



PRÁVNICKÁ FAKULTA
UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE



FAKULTA SPRÁVNÍHO PRÁVA

**Řízení o přestupcích proti plynulosti a bezpečnosti
silničního provozu**

(se zaměřením na postupy prováděné před zahájením řízení a řízení v 1. stupni)

Diplomová práce

Tomáš Neuvirt



Vedoucí diplomové práce:
JUDr. Helena Prášková, CSc.

Praha, červen 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 25. června 2012

Tomáš Neuvirt

Poděkování

Tímto bych rád poděkoval všem, kteří mi v průběhu psaní mé diplomové práce pomáhali. Především pak JUDr. Heleně Práškové, CSc. za vedení mé práce a cenné rady, které mi poskytla, a dále všem svým blízkým za jejich podporu a důvěru.

Obsah

Seznam zkratk	3
1. Úvod	4
2. Pojem přestupku	6
3. Přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu	7
3.1. Právní úprava.....	7
3.2. Chráněné zájmy	8
3.3. Hranice trestněprávní odpovědnosti	9
4. Řízení o přestupcích obecně	11
5. Postupy prováděné před zahájením správního řízení	13
5.1. Podání vysvětlení.....	14
5.2. Možnost odepřít podání vysvětlení.....	16
5.2.1. Důsledky odepření podání vysvětlení na další průběh řízení.....	22
5.2.2. Obecná odpovědnost provozovatele vozidla	23
5.3. Odložení řízení	32
6. Subjekty řízení	38
6.1. Účastníci řízení.....	38
6.2. Orgány příslušné k projednání dopravních přestupků	42
7. Společné řízení	45
7.1. Obecně	45
7.2. Záznam trestných bodů do registru řidiče při projednání přestupků ve společném řízení	50
8. Projednání v prvním stupni.....	52
8.1. Zahájení řízení.....	52
8.2. Ústní jednání.....	55
8.3. Dokazování.....	58

8.3.1. Důkazní prostředky.....	59
8.3.2. Navrhování, provádění a hodnocení důkazů.....	62
8.3.3. Předmět dokazování.....	64
8.4. Formy ukončení řízení v 1. stupni.....	67
8.4.1. Zastavení řízení.....	67
8.4.2. Rozhodnutí o přestupku.....	68
8.5. Zvláštní formy řízení o přestupcích.....	73
8.5.1. Blokové řízení.....	74
8.5.3. Příkazní řízení.....	77
9. Závěr.....	79
Seznam literatury.....	81
Abstrakt.....	88
Resumé.....	90

Seznam zkratek

BGBL.	Bundesgesetzblatt
EŘ	zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) ve znění pozdějších předpisů
Listina	zákon č. 2/1993 Sb., usnesení České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
PojZ	zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví ve znění pozdějších předpisů
PřestZ	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů
Silniční zákon	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů
Trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník ve znění pozdějších předpisů
Zákon o povinném ručení	zákon č. 168/1999 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla ve znění pozdějších předpisů

1. Úvod

Doprava se stala nedílnou součástí našich životů. Pravidla silničního provozu si osvojují již nejmenší děti, a to jak od rodičů, tak i ve škole v rámci tzv. dopravní výchovy. Každý z nás je účastníkem silničního provozu v podstatě vždy, když vyjdeme na ulici. A vůbec přitom nezáleží, zda se pohybujeme pěšky, na kole či využíváme některé z motorových dopravních prostředků.

Znalost dopravních předpisů a jejich dodržování je dnes proto v naší společnosti nutností, bez které se neobejdeme. Tak, jak je tomu prakticky ve všech oborech práva, je třeba i v případě dopravy pravidla nejen stanovit, ale též jejich dodržování vyžadovat, kontrolovat a jejich porušení sankcionovat. Stanovení pravidel silničního provozu, jejich kontrola, vynucování a ukládání sankcí za jejich porušení je v kompetenci státu, který je při všech těchto činnostech povinen dodržovat práva a svobody zakotvená v Listině, stejně jako závazky vyplývající z mezinárodních smluv, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala.

Právě nutnost dodržovat tato práva, svobody a principy je důvodem existence správního řízení, v němž má obviněný z přestupku právo se k obvinění vyjádřit a předkládat tvrzení a důkazy svědčící o své nevině a v němž také musí správní orgán nade vší pochybnost prokázat, že daný přestupek byl skutečně spáchán, a kdo je jeho pachatelem. Řízení o přestupcích proti bezpečnosti plynulosti silničního provozu tak sice není zvláštním, skutečně svébytným druhem řízení, avšak řešení a projednávání dopravních přestupků má svá nezpochybnitelná specifika, na která bych chtěl v této práci upozornit.

Zároveň je třeba říci, že vzhledem k tomu, že se dopravní předpisy i řízení o přestupcích za jejich porušení týká každého z nás, je každá nedokonalost pravidel pro projednávání těchto přestupků, stejně jako nedůkladná práce správních orgánů při jejich aplikaci, rychle odhalena a následně mnohými zneužívána s cílem vyhnout se sankci za porušení dopravních předpisů. Každá snaha zákonodárce učinit těmto „nešvarům“ přítrž je pak vždy velmi pečlivě zkoumána ze všech možných úhlů a často je také předmětem posuzování Nejvyšších soudů, neboť na jedné straně se občané často nechtějí vzdát možnosti jednoduše uniknout trestu za spáchaný dopravní přestupek a na druhé straně se zákonodárce často snaží interpretovat základní práva a principy tak, aby to vyhovovalo právě jemu, bez ohledu na hodnoty, které jsou jimi chráněny.

Z tohoto pohledu je zajímavá novela silničního zákona č. 297/2011 Sb., která s účinností od 19. ledna příštího roku zavádí nový správní delikt provozovatele vozidla, jehož bude nově možné sankcionovat i za přestupek, kterého se prokazatelně nedopustil v případě, že se správnímu orgánu nepodaří zjistit skutečného pachatele.

Tato změna bude mít poměrně výrazné důsledky v rámci úkonů prováděných před zahájením samotného správního řízení, a stejně tak v rámci možnosti odepření výpovědi, pokud by provozovateli vozidla či osobě jemu blízké hrozil postih za dopravní přestupek. Právě rozboru této aktuální změny a důsledků, které s sebou přináší, bych chtěl ve své práci věnovat zvýšenou pozornost.

Vzhledem k rozsahu problematiky správního řízení a projednávání dopravních přestupků, a též vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce, jsem se rozhodl zaměřit se na proces řešení dopravních přestupků od samého počátku až do vydání prvostupňového rozhodnutí, a naopak opomenout opravné prostředky, jejichž výklad vyžaduje takový prostor, který jim v této práci bohužel nemohu poskytnout.

Téma jsem si vybral především proto, že jsem již dlouhá léta náruživým účastníkem silničního provozu, a též z juristického hlediska se o tuto problematiku zajímám. Proto věřím, že mám k dané problematice co říci a má práce bude hodnotným příspěvkem ke zvolenému tématu.

2. Pojem přestupku

Ustanovení § 2 odst. 1 PřestZ definuje přestupek jakožto „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů anebo o trestný čin“. Pojem přestupku je tedy založen na kombinaci materiálního znaku a formálních znaků a na kombinaci pozitivního a negativního vymezení¹.

Materiální znak přestupku vyjadřuje míru porušení či ohrožení zájmu společnosti, tedy jeho společenskou nebezpečnost. Stupeň společenské nebezpečnosti je významný faktor, který jednak odlišuje jednání, které sice naplňuje znaky přestupku, avšak přestupkem pro absenci společenské nebezpečnosti (materiálního znaku přestupku) není, od jednání, které sice naplňuje formální znaky přestupku, avšak míra jeho společenské škodlivosti je tak vysoká, že je na něj nutno nahlížet jako na trestný čin.

V případě formálního znaku přestupku rozlišujeme jednak obecné a jednak typové znaky přestupku. Obecné zákonné znaky jsou společné pro všechny přestupky a rozumíme jimi například věk, přičetnost pachatele či zavinění. Typové znaky charakterizují jednotlivé přestupky a odlišují je od sebe.

Pro spáchání přestupku je potom třeba naplnit jak materiální, tak formální znaky určitého přestupku, a to jak znaky obecné, tak typové. Přestupkem není jednání, které sice může ohrožovat nějaký zájem společnosti, avšak jeho skutková podstata není upravena v zákoně, ani jednání, které sice naplňuje znaky skutkové podstaty uvedené v zákoně, ale při jejich naplnění nedošlo k porušení ani ohrožení zájmů společnosti.

Zákon o přestupcích také výslovně upravuje tři okolnosti vylučující protiprávnost. Konkrétně v § 2 odst. 2 písm. a) PřestZ upravenou nutnou obranu, v § 2 odst. 2 písm. b) upravenou krajní nouzi a jednání na příkaz upravené v § 6 PřestZ. Jednání při naplnění podmínek některé z okolností vylučujících protiprávnost není přestupkem již v době konání tohoto činu. Od okolností vylučujících protiprávnost je třeba dále odlišit okolnosti způsobující zánik odpovědnosti upravené v § 20 PřestZ (uplynutí času k projednání přestupku a amnestie), které nastávají až po spáchání činu.

¹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 455 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

3. Přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu

3.1. Právní úprava

Pojem přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu (dále také jako „dopravní přestupky“) můžeme chápat různě. Někdo pod pojmem dopravní přestupky rozumí všechny přestupky související s provozem na pozemních komunikacích, které jsou upraveny hned v několika právních předpisech, jiní naopak pod tímto pojmem rozumí jen přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu upravené v § 125c Silničního zákona, kam byly přesunuty zákonem č. 133/2011 Sb., z PřestZ. I přes uvedenou novelu můžeme nadále v PřestZ nalézt i některé přestupky s provozem na pozemních komunikacích související.²

Zařazení úpravy dopravních přestupků do silničního zákona je dle mého názoru správné nejen proto, že právě tam z hlediska jejich logického zařazení patří, ale především z toho důvodu, že silniční zákon je jedním z mála předpisů, s nímž se i neprávnická veřejnost blíže seznámí, neboť alespoň jeho elementární znalost je nezbytnou podmínkou pro úspěšné získání řidičského průkazu.

Z dalších zákonů upravujících provoz na pozemních komunikacích a přestupky proti němu je možné uvést zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nebo zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla.

Osobně považuji za dopravní přestupky především ty, které jsou aktuálně upraveny v Silničním zákoně. Právě tyto přestupky totiž postihují porušování pravidel silničního provozu tak, jak jsou upravena v Silničním zákoně. Další zákony již neupravují provoz na pozemních komunikacích jako takový, ale spíše určité aspekty s ním související. Proto také přestupky v nich upravené je podle mého názoru třeba chápat jako přestupky s dopravními přestupky související, spíše než jako dopravní

² Viz § 23 PřestZ.

přestupky samotné. Právě proto se ve své práci zaměřím na projednávání právě přestupků uvedených v § 125c Silničního zákona.

3.2. Chráněné zájmy

Jak jsem uvedl již dříve, přestupkem může být pouze takové jednání, které porušuje či ohrožuje nějaký zájem společnosti. Ani silniční zákon, ani další zákony, které upravují provoz na pozemních komunikacích, však neobsahují výčet zájmů společnosti, které jsou jimi chráněny. Jako určité vodítko však můžeme použít nadpis § 22 ve znění PřestZ před účinností novely zákona č. 133/2011 Sb., kterou byl tento paragraf zrušen, případně § 56 odst. 3 PřestZ. V nich jsou tyto přestupky označeny jako „přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích“.

Je tedy zřejmé, že hlavními zájmy chráněnými v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích jsou především bezpečnost silničního provozu a jeho plynulost. Jakkoli jsou tyto zájmy v úpravě aspektů souvisejících s provozem na pozemních komunikacích dominantní, je možné nalézt i další zájmy, které recentní právní úprava v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích chrání. Těmito jsou například:

- *„ochrana životního prostředí (sem by např. spadaly delikty týkající se nevyhovění emisním limitům, úniku kapalin z vozidla apod., které samy o sobě s bezpečností silničního provozu přímou spojitost nemají);*
- *ochrana před hlukem, vibracemi, prachem, exhalacemi apod. (zde lze zmínit případ omezení rychlosti v Praze na magistrále apod., kde opět není dotčeným zájmem bezpečnost silničního provozu);*
- *ochrana vlastního zdraví a dopady do zdravotního pojištění (typickým příkladem je jízda bez zapnutého bezpečnostního pásu)“³*

Také životní prostředí je zájem, který může být porušen při spáchání dopravních přestupků upravených v Silničním zákoně. V České republice se sice například s omezením maximální povolené rychlosti z důvodu ochrany životního prostředí (na rozdíl od ochrany před hlukem) v praxi nesetkáme, avšak například v sousedním Rakousku mohou jednotlivé spolkové země omezit maximální povolenou rychlost na

³ BERAN, Tomáš. Materiální aspekt a právem chráněné zájmy. <http://www.Autoweb.cz> [online]. 2011[cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.autoweb.cz/materialni-aspekt-a-pravem-chranene-zajmy/>

dálnicích právě z důvodu ochrany přírody – konkrétně za účelem snížení množství vypouštěných emisí.⁴ Za porušení rychlostního limitu sníženého z důvodu ochrany životního prostředí hrozí řidiči pokuta až 2.180 EUR.⁵

3.3. Hranice trestněprávní odpovědnosti

Určité jednání porušující zájmy společnosti může naplňovat jak znaky přestupku, tak zároveň znaky jiného správního deliktu nebo i trestného činu. Rozdíl mezi přestupky, jinými správními delikty a odpovídajícími trestnými činy bývá určen jejich rozdílnými formálními znaky. V mnohých případech však určité jednání naplňuje formální znaky přestupku i trestného činu zároveň. „*V těch případech, kdy formální znaky trestných činů a přestupků si konkurují v tom smyslu, že se jejich formální znaky překrývají a rozdíl mezi nimi z těchto znaků nelze samostatně dovodit, poslouží pro určení rozdílu mezi trestným činem a přestupkem stupeň škodlivosti (závažnosti) pro společnost.*“⁶ Příslušné orgány musí v každém takovém případě citlivě posuzovat, zda stupeň škodlivosti posuzovaného jednání pro společnost již dosahuje intenzity potřebné pro kvalifikaci určitého jednání jako trestného činu, nebo jde pouze o přestupek.

Rozhodnutí o tom, kdy stupeň společenské škodlivosti již dosahuje takové intenzity, aby dané jednání bylo kvalifikováno jakožto trestný čin, je ponecháno soudní praxi. Nejvyšší soud se v této souvislosti při posuzování zda řízení bez řidičského oprávnění je přestupkem či trestným činem (dnes již trestní zákoník takový trestný čin nezná) vyjádřil následovně „*Při obsahové totožnosti formálních znaků trestného činu podle § 180d tr. zák. a přestupku podle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích je podmínkou právního posouzení skutku jako přestupku to, že nejde o trestný čin. O trestný čin pak jde za předpokladu, že stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je vyšší než nepatrný. V případě, že stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je jen nepatrný, jedná se o přestupek.*“⁷ Citovaný judikát vychází ještě ze znění trestního zákona č. 140/1961 Sb., jenž

⁴ viz § 14 zákona Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe, mit dem die Gewerbeordnung 1994, das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, das Berggesetz 1975, das Abfallwirtschaftsgesetz und das Ozongesetz geändert werden (Immissionsschutzgesetz - Luft, IG-L), BGBl. I Nr. 115/1997, ve znění BGBl. I Nr. 77/2010.

⁵ viz § 30 odst. 4 zákona Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe, mit dem die Gewerbeordnung 1994, das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, das Berggesetz 1975, das Abfallwirtschaftsgesetz und das Ozongesetz geändert werden (Immissionsschutzgesetz - Luft, IG-L), BGBl. I Nr. 115/1997, ve znění BGBl. I Nr. 77/2010.

⁶ JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, 129-130 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-240.

⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 10. 12. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1529/2008.

byl s účinností od 1. 1. 2010 nahrazen trestním zákoníkem.⁸ Pojem společenská nebezpečnost tento zákon již nezná, nicméně v § 39 odst. 2 obsahuje kritéria, která lze použít pro rozlišení, zda konkrétní skutek klasifikovat jako přestupek, nebo již jako trestný čin⁹, a která zároveň do značné míry odpovídají obsahu dosud používaného pojmu společenská nebezpečnost.

V případě aktuálně účinného znění Trestního zákona je v případě dopravních přestupků důležité rozlišení, kdy řízení pod vlivem alkoholu bude pouhým přestupkem a kdy již bude možné kvalifikovat takové jednání jako trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 Trestního zákoníku. Pro naplnění skutkové podstaty trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky je nutné, aby u řidiče byla v důsledku ovlivnění alkoholem vyloučena jeho způsobilost řídit motorové vozidlo. Nejvyšší soud k tomu uvedl, že *„podle poznatků lékařské vědy není žádný, tedy ani nadprůměrně disponovaný řidič motorového vozidla, schopen bezpečně řídit motorové vozidlo, dosáhne-li hladina alkoholu v jeho krvi nejméně 1,00 g/kg (1 promile). To ovšem neznamená, že měl-li řidič v době řízení vozidla v krvi menší množství alkoholu než 1 promile, byl způsobilý k řízení vozidla. Každé ovlivnění alkoholem snižuje schopnosti k řízení, jelikož řidič pak není schopen správných a včasných vjemů a pohotových reakcí na situace vznikající v dopravním provozu. Pro trestní odpovědnost je důležité, k jak výraznému snížení těchto schopností vlivem požitého alkoholu došlo.“*¹⁰ Obecně uznávanou hranicí pro odlišení, zda lze řízení pod vlivem alkoholu kvalifikovat jako přestupek či trestný čin je tedy 1 promile alkoholu v krvi. Tuto hladinu však nelze brát jako absolutní, neboť každý člověk reaguje na alkohol do určité míry odlišně, a tím pádem i míra ovlivnění schopností vozidlo ovládat je různá. Především při hladinách alkoholu v krvi blízkých hodnotě 1 promile je tak nejen možné, ale i žádoucí, vycházet z dalších důkazů, které mohou podat skutečný obraz o tom, zda v daném případě ovlivnění řidiče alkoholem již vylučovalo jeho způsobilost řídit motorové vozidlo. Takovým důkazem o míře ovlivnění schopností řidiče mohou být např. *„svědecké výpovědi spolujezdců, zasahujících policistů, ale mohou to být i*

⁸ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁹ Srov. JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, s. 117, Student (Leges). ISBN 978-808-7212-240.

¹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 22. 8. 2007, sp. zn. 5 Tdo 874/2007.

*výpovědi lékařů, kteří prováděli klinické vyšetření, jakož i svědecké výpovědi jiných osob o chování obviněného, eventuálně o jeho způsobu jízdy.*¹¹

Vedle přestupků pak existují i jiné správní delikty. Právo nemá pro tuto skupinu deliktů žádné zvláštní označení, jejich právní úprava není ani částečně kodifikována a je tedy značně roztržena v jednotlivých dílčích zákonech. Jde o velmi různorodou skupinu deliktů, které mohou dopadat jak na právnické, tak na fyzické osoby. „*Jiný správní delikt fyzické osoby lze obecně definovat jako protiprávní jednání fyzické osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, nejde-li o trestný čin.*“¹² „*Odpovědnost za tyto správní delikty je velmi často objektivní, tj. bez zavinění.*“¹³

Jak vyplývá z § 2 PřestZ, přestupek je subsidiární kategorií k trestným činům a jiným správním deliktům. Kvalifikace určitého jednání jako přestupku je tedy subsidiární k jeho posuzování jakožto trestného činu či jiného správního deliktu. Pravomocné rozhodnutí o přestupku v přestupkovém řízení však vytváří překážku věci rozhodnuté pro případné další stíhání pachatele za trestný čin, který má stejné formální znaky. V této souvislosti je však třeba upozornit, že pro trestný čin spáchaný sice na stejném skutkovém základě, avšak mající jiné formální znaky pachatel stíhán být může. Tento závěr je vyjádřen i v judikatuře Nejvyššího soudu, který se vyslovil v usnesení sp. zn. 7 Tdo 1529/2008, že „*nikoliv každé pravomocné rozhodnutí o přestupku vytváří překážku věci rozhodnuté pro trestní stíhání ohledně trestného činu spáchaného na tomtéž skutkovém základě. Přímá aplikace ustanovení článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o zákazu dvojího trestání je v konkrétním případě závislá na tom, zda v přestupkovém řízení bylo rozhodnuto o tomtéž skutku a zda se jednalo o činy se stejnými rozhodnými znaky skutkové podstaty.*“¹⁴ Pro doplnění uvádím, že Úmluvou je v citovaném judikátu myšlena Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

4. Řízení o přestupcích obecně

Řízení o přestupcích je určitým specifickým druhem správního řízení. Je upraveno jednak ustanoveními části III. PřestZ a jednak Správním řádem, který je

¹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 8 Tdo 421/2011.

¹² MICHÁLEK, Rostislav. Přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích [online]. [cit. 2012-03-11] s. 14 Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Soňa Skulová, Ph. D.

¹³ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 472 Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

¹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. 7 Tdo 1529/2008.

k PřestZ předpisem subsidiárním. V těchto právních normách nalezneme jak vymezení postavení subjektů správního řízení, spolu s jejich právy a povinnostmi, tak také ustanovení upravující proces projednávání a vyřizování přestupků. „*Smyslem jednotlivých ustanovení tohoto procesu je, aby bylo účelně, bez zbytečných průtahů, ale objektivně zjištěno, zda došlo ke spáchání přestupku, kdo jej spáchal, za jakých okolností a jakou sankci je třeba pachateli přestupku uložit.*“¹⁵ Výsledkem toho procesu je rozhodnutí správního orgánu (správní akt), kterým tento orgán deklaruje, zda se přestupek skutečně stal a kdo je jeho pachatelem, kterému zároveň uloží sankci.

