

- Přestupky na úseku obrany České republiky – zákona č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Přestupky na úseku správy a ochrany státních hranic – zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky.
- Aj.

3.5. Přestupkové právo procesní

3.5.1. Řízení o přestupku – obecná charakteristika, jeho specifika a principy

Z úvodních kapitol již víme, že základním ústavněprávním principem nejen pro oblast správního trestání, ale výkonu vrchnostenské veřejné správy vůbec, je princip zákonnosti (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Pro oblast správního práva trestního daný princip naplňuje především zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.⁶⁶ Procesním protějškem této hmotněprávní zásady je pak **princip řádného zákonného procesu** (*nullus processus criminalis sine lege*), jenž znamená, že proti nikomu nesmí být vedeno řízení o správním deliktu jinak než ze zákonných důvodů a pouze způsobem, který stanoví zákon.⁶⁷ Sankce za správní delikt může, resp. musí být uložena pouze takovým orgánem a v takovém procesu, který je stanoven a upraven zákonem.

Pokud aplikujeme výše uvedené na přestupky jakožto jeden z druhů správních deliktů, je nutno konstatovat, že zjištění, zda byl spáchán přestupek, kdo je vinen jeho spácháním a komu bude uložen správní trest, vyžaduje nezbytně stanovení určitého procesu, postupu, a to zákonem. Tímto zákonem stanoveným postupem projednání a rozhodnutí o přestupku je **řízení o přestupku** neboli přestupkové řízení. Hmotněprávní úprava přestupků je tak nezbytně doplněna vlastním veřejnoprávním procesním režimem pro potřeby autoritativní aplikace norem správního práva trestního a rozhodování

⁶⁶ Podrobněji k této zásadě ve vztahu ke správním deliktům srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 6 A 173/2002-33.

⁶⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vyd. C. H. Beck, Praha, 2009, s. 446.

o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského působení v konkrétní věci – ve věci viny a trestu za přestupek.

Řízení o přestupku lze charakterizovat jako **zvláštní druh správního řízení**. Jde tedy svou podstatou o správní řízení, pro které stanoví zvláštní zákony – v určitých aspektech – odchylnou právní úpravu od obecné úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu, a to s ohledem na specifika a potřeby tohoto řízení a norem v něm aplikovaných. Na řízení o přestupku se proto správní řád aplikuje pouze subsidiárně, tj. v souladu s dikcí § 1 odst. 2 správního řádu, podle kterého se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Zvláštním zákonem upravujícím odchylky od úpravy správního řádu ve vztahu k řízení o přestupcích je především zákon o odpovědnosti za přestupky, konkrétně pak jeho část třetí nazvaná „Řízení o přestupcích“. Tento **zákon je v poměru speciality ke správnímu řádu**, tudíž se v přestupkovém řízení souběžně postupuje přednostně dílem podle úpravy zvláštní – obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky – a ve zbytku návazně podle úpravy obecné – podle správního řádu.

Skutečnost, že přestupkové řízení je zvláštním druhem řízení, kdy zákon o odpovědnosti za přestupky, popř. další zvláštní zákony stanoví odchylky od obecné úpravy ve správním řádu, je dán především podstatou, smyslem a funkcemi realizace správně-trestní pravomoci ze strany veřejné správy, která spočívá především v naplnění prvku prevence a represe, příp. i reparace. Je třeba, aby v řízení byl na jednu stranu chráněn veřejný zájem na postihování protiprávních jednání a spravedlivém potrestání jejich pachatelů, na stranu druhou je nezbytné zajistit obviněnému realizaci všech práv, jež mu přísluší a jež zaručuje česká i mezinárodněprávní úprava. Úprava řízení ve správním řádu není schopna postihnout všechna tato specifika, neboť je koncipována jako úprava postihující velké množství různých řízení a procesních postupů realizujících se v nejrůznějších oblastech výkonu veřejné správy. „*Správní řád totiž představuje obecný procesněprávní předpis, který svojí povahou nemusí odpovídat všem formám správních řízení; v konkrétním případě se proto může jevit – podle povahy věci – jako užitečné upravit některé typy správních řízení zvláštním způsobem. Ústavní soud přitom konstatuje, že – z ústavněprávního hlediska – je zásadně v dispozici zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým.*“⁶⁸

