soudnictví** – soudnictví veřejného práva.

Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (s. ř. s.)

Soustava soudů: - *krajské soudy* (přestupky samosoudce do 100.000 Kč, jinak senát) – žaloba proti rozhodnutí,
- *Nejvyšší správní soud* - mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost.

Správní delikty a soudní ochrana

Znaky úpravy:

- *Subsidiarita* správního soudnictví (§ 5 s. ř. s.)
- *Vázanost skutkovým a právním stavem* ke dni rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)
- *Plná jurisdikce* správního soudnictví (§ 77 odst. 2 s. ř. s.)
- *Moderační právo soudu* (§ 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s.).

Správní delikty a soudní ochrana

Subsidiarita (následnost) správního soudnictví:

Projev systému brzd a vyvažování - *přezkum výstupů moci výkonné* (veřejné správy) ze strany moci soudní.

Jde o *kontrolu* správních rozhodnutí

- *nikoliv nahrazování* veřejné správy mocí soudní.

Nejdříve je *třeba vyčerpat prostředky ochrany*, které nabízí sama veřejná správa (tzn. *řádné opravné prostředky*), teprve potom se lze se žalobou obrátit na správní soud.

Správní delikty a soudní ochrana

Z § 75 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že *soud má být vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu.*

Zákonnost napadeného rozhodnutí se přezkoumává podle právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu.

Podle rozsudku NSS 29. 6. 2005, č.j. 6 A 102/2001 – 59 (č. 690/2005 Sb. NSS):

„...soud při přezkoumání rozhodnutí není vázán ustanovením zákona, které k jeho návrhu Ústavní soud zrušil pro rozpor s Ústavou.“

Správní delikty a soudní ochrana

Uplatnění pravidla **retroaktivity** *ve prospěch pachatele*:

Rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č.j. 2 As 9/2008- 77, publikovaný pod č. 1684/2008 Sb. NSS:

„Povinnost soudu přihlídnout při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí nejen k hmotněprávní úpravě deliktní odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě, platné a účinné v době rozhodování soudu, je-li to pro pachatele příznivější.“

Správní delikty a soudní ochrana

Požadavek **plné jurisdikce** vyjádřený v § 77 odst. 2 s. ř. s., spočívá v tom, že **soud nepřezkoumává jen právní posouzení věci**, ale **i její skutkový stav**.

- Soud není vázán skutkovými zjištěními a právními závěry správních orgánů:

*„§ 77 odst. 2 věty první s. ř. s. je faktickou transpozicí požadavku tzv. „**plné jurisdikce**“ ... Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ... **Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem** a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat **jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám**. Soudem prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží. V případech, kdy soud přistoupí k vlastnímu dokazování, tedy opakuje důkazy provedené již předtím správním orgánem, nebo provede důkazy jím dosud neprovedené ...“*

Podle rozsudku NSS č.j. 1 As 32/2006-99 (č.1275/2007 Sb. NSS)

Správní delikty a soudní ochrana

- K **přezkumu správních deliktů** obecně, a jejich členění:

„Stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt")..“ - § 41 s.ř.s.

- K **moderačnímu právu** soudu (§ 65 odst. 3 s.ř.s.):

„Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.“

Konkrétně upraveno - § 78 odst. 2 s. ř. s. :

Správní delikty a soudní ochrana

§ 78 odst. 2 s. ř. s.:

„Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí ..., ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

POZN.: **Zákonné meze snížení** – srov. s moderační pravomocí správního orgánu (mimoř. snížení výměry pokuty - § 44 ZOP).

Prameny:

- Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 411 – 449,