Řízení o přestupcích je ovládáno stejnými zásadami, jako obecné správní řízení, byť někdy v podobě modifikované přestupkovým zákonem. Z těchto zásad mohou například uvést **zásadu zákonnosti**, vyjadřující povinnost správního postupu v souladu se zákony, dalšími právními normami, jakož i vyhlášenými mezinárodními smlouvami; **zásadu zákazu zneužití správního uvážení**, která stanoví správnímu orgánu hranice při výkladu neurčitých právních pojmů a při aplikaci zákona a zakazuje mu zneužívat svou pravomoc; **zásadu materiální pravdy**, podle které je správní orgán povinen zjistit co nejdůvělejší podklady pro rozhodnutí a vyloučit všechny důvodné pochybnosti o projednávané věci; **zásadu oficiality**, tedy povinnost správního orgánu projednat z úřední povinnosti přestupky, o nichž se dozví; **zásadu presumpce nevinny**, která stanoví, že na toho, proti němuž se přestupkové řízení vede, musí být pohlíženo jako na nevinného, dokud není pravomocným rozhodnutím vyslovena jeho vina; **zásadu in dubio pro reo**, jež navazuje na zásadu presumpce nevinny a stanoví, že případné pochybnosti o spáchaném skutku se vykládají ve prospěch obviněného; či **zásadu ne bis in idem**, zapovídající možnost postihnout osobu za jedno protiprávní jednání dvakrát.

Všechny tyto i další zásady „*vyjadřují podstatné rysy výkonu správní působnosti, každá z nich akcentuje určitou jeho vlastnost a musíme je posuzovat ve vzájemných vztazích i vzhledem ke konkrétní věci*“¹⁶, a zároveň představují základní legislativní předpoklady, na nichž je přestupkové řízení vybudováno.

¹⁵ ČERNÝ, Jan, Eva HORZINKOVÁ a Helena KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 11. vyd. podle platného stavu k 1. 7. 2009. Praha: Linde Praha, 2009, 28 s. ISBN 978-807-2017-652.

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 377. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

Samotné řízení o přestupcích se rozpadá do několika fází, jimiž se budu blíže zabývat v následujících částech své práce.

5. Postupy prováděné před zahájením správního řízení

„Vlastnímu projednání přestupku příslušným správním orgánem nepředchází zvláštní procesní stadium, jehož účelem by bylo zjistit, zda podezření ze spáchání přestupku vůči konkrétní osobě odůvodňuje zahájení řízení.“¹⁷ Přesto však přesto ve svých ustanoveních týkajících se součinnosti státních orgánů, orgánů Policie ČR, obecních orgánů a příslušných správních orgánů upravuje určité postupy prováděné před zahájením samotného správního řízení.

Především jde o povinnost orgánů státních, obecních i policejních, oznámit příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušné k jejich projednání. Obsahem tohoto oznámení je zejména uvedení přestupku, který je v jednání spatřován, známé důkazní prostředky, které prokazují spáchání přestupku a kdo je jeho pachatelem. Policie ČR má v případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu povinnost provést nezbytná šetření ke zjištění osoby pachatele přestupku a k zajištění důkazů nezbytných pro další řízení. O skutečnostech, o nichž se v rámci těchto šetření dozví, vypracuje Policejní orgán záznam, který přiloží k oznámení o spáchání přestupku, přičemž toto oznámení musí učinit do 30 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl.¹⁸ Z uvedeného vyplývá, že policejní orgán má na provedení nezbytných šetření lhůtu 30 dnů, po jejímž uplynutí již provádí pouze činnosti, o jejichž provedení byl správním orgánem požádán. Správní orgán je přitom oprávněn obracet se na orgány policie s žádostmi o provedení potřebných úkonů nejen v průběhu správního řízení, ale i před jeho zahájením a v průběhu výkonu rozhodnutí.¹⁹

Přestože tedy není přípravné řízení upraveno jakožto zvláštní procesní stadium, lze tak dle mého názoru zjednodušeně označit úkony prováděné od chvíle, kdy je spáchán čin, na jehož základě vyvstane podezření o spáchání přestupku, až do okamžiku, kdy příslušný správní orgán zahájí samotné správní řízení. Důležité jsou zejména úkony směřující k zajištění důkazů nezbytných pro další řízení, a to jak důkazy zajištěné v materiální formě (kamerové záznamy, záznamy certifikovaných měřících

¹⁷ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 464, Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

¹⁸ Srov. § 58 PřestZ.

¹⁹ Srov. § 59 PřestZ.

zařízení, fotografie apod.), tak i důkazy ve formě paměťových stop získávaných výpověďmi osob podezřelých a svědků při podání vysvětlení.

5.1. Podání vysvětlení

Podávání vysvětlení je možné pouze u těch přestupků, které jsou zahajovány z moci úřední.²⁰ U nich, na rozdíl od tzv. návrhových přestupků,²¹ totiž správní orgán zkoumá, zda je dán důvod pro zahájení řízení o přestupku. Naproti tomu u přestupků, které se projednávají pouze na návrh, nezávisí zahájení řízení na posouzení příslušného správního orgánu, ale na tom, zda byl návrh na zahájení řízení podán oprávněnou osobou. V případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního se však lze s návrhem oprávněných osob²² na zahájení projednávání přestupku setkat jen poměrně zřídka, neboť jediným návrhovým přestupkem je v této oblasti pouze způsobení dopravní nehody, při níž je jinému ublíženo na zdraví.

Příslušné orgány jsou oprávněny požadovat potřebná vysvětlení od osob, které by mohly přispět k objasnění skutečností rozhodujících pro posouzení, zda se přestupek skutečně stal a kdo je jeho pachatelem. Vždy je přitom potřeba rozlišovat mezi podáním vysvětlení orgánům policie či obecní policie a podáním vysvětlení příslušným správním orgánům. Podání vysvětlení každému z těchto orgánů se totiž řídí jinými právními předpisy²³, z čehož pramení určité rozdíly, byť základní povinnost podat na základě výzvy či předvolání vysvětlení určitých okolností je těmto dílčím úpravám vždy společná.

V určitých ohledech se však od sebe jednotlivé úpravy samozřejmě odlišují. Například k podání vysvětlení u přestupkového orgánu není možné předvolaného předvést, zatímco k podání vysvětlení před orgánem policie či městské policie předvolaný předveden být může. Naproti tomu orgány policie (obecní policie) nemohou ukládat pořádkovou pokutu jako sankci za nedostavení se k podání vysvětlení, zatímco přestupkový orgán si podání vysvětlení tímto způsobem vynucovat může a udělit tomu, kdo se přes výzvu k podání vysvětlení nedostaví nebo jeho podání bez důvodu odmítá,

²⁰ Srov. § 67 PřestZ.

²¹ Viz. § 68 PřestZ.

²² Osoby uvedené v § 68 odst. 1 PřestZ.

²³ Zákon č. 273/2008 Sb., o policii České republiky v § 61 a n., zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii v § 11 a PřestZ v §60.

pokutu až 5.000 Kč.²⁴ Další rozdíl, který je z hlediska občana podávajícího vysvětlení nepochybně důležitý, je možnost žádat v souvislosti s podáním vysvětlení orgánům policie či obecní policie náhradu nutných výdajů a ušlého výdělku²⁵, zatímco tyto náhrady za podání vysvětlení přestupkovému orgánu požadovat možné není.

K podání vysvětlení je osoba správním orgánem předvolávána, policejní orgány zasílají žádost či výzvu. Vždy je však třeba, aby byl dokument doručen osobě s dostatečným časovým předstihem a aby obsahoval poučení o důsledcích nedostavení se. Předvolaná osoba musí být též předem poučena o možnosti odepřít podání vysvětlení. Stejně je povinen poučit osobu orgán (městské) policie, vyzve-li ji k podání vysvětlení přímo na místě, kde k jednání zakládajícímu podezření ze spáchání přestupku došlo. Povinnost správního orgánu poučit osobu před podáním vysvětlení o možnosti odepřít výpověď vyplývá z § 55 Správního řádu, který se k PřestZ použije podpůrně.²⁶ Nepoučí-li vyslyšající orgán osobu podávající vysvětlení o možnosti odepřít výpověď, není možné použít záznam o podání vysvětlení jako podklad pro zahájení správního řízení.

Tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení, jakož i tomu, kdo podání vysvětlení bezdůvodně odmítá, může být uložena pořádková pokuta až do výše 5.000 Kč.²⁷ I v tomto případě se uplatní podpůrné použití Správního řádu, a proto je při ukládání pokuty za bezdůvodné nedostavení se nebo odmítnutí podání vysvětlení nutné respektovat obecné otázky ukládání pořádkových pokut upravené v § 62 Správního řádu. Platí tedy, že pořádková pokuta se ukládá rozhodnutím, nikoli usnesením, že toto rozhodnutí musí respektovat základní zásady činnosti správních orgánů, především zásadu přiměřenosti, a také, že účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena.²⁸ Z § 62 odst. 3 Správního řádu pak dále vyplývá, že je tuto pokutu možné ukládat opakovaně.

²⁴ Srov. § 60 odst. 2 PřestZ.

²⁵ Nárok na náhrady však nemá osoba, která se dostavila jen ve vlastním zájmu nebo pro své protiprávní jednání.

²⁶ Tento názor je uveden například v publikaci JEMELKA, L. VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 305, Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

²⁷ Viz § 60 odst. 2 PřestZ.

²⁸ Srov. JEMELKA, L. VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 308, Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

Naproti tomu obecní policie je oprávněna toliko vyzvat osobu, aby se ve stanovenou dobu dostavila na určené místo k sepsání zápisu o již podaném vysvětlení, nikoli k podání vysvětlení jako takovému.²⁹ Výzva obecní policie k podání vysvětlení tak není výzvou ve smyslu zákona o obecní policii a její neuposlechnutí není možné sankcionovat. Stejně tak tomu, kdo se na základě takové „výzvy“ na určené místo ve stanovený čas dostaví, nepřisluší náhrada nákladů, jak by tomu bylo v případě řádné výzvy k dostavení se k zápisu o podaném vysvětlení.

O podaném vysvětlení se následně sepisuje záznam³⁰, který obsahuje údaje umožňující identifikaci osoby, která vysvětlení podala, vylíčení předmětných skutečností, datum jeho provedení a údaje identifikující oprávněnou úřední osobu, které bylo vysvětlení podáno. Záznam o podání vysvětlení není možné použít jako důkaz v samotném správním řízení.³¹ Analogicky není možné použít jako důkaz v samotném řízení ani úřední záznam (pořízený Policií ČR) ani zápis (pořízený obecní policií) o podaném vysvětlení, byť jsou samozřejmě nedílnou součástí vedeného spisu.

5.2. Možnost odepřít podání vysvětlení

Podání vysvětlení může osoba odepřít, pokud by jí nebo osobě jí blízké hrozilo nebezpečí postihu za přešůpek, trestný čin nebo by porušila státní tajemství, služební tajemství nebo zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti.³² Osobou blízkou zákon rozumí příbuzné v pokolení přímém, osvojitele, osvojence, sourozence, manžela, manželku případně partnera a další osoby v poměru rodinném či obdobném, jejichž újmu by osoba podávající vysvětlení důvodně pocitovala jako újmu vlastní.³³ Toto právo je odrazem ustanovení článku 37 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod. „*V tomto článku se sice mluví o možnosti odepřeni výpovědi v případě trestního stíhání, nicméně toto ustanovení by se ve světle názorů doktríny a také judikatury Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva³⁴ mělo vykládat extenzivně v tom smyslu, že se aplikuje i v oblasti*

²⁹ Viz § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

³⁰ V případě policie ČR úřední záznam, u obecní policie pak zápis.

³¹ Viz § 137 odst. 4 Správního řádu.

³² Srov. § 60 odst. 1 PřestZ, obdobnou úpravu lze najít také v § 11 odst. 4 zákona o obecní policii a v § 61 odst. 3 zákona o Policii České republiky.

³³ Viz § 68 odst. 2 PřestZ.

³⁴ Např. Rozsudek ESLP č. 198/2002, věc J.B. proti Švýcarsku.

správního trestání a tedy i řízení o přestupcích.“³⁵ Právo na odepření výpovědi je navíc součástí práva na spravedlivý proces³⁶, které je založené jak čl. 36 odst. 1 Listiny, tak také čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které se na přestupkové řízení vztahují bez jakékoli pochybnosti.

Toto právo budí při diskusích o přestupcích proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu v České republice značné vášně. Velmi často se můžeme setkat s tím, že právo nevypovídat proti svým blízkým i v případě projednávání dopravních přestupků je označováno jako „výmluva na osobu blízkou“. ³⁷ Využívání práva odmítnout vypovídat proti osobě blízké může komplikovat především projednávání přestupků spočívajících ve špatném parkování, případně překročení nejvyšší povolené rychlosti zaznamenané tzv. automatickými radary. V těchto situacích, nepodaří-li se zjistit řidiče vozidla, je k podání vysvětlení předvoláván jeho provozovatel, tedy osoba uvedená v registru vozidel jako vlastník vozidla. Tato osoba v případě, že předmětný přestupek s vozidlem nespáchala, neboť jej v inkriminovanou chvíli řídila osoba jí blízká, má právo z tohoto důvodu odepřít podání vysvětlení. Stejně tak nemusí podávat vysvětlení ani v případě, že uvedený přestupek skutečně spáchala. Naopak pokud by vozidlo neřídil ani provozovatel vozidla, ani soba jemu blízká, má povinnost sdělit v rámci podání vysvětlení totožnost této osoby. Pokud uvede, že mu není totožnost této osoby známa, vystavuje se riziku postihu, neboť provozovatel vozidla nesmí svěřit samostatné řízení vozidla jiné osobě, pokud nezná údaje potřebné k její identifikaci.³⁸

V praxi se však objevují případy, kdy provozovatel vozidla, jestliže z důkazů, které má správní orgán k dispozici, jednoznačně nevyplývá, že přestupek skutečně spáchal on sám (zejména důkaz v podobě fotografie), vypoví, že vozidlo řídila osoba, jejíž totožnost mu je sice známa, ale že vzhledem k tomu, že jde o osobu jemu blízkou,

³⁵ Mgr. Martin Kopa v článku „Institut osoby blízké v silničním provozu z hlediska ústavního a mezinárodního práva“ zveřejněném dne 18. 8. 2010 na serveru *Epravo.cz*, dostupný na adrese <http://www.epravo.cz/top/clanky/institut-osoby-blizke-v-silnicnim-provozu-z-hlediska-ustavniho-a-mezinarodniho-prava-65142.html>

³⁶ Viz KLÍMA, Karel a kolektiv. *Komentář k Ústavě a Listině: komentář. 2.*, rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1341. ISBN 807380140X (SV. 2 : VÁZ.).

³⁷ Již při pouhém zadání tohoto hesla do internetového vyhledávače nalezneme mnoho článků obsahující spojený výmluva na osobu blízkou již přímo ve svém názvu. Například mohu uvést článek z 24. 10. 2010 s názvem Výmluva na osobu blízkou zatím neskončí, čeká se na evropskou směrnici“ dostupný zde http://zpravy.idnes.cz/vymluvy-na-osobu-blizkou-zatim-neskonci-ceka-se-na-evropskou-smernici-1zl-/domaci.aspx?c=A111024_202909_domaci_brd nebo „Výmluvy na osobu blízkou skončí až od roku 2013“ ze dne 23. 10. 2011, dostupný zde <http://www.novinky.cz/domaci/248272-vymluvy-na-osobu-blizkou-skonci-az-od-roku-2013.html>

³⁸ Srov. § 125c odst. 2 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. d) Silničního zákona.

odmítá sdělit její totožnost. Tyto případy společně s trochou novinářské fantazie daly vzniknout již výše uvedenému termínu „výmluva na osobu blízkou“. Základní právo nevypovídat proti sobě a proti osobám blízkým, zakotvené v našem ústavním pořádku, se stalo předmětem úvah, kterak jej pro případ přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu zrušit, obejít, či vyloučit, a to přesto, že nikdy nevznikla žádná analýza, která by se alespoň pokusila zjistit, v kolika případech se provozovatelé vozidla skutečně vymlouvají a v kolika naopak přestupek skutečně spáchala osoba jim blízká.

V duchu starořímské zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest*³⁹ je třeba jednoznačně a důrazně odmítnout zneužívání práva nevypovídat, avšak vždy bychom měli mít na paměti, že nejde o jakýsi pochybný výmysl nepoctivých řidičů, ale o základní lidské právo zakotvené nejen v české ústavě, nýbrž i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.

Nejvyšší správní soud se tímto problémem již opakovaně zabýval a v několika svých rozhodnutích umožnil potrestat provozovatele vozidla s poukazem na fakt, že tvrzení, že vozidlo řídila osoba blízká, bylo použito pouze účelově.

Především jde o rozsudek sp. zn. 2 As 3/2004, který je i v odborné literatuře velice často citován.⁴⁰ Vlastník nesprávně zaparkovaného vozidla, na něž bylo namontováno blokovací zařízení, požádal městskou policii o jeho demontáž. Hlídkce pak na místě sdělil, že s ní nebude na místě nic řešit, neboť záležitosti spojené s vozidlem za něj vyřizuje najatá společnost. Při ústním projednání přestupku před přestupkovou komisí majitel vozu uvedl, že vozidlo používá šest osob a on neví, kdo jeho vůz nesprávně zaparkoval. I přes tuto jeho výpověď došla přestupková komise k závěru, že to byl právě on, kdo vozidlo zaparkoval v rozporu s místní úpravou.

Proti tomuto rozhodnutí podal majitel vozu odvolání, s kterým však neuspěl, a proto se obrátil na příslušný krajský soud, protože podle jeho názoru nebylo správními orgány zjištěno, kdo vozidlo nesprávně zaparkoval. Podle jeho názoru mu jím uvedená skutečnost, že vozidlo nezaparkoval on, ale jiná osoba, kterou odmítl jmenovat, nemůže

³⁹ Nikdo nemůže mít prospěch z vlastní nepoctivosti.

⁴⁰ Např. JEMELKA, L. VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 304, Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554, či EVA HORZINKOVÁ, Helena Kučerová. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 1. vyd. podle právního stavu účinného k 1. 4. 2009. Praha: Leges, 2009, s. 265. ISBN 978-80-87212-158.

založit jeho vlastní zavinění. Krajský soud však vzhledem k tomu, že to byl právě on, kdo požádal městskou policii o demontáž blokovacího zařízení, přičemž hlídce městské policie netvrdil, že vozidlo zaparkoval někdo jiný, a toto tvrzení uvedl až několik měsíců poté při ústním jednání před přestupkovou komisí, dovodil, že jeho tvrzení o tom, že vozidlo nesprávně zaparkoval někdo jiný, je pouze účelovým tvrzením, jehož cílem je vyhnout se postihu za nesprávné parkování. Podrobnějším právním odůvodněním se však krajský soud v tomto případě bohužel nezabýval.

Majitel vozidla se tedy obrátil na Nejvyšší správní soud, avšak ani zde se svými tvrzeními neuspěl. Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěru krajského soudu, a dále jej opřel o některé další právní argumenty, z nichž dva hlavní uvádím níže. *„Právo neobviňovat sebe nebo osoby sobě blízké je v řízení o přestupcích přiměřeným průmětem ústavního práva, jež je pro účely trestního stíhání zakotveno v čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na úrovni zákonné je pak pro účely trestní upraveno v § 100 trestního řádu. Ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích ovšem nesporně nemůže sloužit k tomu, aby se kterákoliv osoba mohla zříci své odpovědnosti za spáchaný přestupek tam, kde není dostupné přímé svědectví či přímý důkaz, a to pouhým odkazem na to, že přestupek spáchal někdo jiný, bez další specifikace této osoby s poukazem, že se jedná o osobu blízkou. Za takové situace jistě nemůže být osoba přenášející odpovědnost na jinou osobu nucena k identifikaci této jiné osoby, musí být ovšem připravena na fakt, že přestupkový orgán může vycházet z ostatních důkazů a bude hodnotit, zda tyto důkazy jsou samy o sobě dostatečně průkazné k identifikaci pachatele přestupku.“⁴¹*

První argument spatřuje soud v tom, že se obviněný nemůže „vymluvit“ na to, že vozidlo řídila (či zaparkovala) osoba blízká, aniž by nedal k dispozici jiné důkazy o své nevině, např. o tom, že se v inkriminovanou dobu nalézal na jiném místě a fakticky tak nemohl přestupek spáchat. Jsem však přesvědčen, že tento argument je třeba vykládat v kontextu celého případu a nikoli tak, že by každý vlastník vozidla, který odepře výpověď z důvodu, že vozidlo řídila osoba blízká, měl povinnost soudu snášet důkazy o tom, že vůz skutečně neřídil⁴², neboť tento závěr by byl v rozporu s pravidly správního i

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 22. 4. 2004, sp. zn. 2 As 3/2004.