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

V řízení o přestupku proto správní orgán nemůže postupovat jen podle správního řádu, který obsahuje pouze obecnou úpravu, ale současně ani jen podle zvláštních zákonů, které sice reflektují potřeby správně-trestního řízení a stanoví příslušné odchylky či doplnění k obecné úpravě, nicméně nepokrývají v plném rozsahu úpravu celého řízení o přestupcích, což ostatně není ani potřebné a ani žádoucí. Tyto důvodné odchylky od obecné úpravy buď nahrazují některá ustanovení z obecné úpravy, nebo je doplňují, rozšiřují, popř. naopak zužují.⁶⁹ Byť tato koncepce kombinace zvláštních předpisů a předpisu obecného je obtížnější pro aplikační praxi, jde o racionální přístup, a bezpochyby i vhodnější, než by bylo vytváření komplexních procesních úprav pro každé jednotlivé správní řízení či procesní postup.

Dále je třeba zdůraznit, že vedle zákona o odpovědnosti za přestupky stanoví **některá procesní specifika** a odchylky pro řízení o přestupcích i **další zvláštní zákony**, např. stavební zákon, vodní zákon, a další; mají však zpravidla charakter jednotlivostí. Tyto zákony jsou pak v poměru speciality ve vztahu k zákonu o odpovědnosti za přestupky, který je pak sám ve vztahu speciality ke správnímu řádu. Při řízení o přestupku je tedy třeba postupovat procesně vždy velice pečlivě a identifikovat všechny relevantní právní předpisy, které se budou na projednání přestupku aplikovat, a následně pak určit i jejich vzájemné vztahy a vazby a rozsah, v jakém se ten který zákon a jeho ustanovení na přestupkové řízení a jeho jednotlivé procesní instituty uplatní.

3.5.2. Subjekty přestupkového řízení

Subjekty přestupkového řízení rozumíme orgány veřejné moci, fyzické a právnické osoby, které mají vlastní vliv na průběh řízení a kterým dává zákon k uskutečnění tohoto vlivu určitá procesní práva, která mohou, nebo nemusejí realizovat, a zakládá procesní povinnosti.

Hlavními **subjekty přestupkového řízení** jsou jednak správní orgány, které přestupkové řízení vedou a rozhodují o spáchaném přestupku, o vině a trestu za něj, a účastníci přestupkového řízení. Mezi další subjekty přestupkového řízení patří osoby přímo postižené spácháním přestupku, svědci, znalci, tlumočníci a v přestupkovém řízení vedeném proti mladistvému jeho zákonný zástupce, opatrovník a orgán sociálně-právní ochrany dětí.⁷⁰

⁶⁹ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Leges, Praha, 2017, s. 25.

⁷⁰ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2008, s. 86.

A. Správní orgány

Přestupkové řízení vede **věcně a místně příslušný správní orgán**. Věcná příslušnost určuje správní orgán, který má z hlediska zákona působnost a pravomoc projednat přestupek, zatímco místní příslušnost určuje, který z věcně příslušných orgánů bude z hlediska jeho lokálního umístění příslušný k projednání přestupku. Funkční příslušnost pak určuje, který orgán v rámci hierarchie věcně příslušného správního orgánu bude přestupek projednávat.⁷¹

a) Věcná příslušnost

Věcná příslušnost správních orgánů k vedení přestupkového řízení je upravena v ustanovení § 60 odst. 1 a 2 zákona. Podle ustanovení § 60 odst. 1 zákona věcnou příslušnost správního orgánu k vedení přestupkového řízení obecně **stanoví zvláštní zákon**. To znamená, že k vedení přestupkového řízení jsou věcně příslušné i jiné orgány než ty, které jsou výslovně uvedeny v ustanovení § 60 odst. 1 a 2 zákona. Jedná se např. o jednotlivé inspekce, úřady práce podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, celní úřady podle zákona č. 242/2016 Sb., celního zákona, katastrální úřady podle zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona, krajské hygienické stanice podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, orgány Státní báňské správy podle zákona České národní rady č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, Národní archiv a oblastní archivy podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, Úřad pro ochranu osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, Český telekomunikační úřad podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a mnoho dalších orgánů.