⁴² Tento názor přejímá např. Vojtěch Blažek v článku „Jak funguje "osoba blízká", na kterou se vymlouvá až polovina řidičů“ zveřejněném dne 26. 8. 2009 na serveru *iHNED.cz* dostupný na adrese <http://zpravy.ihned.cz/c1-38150520-jak-funguje-osoba-blizka-na-kterou-se-vymlouva-az-polovina-ridicu>, nebo Mgr. Martin Kopa v článku „Institut osoby blízké v silničním provozu z hlediska ústavního a

soudního trestání, jakož i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle kterého „za situace, kdy stěžovatelka zůstala v řízení před správními orgány naprosto nečinná, měl správní orgán dostupnými důkazy zjistit, jaká vůbec byla situace na místě spáchání skutku, tzn. že měl vyslechnout svědky, příslušníky policie, kteří zákrok prováděli, aby se ke svému postupu konkrétně vyjádřili tak, aby byl zcela bezpečně zjištěn skutkový stav věci jako základní předpoklad pro posouzení, zda stěžovatelka naplnila či nikoliv zákonné znaky skutkové podstaty přestupku podle § 30 odst. 1 písm. i) bod 2 zákona o přestupcích.“⁴³

V kontextu druhého argumentu, na němž soud především postavil své rozhodnutí, již lze výše uvedený první argument soudu přijmout. Jde o argument, že při absenci důkazů o tom, že obviněný v danou dobu skutečně vůz neřídil, nic nebrání správnímu orgánu, aby po posouzení dalších důkazů došel k dostatečně nepochybnému závěru, že se přestupku dopustil právě vlastník vozidla. Nutno však podotknout, že provozovatel vozidla si v tomto případě značně uškodil tím, že v průběhu řízení změnil svoji výpověď, která tak mohla být označena za nevěrohodnou. Při posouzení dalších důkazů, především faktu, že sám provozovatel vozidla požádal městskou policii o odstranění zábrany na jeho voze a při té příležitosti se hlídce nezmínil, že vůz měl na uvedené místo zaparkovat někdo jiný, tak mohl být vyvozen závěr o tom, že přestupek byl spáchán právě provozovatelem vozidla, a jeho výpověď označena za účelovou.

Důkazní situace správního orgánu však v tomto případě rozhodně nebyla příliš silná a Nejvyšší správní soud se tímto rozhodnutím především pokusil omezit případy evidentního účelového zneužívání práva odepřít výpověď. Pokud by majitel vozidla od počátku tvrdil, že vozidlo nesprávně zaparkoval někdo jiný, jehož totožnost odmítá sdělit, neboť by vystavil osobu blízkou hrozbě postihu za přestupek, neměl by správní orgán (a později ani soud) v ruce žádné argumenty, na základě kterých by mohla být jeho výpověď označena za účelovou, nevěrohodnou a na jejíchž základě by mohl být za spáchání přestupku potrestán.⁴⁴

mezinárodního práva“ zveřejněném dne 18. 8. 2010 na serveru *Epravo.cz*, dostupný na adrese <http://www.epravo.cz/top/clanky/institut-osoby-blizke-v-silnicnim-provozu-z-hlediska-ustavniho-a-mezinarodniho-prava-65142.html>

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 26. 7. 2005, sp. zn. 4 As 51/2004.

⁴⁴ Obdobně JUDr. Tomáš Beran v článku „Jak se vyvléct z pokuty?“ publikovaný dne 12. 1. 2006 na serveru *autoweb.cz*, dostupný na adrese <http://www.autoweb.cz/jak-se-vyvlect-z-pokuty/>

Obdobně se stala nekonzistentnost ve výpovědích „osudná“ vlastníku vozidla v případě vedeném pod sp. zn. 1 As 21/2011, který se stal až po zavedení povinnosti majitele vozidla znát a v případě potřeby sdělit správnímu orgánu identifikační údaje osoby, jíž vozidlo svěřil. Majitel vozidla ve správním řízení uvedl, že je vlastníkem vozidla, avšak v době, kdy s ním byl spáchán přestupek, byl mimo Brno (kde byl s vozidlem přestupek spáchán), přestupek sám nespáchal a neví, kdo tak učinil. Majitel vozidla byl proto potrestán za to, že jako provozovatel vozidla svěřil řízení vozidla osobě, o níž neznal údaje potřebné k určení její totožnosti.

Argument, že vozidlo svěřil osobě blízké, použil v tomto případě majitel vozidla až v odůvodnění opravného prostředku proti rozhodnutí orgánu prvního stupně a setrval v jeho tvrzení také v řízení před krajským i Nejvyšším správním soudem. Ten k případu uvedl, že *„nezná-li provozovatel vozidla identifikační údaje řidiče, kterému svěřil nebo přikázal řízení tohoto vozidla, nemůže logicky nikdy naplnit navazující povinnost sdělit tyto údaje zákonem vymezeným subjektům, je-li příslušný řidič podezřelý z porušení zákona o silničním provozu. Požadovat v takovém případě po provozovateli sdělení příslušných údajů postrádá rozumný smysl (provozovatel nemůže sdělit něco, co neví) – stejně ale postrádá smysl obrana provozovatele, že tímto řidičem byla osoba jemu blízká. Neví-li totiž provozovatel vozidla, komu svěřil nebo přikázal řízení vozidla, nemůže věrohodně tvrdit, že tímto řidičem byla osoba jemu blízká. Nejvyšší správní soud tímto výkladem nezpochybňuje ústavní právo provozovatele odepřít sdělení identifikačních údajů řidiče, pouze konstatuje, že k odepření takového sdělení může dojít v situaci, kdy jsou identifikační údaje řidiče provozovateli známy (má co sdělit) a současně jsou po provozovateli příslušným orgánem požadovány.“*⁴⁵ Nejvyšší správní soud tedy považoval tvrzení, že vozidlo řídila osoba blízká, za účelové, neboť pokud majitel vozidla ve své původní výpovědi uvedl, že nezná totožnost osoby, která vozidlo řídila, a proto nemůže být jeho tvrzení, že vůz řídila osoba blízká, věrohodné.

Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud si je vědom objevujících se případů zneužívání institut možnosti odepřít výpověď a ve své praxi se pokouší evidentní případy korigovat, avšak z žádného jeho rozhodnutí není možné dovodit povinnost provozovatele vozidla předkládat důkazy, na podepření své výpovědi.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 1 As 21/2011.

V posledních letech se také na půdě Poslanecké sněmovny vedly diskuse týkající se způsobů, jak omezit možnost řidičů odepřít vysvětlení při projednávání dopravních přestupků. Během této diskuse vyvstaly dvě možné koncepce legislativního řešení problému. První koncepcí je tzv. obecná odpovědnost provozovatele, tedy odpovědnost provozovatele za přestupek spáchaný s jeho vozidlem v případě, že se nepodaří zjistit, kdo přestupek skutečně spáchal a provozovatel neuvede osobu, které vozidlo přenechal.

Druhou často zmiňovanou koncepcí bylo zakotvení povinnosti provozovatele sdělit, komu vozidlo zapůjčil, při současném vyloučení možnosti využít v tomto případě institutu odepření podání vysvětlení.⁴⁶ Tato cesta však, především s ohledem ústavněprávní a mezinárodněprávní překážky, nebyla zvolena a řešení, které již prošlo legislativním procesem a kterému se budu věnovat dále, bylo připraveno v souladu s konceptem obecné odpovědnosti provozovatele vozidla.

5.2.1. Důsledky odepření podání vysvětlení na další průběh řízení

V praxi je častý postup správních orgánů v případě, že předvolaný provozovatel vozidla odepře vypovídat, resp. sdělit kdo v inkriminovanou dobu vozidlo řídil, s poukazem na to, že šlo o osobu jemu blízkou, že v tomto okamžiku vyšetřování daného skutku ukončí. Odepření výpovědi sice správnímu orgánu poněkud zkomplikuje další postup, avšak rozhodně jej v souladu se zásadou materiální pravdy, vyjádřenou v § 3 Správního řádu, nezbavuje povinnosti zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁴⁷

Příslušné orgány mají nadále k dispozici možnosti dalšího postupu. Přímo se nabízí využití toho, že podezřelý ze spáchání přestupku využitím svého práva odepřít výpověď vlastně značně zúžil okruh možných pachatelů, a předvolat osoby, které jsou s pachatelem v poměru rodinném, neboť jejich dohledání v úředních databázích jistě není příliš časově náročné, a ani nevyžaduje přílišné detektivní znalosti či zkušenosti. Je sice možné vznést námitku, že také tyto osoby mají k dispozici možnost podání vysvětlení odepřít, nicméně ve spojení s analýzou záznamů z pouličních kamer, jimž uniknout je dnes, především ve velkých městech, prakticky nemožné. Policisté či

⁴⁶ Srov. Mgr. Martin Kopa v článku „Institut osoby blízké v silničním provozu z hlediska ústavního a mezinárodního práva“ zveřejněném dne 18. 8. 2010 na serveru *Epravo.cz*, dostupný na adrese <http://www.epravo.cz/top/clanky/institut-osoby-blizke-v-silnicnim-provozu-z-hlediska-ustavniho-a-mezinarodniho-prava-65142.html>

⁴⁷ Viz také § 50 odst. 3 Správního řádu.

úředníci tak mohou tyto obrazové záznamy porovnat se vzhledem osoby, která se k podání vysvětlení dostavila.⁴⁸

Tento postup by zcela jistě nevedl k vyřešení všech přestupků, při jejichž prověřování byl použit institut odepření výpovědi, nicméně tlak ze strany osob blízkých, aby se pachatelé přestupků postavili ke svému jednání čelem, účelově neodpírali výpovědi a nenutili tak své blízké účastnit se projednávání vlastních přestupků, by nepochybně vzrostl. Navíc ne každý si přeje, aby jeho byla zbytečně předvolávána k podání vysvětlení a ztrácela tím čas i peníze, nadto ne každý si může být jist, že by jeho blízcí nevypovídali proti němu a tedy i motivace nepoctivých řidičů a provozovatelů vozidel k odpírání výpovědi by se nepochybně snížila.

Ze zkušeností však vyplývá, že v naprosté většině případů se příslušné orgány, ať již správní nebo policejní, po odepření výpovědi případem již dále nezabývají a věc odloží nebo nechají uběhnout lhůtu pro projednání přestupku, aniž by učinili další úkony směřující k objasnění spáchaného přestupku. Je proto otázkou, zda v situaci, kdy příslušné orgány nevyužívají svá oprávnění daná současnou legislativou, je skutečně nutné, účelné a v souladu s ústavními principy zavádět legislativní opatření omezující možnost odepřít podání vysvětlení, či vymýšlet jiné nástroje, které by zjednodušily práci orgánům řešícím agendu přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a umožnily jim s minimální námahou výrazně zvýšit úspěšnost při řešení těchto správních deliktů.

5.2.2. Obecná odpovědnost provozovatele vozidla

Novelou Silničního zákona publikovanou pod číslem 297/2011 Sb., byla zavedena s účinností od 19. 1. 2013 nová povinnost provozovatele vozidla a na ni navazující správní delikt s cílem „*vypořádat se s osobou blízkou*“.⁴⁹

Počínaje 19. 1. 2013 tak bude muset provozovatel vozidla nově zajistit „*aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích*“.⁵⁰

⁴⁸ Tyto i další možnosti byly nastíněny v rozhovoru s bývalým šéfem pražské dopravní policie Pavlem Švrčulou, zveřejněný dne 30. 1. 2008 v článku Předvoláme všechny Vaše „osoby blízké“ hrozí řidičům policisté, na serveru *iDNES.cz*, dostupný na adrese http://zpravy.idnes.cz/predvolame-vsechny-vase-osoby-blizke-hrozi-ridicum-policiste-p61-/krimi.aspx?c=A080129_152438_krimi_cen

⁴⁹ Poslanec Mgr. Stanislav Huml podle stenozáznamu z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 8. 6. 2011, dostupný na adrese <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/019schuz/s019076.htm>

Na tuto novou povinnost potom navazují § 125h, § 125g a § 125h, které jsou nově vložené do Silničního zákona. V těchto paragrafech je upraven postup řešení přestupků zjištěných automatizovanými technickými prostředky bez obsluhy dohlížejícími na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo přestupky spočívající v nedovoleném zastavení nebo stání.

Dříve, než tuto novou úpravu podrobněji rozeberu, je dle mého názoru třeba definovat, co nebo koho zákon rozumí pod pojmem provozovatel vozidla. Slovy zákona: „*Provozovatelem silničního vozidla registrovaného v registru silničních vozidel České republiky se rozumí fyzická osoba s místem trvalého pobytu nebo s místem povoleného pobytu v České republice nebo právnická osoba se sídlem v České republice, která vlastním jménem provozuje silniční vozidlo a je současně vlastníkem silničního vozidla anebo je vlastníkem silničního vozidla oprávněna k provozování silničního vozidla.*“⁵¹ Provozovatelem vozidla je tedy primárně vlastník, může jím však být také osoba odlišná od vlastníka, která je k provozování silničního vozidla vlastníkem oprávněna. Jde například o leasingové nájemce, kde vlastníkem vozidla zůstává po dobu trvání leasingu leasingová společnost. Naopak při vypůjčení vozu z autopůjčovny nejde o oprávnění k provozování vozidla, ale o čistě nájemní vztah, a jako takové by tedy mohly být na základě nové úpravy správních deliktů v Silničním zákoně postíženy za přestupky spáchané nájemci jejich vozidel.

Podle této nové úpravy obecní úřad obce s rozšířenou působností po zjištění nebo oznámení přestupku bezodkladně vyzve provozovatele vozidla k uhrazení částky odpovídající výši pokuty ukládané za stejný přestupek v blokovém řízení. Předpokladem pro tento postup je, že totožnost řidiče není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a za spáchaný přestupek je možné uložení pokuty v blokovém řízení, a zároveň jsou splněny podmínky pro potrestání provozovatele vozidla za správní delikt spočívající v nezajištění dodržování pravidel silničního provozu a povinností řidiče. Splatnost ve výzvě požadované částky je 15 dní, přičemž tato výzva musí obsahovat (i) popis skutku s označením místa a času jeho spáchání; (ii)

⁵⁰ Zákon č. 297/2011 Sb., kterým se mění zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu) ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zveřejněný v částce 105 sbírky zákonů rozeslané dne 14. 10. 2011.

⁵¹ § 2 odst. 16 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů.

označení přestupku, jehož znaky skutek vykazuje; (iii) výši určené částky; (iv) datum splatnosti a další nezbytné údaje pro provedení platby; a (v) poučení o následcích nezaplacení. Pokud provozovatel vozidla určenou částku zaplatí, celé řízení tím končí.

Pokud provozovatel neuhradí určenou částku, má možnost písemně sdělit příslušnému úřadu údaje řidiče vozidla, který vozidlo řídil v době spáchání přestupku. Uvedení této možnosti bude součástí poučení uvedeného ve výzvě adresované provozovateli vozidla. Využije-li provozovatel vozidla této možnosti, bude příslušný úřad dále řešit přestupek s uvedeným řidičem.

Pokud provozovatel vozidla ani nezaplatí částku ve výzvě určenou, ani neoznámí úřadu jméno osoby, která v době spáchání přestupku vozidlo řídila, bude obviněn ze správního deliktu, který spáchal tím, že nezajistil, aby byly při používání vozidla dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu. Odpovědnost za spáchání tohoto správního deliktu je podmíněna tím, (i) že porušení pravidel bylo zjištěno pomocí automatizovaného systému bez obsluhy nebo jde o neoprávněné zastavení nebo stání; (ii) porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle silničního zákona; a (iii) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu. Naopak provozovatel vozidla za tento správní delikt neodpovídá, pokud bylo jeho vozidlo odcizeno nebo byla odcizena jeho registrační tabulka nebo podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel. Za uvedený správní delikt může být uložena provozovateli vozidla peněžitá sankce, pro jejíž určení se použije rozmezí pokuty, kterou je možné uložit za přestupek, jehož znaky skutek řidiče vozidla vykazuje, maximálně však do výše 10.000 Kč. Provozovatel vozidla může být za tento správní delikt potrestán až poté, co obecní úřad obce s rozšířenou působností slovy zákona „*učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, a*

1. nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě nebo

2. řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.“⁵²

Provozovatel se své odpovědnosti za tento správní delikt může zprostit pouze v případě, že prokáže, že mu bylo vozidlo nebo jeho registrační tabulka v době před

⁵² § 125f odst. 4 Silničního zákona ve znění novely č. 297/2011 Sb., která byla zveřejněna v částce Sbírký zákonů č. 105, rozeslané dne 14. 10. 2011.

porušením povinností řidiče nebo pravidel silničního provozu odcizeno nebo podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

V případě, že se provozovatel vozidla dopustí více správních deliktů spočívajících v nezajištění dodržování pravidel silničního provozu a povinností řidiče vozidlem, jehož je provozovatel, a k jejich projednání je příslušný stejný obecní úřad obce s rozšířenou působností, má tento úřad povinnost vést o všech těchto deliktech společné řízení, přičemž v jeho rámci může být uložena provozovateli vozidla pokuta podle sazby stanovené za nejpřísněji postižitelný přestupek, který byl takto s vozidlem spáchán.⁵³

Zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f Silničního zákona vylučuje možnost zahájit řízení o přestupku pro téže porušení pravidel silničního provozu nebo povinností řidiče. Novela však již neřeší postup v případě, že se totožnost řidiče zjistí v průběhu projednávání tohoto správního deliktu.⁵⁴ Teoreticky by mělo být možné zastavit řízení s provozovatelem vozidla a začít řízení nové se skutečným přestupcem, avšak zákon takový postup nevyžaduje, a proto můžeme zatím pouze spekulovat, jak se k tomuto problému postaví praxe a případná navazující soudní judikatura.

Pokud jde o povinnost uloženou provozovateli vozidla, lze říci, že její dodržení je možné snad jen v případě, že provozovatel vozidla bude vozidlo používat výhradně sám. Pokud totiž provozovatel umožní jiné osobě řídit jeho vozidlo, může sice před jízdou na tuto osobu apelovat, aby dodržovala všechny své povinnosti a pravidla silničního provozu, dokonce může ve vozidle například umístit jakousi výstražnou cedulku nabádající řidiče k dodržování dopravních předpisů, avšak ani kdyby byl s řidičem při jízdě ve vozidle, nemá k dispozici žádný skutečně účinný nástroj jak ovlivnit jeho chování⁵⁵; to platí tím spíše v případě, kdy s řidičem, kterému vozidlo půjčil, při jízdě není. Jde tedy o odpovědnost za výsledek, který provozovatel vozidla prakticky nemůže ovlivnit.

⁵³ Srov. § 125g odst. 2 a 3 Silničního zákona ve znění novely č. 297/2011 Sb., která byla zveřejněna v částce Sbírky zákonů č. 105, rozeslané dne 14. 10. 2011.

⁵⁴ § 125g odst. 1 Silničního zákona ve znění novely č. 297/2011 Sb., která byla zveřejněna v částce Sbírky zákonů č. 105, rozeslané dne 14. 10. 2011.

⁵⁵ V této souvislosti je třeba poukázat na § 9 odst. 1 písm. c) a d) Silničního zákona, které ukládají přepravovaným osobám ve vozidle povinnost neomezovat řidiče v bezpečném ovládní vozidla a dbát jeho pokynů.

Dále je s podivem, že se tato nová úprava vztahuje pouze na jednání, která vykazují znaky přestupku a jsou zaznamenány automatickým zařízením nebo spočívají v nesprávném parkování. Vždyť jaký je rozdíl mezi jednáním, které zaznamenal automatický radar měřící rychlost projíždějících vozidel bez obsluhy oproti radaru, který obsluhuje policista? Místa, kam jsou instalovány automatické radary, jsou velmi často místa, kde sice dochází k častému porušování rychlosti, avšak z hlediska nehodovosti a bezpečnosti provozu se nejedná o nijak zvlášť nebezpečné úseky. Navíc se všichni určitě shodneme, že překročení maximální povolené rychlosti na rovném úseku čtyř či šestiproudé komunikace je z hlediska bezpečnosti provozu daleko méně závažné, než překročení nejvyšší povolené rychlosti v blízkosti školy či dětského hřiště, kde však jsou automatické radary instalovány, na rozdíl od zmíněných komunikací dálničního typu, jen zřídka. Proč má být tedy provozovatel vozidla potrestán za to, že osoba, které umožnil vozidlo řídit, překročila na přehledném, rovném úseku čtyřproudé komunikace rychlost, zatímco za stejný čin spáchaný před školou již postižen nebude, protože před školou obsluhovali radar příslušníci policie, zatímco na čtyřproudé komunikaci byl nainstalován radar automatický? Tato úprava tak, jak byla přijata, zavdává důvod k podezření, že byla připravena na míru pro městské policie a úředníky velkých měst, kteří nestíhali vyřizovat množství jednání vykazujících znaky přestupku, která jejich zařízení zaznamenala.

A o ulehčení práce úředníků šlo v tomto případě především. Vzhledem k tomu, že tato úprava byla do návrhu zákona vložena dodatečně, jako poslanecký pozměňovací návrh, důvodová zpráva se mu nevěnuje. Do určité míry podobný návrh však předložili v minulém volebním období Poslanecké sněmovny poslanci David Šeich, Eva Dundáčková a Tomáš Úlehla. Cíle obou návrhů by tedy měly být obdobné. Důvodová zpráva k tomuto poslaneckému návrhu pak uvádí, že *„návrh řeší velkou množinu deliktního jednání, které dnes státní správa a samospráva dokumentuje, ale není schopna postihnout. Elektronické telematické systémy jsou schopny dokumentovat překročení rychlostního limitu konkrétního vozidla, zaregistrují vozidlo, mnohdy i řidiče, avšak současný právní řád vyžaduje další obsáhlé dokazování, které je náročné a neumožňuje automatizaci. Návrh umožní tyto delikty vyřizovat pomocí výpočetní techniky bez zásahu úředníka a bez náročnosti na zpracování. Současně nelze aplikovat body, protože pokutován je majitel vozidla na základě obecné odpovědnosti a pouhém*

předpokladu, že může být pachatelem bagatelního deliktního jednání nebo pachateli vozidlo půjčil a zná jej. Body lze udělit pouze řidiči, kterého v tomto řízení spolehlivě státní správa nezjišťuje. Pokud majitel vozidla nebude s vyřízením tímto způsobem souhlasit, pak může podat odpor a řízení bude pokračovat standardním způsobem. Navrhovaný způsob vyřizování těchto specifických přestupků umožní efektivně vyřídit případy, kdy se dosud předvolávaní majitelé vymlouvají na osobu blízkou, správnímu orgánu zjednoduší práci s filosofií – vyříd'te si mezi sebou, kdo řídil.“⁵⁶

Velmi obdobně odůvodňoval poslanec Mgr. Stanislav Huml svůj připravovaný návrh⁵⁷, který však nakonec do legislativního procesu nenavrl. Lze se tedy domnívat, že navrhovatele vedly k předložení této úpravy podobné důvody a tedy, že tento návrh nesměruje ke zvýšení bezpečnosti či plynulosti silničního provozu nebo ke zvýšení ochrany jiného zájmu chráněného silničním zákonem. Jde především o významné ulehčení práce úředníků, kteří dopravní přestupky projednávají, neboť již nebudou muset zjišťovat skutečný stav věcí. Uvedené je možné vyčíst i z rozpravy v poslanecké sněmovně, která se k tomuto návrhu vedla.⁵⁸

Ve výše uvedené důvodové zprávě zmíněná automatizace celého procesu snad možná nebude, protože správní orgán musí nejprve učinit nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku⁵⁹, avšak k tomu bude v případech, kdy je možno tento postup využít, dostačující předvolání provozovatele vozidla k podání vysvětlení. V případě, že provozovatel vozidla neuvede osobu, která v době spáchání přestupku vůz řídila, ať již proto, že to neví nebo proto, že odepře výpověď z důvodu, že by vystavil osobu blízkou nebezpečí postihu za přestupek, nebude se již správní orgán muset zabývat dalším dokazováním, předvoláváním svědků či jiným zjišťováním, kdo skutečně přestupek spáchal. Podle zákonodárce na tom zřejmě nesejde a příslušný úředník tak má dokonce povinnost vyzvat provozovatele vozidla k uhrazení určité částky odpovídající výši pokuty za spáchaný přestupek. Zde spatřuji určitý posun k lepšímu oproti návrhu poslanců Šeicha, Dundáčkové a Úlehly. V jejich návrhu totiž v případě, že jednání

⁵⁶ Důvodová zpráva k novele zákona o pozemních komunikacích předložený v 5. volebním období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR jako sněmovní tisk č. 814, dostupná na adrese <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=814&CT1=0>

⁵⁷ Návrh poslance Mgr. Stanislava Humla spolu s jeho odůvodněním je dostupný na adrese <http://www.humlstanislav.cz/snemovna/legislativa/osoba-blizka/>

⁵⁸ Viz stenozáznam z 21. schůze poslanecké sněmovny, ze dne 6. 9. 2011, dostupný na adrese <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021046.htm>

⁵⁹ Viz. § 125f odst. 4 Silničního zákona ve znění účinném od 19. 1. 2013.

mající znaky dopravního přestupku bylo zaznamenané automatickým systémem nebo spočívalo v nesprávném parkování, mohl příslušný orgán vydat bez dalšího správní příkaz proti provozovateli vozidla a řádné správní řízení by se rozběhlo až v případě, že by byl proti takovému příkazu podán provozovatelem odpor.

Povinnost správního orgánu pokusit se před vyzváním provozovatele vozidla k úhradě částky odpovídající výši pokuty za přestupek, který byl s jeho vozem spáchán, zjistit totožnost skutečného pachatele přestupku, nic nemění na tom, že jde fakticky o rezignaci na aplikaci zásady materiální pravdy při řešení některých přestupků, resp. jednání naplňujících znaky přestupku. Zároveň jde o zásadní omezení práva provozovatele vozidla odepřít výpověď a snahu odradit provozovatele vozidel od využívání tohoto práva. Provozovatel vozidla totiž bude mít podle nové úpravy v podstatě dvě možnosti. Využije svého práva odepřít výpověď, a v tom případě bude sankcionován, nebo svého práva nevyužije a osobu, která vozidlo řídila, správnímu orgánu uvede, byť by to byla osoba jemu blízká.

Objevují se hlasy, že tato úprava je v rozporu s ústavním pořádkem. V rámci veřejné diskuse, která probíhala v posledních letech kolem dopravních přestupků a práva odepřít výpověď, byla našimi zákonodárci mnohokrát deklarována⁶⁰ snaha omezit v případě dopravních přestupků právo nevypovídat, hrozilo-li by za něj stíhání osobě blízké. Některé úvahy odsuzují tuto novou úpravu vyřizování některých dopravních přestupků skutečně velmi ostře „*je to snaha zjevně obejít ochranu poskytovanou právem nevypovídat a funguje ve stylu "chceš to právo použít? Tak zaplat!" Takový závěr je nepřijatelný a měl by být Ústavním soudem nejen jednoznačně identifikován, ale na základě toho by následně mělo dojít ke zrušení příslušné právní úpravy pro obcházení a omezování práva nevypovídat, jakkoli "útok" na toto právo není přímý.*“⁶¹ A poslanec Danile Korte dokonce v diskusi na půdě Poslanecké sněmovny na adresu této úpravy prohlásil „*Je to vlastně jakýsi trest za to, že občan využívá svého ústavního práva. Dámy a pánové, na institut osoby blízké si netroufli sáhnout ani komunisté za dob největšího teroru v 50. letech. To, že ho prolamujeme nyní zde, je naprosto*

⁶⁰ Například i v diskusi v Poslanecké sněmovně k tomuto návrhu, viz stenozáznam z 21. schůze Poslanecké sněmovny, ze dne 6. 9. 2011, dostupný na adrese <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021046.htm>

⁶¹ JUDr. Tomáš Beran v článku *Je právo nevypovídat zbytečný luxus? Část III.*, publikovaný dne 28. 6. 2011 na serveru *Autoweb.cz*, dostupnému adrese <http://www.autoweb.cz/je-pravo-nevypovídat-zbytecny-luxus-cast-iii/>

*skandální, neboť se jedná o umenšování práv občanů. Já na něčem takovém nemohu participovat.*⁶²

Naopak zastánci této úpravy argumentují, že se možnosti odepřít výpověď vůbec nedotýká a že jde o pouhé zavedení správního deliktu fyzické nepodnikající osoby, jehož sankce je stanovena zákonem v souladu s judikaturou Ústavního soudu⁶³. Zároveň poukazují, že určitou úpravu odpovědnosti provozovatele vozidla za konkrétní porušení pravidel při provozu vozidla lze najít v právních řádech mnohých evropských států, například Německa, Francie či Nizozemí.⁶⁴

Především u holandské úpravy je třeba se zastavit, neboť již byla posuzována Evropským soudem pro lidská práva z hlediska její konformity s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle nizozemského práva totiž v případě, že došlo ke spáchání deliktu s registrovaným vozidlem a nebylo možné v daném čase zjistit totožnost konkrétního řidiče, lze uložit pokutu za tento delikt registrovanému vlastníkovi vozidla. Úřady se přitom vůbec nezabývají, kdo přestupek skutečně spáchal, přičemž se vyhází z domněnky, že řidičem je registrovaný vlastník vozidla. Stěžovatel, kterému byla na základě této úpravy uložena pokuta, se proti uložení pokuty odvolal s tím, že již ve svém odvolání uvedl totožnost řidiče, který přestupek spáchal. V Nizozemí se však v rámci opravných prostředků nedovolal zrušení uvedené pokuty, a proto se obrátil na Evropský soud pro lidská práva s tím, že ustanovení nizozemského práva upřednostňující postih registrovaného majitele vozu namísto skutečného pachatele přestupku porušují článek 6. odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Evropský soud pro lidská práva se nicméně přiklonil k argumentaci nizozemské vlády, když uvedl, že *„Evropský soud pro lidská práva chápe, že napadené pravidlo objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla bylo zavedeno za účelem dosažení faktické bezpečnosti na silnicích, a to zajištěním, že dopravní přestupky zjištěnými technickými nebo jinými prostředky a spáchané řidičem, jehož totožnost nemohla být v daném čase zjištěna, nezůstanou nepotrestány, přičemž byl brán patřičný ohled na*

⁶² Poslanec Daniel Korte na stenoáznamu v diskusi k poslaneckému tisku č. 300 na 21. schůzi Poslanecké sněmovny, ze dne 6. 9. 2011, dostupném na adrese <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021046.htm>

⁶³ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01.

⁶⁴ Srov. vystoupení ministra dopravy Pavla Dobeše v diskusi poslaneckému tisku č. 300 na 21. schůzi Poslanecké sněmovny, zveřejněné na stenoáznamu pořázenému na této schůzi dne 6. 9. 2011, dostupném na adrese <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021045.htm>

potřebu zajistit, že obžalování a potrestání takových přestupků nebude vyvolávat nepřijatelné břímě pro národní soudní orgány. To dále znamená, že osoba pokutovaná podle pravidla objektivní odpovědnosti se v této souvislosti může dovolávat řízení před soudem s plnou působností, čímž je naplněn požadavek čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“⁶⁵

Toto rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva je silným argumentem zastánců nového správního deliktu v našem Silničním zákoně. Z mého pohledu je však otázkou, nakolik bezpečnosti silničního provozu může napomoci potrestání osoby, která přestupek nespáchala. Provozovatelem vozidla podle současné úpravy může být například i malé dítě či osoba, která vůbec nemá řidičský průkaz. Navíc ani trest uložený provozovateli vozidla, který je řidičem, za přestupek, který nespáchal, v sobě naprosto postrádá preventivní účinky, které by sankce měla mít, a spíše se zdá, že tato úprava má za cíl významně zvýšit množství peněz plynoucích do obecních rozpočtů z vybraných pokut. Tento spor však v současné době může rozhodnout již pouze Ústavní soud. Bude tak zajímavé sledovat, zda bude tato úprava před Ústavním soudem vůbec napadena, a v případě, že ano, jaký postoj k ní Ústavní soud zaujme.

Již nyní, kdy do účinnosti této novely zbývá ještě několik měsíců, se však objevují způsoby, jak by se provozovatelé vozidel mohli své odpovědnosti vyhnout.⁶⁶ Z nápadů, které byly prozatím publikovány, je z mého pohledu jediný, který může skutečně vést tomu, aby se provozovatel vozidla vyhnul své odpovědnosti za správní delikt podle § 125f Silničního zákona, ten, který spočívá v možnosti provozovatele vozidla uvést jako řidiče osobu fiktivní či osobu, o níž ví, že vozidlo neřídila. Pokud bude uvedená osoba ze vzdálené země, bude další vyšetřování pro správní orgán velmi obtížné. Provozovatel vozidla v takovém případě zároveň spoléhá na to, že se na skutečnost, že uvedl osobu, která vozidlo neřídila, a tedy se dopustil přestupku ve státní správě podle § 21 odst. 1 písm. b), za nějž mu hrozí pokuta až do výše 10.000 Kč, nepříjde. S ohledem na současnou praxi správních úřadů lze důvodně očekávat, že uvede-li provozovatel vozidla, že jeho vozidlo řídil jeho strýček jménem John Smith

⁶⁵ Hrdlička P., Kněžínek J., Mlsna P. *Přehled judikatury ve věcech silničního provozu, silniční dopravy a pozemních komunikací*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., s. 622. ISBN 978-80-7357-477-2. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, ze dne 19. 10. 2004, č. 66273/01.

⁶⁶ Viz např. článek zveřejněný dne 3. 10. 2011 na serveru *iDnes.cz* pod názvem „Místo osoby blízké osoba vzdálená, výmluvy řidičů nezarazí ani novela“, dostupný na adrese http://zpravy.idnes.cz/misto-osoby-blizke-osoba-vzdalena-vymluvy-ridicu-nezarazi-ani-novela-1k6-domaci.aspx?c=A111003_193708_domaci_brd

z městečka Springfield v Severní Dakotě, správní orgán věc bez dalšího prověřování odloží. Jde tak spíše o spoléhání na to, že správní orgány budou pokračovat v současné praxi, kdy poté, co je provozovatel vozidla odkáže na skutečnost, že vůz řídila osoba blízká, věc většinou bez dalšího šetření odloží. Nicméně v tomto případě údajného strýčka z Ameriky lze jejich počínání pochopit, neboť další prověřování by bylo velmi nákladné jak finančně, tak i časově. Výsledné náklady by tak byly v hrubém nepoměru k závažnosti a společenské nebezpečnosti spáchaného jednání. Zároveň si v této souvislosti lze klást otázku, zda tato nová úprava bude mít skutečně předpokládaný efekt nebo se jen „problém osoby blízké“ změni na „problém osoby vzdálené“.

Poslední otázkou, na niž bych rád v souvislosti s novým správním deliktem podle § 125f Silničního zákona upozornil, je chybějící procesní úprava pro tento konkrétní delikt. Jde o to, že zákonodárce zákonem 133/2011 Sb. jasně odlišil přestupky a správní delikty, když za správní delikty učinil odpovědné pouze právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Společná ustanovení o správních deliktech⁶⁷ se tak plně v souladu s touto koncepcí vztahují pouze na právnické osoby a podnikající fyzické osoby. To že aplikace ustanovení společného pro správní delikty nebyla rozšířena i na správní delikty fyzických osob považuji za závažnou chybu zákonodárce. Lze sice očekávat, že správní soudy se s touto situací vypořádají tak, že aplikaci § 125e Silničního zákona rozšíří také na Správní delikty fyzických osob podle § 125f, novela Silničního zákona č. 297/2011 Sb. však přináší zcela zbytečnou právní nejistotu, která je nadto pouze výsledkem nekvalitní práce zákonodárce.

5.3. Odložení řízení

V rámci postupu před zahájením řízení je možné uplatnit nejen institut podání vysvětlení, ale může dojít též k odložení věci, a to v případě, že nastane některá situace, s níž zákon takový důsledek spojuje.

PřestZ rozlišuje jednak důvody pro odložení řízení, které zakládají povinnost správního orgánu řízení odložit⁶⁸, a jednak ty, které zakládají správnímu orgánu pouze možnost dané řízení odložit.⁶⁹ Možnost odložení řízení má správní orgán v případě, že sankce, kterou lze za přestupek uložit je bezvýznamná vedle trestu, který bude podle

⁶⁷ § 125e Silničního zákona.

⁶⁸ Viz. § 66 odst. 1 a 3.

⁶⁹ Viz. § 66 odst. 2 PřestZ.

očekávání uložen osobě podezřelé z přestupku za jiný čin v trestním řízení. Sankcionování pachatele by v takovém případě bylo vlastně zbytečné a správnímu orgánu by přineslo pouze nežádoucí a zbytečné administrativní a potažmo i finanční náklady, které by nebyly vyváženy efektivním působením uloženého trestu na pachatele přestupku. Zákon neukládá správnímu orgánu povinnost před využitím tohoto fakultativního důvodu odložení věci opatřit si podklady, které by osvědčovaly uložení trestu či pravděpodobnost budoucího uložení trestu v trestním řízení. Osobně se však domnívám, že přestupkový spis by měl takové podklady obsahovat, neboť by kdykoli v budoucnu mělo být možné přezkoumat, zda správní orgán postupoval správně a zda případně svého oprávnění nezneužil.

Důvody, na jejichž základě má správní orgán povinnost věc odložit, spočívají buď v určité vlastnosti pachatele přestupku (případně absenci určité vlastnosti), nebo v důvodech procesních. Odložena tak musí být jednání naplňující znaky přestupku, kterého se dopustila osoba mladší 15 let nebo osoba, která v době spáchání činu trpěla duševní poruchou, pro kterou nebyla schopna rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje právem chráněný zájem. Není tak splněna základní podmínka věku a přičetnosti pachatele.⁷⁰ Pokud osoba mladší 15 let, ať již s přivolením provozovatele vozidla či bez jeho vědomí, řídí motorové vozidlo, a případně přitom spáchá ještě další jednání naplňující znaky přestupku, správní orgán přestupkové řízení proti ní vůbec nezahájí a věc odloží. Ani provozovateli vozidla nehrozí žádná sankce, a to ani v případě, že umožnil řídit vozidlo osobě mladší 15 let úmyslně.

Naopak osoba trpící duševní poruchou může být držitelem řidičského oprávnění, neboť duševní porucha se může u člověka rozvinout v jakémkoli věku. To však neznamená, že by byl správní orgán povinen vždy zkoumat, zda náhodou osoba v době spáchání přestupku trpěla duševní nemocí, která snížila její rozpoznávací schopnost tak významně, že nebyla schopna rozpoznat, že svým jednáním porušuje či ohrožuje právem chráněný zájem. Pokud se však správní orgán dozví o duševní poruše podezřelého ze spáchání přestupku (například z jeho občanského průkazu), má povinnost věc odložit.

Další vlastností osoby, která brání započetí přestupkového řízení a která je tedy důvodem pro odložení věci, je požívání výsad a imunit podle zákona nebo

⁷⁰ Srov. § 5 odst. 1 a 2 PřestZ.

mezinárodního práva. S jedinou výjimkou v podobě poslanců a senátorů, jejichž přestupky se projednávají v režimu PřestZ, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštních předpisů.⁷¹ Poslanci a senátoři tak mají právo volby, zda chtějí přestupek projednat před příslušným správním orgánem podle PřestZ, nebo zda chtějí řešit přestupek v disciplinárním řízení podle zvláštních právních předpisů, k němuž je v případě poslanců příslušný mandátový a imunitní výbor poslanecké sněmovny, v případě senátorů pak mandátový a imunitní výbor senátu. Příslušný správní úřad tak na žádost poslance či senátora řízení odloží a věc postoupí příslušnému výboru Parlamentu ČR.⁷²

PřestZ původně takovýto postup neumožňoval, avšak poslanci a senátoři novelou PřestZ⁷³ změnili režim projednávání přestupků., kromě jiného také pod tlakem veřejnosti, po několika značně medializovaných kauzách poslanců, kteří spáchali dopravní přestupky, často i velmi závažné, ale klasické přestupkové řízení s nimi vedeno nebylo a být ani nemohlo. Fakticky tak jde o jeden z mála případů, kdy si omezili svoji imunitu. Jde nepochybně o krok správným směrem, neboť *„ve většině případů není žádný vážný důvod, proč by v zájmu nerušeného plnění funkcí Parlamentu měly být přestupky jeho členů projednávány v jiném režimu, než je tomu u ostatní občanů.“*⁷⁴ V případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu nevidím ani mnoho důvodů pro možnost poslanců a senátorů optovat pro disciplinární řízení před orgánem komory, již je členem namísto projednání ve standardním přestupkovém řízení. Dokonce se domnívám, že projednání přestupku v mandátovém a imunitním výboru bývá předmětem daleko většího mediálního i politického zájmu, který může ovlivnit jeho výsledek, spíše než klasické přestupkové řízení před příslušným orgánem.

Na rozdíl od poslanců a senátorů jsou osoby požívající výsad a imunit podle mezinárodního práva⁷⁵ vyňaty z působnosti zákona o přestupcích úplně a bezvýjimečně. Totéž je možné říci také o prezidentu republiky.

⁷¹ Těmito zvláštními předpisy jsou zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu senátu.

⁷² Viz. § 66 odst. 1 písm. a), § 9 odst. 3 a § 71 písm. d).

⁷³ zákonem č. 78/2002 Sb.

⁷⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 79/2002 Sb., Novela PřestZ, projednávanému jako sněmovní tisk č. 896/0, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=896&CT1=0>

⁷⁵ Viz např. Vídeňská úmluva o diplomatických stycích, či Vídeňská úmluva o konzulárních stycích.

Stejně tak soudce Ústavního soudu nelze stíhat za přestupek.⁷⁶ Zákon o Ústavním soudu nicméně zakládá za jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních právních předpisů (např. Silniční zákon), kárnou odpovědnost, neboť jednání spočívající ve spáchání přestupku kvalifikuje ve svém § 133 odst. 2 jako kárné provinění.⁷⁷

Druhá skupina důvodů, pro které musí správní orgán věc odložit, je upraveno v § 66 odst. 3 PřestZ a jde o důvody spočívající v určité procesní překážce bránící započetí samotného přestupkového řízení. Správní orgán tak věc musí odložit, jestliže došlé oznámení⁷⁸ neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo postoupení věci. Především půjde o situace, kdy z oznámení přestupku příslušnému správnímu orgánu není jasné, zda byl vůbec spáchán přestupek, případně neobsahuje žádná možná vodítka vedoucí k osobě podezřelé. Tento důvod úzce souvisí odložením věci v případě, že správní orgán nezjistil ani do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti konkrétní osobě. Tento důvod promítá především zásadu rychlosti zakotvenou v § 6 odst. 1 Správního řádu.⁷⁹ Správní orgán tak nemá možnost zjišťovat osobu pachatele po mnoho měsíců. V praxi se právě tento důvod odložení věci používá, odepře-li předvolaná osoba, většinou provozovatel vozidla, podat vysvětlení a správní orgán nezjistí osobu řidiče, která přestupek spáchala.

Odložit věc však může i policejní orgán, a to v případě, že není dáno podezření z přestupku, nelze-li přestupek projednat nebo nezjistí-li do jednoho měsíce ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečností odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba.⁸⁰ Oznámení o přestupku od policejního orgánu by tedy teoreticky mělo samo o sobě být dostatečným podkladem pro zahájení přestupkového řízení proti konkrétní osobě.

Správní orgán věc dále odloží, jestliže se o skutku koná trestní stíhání nebo řízení u jiného správního orgánu⁸¹, a stejně tak v případě, že o skutku bylo již pravomocně rozhodnuto správním orgánem, orgánem činným v trestním řízení anebo

⁷⁶ § 4 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁷⁷ FILIP, Jan, Vojtěch ŠIMÍČEK a Pavel HOLLÄNDER. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 21, Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-807-1795-995.