Pokud však zvláštní zákon věcnou příslušnost k vedení přestupkového řízení nestanoví, je k jeho projednání věcně **příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností**. Ustanovení § 60 odst. 1 tedy upravuje **zbytkovou věcnou příslušnost** k vedení přestupkového řízení pro případy, kdy zvláštní zákon věcnou příslušnost neupravuje.

Obecní úřady obcí vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu vedou řízení o **přestupcích taxativně vyjmenovaných** v ustanovení § 60 odst. 2 zákona. Jedná se o přestupky proti pořádku v územní samo-

⁷¹ Tamtéž, s. 87 a násl.

správě, veřejnému pořádku, občanskému soužití a proti majetku. Tyto přestupky, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, svým charakterem spadají do rámce odpovědnosti obce za ochranu veřejného pořádku podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“).

Ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 zákona je nadto ve zvláštních zákonech zakotvena **věcná příslušnost obecních úřadů k vedení řízení i o dalších přestupcích**, např. příslušnost k vedení řízení o přestupcích na úseku lázeňství podle zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů. Není však vyloučeno, aby zvláštní zákon stanovil věcnou příslušnost k projednání některých přestupků jen některým obcím. Např. věcná příslušnost k projednání přestupků na úseku matrik, jména a příjmení je svěřena pouze obcím, které jsou matričním úřadem a které jsou vypočteny ve vyhlášce č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení. Byl-li tedy přestupek spáchán v „nematriční“ obci, provede řízení o tomto přestupku matriční úřad, do jehož správního obvodu tato obec spadá.⁷²

Zákon sice přímo nehovoří o tom, že by přestupkové řízení vedly pověřené obecní úřady, protože tyto spadají do množiny obecních úřadů podle ustanovení § 60 odst. 2 zákona, podle ustanovení § 60 odst. 1 zákona však může věcnou příslušnost pověřených obecních úřadů k vedení přestupkového řízení stanovit zvláštní zákon. Příkladem je ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech.

V územně členěných statutárních městech věcnou příslušností obecních úřadů k vedení přestupkového řízení disponují **úřady městských obvodů či městských částí**. Pokud jde o věcnou příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, tou disponují **magistráty**. Nicméně statutární město může podle ustanovení § 130 písm. c) zákona o obcích prostřednictvím statutu, který má formu obecně závazné vyhlášky a kterým se uspořádávají vnitřní poměry jeho správy, věcnou příslušnost magistrátu k vedení přestupkového řízení svěřit úřadům městských obvodů či městských částí.

V hlavním městě Praze věcná příslušnost k vedení přestupkového řízení příslušející obecním úřadům náleží úřadům městských částí s tím, že úřadům městských částí přísluší projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě jen ve věcech, které jsou jim svěřeny. Věcná příslušnost obecních úřa-

⁷² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

dů obcí s rozšířenou působností přísluší jenom těm úřadům městských částí, u nichž to stanoví Statut hlavního města Prahy.⁷³

b) Funkční příslušnost

Funkční příslušnost správních orgánů k vedení přestupkového řízení je upravena v ustanovení § 61 odst. 1 až 3 zákona. Podle ustanovení § 61 odst. 1 zákona starosta obce může zřizovat jako zvláštní orgán obce **komisi k projednávání přestupků** (dále jen „komise“), přičemž komise může projednávat pouze přestupky proti pořádku ve státní správě, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku a další přestupky, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Při jejím zřízení starosta obce určí, zda komise bude rozhodovat o všech těchto přestupcích, nebo pouze o některých z nich. Pokud starosta obce určí, že o některých z těchto přestupků komise rozhodovat nebude, bude o nich rozhodovat obecní úřad jakožto další orgán obce. Určení funkční příslušnosti tedy souvisí s rozhodnutím starosty obce o tom, zda komise bude projednávat a které přestupky z výše uvedené množiny. Za stejných podmínek může komisi zřídit starosta městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo starosta městské části hlavního města Prahy. Při projednávání přestupků má komise postavení správního orgánu, který má všechny zákonem stanovená procesní práva a povinnosti.⁷⁴