⁷⁸ Oznámení podle § 67 odst. 2 PřestZ

⁷⁹ Viz ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. s. 316-317. ISBN 978-80-7201-768-3.

⁸⁰ § 58 odst. 3 písm. b).

⁸¹ Překážka litispendence.

věc byla vyřešena v blokovém řízení.⁸² Překážkou zahájení řízení je taktéž skutečnost, že odpovědnost za přestupek zanikla. PřestZ pak stanoví, že odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím jednoho roku ode dne jeho spáchání. Do této lhůty se však nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.⁸³ Čas od času se objevují názory, že by měla být lhůta k projednání dopravních přestupků prodloužena.⁸⁴ Je však potřeba si uvědomit, že účelem postihu za přestupek není jen vybírat peníze či možnost úředníků honosit se statistikou úspěšnosti, ale především výchovná a preventivní funkce. Zatímco lze tedy říci, že vědomí řidiče o tom, že správní orgány nestíhají všechny přestupky včas projednat, do značné míry limituje preventivní působení postihů za přestupky, umožnění trestat řidiče za skutky, jichž se dopustili před dvěmi, třemi či více roky, naopak postrádá onen výchovný účel trestu, neboť závadné jednání je již řidičem dávno zapomenuto a sankce za něj pak přichází za naprosto odlišných ekonomických, sociálních a dalších podmínek. V současné době prochází legislativním procesem novela PřestZ, jejímž cílem je prodloužit lhůtu pro projednání přestupků na dva roky.⁸⁵ Podle důvodové zprávy k tomuto návrhu je lhůta jednoho roku příliš krátká nejen pro projednání přestupku, ale často i pro jeho pouhou právní kvalifikaci a proto je třeba ji prodloužit.

Osobně se domnívám, že lhůta jednoho roku na projednání přestupku je skutečně krátká, protože si musíme uvědomit, že v této době je třeba provést úkony před zahájením řízení, samotné řízení zahájit a následně přestupek projednat v prvním stupni, a v případě odvolání i ve druhém stupni. V této době s přihlédnutím k množství zaznamenaných dopravních přestupků skutečně může dočasná banální zdravotní indispozice účastníka řízení, pro kterou je však nucen se z projednání přestupku omluvit, vést k tomu, že přestupek nebude během jednoho roku vyřízen. Na druhou stranu se nedomnívám, že řešení, které by umožnilo správnímu orgánu začít přestupek projednávat až po několika letech od jeho spáchání, je tou správnou cestou. Osobně se mi líbí řešení, kdy by správní orgán měl na zahájení řízení stanovenou určitou lhůtu, která by počínala dnem, kdy byl přestupek spáchán, a na samotné projednání pak lhůtu

⁸² Překážka rei judicate.

⁸³ § 20 PřestZ.

⁸⁴ Viz např. článek Petra Švece publikovaný na serveru *iDnes.cz* dne 28. 12. 2010, dostupný na adrese http://zpravy.idnes.cz/tretina-prestupku-zustava-bez-trestu-policie-chce-prodlouzit-cas-k-vyrizeni-186-domaci.aspx?c=A101227_210429_domaci_brm

⁸⁵ Sněmovní tisk č. 585/0, dostupný na adrese <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=585&CT1=0>

další, která by se počítala od zahájení řízení. Správní orgány by tak byly nadále nuceny postupovat rychle, avšak zároveň by měly dostatečný čas na pravomocné uzavření věci.

Odložena bude také věc předložená správnímu orgánu na základě návrhu na zahájení řízení podle § 68 odst. 2 PřestZ, který však byl podán opožděně. Jde o přestupky, které mohou být projednávány pouze na návrh poškozeného. V případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu se jedná pouze o přestupek spočívající ve způsobení nehody se zraněním osoby blízké. Vzhledem k tomu, že dopravní nehodu, při níž došlo ke zranění osoby, jsou její účastníci povinni ohlásit policistovi, se domnívám, že i tento přestupek by měl být stíhán z úřední povinnosti. Společenský zájem na potrestání viníků dopravních nehod, při nichž došlo ke zranění osoby, je poměrně vysoký, neboť odhlédneme-li od lidského rozměru, každé zranění ekonomicky aktivního člověka má také své ekonomické důsledky pro společnost, které je dokonce možné do určité míry kvantifikovat.⁸⁶

Rozhodnutí o odložení věci správní orgán nevydává. „*Skutečnost, že se nevydává žádný typ rozhodnutí (tedy ani usnesení) však neznamená, že by tento postup byl zcela neformální. S ohledem na § 180 odst. 2 resp. § 158 odst. 1 SpŘ se jedná o jiný úkon správního orgánu, na který se vztahuje část čtvrtá Správního řádu a díky ní vedle základních zásad činnosti správních orgánů rovněž například ustanovení o doručování, jednacím jazyku apod.*“⁸⁷

O odložení věci se však vyrozumí poškozený. Vzhledem k tomu, že vyrozumění o odložení věci není rozhodnutím, nemůže proti němu poškozený podat opravný prostředek. V této souvislosti lze citovat Ústavní soud, který se zabýval otázkou, zda má poškozený právo na to, aby byl pachatel správního deliktu potrestán. „*Dle názoru Ústavního soudu je však stíhání pachatele správního deliktu a jeho potrestání věci vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní*

⁸⁶ Podle výpočtu Centra dopravního výzkumu lze ztráty ekonomiky za rok 2010 v důsledku lehkého zranění člověka při dopravní nehodě vyčíslit na 668.170 Kč, těžké zranění stojí ekonomiku 4.863.336 Kč a usmrcení osoby při dopravní nehodě (zemřelé do 30 dnů po nehodě) pak 17.644.586 Kč. Celý článek k tomuto tématu je dostupný na <http://www.cdv.cz/ztraty-z-dopravni-nehodovosti-na-pozemnich-komunikacich-za-rok-2010/>

⁸⁷ ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. s. 317. ISBN 978-80-7201-768-3.

delikt stíhána. ⁸⁸ Například chodec, který byl na přechodu pro chodce omezen řidičem motorového vozidla, který mu neumožnil nerušené a bezpečné přejití vozovky⁸⁹, nemá žádné ústavně zaručené právo na potrestání tohoto řidiče.

Naopak o odložení návrhových přestupků rozhoduje příslušný správní orgán usnesením, které se doručuje poškozenému a proti kterému je odvolání možné.⁹⁰

6. Subjekty řízení

6.1. Účastníci řízení

Klíčovou otázkou v případě každého řízení je, jaký má okruh účastníku, tedy osob, které mohou v řízení vystupovat jako účastníci a jako takoví činit v řízení úkony. PřestZ stanoví okruh účastníků přestupkového řízení ve svém § 72 taxativně. Účastníkem přestupkového řízení tak může být obviněný z přestupku, poškozený v otázce náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, vlastník věci, která má být v řízení zabrána, a nakonec navrhovatel zahájení řízení podle § 68 odst. 1.

Nejdůležitějším účastníkem přestupkového řízení je osoba obviněná z přestupku. Jde o tzv. nepominutelného účastníka řízení a bez této osoby vlastně není proti komu řízení vést a věc je tedy odložena, viz předchozí části mé práce. Obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, dále má právo navrhnout důkazy na svoji obhajobu a má též právo podávat v řízení návrhy a opravné prostředky.⁹¹ Jak ovšem Nejvyšší správní soud judikoval, právu navrhnout důkazy neodpovídá povinnost správního orgánu tyto důkazy v řízení vždy provést. *„Provedení důkazů navržených účastníky řízení pak správní orgán může odmítnout v případě, pokud by získání nebo provedení důkazů bylo v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 správního řádu), pokud by byla v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která by znemožňovala žádosti vyhovět (§ 51 odst. 3 správního řádu), nebo v případě, že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné. Pojem „důvodné pochybnosti“ je pak potřeba vykládat tak, že tyto*

⁸⁸ Nález Ústavního soudu, ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II ÚS 345/01.

⁸⁹ Přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 6 Silničního zákona.

⁹⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 57/2008.

⁹¹ Srov. § 73 odst. 2 PřestZ.

*pohybnosti nejen že již neexistují na straně správního orgánu, ale že správní orgán vzal v úvahu možné zpochybnění jím zjištěného skutkového stavu ze strany účastníků řízení, tj. vypořádal se rovněž s jejich připomínkami a námitkami a přihlédl ke všem okolnostem, které vyšly v řízení najevo.*⁹² Tato praxe umožňuje správním orgánům nepřipouštět zjevně zbytečné důkazy, které by řízení již pouze zbytečně protahovaly či prodražovaly a které již fakticky nemohou mít vliv na prokázané rozhodné skutečnosti. Správní orgán by však měl vždy velmi pečlivě zkoumat, zda provedení daného důkazu již skutečně, s přihlédnutím ke všem okolnostem, nemůže vnést do případu nové světlo. Správní orgán se unáhleným odmítnutím navrhovaného důkazu může snadno dostat do rozporu s právem na obhajobu, zásadou materiální publicity i právem na spravedlivý proces.

S právem obviněného vyjadřovat se k důkazům souvisí také jeho právo být klást svědkovi otázky a s tím související právo být o výsledku svědků uvědomen. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenal *„V dané věci je zřejmé, že byli ve věci spáchání přestupku žalobcem vyslechnuti dva svědci (zasahující policisté), o jejichž výpovědi se mimo jiné napadené rozhodnutí opírá, a proto měl žalobce právo vyslychaným svědkům klást otázky. Má-li účastník správního řízení právo klást svědkům otázky, pak je povinností správního orgánu mu využití tohoto práva umožnit. To lze procesně učinit jedině tím, že bude o ústním jednání, při kterém má být svědek vyslychán, uvědomen. (...) Neumožnění využít právo klást vyslychaným svědkům otázky nelze zhojit tím, že bude žalobci dána možnost seznámit se s obsahem správního spisu.*⁹³ Možnost přímého pokládání otázek je pro procesní obranu podezřelého důležitá, neboť může bezprostředně reagovat na svědkovu výpověď a přímo se jej zeptat na případné nesrovnalosti v jeho výpovědi.

Obviněný z přestupku je pak subjektem celé řady dalších procesních práv. Například má právo nahlížet do spisu, právo na poučení o procesních právech nebo právo, aby na něj bylo pohlíženo jako na nevinného, dokud se neprokáže jeho vina.

V případě dopravních přestupků je podezřelý ze spáchání přestupku velmi často také jediným účastníkem řízení, neboť návrhovým přestupkem je z dopravních přestupků pouze způsobení dopravní nehody fyzickou osobou, při které je jinému ublíženo na zdraví.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 22. 8. 2009, sp. zn. 1 As 44/2009.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 5. 2006, sp. zn. 1 As 13/2005.

Procesní postavení navrhovatele v přestupkovém řízení obecně je však poněkud sporné, neboť se přímo nerozhoduje o jeho subjektivních právech či povinnostech. Dostává se tak spíše do postavení žadatele než účastníka.⁹⁴

Poškozeným v přestupkovém řízení, s výjimkou přestupků projednávaných pouze na návrh, se rozumí „*fyzická nebo právnická osoba, které byla přestupkem způsobena majetková škoda, pokud výslovně uplatnila nárok na její náhradu (§ 70 odst. 1 PřestZ)*“.⁹⁵ Osoba, které sice byla přestupkem fakticky způsobena škoda, avšak která neuplatnila v řízení nárok na náhradu škody, nemá postavení účastníka řízení.⁹⁶ Navíc „*postavení poškozeného jako účastníka je omezeno pouze na tzv. adhezní řízení, tedy tu část řízení, ve které správní orgán projednává náhradu škody. Tomu odpovídá i rozsah odvolacího oprávnění poškozeného*“.⁹⁷ K možnosti odvolání poškozeného Nejvyšší správní soud uvádí, že „*posuzování viny a trestu obviněného z přestupku se nachází mimo sféru ovlivnitelnou procesní aktivitou poškozeného jako účastníka řízení, neboť toto je – jak již bylo řečeno – svěřeno výlučně do rukou státu, který naplňuje veřejný zájem na stíhání jednání naplňujícího znaky skutkových podstat přestupků. Poškozený tedy nemá subjektivní veřejné právo na to, aby byla správním orgánem vyslovena vina obviněného z přestupku, a tudíž nemůže být dotčen na svých právech tím, když takové rozhodnutí není správním orgánem vydáno, resp. je vydáno rozhodnutí jiné, v daném případě rozhodnutí o zastavení řízení*“.⁹⁸ Poškozený se tak v přestupkovém řízení může odvolat toliko proti výroku o náhradě škody. Výrok, který podezřelého z přestupku osvobozuje, řízení zastavuje, věc odkládá, nebo jiný výrok, který není přímo výrokem o náhradě škody, avšak který zasahuje do práva poškozeného domoci se náhrady škody v přestupkovém řízení, totiž nijak neomezuje jeho možnost domoci se práva na náhradu škody jiným způsobem, například před civilním soudem, a není proto dán žádný důvod pro umožnění poškozenému, aby vstupoval do vztahu mezi obviněným a státem, v jehož rámci je řešeno, zda se obviněný přestupku dopustil a případně jaký trest mu za to bude uložen.

⁹⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 464 Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

⁹⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 463 Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

⁹⁶ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne, 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006.

⁹⁷ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 463 Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 9 As 61/2008.

V případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu vyvstává otázka ohledně postavení pojišťovny v těchto řízeních. Nahlížet do spisu a pořizovat z něj výpisy či opisy umožňuje pojišťovně § 9 odst. 5 Zákona o povinném ručení. PojZ pak výslovně stanoví, že pojišťovna má v řízení správním i soudním při šetření pojistné události postavení účastníka.⁹⁹ Obě tyto ustanovení se však týkají pouze povinného pojištění odpovědnosti při provozu vozidla, nikoli však již například komerčního havarijního pojištění. Dále je možné této úpravě vytknout, že PojZ postavení pojišťovny, jakožto účastníka, blíže neupřesňuje. Sporná dikce § 129 PojZ vyvolává otázky, zda má být pojišťovna brána v řízení jako poškozený, a je tedy účastníkem pouze v té části řízení, v níž se projednává náhrada škody, nebo zda jde o účastníka sui generis, který sice není obviněným, avšak má být považován za účastníka též v dalších částech řízení. Tomuto výkladu by zřejmě více odpovídalo doslovné znění PojZ, v němž se hovoří, že pojišťovna má postavení účastníka při celém šetření pojistné události, avšak bylo by příkře v rozporu s taxativním výčtem účastníků a jejich úpravě podle PřestZ. Pojišťovna by se tak při připuštění této koncepce mohla například odvolávat nejen proti rozhodnutí o náhradě škody, ale také proti rozhodnutí o vině, či dokonce proti rozhodnutí o uložení či neuložení sankce. Tento názor je však podle mého názoru potřeba odmítnout. Pojišťovna ani nikdo jiný nemá právo vstupovat do vztahu mezi státem a domnělým pachatelem přestupku a domáhat se potrestání osoby podezřelé ze spáchání přestupku. V případě, že podezřelý ze spáchání přestupku bude uznán nevinným, má pojišťovna, stejně jako další osoby, kterým byla jednáním podezřelého ze spáchání přestupku způsobena škoda, možnost požadovat její náhradu v rámci standardního občanského soudního řízení.

Další otázkou, která v této souvislosti vyvstává, je, zda účastníkem řízení podle § 129 odst. 1 PojZ je též Česká kancelář pojistitelů, která je právnickou osobou zřízenou Zákonem o povinném ručení. Činností, za jejímž účelem byla Česká kancelář pojistitelů, kromě jiného, zřízena, je správa garančního fondu, z něhož jsou, mimo jiné, hrazeny škody způsobené při provozu vozidel, jejichž provozovatelé neuzavřeli zákonné pojištění odpovědnosti za škody způsobené při provozu vozidla. Poškozený, kterému byla nepojištěným vozidlem způsobena škoda, se tak obrátí na Českou kancelář pojistitelů, která tuto škodu pomocí prostředků z garančního fondu nahradí. Výplatou

⁹⁹ §129 odst. 1 PojZ.

plnění z garančního fondu pak podle § 24 odst. 9 Zákona o povinném ručení vzniká České kanceláři pojistitelů právo požadovat to, co plnila, po tom, kdo odpovídá za tuto škodu.¹⁰⁰ Česká kancelář pojistitelů se tak fakticky v některých případech dostává do postavení pojišťovny. Pojišťovnou jsou typicky rozuměny osoby, kterým bylo ze strany ČNB uděleno povolení k provozování pojišťovací činnosti. Zákon o povinném ručení pak sice považuje českou kancelář pojistitelů za pojišťovnu¹⁰¹, ovšem výslovně pouze pro účely Zákona o povinném ručení. Teoreticky by tedy Česká kancelář pojistitelů neměla být považována za pojišťovnu ve smyslu PojZ, tím spíše, že tento zákon rozumí pojišťovnou výslovně pouze právnickou osobu, které bylo uděleno povolení k provozování pojistné činnosti. Nicméně podle vyjádření Mgr. Jakuba Pavla, vedoucího skupiny regresních náhrad České kanceláře pojistitelů je přiznáno kanceláři pojistitelů postavení účastníka řízení podle § 129 odst. 1 PojZ, a to právě s ohledem na § 18 odst. 1 Zákona o povinném ručení. Osobně se domnívám, že tento postup není po formální stránce správný a v případě jeho napadení u správního soudu nelze jednoznačně říci, zda by byl shledán konformním s recentní zákonnou úpravou. Nicméně jde podle mého názoru z věcného hlediska za postup správný, neboť Česká kancelář pojistitelů je zákonem nucena nést škody způsobené řidiči nepojištěných vozidel a proto by měla být oprávněna vystupovat v přestupkovém řízení jakožto poškozený.

Účastníkem řízení o dopravním přestupku je dále též vlastník věci, která může být nebo byla v řízení zabráněna, a to v části řízení týkající se zabráněna věci.¹⁰²

6.2. Orgány příslušné k projednání dopravních přestupků

K projednání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož obvodu byl přestupek spáchán. V případě hlavního města Prahy jsou k projednání těchto přestupků příslušné úřady městských částí vymezených Statutem hlavního města Prahy¹⁰³, v jejichž obvodu byl přestupek spáchán.¹⁰⁴

¹⁰⁰ § 24 odst. 9 Zákona o povinném ručení.

¹⁰¹ § 18 odst. 1 Zákona o povinném ručení.

¹⁰² KUČEROVÁ, Helena. *Dopravní přestupky v praxi: podle stavu k 1.7.2006.* 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 155 ISBN 80-720-1613-X.

¹⁰³ Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy.

¹⁰⁴ Viz. § 52 PřestZ, § 53 odst. 1, 2, 4 PřestZ, § 124 odst. 5 písm. j), § 55 odst. 1 PřestZ.

Obce také mohou k projednání přestupků zřídit zvláštní orgán, přestupkovou komisi, který může rozhodovat pouze v tříčlenném složení a jehož předseda musí mít právnické vzdělání nebo zvláštní odbornost k projednání přestupků.¹⁰⁵ Rozhodnutí přestupkové komise se přijímá hlasováním, pro jeho přijetí je nutná nadpoloviční většina hlasů. Obce, s výjimkou hlavního města Prahy pak mohou za účelem projednání přestupků zřídit také komisi rady obce. Pravidla pro její obsazení a rozhodování jsou stejná jako v případě přestupkových komisí.¹⁰⁶

Důvod pro stanovení místní příslušnosti správního orgánu tak, že k projednání přestupku je příslušný orgán, v jehož obvodu byl přestupek spáchán, má svůj původ zřejmě v tom, že v obvodu, kde byl přestupek spáchán, se zároveň nachází nejvíce stop a svědků a tyto jsou nejlépe dosažitelní právě pro orgán, který k nim má nejbliže. Mohou však nastat situace, kdy není účelné nebo rozumné aby byl přestupek projednán právě orgánem, v jehož obvodu k přestupku došlo. Může tak dojít k tomu, že příslušný orgán postoupí věc k projednání orgánu, v jehož obvodu se obviněný z přestupku zdržuje nebo v jehož obvodu pracuje.¹⁰⁷

Pro postoupení věci musejí být splněny především dva důvody. Jednak musí být věc postoupena orgánu, který je k jejímu projednání věcně příslušný. „*Nelze tedy postoupit přestupek, k jehož projednání jsou příslušné pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností, na jakýkoli obecní úřad či přestupkovou komisi nebo komisi rady obce, ale muselo by se jednat opět pouze o obecní úřad obce s rozšířenou působností.*“¹⁰⁸ Druhou podmínkou potom je, že k postoupení nemůže dojít na základě libovůle, nýbrž musí k němu být dán věcný důvod, nejčastěji spočívající v usnadnění projednání přestupku, případně v jiných důležitých důvodech. Takovým jiným důležitým důvodem může být například tělesný hendikep účastníka řízení. Zda jsou

¹⁰⁵ Úprava možností získání této odbornosti je upravena v § 33 a § 34 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků.

¹⁰⁶ ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. s. 283-284. ISBN 978-80-7201-768-3.

¹⁰⁷ Viz § 55 odst. 3 PřestZ.

¹⁰⁸ ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. s. 289. ISBN 978-80-7201-768-3.

dány důvody pro postoupení řízení, rozhoduje výhradně místně příslušný správní orgán, musí však přitom dodržovat § 131 odst. 6 Správního řádu.¹⁰⁹

Správní řád nevyžaduje, aby příslušný orgán postoupení věci předem projednal s orgánem, jemuž má být věc postoupena. „*Nicméně v zájmu naplnění zásady spolupráce mezi správními orgány by bylo minimálně vhodné, aby byla tato věc před postoupením s tímto správním orgánem konzultována*“¹¹⁰ Naopak Správní řád výslovně stanoví, že souhlas účastníka k postoupení nutný není. Je však možné, aby účastník o postoupení věci sám požádal.

Institut postoupení věci je v případě dopravních přestupků velmi praktický. Nezřídka totiž dochází k situacím, kdy řidič spáchá přestupek na místě velmi vzdáleném od jeho bydliště či jiných míst kde se obvykle zdržuje. Spáchá-li tak například řidič z Plzně přestupek v Ostravě, tím spíše pokud byl přestupek zaznamenán automatickým telepatickým zařízením, jeví se jako nadbytečné nutit řidiče vozidla cestovat znovu do Ostravy, když může věc předat plzeňskému magistrátu, který přestupek může s řidičem projednat stejně kvalitně.

V případě dopravních přestupků pak není možné použít ustanovení § 55 odst. 2 PřestZ, který stanoví příslušnost k projednání přestupku, který byl spáchán mimo území republiky nebo občanem či příslušnost správního orgánu, v jehož obvodu má pachatel trvalý pobyt. Na dopravní přestupky se totiž nevztahuje § 8 odst. 2 PřestZ, jenž taxativně stanoví okruh přestupků, na něž se tento zákon vztahuje i v případě, že byly spáchány v zahraničí, a mezi nimiž nejsou přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu uvedeny. Stejně tak případ, kdy by nebylo jisté, kde pachatel dopravní přestupek vlastně spáchal, je podle mého názoru velmi obtížné si v praxi představit.

¹⁰⁹ Při změnách příslušnosti správní orgány dbají na to, aby k nim docházelo jen v důvodných případech a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo.

¹¹⁰ ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. s. 289. ISBN 978-80-7201-768-3.

7. Společné řízení

7.1. Obecně

Institut společného řízení¹¹¹ je odrazem jednak zásady procesní ekonomie a jednak „*pojetí veřejné správy jako služby, jejímž smyslem je umožnit účastníkovi správního řízení vyřizovat související věci při jednom jednání.*“¹¹² Na žádost účastníka nebo z moci úřední může příslušný správní orgán usnesením, jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky, spojit několik jednotlivých řízení do společného. Toto usnesení se nedoručuje účastníkům, pouze se zaznamenává do spisu a není proti němu přípustné odvolání. Spojení řízení je možné především mají-li stejný předmět či jinou věcnou souvislost, nebo týkají-li se týchž účastníků, pokud tomu nebrání povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojením řízení zároveň nesmí vzniknout žádnému z účastníků nebezpečí újmy na jeho právech.

PřestZ v § 57 stanoví přímo povinnost správního orgánu projednat přestupky ve společném řízení, jestliže se jich dopustil tentýž pachatel a k jejich projednání je příslušný stejný orgán, a také v případě, že jde o související přestupky více pachatelů, k jejichž projednání je příslušný tentýž orgán. V případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu je však možné vést společné řízení pouze o přestupcích spáchaných nejvýše v období tří měsíců od spáchání prvního z nich. Tato lhůta byla do ustanovení § 57 PřestZ vložena zákonem č. 133/2011 Sb. Zákonodárce zavedením této lhůty sledoval cíl „*aby se řidičům nekumulovaly neprojednané přestupky a na základě jednoho řízení o nich pak nedošlo k jejich vybodování.*“¹¹³ Osobně si spíše myslím, že jde o reakci zákonodárce na rozhodování Nejvyššího správního soudu, který se ve své rozhodovací praxi, například v rozsudku sp. zn. 1 As 28/2009 přiklonil k názoru, že společné řízení je správní orgán povinen vést o všech přestupcích, k nimž je správní orgán příslušný, které spáchal tentýž pachatel a o nichž se dozvěděl do okamžiku vydání rozhodnutí a nikoli do okamžiku zahájení řízení o některém z nich, jak je tomu

¹¹¹ Upraven v § 140 Správního řádu a § 57 PřestZ.

¹¹² HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 266 Student (Leges). ISBN 978-808-7212-349.

¹¹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 133/2011 Sb., Novela z. o provozu na pozemních komunikacích, projednávanému jako sněmovní tisk č. 26/0, dostupné z www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=6&CT=26&CT1=0

v trestním právu.¹¹⁴ Tento výklad znamenal, že správní orgán měl povinnost vést společné řízení o všech přestupcích, k jejichž projednání byl příslušný a jichž se dopustil tentýž pachatel. Důsledkem neustálého „přibírání“ dalších přestupků do společného řízení tak mohl být v souladu s § 20 odst. 1 PřestZ zánik odpovědnosti za nejstarší či přesněji nejdříve spáchané přestupky. Takový „vytrvalý“ pachatel by pak teoreticky mohl být podle staré úpravy prakticky nepostižitelný. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo nešťastné i z toho důvodu, že mohlo docházet (a v praxi také docházelo) k situacím, kdy správní orgán předvolal řidiče k projednání určitého přestupku, avšak přímo na místě „vytáhl“ dalších několik přestupků, z jejichž spáchání byl tentýž řidič podezřelý. Obviněný ze spáchaných přestupků tak neměl prakticky žádný čas na přípravu obhajoby.¹¹⁵ Výklad, který zvolil Nejvyšší správní soud tak nepovažuji za příliš šťastný a postup analogický s trestním právem, tedy možnost vést společné řízení pouze o těch přestupcích, o nichž se správní orgán dozvěděl do okamžiku zahájení řízení, bych považoval za správný a plně vyhovující všem zásadám správního řízení, stejně jako šetřící všechna práva obviněného.

Lze tak říci, že novela Správního řádu č. 133/2011 Sb., vyřešila, byť poněkud neohrabaně, možnost nekonečného řetězení dopravních přestupků v rámci jednoho společného řízení, avšak její účel, deklarovaný v důvodové zprávě, již tak úspěšně splněn nebyl. Proti nežádoucímu „vybodování“ řidiče v rámci jediného společného řízení totiž nebylo zavedeno jiné opatření, než již zmíněné ohraničení možnosti vést společné řízení pouze o těch dopravních přestupcích, které byly spáchány do tří měsíců od spáchání prvního z nich. Zákonodárce tak zřejmě vycházel z představy, že během tří měsíců nelze spáchat takové množství přestupků ohodnocených takovým počtem trestných bodů, který by vedl k pozbytí řidičského oprávnění. Osobně se však domnívám, že deklarovaný záměr zákonodárce je ve své podstatě velmi správný, neboť smyslem bodového systému by mělo být preventivní působení na všechny řidiče a trestání až skutečně nenapravitelných hříšníků. Pokud se však řidič nedozví o tom, že mu hrozí ztráta řidičského oprávnění v důsledku nasbírání vysokého počtu trestných bodů, je preventivní a výchovné působení bodového systému zcela vyloučeno. Zvolený

¹¹⁴ Tento názor vyjádřila právní teorie například v publikaci ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo, komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vydání. Praha: LINDE, 2009. s. 141. ISBN:978-80-7201-768-3.

¹¹⁵ Zde lze spatřovat rozpor s čl. 40 odst. 3 Listiny.

způsob realizace tohoto záměru však bohužel nezaručuje, že řidiči nebude v rámci jednoho řízení připsán dostatečný počet trestných bodů k tomu, aby pozbyl odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla. Možností, jak zajistit, že bodový systém bude plnit svůj preventivní a výchovný účel, by bylo použití principu absorpce, tedy že pachateli přestupku by byl přičten pouze takový počet trestných bodů, který je stanoven za nejpřísněji bodově ohodnocený přestupek.

Správní orgány tedy mají v zákonem stanovených případech povinnost vést o přestupcích společné řízení. Opomenutí této povinnosti však nemusí mít nutně za následek vydání nezákonných rozhodnutí v samostatně vedených řízeních, která měla být podle zákona spojena. Nejvyšší soud při řešení případu, v němž se pachatel několika přestupků domáhal zrušení rozhodnutí o nich z právě z toho důvodu, že příslušný správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 PřestZ neprojednal jeho přestupky ve společném řízení, totiž judikoval, že *„samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Uvedené ustanovení je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (poena maior absorbet minorem) tedy přísnější trest pohlcuje mírnější“*¹¹⁶

Nevedení společného řízení by však bylo procesní vadou způsobující nezákonnost rozhodnutí v případě, že by správní orgán v jednotlivých dílčích řízeních neaplikoval absorpční zásadu zakotvenou v § 12 odst. 2 PřestZ, v důsledku čehož by byl součet trestů uložených pachateli v jednotlivých řízeních vyšší, než je nejvyšší možný trest stanovený za nejpřísněji postižitelný přestupek.

V tomto rozhodnutí však Nejvyšší správní soud zároveň nepřipustil analogii s trestním právem v oblasti vedení společného řízení sbíhajících přestupků. Naopak při řešení jiných problémů ve správním řízení soudy analogii s trestním právem umožňují. PřestZ, na rozdíl od trestního zákoníku, neobsahuje pravidla upravující, do kdy je možné považovat přestupky za sbíhající, stejně jako neřeší důsledky nevedení společného řízení. Není-li úprava určité otázky v rámci úpravy správního trestání úplná, je možné pro její řešení použít analogii z trestního práva, k jejímuž použití ve správním trestání se Nejvyšší správní soud vyjádřil následovně: *„použití analogie ve správním*

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

*trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*¹¹⁷ Pro použití analogie s trestním právem při trestání správních deliktů hovoří taktéž fakt, že „*Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí ("dekriminalizace"), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době "pouze" správními delikty a naopak.*¹¹⁸

Analogie s trestním právem se uplatní také při posuzování, zda se pachatel dopustil přestupku v jednočinném či vícečinném souběhu. Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda je možné v případě, kdy ke spojení řízení o souvisejících přestupcích dojde až teprve poté, co pachatel podal odpor proti sankci uložené za jeden z nich formou příkazu, přestože správní orgán o spáchání obou přestupků od počátku ví. Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě pachatel prokazatelně předjížděl na přechodu, a zároveň překročil nejvyšší povolenou rychlost, a vzhledem k tomu, že ve správním trestání nejsou upravena pravidla pro posuzování sbíhajících se přestupků, obrátil se Nejvyšší správní soud do trestněprávní doktríny, podle níž „*k zachování totožnosti skutku postačí totožnost jednání nebo totožnost následku*“¹¹⁹ a došel tak k závěru, že oba přestupky byly spáchány v jednočinném souběhu a proto se v tomto případě uplatní zásada zákazu reformace in peius (upravena v § 87 odst. 4 PřestZ) a není tedy možné uložit přísnější trest, než jaký již byl uložen, byť původní trest byl uložen pouze za jeden přestupek.¹²⁰

Ustanovení § 57 odst. 2 PřestZ umožňuje správnímu orgánu, aby v případě, že se vede společné řízení proti několika pachatelům, jejichž skutky spolu souvisejí, vyloučil ze společného řízení věc některého pachatele k samostatnému projednání, a to za

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007.

¹¹⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR, ze dne 25. 1. 1979, sp. zn. 5 Tz 2/79.

¹²⁰ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009 „*Správní orgán byl obsahem zrušeného rozhodnutí v příkazním řízení vázán, a to i tehdy, vyšlo-li během řízení najevo, že byl v jednočinném souběhu spáchán další přestupek. Je třeba souhlasit se stěžovatelem, že správní orgán měl o obou přestupcích jednat od téhož okamžiku a uložit za ně úhrnný trest na základě principu absorpce, jelikož ze správního spisu bylo od počátku seznatelné, že se stěžovatel v téže době dopustil dvou přestupků. Závěr krajského soudu, že správní orgán prvního stupně byl v souzené věci oprávněn stanovit sankci vyšší, a to podle ustanovení vztahujícího se na delikt nejprísněji postižitelný, je proto ve světle shora nastíněných úvah třeba odmítnout a v této části kasační stížnosti stěžovateli přisvědčit.*“

účelem urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu. Správní orgán tak má povinnost například vést společné řízení se všemi viníky jedné dopravní nehody, může však věc některého z nich usnesením vyloučit do samostatného řízení.

Jsou-li spojena řízení o přestupcích vedená proti několika pachatelům, jejichž skutky spolu souvisejí, nabízí se otázka, zda se účastník řízení může bránit proti rozhodnutí, které bylo vydáno ve společném řízení, avšak rozhoduje o skutku jiného pachatele. Například v případě dopravní nehody, kdy je jeden účastník uznán vinným, zatímco druhý je uznán nevinným, může toto rozhodnutí první účastník osobně pociťovat jako nespravedlivé a snažit se o jeho změnu napadením správní žalobou. Nejvyšší soud však k takovým snahám zaujal jednoznačný postoj, když vyslovil názor, že *„skutečnost, že správní orgán vedl společné řízení o přestupcích dvou účastníků téže dopravní nehody (§ 57 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích), v němž pak vydal ohledně každého z účastníků samostatné rozhodnutí, nezakládá účastníku aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o přestupku druhého z účastníků. Soud takovou žalobu odmítne, neboť je podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.“*¹²¹ V tomto případě stěžovatel napadal rozhodnutí, které bylo vydáno ve věci podezření z přestupku druhého účastníka řízení z důvodu, že stěžovateli nebylo doručeno. Nejvyšší soud však konstatoval, že *„v posuzované věci byl každý z účastníků jediným účastníkem řízení o svém přestupku“*¹²² a správní úřad tak rozhodnutí správně doručoval vždy pouze tomuto jedinému účastníkovi. Účastník společného řízení je tak v souladu s § 65 odst.1 SŘS oprávněn podat správní žalobu jen v případě, že byla předmětným rozhodnutím zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována jeho práva a povinnosti, nikoli pouze na základě toho, že rozhodnutí ve věci druhého účastníka je označeno stejnou spisovou značkou a bylo vydáno ve stejný den jako rozhodnutí v jeho vlastní věci. Obdobný názor vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když vyslovil, že *„jestliže žalovaný správní orgán vydal dvě samostatná rozhodnutí proti dvěma žalobcům a oba žalobci ve společné žalobě napadají jen jedno z nich, krajský soud odmítne žalobu podanou žalobcem, který napadl rozhodnutí jeho se netýkající, neboť je podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.“*¹²³

¹²¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 2 As 59/2006.

¹²² Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 2 As 59/2006.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 4. 2005, sp. zn. 3 As 35/2004.

Z citovaného rozsudku sp. zn. 2 As 59/2006 taktéž vyplývá, že správní orgán je povinen v souladu s § 72 odst. 1 Správního řádu doručovat rozhodnutí pouze tomu účastníkovi společného řízení, jehož se skutečně týká. Ostatní účastníci se tak doručování těch rozhodnutí, které se jich netýkají, nemohou domáhat, ani z tohoto důvodu nemohou celé řízení napadat.

Tvrdí-li však účastník řízení, který není aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí, může podat žalobu podle § 65 odst. 2 SŘS. „Uvedené ustanovení však dopadá především na občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a obce, jimž zákon přiznává postavení účastníka v určitých správních řízeních; zpravidla proto, aby obhajovaly zájmy veřejnosti na ochraně životního prostředí.“¹²⁴

7.2. Záznam trestných bodů do registru řidiče při projednání přestupků ve společném řízení

„Bodový systém obecně spočívá v tom, že řidičům motorových vozidel jsou za vybrané přestupky a trestné činy proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích zaznamenávány „trestné“ body do určité výše, popřípadě odečítány od předem stanoveného základu. Tyto body nejsou sankcí za přestupek nebo trestem za trestný čin, jsou pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registrujícím jeho spáchání.“¹²⁵ Do českého právního řádu byl zaveden novelou Silničního zákona publikovanou ve Sbírce zákonů pod číslem 411/2005 a jeho účelem je především postihovat opakované páchaní dopravních přestupků tím, že po nasbírání 12 bodů pozbude řidič odbornou způsobilost k řízení motorových vozidel a tím pádem i řidičské oprávnění.

S jeho zavedením však vyvstala i celá řada právních otázek, s nimiž se musely správní orgány a potažmo i soudy vypořádat. Zřejmě dvě nejdůležitější byly otázky, zda nelze považovat pozbytí řidičského oprávnění za dvojí trestání za tentýž skutek, neboť za každý jednotlivý přestupek bývá pachateli kromě trestných bodů uložena také pokuta, a dále, zda má být v případě uložení jednoho společného trestu za několik

¹²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 2 As 59/2006.

¹²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb., Novela z. o provozu na pozemních komunikacích, projednávanému jako sněmovní tisk č. 833/0, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=833&CT1=0>

spáchaných přestupků připsán pachateli na konto počet bodů odpovídající součtu bodů za každý jednotlivý přestupek nebo pouze počet bodů ukládaný za přestupek nejpřísněji postižitelný.

Při posuzování povahy udělování trestných bodů řidičům se Nejvyšší správní soud přiklonil k názoru Městského soudu v Praze, který v souladu s důvodovou zprávou k zákonu 411/2005 Sb., došel k závěru, že „*záznam bodového hodnocení řidiče nemá sankční povahu; jedná se o administrativní opatření, sledující, jak řidiči dodržují zákon o silničním provozu.*“¹²⁶ Připisování bodů za spáchané přestupky tak není považováno za sankční, nýbrž pouze evidenční opatření. Ani pozbytí odborné způsobilosti po nasbírání 12 trestných bodů nelze považovat za dvojí trestání jednoho činu, neboť podle tohoto výkladu jde ve své podstatě pouze o negativní důsledek opakovaného porušování předpisů o provozu na pozemních komunikacích, nikoli o trest jako takový.¹²⁷ Řidičský průkaz je v tomto výkladu pojat jako licence k provozování určité činnosti, na kterou má nárok pouze ten, kdo je bezúhonný a odborně připravený. Pozbytím bezúhonnosti (nasbíráním 12 bodů při páchání opakovaných deliktů) pozbývá osoba jednu z vlastností, nutných pro získání a držení této licence.¹²⁸ Ani v případě, že bychom tento názor odmítli a trvali na tom, že pozbytí řidičského oprávnění po dosažení 12 trestných bodů je trestem, pak rozhodně by nešlo o trest za každý jednotlivý přestupek, za který byl přestupce již jednou postižen, nýbrž o trest za opakované a soustavné páchání závažných přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Ukládáním trestných bodů ve společném řízení se potom Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozhodnutí sp. zn. 2 As 19/2009. V tomto konkrétním případě byl stěžovatelce za spáchaní pěti různých dopravních přestupků uložen společný trest, ale trestné body jí byly přičteny za každý přestupek zvlášť, v důsledku čehož nasbírala dvanáct trestných bodů a tady pozbyla řidičské oprávnění. Stěžovatelka ve svém vyjádření tvrdila, že jí měl být uložen pouze jediný bodový postih, a to za ten nejpřísněji bodově ohodnocený, analogicky k faktu, že jí byla uložena pouze jediná pokuta. Takové tvrzení žalobkyně však podle názorů jak Městského soudu v Praze, tak i Nejvyššího správního soudu nemá oporu v platných zákonech, neboť ustanovení § 123c odst. 2

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. 2 As 19/2009.

¹²⁷ Obdobně například nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 7 Tdo 1511/2011.

¹²⁸ Stanislav Huml v článku „Bodový systém vede i k absurditám“ dostupný na adrese http://auto.idnes.cz/bodovy-system-vede-i-k-absurditam-dqw-/automoto.aspx?c=A060629_183736_automoto_fdv

„upravuje situaci, kdy se řidiči zaznamená pouze počet bodů za nejzávažnější ze spáchaných přestupků či trestných činů. Toto ustanovení se však týká případů, kdy se řidič dopustí jedním skutkem více přestupků nebo trestných činů.“¹²⁹ Každý z přestupků stěžovatelky však byl spáchán jiným skutkem, a je proto na místě aplikovat ustanovení § 123 b odst. 1, který stanoví, „že se řidiči motorového vozidla zaznamenají body za jednání zařazené do bodového hodnocení, za které mu byla pravomocně uložena sankce za přestupek.“¹²⁹

Při záznamu bodů do karty řidiče je tak rozhodné pouze to, zda byly sbíhající se přestupky spáchány v jednočinném či vícečinném souběhu. Byly-li spáchány v souběhu vícečinném, je zcela bezpředmětné, zda byly projednávány ve společném řízení, či zda za ně byl řidiči uložen jediný společný trest, vždy by mu měl být přičten počet bodů odpovídající součtu bodového ohodnocení stanoveného pro každý jednotlivý spáchaný přestupek.

8. Projednání v prvním stupni

8.1. Zahájení řízení

Přestupkové řízení je možné zahájit na návrh či z úřední povinnosti. V případě dopravních přestupků je nejběžnějším způsobem zahájení řízení z moci úřední. I v případě zahájení řízení z moci úřední sice může být podáno oznámení o přestupku¹³⁰, avšak záleží pouze na příslušném správním orgánu a na jeho posouzení, zda skutečně řízení zahájí či nikoli. Řízení v tomto případě není zahájeno již doručením oznámení o přestupku, ale na základě rozhodnutí správního orgánu. Jakmile však správní orgán zjistí, že jsou dány důvody pro zahájení řízení o přestupku, musí tak učinit, nezávisle na své vůli.¹³¹ Správní orgán v případě, že věc neodloží nebo nepostoupí jinému orgánu, musí zahájit řízení nejpozději do šedesáti dnů od obdržení oznámení. Naopak, neshledá-li správní orgán oznámení jako důvodné pro zahájení přestupkového řízení věc, v souladu s § 66 odst. 4 PřestZ věc odloží. O odložení věci se nevydává rozhodnutí, pouze se zaznamená do spisu. Nikdo totiž nemá právní nárok na to, aby byla jiná osoba

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. 2 As 19/2009.

¹³⁰ § 67 odst. 2 PřestZ.