Na tomto místě je nutné zdůraznit, že k projednávání přestupků patřících do působnosti obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou přenesenou působností je věcně příslušný jen tento obecní úřad. Z ustanovení § 61 odst. 1 písm. b) a c) zákona o obcích totiž vyplývá, že přenesená působnost pověřeného obecního úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností je vykonávána jen těmito obecními úřady. **Projednání přestupků patřících do působnosti těchto obecních úřadů tedy nelze svěřit do působnosti komisí.** Komise zřízené u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a pověřených obecních úřadů by mohly projednávat jen přestupky proti pořádku v územní samosprávě, veřejnému pořádku, občanskému soužití a proti majetku vymezené v ustanovení § 60 odst. 2 zákona, které tyto pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají

⁷³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2011, s. 285–286.

⁷⁴ Tamtéž.

na úrovni obecních úřadů vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu.

V ustanovení § 61 odst. 2 je dále uvedeno, že předsedu komise a další její členy **jmenuje a odvolává na základě svého uvážení starosta obce**. Do funkce předsedy komise může být starostou obce podle ustanovení § 111 zákona jmenována pouze osoba, která má dokončené vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Nemá-li osoba toto vzdělání, musí mít vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra, přičemž zajištěním zkoušky může Ministerstvo vnitra pověřit jím zřízenou státní příspěvkovou organizaci.⁷⁵

V ustanovení § 61 odst. 3 zákona je uvedeno, že **komise má lichý počet členů**, aniž by uvádělo cokoli o jejím jednání a rozhodování o přestupku. Pro jednání komise je tak nutné subsidiárně použít ustanovení § 134 správního řádu o řízení před kolegiálním orgánem, které stanoví, že řízení před tímto orgánem vede jeho předseda, který vydává usnesení samostatně, vyjma usnesení o tom, zda osoba je, či není účastníkem řízení, a usnesení o zastavení řízení, jakož i o úkonu, který není rozhodnutím. Komise rozhoduje hlasováním, přičemž je způsobilá se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina jejích členů, a toto usnesení je přijato nadpoloviční většinou hlasů. **Hlasování** řídí předseda komise, který hlasuje až naposled. O hlasování se sepíše protokol, který podepíší všichni členové komise a osoba, která ho sepsala. Při nahlížení do spisu není možno nahlížet do tohoto protokolu. Komise za účelem upravení postupu řízení vydává jednací řád.⁷⁶

Jestliže nebyla starostou obce nebo městského obvodu či městské části územně členěného statutárního města komise k projednávání přestupků zřízena, je k vedení přestupkového řízení příslušný obecní úřad, pověřený obecní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, úřad městského obvodu či městské části územně členěného statutárního města.

Struktura úřadů se odlišuje především v závislosti na velikosti obce. U malých obcí, kde obecní úřad nemá žádné zaměstnance a má pouze starostu ve svém čele, by přestupky fakticky řešil přímo starosta obce. U větších obcí rada obce může podle ustanovení § 109 odst. 2 zákona o obcích zřídit na obecním úřadu odbory a oddělení, a to vydáním organizačního řádu obecního úřadu

⁷⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷⁶ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2011, s. 284–285.

podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích. Tyto odbory nebo oddělení mohou být vnitřním řádem obce pověřeny k projednávání přestupků, které spadají do jejich agendy, nebo může být zřízen společný speciální odbor určený pro projednávání všech přestupků. Nelze vyloučit ani kombinaci obou variant, kdy pouze některé přestupky projednávají specializované odbory, a ostatní přestupky projednává přestupkový odbor. Pověřit projednáváním přestupků lze i jednotlivého zaměstnance úřadu.⁷⁷

c) Místní příslušnost

Místní příslušnost správních orgánů k vedení přestupkového řízení, kterou můžeme chápat jako **vztah mezi místem spáchání přestupku a správním orgánem, který ho má projednat**,⁷⁸ je upravena v ustanovení § 62 odst. 1 až 4 zákona. Úprava místní příslušnosti správních orgánů k vedení přestupkového řízení podle ustanovení § 62 odst. 1 až 4 zákona se liší od obecné úpravy místní příslušnosti správních orgánů k projednání věci podle ustanovení § 11 odst. 1 správního řádu. Důvodem je praktická důkazní potřeba konat přestupkové řízení v blízkosti místa spáchání přestupku. Blízkost správního orgánu místu spáchání přestupku se pozitivně projevuje zejména při realizaci ohledání místa spáchání přestupku a předvolání účastníků přestupkového řízení či svědků přestupku, což ve svém důsledku ovlivňuje i délku přestupkového řízení.

V ustanovení § 62 odst. 1 zákona je upraveno obvyklé kritérium místní příslušnosti správního orgánu k vedení přestupkového řízení, kterým je místo spáchání přestupku, tzn., že **k řízení je místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán**. Takové kritérium je však nevhodné nebo neaplikovatelné v případě spáchání přestupku mimo území České republiky nebo v případě tzv. distančního přestupku, kdy nelze zjistit místo jeho spáchání, ale je zřejmé místo, kde přestupek vyšel najevo. Z toho důvodu jsou v ustanovení § 62 odst. 2 a 3 zákona upravena pomocná kritéria odkazující na zjistitelné skutečnosti, u kterých lze předpokládat přímý vztah ke spáchání přestupku a tím i ke správnímu obvodu správního orgánu. Jedná se zejména o **adresu trvalého pobytu** nebo **adresu sídla podezřelého**. V ustanovení § 62 odst. 2 a 3 zákona je tedy uvedeno, že nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle místa spáchání přestupku nebo byl-li

⁷⁷ Tamtéž, s. 277.

⁷⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2011, s. 287.

přestupek spáchán v cizině a podezřelý z přestupku je státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, je k řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl trvalý pobyt, a pokud je podezřelý z přestupku právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo, nebo zde vykonává svoji činnost, nebo zde má svůj nemovitý majetek, je k řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl sídlo, vykonává nebo vykonával svoji činnost, nebo má nebo měl svůj nemovitý majetek.⁷⁹

d) Spory o příslušnost

I přes zákonem stanovená pravidla určení věcné a místní příslušnosti mohou mezi správními orgány vykonávajícími působnost na úseku postihování přestupků vzniknout o věcnou a místní příslušnost spory. V případě, že se několik správních orgánů považuje za věcně příslušné k vedení přestupkového řízení v téže věci (mluvíme o tzv. **pozitivním kompetenčním konfliktu**), jsou to podle ustanovení § 133 odst. 2 správního řádu povinny bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost podle ustanovení § 133 odst. 3 správního řádu ústřední správní úřady, které jsou těmto správním orgánům nadřízeny. Naopak v případě, kdy se žádný správní orgán nepovažuje za věcně příslušný k provedení řízení (mluvíme o tzv. **negativním kompetenčním konfliktu**), může ten, kdo by byl jeho účastníkem, nebo správní orgán podat podle ustanovení § 133 odst. 4 správního řádu a podle ustanovení § 98 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, žalobu k soudu.^{80, 81}

Co se týče sporů o místní příslušnost, postup jejich řešení je upraven v ustanovení § 62 odst. 4 zákona, ve kterém je uvedeno, že nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle ustanovení § 62 odst. 1 až 3 zákona nebo je-li místně příslušných více správních orgánů, přestupkové řízení provede správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo, resp. se projevíly negativní účinky skutku, v němž je přestupek spatřo-

⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸⁰ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2008, s. 93–95.