¹³¹ srov. JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 319. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

pro přestupek stíhána.¹³² Oznamovatel však může požádat, aby jej správní orgán vyrozuměl o přijatých opatřeních, správní orgán má v takovém případě povinnost tak učinit do třiceti dnů od doručení oznámení.¹³³ Správní orgán může též zahájit přestupkové řízení sám, bez jakéhokoliv podnětu, na základě skutečností, o nichž se při své činnosti dozvěděl. V případě dopravních přestupků je však oznámení o přestupku ze strany policie či obecní policie velmi časté a lze říci, že jde o hlavní pramen, z něhož se správní orgán příslušný k projednání o dopravních přestupcích dozvídá.

Samotný okamžik zahájení řízení je upraven ve Správním řádu¹³⁴, který stanoví, že řízení je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení hlavnímu účastníkovi řízení, a to buď doručením oznámení, nebo ústním prohlášením. Pokud je hlavních účastníků v řízení více, pro účely určení dne, kterým bylo řízení zahájeno, je rozhodující doručení oznámení prvním z nich. Hlavními účastníky řízení jsou osoby, kterým má rozhodnutí správního orgánu založit, změnit či zrušit právo anebo povinnost, popř. prohlásit, že právo či povinnost mají anebo nemají.¹³⁵ Řízení o dopravních přestupcích je tak zahájeno dnem, kterým bylo oznámení o zahájení přestupkového řízení doručeno nebo sděleno osobě podezřelé za spáchání přestupku. Je-li takových osob v řízení více, považuje se za den zahájení řízení den, kdy bylo oznámení o zahájení řízení sděleno či doručeno prvním z nich.

„Oznámení o zahájení řízení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.“¹³⁶ Nejdůležitější náležitostí oznámení o zahájení řízení je předmět řízení. Právě ten totiž vymezuje, o jakém skutku se bude řízení vést. Ve vymezení předmětu řízení musí být uvedeno, co tvoří skutkový stav, který má být v dalším průběhu řízení podroben bližšímu zkoumání a právně kvalifikován. *„V úvahu je pak třeba vzít to, že při formulaci oznámení o zahájení řízení má správní orgán pouze omezené informace o skutkovém stavu. Správní orgán proto v oznámení o zahájení řízení vymezí předmět řízení pouze jednoduchým popisem skutku, který je tímto předmětem řízení a který by se*

¹³² viz již citované Usnesení Ústavního soudu, ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II ÚS 345/01.

¹³³ § 67 odst. 4 PřestZ.

¹³⁴ viz § 46 Správního řádu.

¹³⁵ § 27 odst. 1 Správního řádu.

¹³⁶ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 320. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

*neměl nijak zásadně měnit.*¹³⁷ Naopak právní posouzení věci v předmětu řízení být uvedeno nemusí. Na samém počátku řízení totiž nemá správní orgán k dispozici všechny nezbytné podklady pro správnou právní kvalifikaci skutku. Vrchní soud v Praze pak k oznámení o zahájení řízení a jeho náležitostem uvedl: *„Z oznámení o zahájení správního řízení, v němž má dojít k uložení sankce za správní delikt, musí být proto zřejmé, který správní orgán je činí, musí obsahovat vyličení skutku, který je důvodem pro zahájení řízení a důvod, proč je řízení zahajováno. (...) Právní posouzení věci není nezbytné, neboť kvalifikace správního deliktu se v závislosti na soustředování podkladů pro rozhodnutí může v průběhu správního řízení měnit, a zpravidla se také mění.*¹³⁸

I přesto, že by se po zahájení řízení jeho jednou vymezený předmět již měnit neměl, může v praxi docházet, a v případech dopravních přestupků také poměrně často dochází, k tomu, že je předmět řízení rozšířen ještě v jeho průběhu o další skutková zjištění. Zákon tuto možnost výslovně neupravuje, avšak ani ji výslovně nezakazuje, a je tedy možné se domnívat, že při zachování všech práv účastníka jde z hlediska správního orgánu o přípustný postup. Při oznámení o rozšíření předmětu správního řízení by se mělo postupovat obdobně jako při zahájení správního řízení a stejně tak by mělo obsahovat obdobné náležitosti. V této souvislosti je třeba podotknout, že vzhledem k úpravě společného řízení, jakož i k navazující judikatuře¹³⁹ jde často o jediný možný postup, jak lze zajistit, aby skutečně o všech sbíhajících se dopravních přestupcích bylo vedeno společné řízení. Je však otázkou, nakolik je judikatura Nejvyššího správního soudu v oblasti vedení společného řízení šťastná a vyhovující všem zásadám správního trestání, jakož i zaručeným právům pachatele přestupku.

Řízení o dopravním přestupku může být také zahájeno na návrh. Jediným takovým přestupkem je způsobení dopravní nehody, při které bylo osobě blízké¹⁴⁰ ublíženo na zdraví. Veřejný zájem na potrestání viníka v tomto případě ustupuje individuálnímu zájmu poškozené osoby, která má plnou dispozici ohledně podání

¹³⁷ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 320-321. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹³⁸ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/94.

¹³⁹ viz § 57 PřestZ a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

¹⁴⁰ osobou blízkou se podle § 68 odst. 4 PřestZ rozumí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel a partner a jiné osoby v poměru rodinném nebo jiném tehdy, kdyby újmu kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní.

návrhu na zahájení řízení, jakož i v celém jeho průběhu¹⁴¹, přestupkové řízení tak bez návrhu poškozeného v tomto případě vůbec nemůže začít.

Navrhovatelem může být pouze poškozený, jehož je pachatel osobou jemu blízkou, případně jeho zákonný zástupce nebo opatrovník. Navrhovatel pak může uplatnit návrh na zahájení řízení do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel o spáchání přestupku dozvěděl. V případě přestupku způsobení nehody, při které bylo osobě blízké ublíženo na zdraví, kdy je navrhovatel zároveň poškozeným, je den, kdy se o přestupku dozvěděl, zároveň den jeho spáchání. I v případě návrhových přestupků však platí objektivní jednoletá lhůta pro projednání přestupku, počítaná od jeho spáchání, stanovená v § 20 PřestZ. V návrhu na zahájení řízení pak musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele, kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán, a vzhledem k tomu, že jde o podání vůči správnímu orgánu podle § 37 Správního řádu, musí z něj být patrné nejen to, kdo je činí a jaké věci se týká, ale také čeho se domáhá – postačující je uvést, že se navrhuje potrestání pachatele.¹⁴² Nemá-li návrh předepsané náležitosti, pomůže správní orgán žadateli odstranit vady na místě nebo vyzve navrhovatele, aby je odstranil v přiměřené lhůtě. Doplnění žádosti však musí být učiněno nejpozději ve lhůtě stanovené PřestZ pro podání návrhu.¹⁴³ Správním řádem však již není stanoveno, v jakých případech má správní orgán pomoci navrhovateli vady odstranit a kdy jej má pouze vyzvat aby vady odstranil sám. „*Vhodnost konkrétního řešení je třeba posuzovat podle okolností daného případu.*“¹⁴⁴

Zjistí-li se až v průběhu řízení, že jde o přestupek, který lze projednat pouze na návrh, správní orgán musí řízení zastavit. PřestZ tento důvod pro zastavení nezná, podpůrně by proto v takovém případě musel správní orgán postupovat podle § 66 odst. 2 Správního řádu.

8.2. Ústní jednání

Pokud není přestupek projednán v blokovém nebo příkazním řízení, nařídí v prvostupňovém řízení správní orgán obligatorně ústní jednání a přizve k němu

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 As 57/2008.

¹⁴² JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 328. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹⁴³ tato lhůta činí podle § 68 odst. 2 PřestZ 3 měsíce ode dne, kdy se navrhovatel o přestupku dozvěděl.

¹⁴⁴ JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHDALO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 180. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4004-018.

všechny účastníky. Přítomnost obviněného při ústním jednání má zásadní význam pro zajištění jeho práv, zejména práva na obhajobu, práva klást otázky svědkům, navrhnout důkazy a podobně. Proto by obviněnému měly být vytvořeny podmínky, aby se mohl ústního jednání zúčastnit. V taxativně stanovených případech je však možné věc projednat i bez přítomnosti obviněného.¹⁴⁵

Přestože má správní orgán povinnost řízení o přestupku konat vždy, jeho nekonání není vadou, která by automaticky způsobovala nezákonnost řízení. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „skutečnost, že správní orgán I. stupně neprovedl ústní jednání, je vadou řízení, ovšem v projednávané věci s ohledem na výše uvedené nešlo o takovou vadu, která by mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí.“¹⁴⁶ V projednávané věci se řidič odmítl podrobit dechové zkoušce i odběru krve. Následně byl předvolán na ústní jednání, k němuž se nedostavil. Správní orgán poté, aniž by proběhlo ústní jednání, rozhodl, že se řidič dopustil přestupku podle § 30 odst. 1 písm. i) PřestZ. Nejvyšší správní soud uvedl, že skutečnost, že se řidič odmítl podrobit dechové zkoušce je mimo pochybnost a žalobce ji ani nikdy v průběhu řízení nezpochyboval. Při nedostatku tvrzení řidiče o tom, že dechovou zkoušku neodmítl, nebylo nutné provádět další dokazování, například vyslyšet zasahující policisty, svědky, či řidiče samotného. Neprovedení ústního jednání tak v tomto případě neshledal Nejvyšší správní soud jako tak závažný nedostatek, který by mohl způsobit nezákonnost vydaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tak nepřipustil výklad, podle kterého by nekonání ústního jednání i v případech, kdy se obviněný z přestupku na nařízené jednání, o němž byl řádně informován, nedostaví a o skutkovém stavu nejsou v dané věci důvodné pochybnosti, znamenalo nezákonnost vydaného rozhodnutí. Zejména s ohledem na jednoroční lhůtu pro projednání přestupku lze podle mého názoru tento postup označit jako racionální. V případě, že by obviněný mohl přesto uvést nějaké zásadní skutečnosti svědčící v jeho prospěch, má stále možnost podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání a své námítky může uplatňovat v dalším průběhu správního řízení.

Jak jsem již uvedl výše, vést ústní jednání bez přítomnosti obviněného je možné pouze pokud se k jednání dostaví odmítne nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo

145 HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 465 Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. 3 As 46/2004.

důležitého důvodu.¹⁴⁷ I v případě, že na straně obviněného z přestupku je dán důležitý důvod pro nedostavení se k ústnímu jednání, správní orgán musí z hlediska povinnosti součinnosti obviněného též zhodnotit závažnost skutečnosti, pro niž obviněný nedoručil náležitou omluvu. „*Na druhou stranu náležitá omluva vždy předpokládá existenci důležitého důvodu. Hodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, resp. důležitý důvod provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto i důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení*“¹⁴⁸ Nejvyšší správní soud tak jednak uvádí, že samotná existence důležitého důvodu na straně obviněného nemusí být dostačující pro to, aby jednání v jeho nepřítomnosti bylo považováno za vadu v řízení, neboť obviněný má v takovém případě povinnost, nebrání-li mu v tom závažná skutečnost, doručit správnímu orgánu omluvu. Soud v citovaném rozsudku dále uvedl, že hodnocení závažnosti důvodu, pro nějž se obviněný nemohl k jednání dostavit, záleží vždy na posouzení správního orgánu v daném okamžiku, a proto ani důvod, který je jednou správním orgánem akceptován jako důležitý, podruhé jako důležitý být uznán nemusí. Nejvyšší správní soud se tímto způsobem snaží minimalizovat možnost účelového protahování správního řízení a ztěžuje řidičům možnost účelově projednání přestupku oddalovat až do chvíle, kdy již podle § 20 PřestZ nebude moci být projednán. Posouzení náležitosti omluvy nebo důležitosti důvodu bránícího podezřelému v účasti u jednání plně spadá do diskrečního oprávnění svěřeného správnímu orgánu.¹⁴⁹

Naopak nepřítomnost dalších účastníků řízení (například poškozeného) není považováno za vadu v řízení, nicméně správní orgán může na přítomnosti těchto osob trvat.¹⁵⁰ Důsledkem nedostavení se pak může pro účastníky řízení být pořádková pokuta, či jejich případné předvedení.¹⁵¹

Účastníky je třeba k ústnímu jednání písemně předvolat a to s dostatečným časovým předstihem tak, aby měli dostatečnou možnost se na jednání připravit. Při stanovení lhůty je potom třeba brát v úvahu především to, aby byla stanovena s dostatečným předstihem, aby účastníci mohli uplatňovat svá práva, aby její délka

¹⁴⁷ § 74 odst. 1 PřestZ.

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 6As 50/2003.

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 30. 5. 2008, sp. zn. 2 As 16/2008.

¹⁵⁰ JEMELKA, Luboš. VĚTEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 353. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹⁵¹ § 60 a § 62 Správního řádu.

neohrozila účel řízení ani rovnost účastníků a aby si správní orgán stanovením příliš dlouhé lhůty sám nepřiměřeně nezkracoval lhůtu, ve které musí rozhodnout.¹⁵²

Pokud jde o veřejnost přestupkového řízení, PřestZ neobsahuje vlastní speciální úpravu, a proto se použije podpůrně § 49 Správního řádu. Řízení o dopravních přestupcích je tak v zásadě neveřejné, nicméně správní orgán může určit, aby jednání nebo jeho část veřejné byly. Navrhne-li podezřelý ze spáchání přestupku jeho veřejné projednání, správní orgán mu musí vyhovět, ovšem při dodržení podmínek uvedených v § 49 odst. 1 Správního řádu a jen tehdy, nemůže-li tím být způsobena újma jiným účastníkům řízení.¹⁵³

Správní orgán může vydat rozhodnutí přímo v rámci ústního jednání. Tento postup je při projednávání dopravních přestupků nejen možný, ale též poměrně obvyklý. Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že nepřítomnost obviněného není překážkou ani pro vydání rozhodnutí při ústním jednání, neboť *„projednáním věci je potřeba rozumět nejen její projednání, ale též rozhodnutí o ní.“*¹⁵⁴

8.3. Dokazování

*„Dokazování je právem upravený postup správního orgánu, kterým získává poznatky o rozhodných skutečnostech sloužících pro meritorní rozhodnutí, tedy právo vyhledat důkazy o těchto skutečnostech, tyto důkazy provést, získané poznatky procesně zajistit a zhodnotit. Při dokazování vychází správní orgán ze zásady materiální pravdy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zásada materiální pravdy je mírně korigována ve prospěch ekonomičnosti a rychlosti řízení.“*¹⁵⁵

Dokazování lze označit za nejdůležitější část přestupkového řízení.

Předmětem dokazování je skutek vymezený v oznámení o zahájení řízení. Dokazuje se, zda přestupek spáchal obviněný a z jakých pohnutek, jaké jsou podstatné okolnosti, které vedly k přestupku, nebo umožnily jeho provedení. Samotný rozsah dokazování je vždy závislý na podmínkách daného případu. Dokazují se okolnosti rozhodné pro vlastní přestupkové řízení, naopak není třeba dokazovat tzv. notoriety, tedy obecně (notoricky) známé skutečnosti nebo skutečnosti, které jsou správnímu

¹⁵² srov. § 49, § č, § 39 a § 71 Správního řádu.

¹⁵³ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 354. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 4 As 4/2007.

¹⁵⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: komentář*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 147. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-349.

orgánu známé z jeho předchozí činnosti. Dokazování může provádět pouze správní orgán, ať již příslušný k řízení nebo na základě dožádání.¹⁵⁶

Správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V řízení o dopravních přestupcích má tedy správní orgán povinnost i bez návrhu zjistit všechny rozhodné skutečnosti, svědčící ve prospěch i neprospěch obviněného. Nicméně účastníci řízení jsou však oprávněni navrhnout provedení důkazů a též jsou povinni poskytnout správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.¹⁵⁷

8.3.1. Důkazní prostředky

Důkazní prostředky představují hlavní pramen podkladů pro vydání rozhodnutí. Přestupkový zákon neobsahuje svoji zvláštní úpravu týkající se dokazování a důkazních prostředků, je proto třeba vyjít z úpravy obsažené ve Správním řádu. Výčet důkazních prostředků zde je pouze demonstrativní a v samotném řízení je možné použít jako důkaz i prostředky, které nejsou ve Správním řádu¹⁵⁸ výslovně upraveny. Naopak jako důkaz nelze použít záznam o podání vysvětlení, neboť při jeho realizaci není zabezpečena možnost obviněného z přestupku být o něm vyrozuměn, resp. být u něj přítomen.¹⁵⁹

V případě dopravních prostředků jsou nejtypičtějšími důkazními prostředky jednak svědecká výpověď, a jednak záznamy z technických prostředků používaných policií či městskou policií a sloužících k zachycení a dokumentaci přestupků, kterých se dopouštějí účastníci silničního provozu.

Svědkiem bývají nejčastěji příslušníci policie či obecní policie, kteří zasahovali při spáchání projednávaného přestupku. Dále jimi mohou být též další náhodní svědci. Obecně platí, že každý, kdo není účastníkem má povinnost vypovídat v řízení jako svědek, musí vypovídat pravdivě a nic nezamlčet. Pokud by svědek podal úmyslně nepravdivou či neúplnou svědeckou výpověď, vystavuje se hrozbě postihu peněžitou

¹⁵⁶ ČERNÝ, Jan, Eva HORZINKOVÁ a Helena KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 11. vyd. podle platného stavu k 1. 7. 2009. Praha: Linde Praha, 2009, s. 111-112. Student (Leges). ISBN 978-807-2017-652.

¹⁵⁷ KUČEROVÁ, Helena. *Dopravní přestupky v praxi: podle stavu k 1. 7. 2006*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 234. ISBN 80-720-1613-X.

¹⁵⁸ srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Azs 22/2008 či 2 As 59/2008.

¹⁵⁹ JEMELKA, Luboš. PONĎELÍČKOVÁ, Klára. BOHDALO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 210. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4004-018.

pokutou a to až do výše 10.000 Kč. Obviněný z přestupku má právo být o výsledku svědka informován a být mu přítomen a případně mu klást otázky.¹⁶⁰

Věrohodnost svědecké výpovědi je ponechána v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů plně na úvaze správního orgánu. V praxi se objevují situace, kdy jediný důkaz o spáchaném přestupku je svědectví policisty (například v případě telefonování za jízdy či nepřipoutání se bezpečnostními pásy). V těchto případech tak často dochází k situaci tzv. „slovo proti slovu“, tedy k situaci, kdy zasahující policisté tvrdí, že řidič přestupek spáchal, zatímco řidič tvrdí, že nikoli. V právním řádu nenajdeme nikde zakotveno, že svědectví policisty má vyšší důkazní hodnotu, než svědectví podezřelého či například osob, které s ním byli v době spáchání přestupku ve voze. V praxi se však svědectví policistů přikládá větší význam, neboť na rozdíl od osoby pachatele přestupku nebo například osob jemu blízkých policisté nemají na věci a jejím výsledku žádný zájem. Vykonávají pouze svoji služební povinnost, při níž jsou vázáni závazkem, aby případný zásah do práv a svobod osob, který by v souvislosti s jejich činností mohl vzniknout, nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem či úkonem.¹⁶¹ V případě policistů lze s uvedeným závěrem podle mého názoru obecně souhlasit, byť i u nich se objevují jisté excesy.¹⁶² Obviněný však má vždy možnost namítat skutečnosti, proč právě v jeho případě policisté podle jeho názoru postupovali neobjektivně. Výrazně opatrnější bychom však již měli být, pokud jde o svědectví městských či obecních policistů. Vzhledem k tomu, že peníze z vybraných pokut míří do rozpočtů obcí, které je vyberou, lze podle mého názoru říci, že obecní policie má zájem na tom, aby zjistila co nejvíce přestupků, jejichž projednávání skončí uložením pokuty přestupci. Navíc obecní policie bývá často zřizována obcí, jejíž obecní úřad je následně příslušný k projednání přestupku, a proto se domnívám, že nelze prohlásit, že obecní policisté nemají zájem na výsledku řízení. Městská policie by tak měla podle mého názoru v maximální možné míře využívat různá záznamová zařízení, která by následně mohla podpořit výpovědi městských strážníků při přestupkovém řízení.

¹⁶⁰ JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHDALO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 222-223. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4004-018.

¹⁶¹ viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 4 As 1/2006.

¹⁶² srov. článek na serveru iDnes.cz ze dne 14. 1. 2012 s názvem „Policista si vymyslel přestupek a pak chtěl úplatek, půjde před soud“ pojednávající o případu, kdy si policista přestupek vymyslel. Článek je dostupný na adrese http://zpravy.idnes.cz/policista-si-vymyslel-prestupek-a-pak-chtel-uplatek-pujde-pred-soud-11u-/krimi.aspx?c=A120114_181712_ostava-zpravy_brm

Svědék však nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích, které je podle zákona povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti zproštěn. Stejně tak nesmí být svědek vyslýchán, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. Opět i v tomto případě je možné, aby byl svědek mlčenlivosti zproštěn.¹⁶³ Odepřít výpověď může podle § 55 odst. 4 Správního řádu pouze osoba, která by svojí výpovědí vystavila nebezpečí stíhání pro správní či trestní delikt sebe nebo osobu jí blízkou. Této problematice jsem se již zevrubně věnoval v kapitole věnující se podání vysvětlení, proto na ni na tomto místě pouze odkazuji. O možnosti odepřít výpověď, jakož i o důvodech pro které nesmí být vyslýchán, je správní orgán povinen svědka před začátkem výslechu poučit. Podle ustanovení § 79 odst. 4 Správního řádu má pak svědek též právo na svědečné, které tvoří náhrada hotových výdajů a prokazatelně ušlý výdělek.