⁸¹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2015, s. 603–605.

ván. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí podle ustanovení § 11 odst. 4 správního řádu místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží. Spory o místní příslušnost mohou vznikat zejména v případech právnických osob, kdy tzv. pomocná kritéria podle ustanovení § 62 odst. 3 zákona, tj. umístění majetku nebo místo výkonu činnosti, mohou vést k určení více místně příslušných správních orgánů.^{82, 83, 84}

e) Změny příslušnosti

Věcná a místní příslušnost správního orgánu se vždy posuzuje k okamžiku zahájení přestupkového řízení, a jestliže by došlo v jeho průběhu ke změně okolností rozhodných pro určení místní nebo věcné příslušnosti co do stupně, dokončí přestupkové řízení podle ustanovení § 132 správního řádu ten správní orgán, který k němu byl původně příslušný.⁸⁵

Příslušná ustanovení správního řádu, zákona o obcích a zákona samotného však stanoví případy změn věcné nebo místní příslušnosti správního orgánu, a to jak před zahájením přestupkového řízení, tak i v jeho průběhu, které modifikují obecné pravidlo podle ustanovení § 132 správního řádu. Podle ustanovení § 131 odst. 6 správního řádu by se však mělo dbát, aby změny věcné a místní příslušnosti správních orgánů nezatěžovaly účastníky přestupkového řízení více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo, a aby se tak dělo jen v odůvodněných případech. **Ke změně věcné a místní příslušnosti může dojít:**

- a) **veřejnoprávní smlouvou**, kdy obec může na smluvním základě přenést svou povinnost zajišťovat přestupkovou agendu na jinou obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, a to tak, že s ní podle ustanovení § 63 odst. 1 a 2 zákona o obcích uzavře veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě tato obec bude pro ni vykonávat přestupkovou agendu. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je potřeba souhlasu krajského úřadu. Tato smlouva musí být bezodkladně poté, co byla uzavřena, zveřejněna na úředních deskách úřadů, které spolu uzavřely veřejnoprávní smlouvu, po dobu 15 dnů. Současně se zveřejní ve Věstníku

⁸² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸³ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2008, s. 93–95.

⁸⁴ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2015, s. 76–77.

⁸⁵ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2008, s. 96.

právních předpisů kraje. Stejným způsobem mohou podle ustanovení § 66a odst. 1 a 2 zákona o obcích postupovat i obce s rozšířenou působností, které mohou uzavřít tuto smlouvu s jinou obcí s rozšířenou působností v obvodu jednoho krajského úřadu. K uzavření této smlouvy je ovšem třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které ho vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem;

- b) **rozhodnutím Ministerstva vnitra**, kdy obec s pověřeným obecním úřadem může podle ustanovení § 66b odst. 3 zákona o obcích Ministerstvu vnitra podat s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí s rozšířenou působností návrh, aby ministerstvo svým rozhodnutím delegovalo výkon přestupkové agendy z obce s rozšířenou působností na tuto obec s pověřeným obecním úřadem. Žádost se podává nejpozději do 15. ledna kalendářního roku a toto rozhodnutí uvedeného ministerstva může nabýt právní moci jen k 1. lednu kalendářního roku. Ministerstvo současně rozhodne o převodu příspěvku na výkon této činnosti. Toto rozhodnutí se nevydává na základě správního řádu a zveřejní se na úředních deskách obou uvedených obecních úřadů nejméně po dobu 15 dnů a rovněž ve Věstníku právních předpisů kraje;
- c) **atrakcí**, kdy podle ustanovení § 131 odst. 1 správního řádu nadřízený správní orgán na podnět účastníka řízení nebo příslušného správního orgánu může věc převzít namísto podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, jestliže: a) by přestupkové řízení bylo mimořádně obtížné a k jeho řešení by bylo zapotřebí mimořádných odborných znalostí, b) by šlo o přestupkové řízení s velkým počtem účastníků, nebo c) by se jednalo o věc, která by výrazně ovlivnila právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů. Důsledkem atrakce je, že o věci rozhodne nadřízený správní orgán, který v daném případě bude pak rozhodovat jako orgán prvorostupňový a o odvolání proti jeho rozhodnutí by rozhodovalo věcně příslušné ministerstvo, tedy že se celé řízení přesune o jednu instanci výše. Atrakce je aplikovatelná i podle ustanovení § 80 správního řádu jako prostředek ochrany před nečinností příslušného správního orgánu;
- d) **delegací**, kdy podle ustanovení § 131 odst. 2 správního řádu nadřízený správní orgán na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka může usnesením pověřit k projednání věci jiný věc-

- ně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, a to u věci, u které ovlivní právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu;
- e) **ochranou před věcně a místně příslušným správním orgánem, který neplní svoje povinnosti** stanovené právními předpisy na úseku postihování přestupků a ani nezajistí jejich plnění jiným způsobem, např. uzavřením veřejnoprávní smlouvy. V tomto případě může krajský úřad podle ustanovení § 65 zákona o obcích rozhodnout, že činnost na úseku postihování přestupků bude na místo tohoto správního orgánu vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří, a současně rozhodnout o převodu příspěvku na tuto činnost. Krajský úřad vydá v přenesené působnosti rozhodnutí, které zveřejní nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu, který neplnil tuto svou povinnost. V tomto řízení se nepostupuje podle správního řádu. Výše uvedené platí i pro obecní úřad obce s rozšířenou působností s tím rozdílem, že rozhodnutí vydává Ministerstvo vnitra, které podle ustanovení § 66b odst. 1 zákona o obcích pověří jiný obecní úřad s rozšířenou působností touto činností. Uvedené rozhodnutí toto ministerstvo vydá do 60 dnů ode dne, kdy se dozví o neplnění této povinnosti. Takovéto rozhodnutí se zveřejní na úřední desce obecního úřadu s rozšířenou působností, jež neplnil svou zákonnou povinnost, a na úředních deskách obecních úřadů v jeho správním obvodu, a to nejméně po dobu 15 dnů, a zveřejní se ve Věstníku právních předpisů kraje;
- f) **z důvodu podjatosti a vyloučení všech úředních osob nebo členů orgánu**, který rozhoduje ve sboru, z rozhodování. Jestliže nastane tato situace, pak nadřízený správní orgán usnesením podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu pověří k projednání a rozhodnutí o přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu;
- g) v situaci, kdy je podle ustanovení § 63 odst. 1 zákona **podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení** o tomto přestupku, nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení

o tomto přestupku. Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu usnesením podle ustanovení § 63 odst. 2 pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku;

- h) z **důvodu vhodnosti**,⁸⁶ kdy podle ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu místně příslušný správní orgán může věc usnesením **postoupit** i v jiných případech. Postupující správní orgán je povinen vyžádat si předchozí souhlas správního orgánu, jemuž má být věc postoupena. Předchozího souhlasu není třeba v případech, kdy má žadatel v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje.^{87, 88, 89}

f) Předání věci

Před zahájením nebo i v průběhu přestupkového řízení může dojít i k předání věci, které je upraveno v ustanovení § 64 odst. 1 až 3 zákona. Institut předání věci podle ustanovení § 64 odst. 1 až 3 zákona je spojen s povinností správního orgánu zkoumat otázku své věcné a místní příslušnosti k projednání přestupku, a to jak před zahájením, tak i v průběhu přestupkového řízení. Pokud by správní orgán došel k závěru, že k projednání přestupku pří-

⁸⁶ V oblasti změny příslušnosti z důvodu vhodnosti došlo k významné změně oproti předchozí právní úpravě. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích totiž obsahoval speciální právní úpravu zakotvenou v ustanovení § 55 odst. 3, ve kterém bylo uvedeno, že: „Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje.“ Postupující správní orgán si tak nebyl povinen vyžádat předchozí souhlas správního orgánu, jemuž měla být věc postoupena. V účinném zákoně jakákoliv speciální právní úprava změny příslušnosti z důvodu vhodnosti absentuje.

⁸⁷ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2008, s. 96–99.

⁸⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2011, s. 283.

⁸⁹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2015, s. 593–600.

slušný není, musí bezodkladně věc předat tomu orgánu, který k projednání přestupku příslušný je.⁹⁰

Správní orgán proto podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) zákona **věc předá příslušnému orgánu činnému v trestním řízení**, nasvědčující-li zjištěné skutečnosti tomu, že protiprávní jednání, které projednává, **je trestným činem**. Pokud by posléze orgán činný v trestním řízení dospěl k závěru, že se o trestný čin nejedná a věc odevzdal nebo postoupil podle ustanovení § 159a odst. 1 písm. a) nebo ustanovení § 222 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, příslušnému správnímu orgánu zpět, předchozí předání nebrání vedení přestupkového řízení v této věci.

Podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) správní orgán **dále předá věc k disciplinárnímu řízení poslance nebo senátora, pokud skutek, který má znaky přestupku, nelze jako přestupek projednat**. Obdobně se bude postupovat v případě **příslušníků bezpečnostních sborů, osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci a osob, které se jednání majícího znaky přestupku dopustily během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence**. Všechny tyto důvody předání věci navazují na ustanovení § 4 a § 5 písm. a) až c) zákona, které vymezuje skupiny osob, které jsou vyloučeny z jeho osobní působnosti. Pokud taková osoba přestane být osobou vyloučenou z osobní působnosti zákona, je možné skutek projednat jako přestupek podle tohoto zákona a předchozí předání věci nezaloží překážku věci rozhodnuté.

Podle ustanovení § 64 odst. 2 zákona, které je speciálním k ustanovení § 12 správního řádu, správní orgán dále věc bezodkladně předá věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, pokud není věcně nebo místně příslušný. Správní orgán, jemuž byla věc předána, může podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona věty druhé využít podkladů shromážděných při předchozím postupu správním orgánem, který mu věc předal, pokud to není na újmu práv účastníků přestupkového řízení. Správní orgán, jemuž byla věc předána, nejprve posoudí, zda je k projednání přestupku věcně a místně příslušný. Pokud by správní orgán, kterému byla věc předána, došel k závěru, že správní orgán, který mu věc postoupil, ustanovení § 64 odst. 2 zákona nesprávně aplikoval, došlo by ke sporu o věcnou a místní příslušnost, který by se řešil výše uvedeným způsobem.

Podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona správní orgán, který věc předal, o jejím předání vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu. Pokud již

⁹⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2011, s. 335.

došlo k zahájení přestupkového řízení správním orgánem, který věc předal, je ve všech výše zmíněných případech předání věci vydáním usnesení o předání věci přestupkové řízení u tohoto správního orgánu ukončeno, aniž by bylo rozhodnuto o meritě věci, tj. o vině a správním trestu za spáchaný přešupek. **Předání věci bude prakticky představovat zaslání spisu včetně příloh**, tzn., že věcí je tedy třeba rozumět nejen skutek jako předmět řízení, ale též proběhnuvší procesní úkony, tedy projednávaný případ, spolu s průvodním dopisem, ve kterém předávající správní orgán odůvodní předání věci. V rámci předání věci může dojít rovněž například k předání uhrazené záruky za splnění povinnosti. Předání věci samo o sobě **nezakládá překážku věci rozhodnuté**. Tuto překážku může založit pouze rozhodnutí vydané v řízení před orgánem, jemuž byla věc předána.⁹¹

B. Účastníci přestupkového řízení

Jak bylo uvedeno výše, vedle správních orgánů tvoří další subjekt přestupkového řízení jeho účastníci. Jejich výčet je uveden v ustanovení § 68 písm. a) až c) zákona, podle kterého je účastníkem řízení **obviněný, poškozený** v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a **vlastník věci**, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty. Tento výčet podle ustanovení § 68 písm. a) až c) je **taxativní**, což znamená, že **postavení účastníka** přestupkového řízení **nelze přiznat žádným jiným osobám**. Co se týče jejich procesního ustanovení, ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu se jedná o účastníky hlavní.^{92, 93}

Jestliže v průběhu přestupkového řízení vzniknou pochybnosti o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení, tak ji správní orgán podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu považuje za účastníka řízení, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, vydá správní orgán usnesení, které oznamuje pouze této osobě, a ostatní účastníky řízení

⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹² K vymezení okruhu účastníků přestupkového řízení se ve svém rozsudku sp. zn. 8 As 60/2009 ze dne 30. 5. 2007 vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který došel k závěru, že: „Správní orgán je předně povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí...“

⁹³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2011, s. 338.