Pokud jde o záznamy z technických prostředků používaných policií či městskou policií, většinou jde o fotografie, případně videosekvence, na nichž je spáchaný přestupek a jeho pachatel zadokumentován. Tyto prostředky se používají především v případech, kdy důkaz o spáchaném přestupku spočívá, resp. musí spočívat v určité fyzikálně změřitelné veličině – rychlost, vzdálenost atp. Fotografiemi či videozáznamy mohou být též dokumentovány přestupky, které lze pozorovat pouhým okem (např. jízda na červenou). Pro všechny technické prostředky však platí to, že je třeba při kvalifikaci přestupku počítat s jejich odchylkou. Zároveň je nutné zkoumat, zda policisté či obecní (městští) policisté dodrželi při obsluze zařízení návod k obsluze. Ve sporu správního orgánu s řidičem, který poukazoval mimo jiné právě na nedodržení návodu k obsluze, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*považuje vyjasnění otázky, zda při měření žalobcova vozidla postupovali zasahující policisté v souladu s Návodem k obsluze měřicího přístroje PolCam PC2006 za důležité pro zákonnost rozhodnutí o spáchání předmětného přestupku.*“¹⁶⁴ V uvedeném rozhodnutí Nejvyšší soud zároveň uvedl, že nepovažuje za rozhodné, zda byli policisté pro zacházení s příslušnou měřicí technikou proškoleni, ale pouze to, zda měření proběhlo v souladu s návodem k obsluze či nikoli.

V případě listin rozeznáváme listiny veřejné, u nichž je dána presumpce správnosti a jsou tedy považovány za správné a pravdivé, dokud není dokázán opak a

¹⁶³ § 55 odst. 2 a 3 Správního řádu.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 8. 2. 2012, sp. zn. 3 As 29/2011.

listiny neveřejné či běžné. Vydání jakékoli listiny může správní orgán uložit usnesením osobě, která ji má u sebe. Předložení listiny může být odepřeno pouze z důvodu, pro který je možné odmítnout výpověď. O provedení důkazu listinou se potom sepisuje protokol, který je následně zakládán do spisu.¹⁶⁵

Z dalších důkazů jsou v praxi řešení dopravních přestupků využívány také důkaz ohledáním a důkaz znaleckým posudkem. Vlastník věci, která má být ohledána, má povinnost tuto věc správnímu orgánu předložit nebo strpět její ohledání na místě. Ohledání opět může být odepřeno pouze z důvodů, pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít nebo pro které nesmí být vyslechnut.¹⁶⁶ Provést důkaz znaleckým posudkem je podle Správního řádu možné pouze subsidiárně, není-li možné potřebné skutečnosti ověřit jinak. Jde o případy, kdy rozhodnutí závisí na posouzení určité odborné otázky, velmi často se užívá v případě dopravních nehod. Znalec je osobou odlišnou od správního orgánu a od účastníků řízení. Znalecký posudek je vypracován písemně, správní orgán však může navíc znalce též vyslechnout.¹⁶⁷

8.3.2. Navrhování, provádění a hodnocení důkazů

Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje, resp. má povinnost opatřovat správní orgán, a to tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, k čemuž je povinen zajistit a provést důkazy, které povedou ke spolehlivému závěru o vině či nevině obviněného. Obviněný, jakož i další účastníci mají, povinnost součinnosti se správním orgánem, především spočívající v povinnosti označit důkazy, které jsou jim známy na podporu svých tvrzení,¹⁶⁸ ovšem při zachování tzv. zákazu sebeobviňování. I přes povinnost součinnosti však případná nečinnost účastníka v řízení nezavazuje správní orgán jeho odpovědnosti opatřit všechny nezbytné důkazy ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud k nečinnosti obviněného z přestupku uvedl, že „i když stěžovatelka zůstala v průběhu řízení naprosto nečinná, nezabavovala tato skutečnost správní orgány povinnosti zjistit skutečný stav věci.“¹⁶⁹

Obviněný z přestupku pak má právo jednak vyjádřit se ke všem důkazům a skutečnostem provedeným správním orgánem, jakož i navrhnout důkazy na svou

¹⁶⁵ viz důkaz listinou upravený v § 53 Správního řádu.

¹⁶⁶ § 54 Správního řádu.

¹⁶⁷ § 56 Správního řádu.

¹⁶⁸ JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHDALO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 203. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4004-018.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 26. 7. 2005, sp. zn. 4 As 51/2004.

obhajobu. Správní orgán však není návrhy obviněného z přestupku, ani jiného účastníka řízení vázán a má povinnost provést pouze takové důkazy, které jsou potřebné ke zjištění skutečného stavu věci.¹⁷⁰ Správní orgán má tedy právo rozhodnout podle vlastního uvážení, které důkazy provede a které naopak označí za nadbytečné a návrhu na jejich provedení nevyhoví. Toto právo správního orgánu však nelze chápat jako absolutní a jeho realizace nesmí být překážkou uplatnění práva na spravedlivý proces.¹⁷¹ Porušením práva na spravedlivý proces je též odmítnutí provedení důkazu výsledkem svědka navrženým obviněným z přestupku, toliko s poukazem na účelovost případné výpovědi pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi.¹⁷² Správní orgán by tak, přestože není vázán návrhy na provedení důkazů obviněným, měl vždy velmi pečlivě vážit, zda odmítnutí provedení takových důkazů nemůže vést k porušení práva obviněného na spravedlivý proces a tedy k nezákonnosti celého řízení. Pro každé neprovedení důkazu, který byl navržen obviněným, by měl mít správní orgán skutečně pádný důvod, spočívající především ve skutečnosti, že navržený důkaz by již nemohl přinést zásadní informace do projednávané věci¹⁷³ a toto své rozhodnutí by měl též náležitě odůvodnit.¹⁷⁴

Provádění důkazů probíhá typicky při ústním jednání, k němuž byl obviněný řádně předvolán a kde tak může uplatňovat svá práva, především se k prováděným důkazům vyjadřovat. Důkazy je možné provádět též mimo ústní jednání, obviněný však v takovém případě musí být o provedení důkazu včas informován, aby se jej mohl účastnit a uplatňovat své námitky přímo při tomto úkonu. To však neplatí, pokud by hrozilo nebezpečí z prodlení, tedy hrozba, že by několikadenní posečkání mohlo provedení důkazu zmařit. Z logiky věci pak není třeba vyrozumět účastníka o provádění důkazu listinou, který se provádí tak, že oprávněná úřední osoba učiní do spisu záznam o přečtení listiny.¹⁷⁵ Důkazy provádí pouze správní orgán, nemusí to však nutně být orgán příslušný k projednání přestupku. Tento orgán může též jiný správní orgán o provedení určitého důkazu požádat.¹⁷⁶

¹⁷⁰ § 52 Správního řádu.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005.

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 22. 8. 2009 sp. zn. 1 As 44/2009.

¹⁷⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. 3 As 32/2006.

¹⁷⁵ JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHDALO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 211. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4004-018.

¹⁷⁶ § 59 PřestZ.

Hodnocení důkazů je však již plně v kompetenci správního orgánu příslušného k projednání dané věci. Přestupkový orgán hodnotí důkazy podle své úvahy a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Hodnotí též, zda provedené důkazy postačují k prokázání skutečností důležitých pro řízení nebo zda bude třeba ještě další důkazy provést nebo opatřit.¹⁷⁷ Při hodnocení důkazů není přestupkový orgán „omezován zákonnými předpisy v tom smyslu, jak má určitý důkaz hodnotit. Uplatňuje se zde zásada volného hodnocení důkazů. Současně se však uplatňuje i zásada zákazu zneužití správního uvážení. Hodnotící úvaha správního orgánu tak není libovolná, ale musí vycházet ze všeho, co vyšlo v řízení najevo včetně toho, co uvedli účastníci. Správní orgán musí vždy řádně zhodnotit provedené důkazy a správně určit jejich vzájemný vztah. Toto hodnocení musí odpovídat zásadám logiky a skutkové závěry musí mít oporu v provedených důkazech. Přitom není správní orgán vázán žádným pořadím významu a průkazní síly jednotlivých důkazů.“¹⁷⁸ Své úvahy, kterými se správní orgán při vydání rozhodnutí řídil, jakož i váhu, jakou přisoudil jednotlivým důkazům, je správní orgán povinen uvést v odůvodnění svého rozhodnutí.

8.3.3. Předmět dokazování

Jak jsem již uvedl výše, předmětem dokazování je skutek vymezený v oznámení o zahájení řízení. Dokazuje se, zda přestupek spáchal obviněný a z jakých pohnutek, jaké jsou podstatné okolnosti, které vedly k přestupku, nebo umožnily jeho provedení. K prokázání spáchání přestupku je nutné též dokázat, zda tento skutek naplňuje formální znaky přestupku, a pokud ano, zda byl porušen nebo ohrožen nějaký právem chráněný zájem, tedy naplnění materiálního znaku přestupku. V neposlední řadě je pak nutné prokázat zavinění obviněného ve vztahu ke spáchanému přestupku, neboť jako přestupek může být kvalifikováno pouze zaviněné jednání.

K založení odpovědnosti za dopravní přestupek postačuje zavinění ve formě nedbalosti.¹⁷⁹ Zavinění je vybudováno jednak na složce vědění, jejímž obsahem je subjektivní vnímání pachatele, tj. odraz jevů a procesů ve smyslových orgánech

¹⁷⁷ ČERNÝ, Jan, Eva HORZINKOVÁ a Helena KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 11. vyd. podle platného stavu k 1. 7. 2009. Praha: Linde Praha, 2009, s. 112. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-2017-652.

¹⁷⁸ ČERNÝ, Jan, Eva HORZINKOVÁ a Helena KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 11. vyd. podle platného stavu k 1. 7. 2009. Praha: Linde Praha, 2009, s. 112. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-2017-652.

¹⁷⁹ § 3 PřestZ.

člověka, jakož i představu jevů a předmětů, které pachatel vnímal dříve nebo k nimž dospěl svým úsudkem na základě vlastních znalostí a zkušeností a jednak na složce volní, zahrnující především chtění nebo srozumění, tedy v podstatě volní rozhodnutí jednat určitým způsobem se znalostí podstaty věci. Jak složka vědění, tak i složka volní nemusí zcela přesně odpovídat objektivní realitě a nemusí se vztahovat ke všem podrobnostem, které jsou pro daný čin charakteristické. Postačí, když skutečnosti spadající pod zákonné znaky skutkové podstaty byly zahrnuty v představě pachatele alespoň v obecných rysech.¹⁸⁰

„Okolnosti subjektivního charakteru lze často dokazovat jen nepřímou z okolností objektivní povahy, ze kterých se dá podle zásad správného myšlení usuzovat na vnitřní vztah pachatele k porušení nebo ohrožení zákonem chráněných zájmů.“¹⁸¹

Stejně jako v případě trestných činů, tak i pro trestnost jednání vykazujícího formální znaky přestupku je třeba, aby došlo též k naplnění jeho materiální stránky. *„Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem 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 skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“¹⁸²* V tomto rozhodnutí, které se týkalo překročení nejvyšší dovolené rychlosti, Nejvyšší správní soud dále uvedl *„Zákon o přestupcích ani jiný právní předpis nestanoví přesnou hranici rychlosti jízdy motorovým vozidlem, jejíž překročení způsobí naplnění materiálního znaku přestupku. Správní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního. Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru,*

¹⁸⁰ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 6 Tdo 1265/2009.

¹⁸¹ JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, s. 217. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-240.

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008.

kteřá je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě a nelze, jak to naznačuje stěžovatel (a z opačného hlediska vlastně i žalobce), vyslovovat žádné paušální závěry o tom, že např. míra společenské nebezpečnosti překročení nejvyšší povolené rychlosti o 2 km/h je natolik mizivá, že nedosahuje intenzity přestupku, zatímco u překročení nejvyšší povolené rychlosti o 10 km/h již tomu tak je. Opačný přístup ze strany správních orgánů či soudů by vedl k nahrazování role zákonodárce jejich rozhodovací činností, což by odporovalo principu dělby moci v demokratickém právním státě (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy). Teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Pokud naopak správní orgán na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k závěru, že z okolností případu je zřejmé, že jednáním osoby obviněné z přestupku, jež sice nese formální znaky skutkové podstaty přestupku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, má povinnost (nikoliv pouze možnost) řízení zastavit podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. ¹⁸³

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dále explicitně vyslovil, že správní orgán je povinen zjistit nejen to, zda došlo k naplnění formálních, ale též materiálních znaků přestupku. Je potřeba říci, že prokazování materiálního aspektu přestupku je pro úředníky orgánů projednávajících přestupky, kteří často nemají ukončené vysokoškolské právní vzdělání, obtížné jednak proto, že nejde o jednoduše uchopitelný pojem a jednak také proto, že, jak ostatně také mimoděk vplynulo z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, orgány policie skutečnosti rozhodné pro hodnocení materiální stránky přestupku nezjišťují. Ani jedna ze skutečností, které jsem uvedl, však nic nemění na povinnosti správních orgánů zjišťovat naplnění materiálního aspektu přestupku. ¹⁸⁴

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008.

¹⁸⁴ Na citovaný rozsudek nejvyššího správního soudu odkázal ve své rozhodovací praxi též Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn., Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010, když dále uvedl, že „při posuzování skutkové podstaty přestupku je třeba zvažovat i otázku materiálního korektivu, resp. jeho významu či dopadu.“

8.4. Formy ukončení řízení v 1. stupni

8.4.1. Zastavení řízení

„V průběhu správního řízení o přestupku může stejně jako v případě jiných správních řízení dojít k tomu, že odpadne důvod řízení vést nebo nastane jiná skutečnost, na základě které by mělo být řízení zastaveno. Pokud by tato skutečnost existovala, resp. byla správnímu orgánu známa ještě před zahájením správního řízení, řízení by se vůbec nezahajovalo a věc by byla odložena. Řada důvodů pro zastavení řízení podle § 76 PřestZ proto odpovídá důvodům pro odložení věci podle § 66 PřestZ.“¹⁸⁵ Důvody, pro které správní orgán musí řízení zastavit, jsou uvedeny v § 76 odst. 1 PřestZ. Z hlediska dopravních přestupků je důležitý důvod spočívající v tom, že za přestupek již byla uložena bloková pokuta. Projednání dopravních přestupků v blokovém řízení je totiž poměrně obvyklé. Z dalších důvodů pro zastavení řízení je možné namátkou uvést důvody spočívající v tom, že se skutek vůbec nestal nebo není přestupkem, přestupku se nedopustil obviněný, obviněný požívá výsad a imunit, odpovědnost za přestupek již zanikla, o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto, obviněný či navrhovatel zemřel, nebo vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět.

V § 76 odst. 2 PřestZ je pak uveden důvod, pro který správní orgán může řízení zastavit. Tento důvod jsem již rozebral v rámci výkladu o odložení řízení, proto na tomto místě na tento výklad odkazuji.

O zastavení řízení se rozhoduje dvojím způsobem. V případech uvedených v §76 odst. 1 písm. a), b), c) a j) PřestZ jde o rozhodnutí, proti kterému je možné odvolání. Na rozdíl od ostatních důvodů totiž v těchto případech nejde o zastavení řízení z procesních důvodů. V těchto případech jde o rozhodnutí ve věci samé a po nabytí právní moci zakládá rozhodnutí o odložení řízení překážku věci rozhodnuté. Stejnopis rozhodnutí o odložení řízení se doručuje účastníkům řízení, kteří mají možnost se proti němu do patnácti dnů odvolat. V praxi se proti tomuto rozhodnutí může odvolat pouze poškozený, neboť jak jsem již uvedl dříve, ostatní účastníci řízení nemají nárok na potrestání pachatele přestupku. Rozhodnutí o odložení řízení musí obsahovat poučení o možnosti podat odvolání. Pokud by takové poučení chybělo, uplatnila by se pravidla

¹⁸⁵ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 362. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

uvedená ve Správním řádu¹⁸⁶ a odvolání by bylo možné podat do patnácti dnů od oznámení opravného usnesení, nejpozději však do devadesáti dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

V případě ostatních důvodů pro zastavení řízení, tedy důvodů uvedených v § 76, s výjimkou důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a j) PřestZ, se o zastavení řízení rozhoduje usnesením, které se pouze zaznamenává do spisu. O zastavení řízení i v těchto případech však musí být jejich účastníci vhodným způsobem vyrozuměni. Vhodným vyrozuměním pak může být například i vyrozumění provedené telefonicky či odeslané obyčejným nebo doporučeným dopisem.

V praxi by mohl nastat jistý spor o to, jakým způsobem by měl správní orgán rozhodnout v případě, že se vede společné řízení o několika přestupcích, avšak pachatelé byly prokázány a uloženy sankce pouze pro některé z nich a v případě ostatních bylo řízení zastaveno, neboť došlo k zániku odpovědnosti za ně. O zastavení řízení pro zánik odpovědnosti za přestupek se totiž rozhoduje pouze usnesením, které se jen poznamenává do spisu. Správní orgán by však v tomto případě zřejmě nemusel rozhodovat o vyloučení některých přestupků ze společného řízení, ale mohl by rozhodnout o zastavení řízení pro některé skutky přímo ve výrokové části rozhodnutí o vině a trestu za ostatní přestupky. Pro jednotlivé části rozhodnutí by však v takovém případě mělo být provedeno samostatné poučení.¹⁸⁷

8.4.2. Rozhodnutí o přestupku

Vydání rozhodnutí je základním cílem celého řízení o dopravních přestupcích, jakož i všech ostatních přestupkových řízení. V případě, že je pachatelé uložena sankce, jde o správní akt konstitutivní povahy, neboť se jím zakládají, ruší či mění práva nebo povinnosti individuálně určených osob; naopak v části výroku o vině jde o akt deklaratorní povahy, neboť se jím jen konstatuje, zda se pachatel závažného jednání dopustil a zda toto naplňuje znaky přestupku. Každopádně však představuje závěr provedeného přestupkového řízení. Nejobecnější náležitostí vyplývající již ze samotné podstaty věci je povinnost, aby rozhodnutí bylo jasné, přesné určité a srozumitelné. PřestZ pak upravuje pouze podobu výroku rozhodnutí, reflektující určitá specifika

¹⁸⁶ § 83 odst. 2 a § 70 Správního řádu.

¹⁸⁷ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 366-368. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

přestupkového řízení, v ostatních aspektech je tak nutné postupovat podle Správního řádu. Rozhodnutí v řízení o dopravních přestupcích se tak skládá ze tří základních částí – výrokové části, odůvodnění a poučení.

Výroková část rozhodnutí, jímž je pachatel uznán vinným ze spáchání přestupku, která je jako jediná upravená v PřestZ, musí obsahovat kromě obecných náležitostí upravených ve Správním řádu, tedy uvedení řešení otázky, o které se rozhodovalo, právních ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, označení účastníků a lhůty a údajů nezbytných ke splnění ukládané povinnosti, též náležitosti uvedené v § 77 PřestZ. Těmito zvláštními náležitostmi podle PřestZ jsou popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměra sankce, popř. rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení.

Popis skutku musí obsahovat místo a čas spáchání; naopak nesmí obsahovat nic, co by nemělo oporu v provedeném dokazování. K tomu Nejvyšší správní soud při posuzování rozhodnutí, v němž bylo ve výrokové části uvedeno, že se pachatel určitého přestupku dopustil, avšak hned v zápětí v odůvodnění rozhodnutí bylo uvedeno, že se nepodařilo prokázat, že se pachatel dopustil přestupků, jichž se podle výroku měl dopustit, uvedl, že *„ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování k objasňované skutkové podstatě, a to tak, aby bylo zřejmé, že jde o závěr správního orgánu.“*¹⁸⁸

Rozhodnutí o vině je další esenciální součástí výroku rozhodnutí v řízení o dopravních přestupcích. Právní důsledky nevyslovení viny v rozhodnutí se musí posuzovat vždy individuálně, nemusí tedy mít automaticky vliv na zákonitost rozhodnutí, nýbrž je možné ji v některých případech považovat za pouhou formální vadu, která však neměla za následek zkrácení pachatele přestupku na jeho právech.¹⁸⁹

Výrok rozhodnutí musí obsahovat buď druh a výši uložené sankce, nebo rozhodnutí o tom, že správní orgán upouští od uložení sankce. V případě, že je za přestupek uložena peněžitá sankce, je možné, rozhodně však ne obvyklé, aby tato pokuta byla uložena ve více splátkách. Jde sice o nezvyklé řešení, avšak pokud by měla být výše pokuty pro pachatele přestupku likvidační a požádal-li by správní orgán o rozložení pokuty do několika splátek, Správní řád takovou možnost nevyklučuje, byť by

¹⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 As 92/2009.

¹⁸⁹ srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. 7 As 3/2004.

bylo možné tuto situaci řešit i jinými způsoby, například stanovením delší doby splatnosti.¹⁹⁰

Byl-li již řidiči uložen zákaz řízení vozidla v rámci opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem, může být součástí rozhodnutí též rozhodnutí o započtení této doby do doby trvání uložené sankce spočívající v zákazu činnosti.

*„Přestupkový orgán je vždy povinen ve výroku rozhodnutí řešit náhradu nákladů řízení. Její určení je povinnou a nedílnou součástí rozhodnutí.“*¹⁹¹ Částku nákladů řízení stanoví správní orgán paušální částkou vypočtenou podle nařízení vlády č. 231/1996 Sb., v platném znění. Povinnost správního orgánu rozhodnout o nákladech řízení stanoví § 79 PřestZ, který ve své dikci hovoří o tom, že správní orgán uloží povinnost nahradit náklady řízení občanovi, který byl uznán vinným. Termín občan je zde však, stejně jako v případě § 73 PřestZ, který vymezuje účastníky řízení, užít ve smyslu termínu fyzická osoba.¹⁹² Náhrada nákladů tak může být uložena i cizinci. Spornou otázkou však je, jak má správní orgán postupovat ohledně náhrady nákladů v případě, že v rámci jednoho řízení rozhodne o vině vícera obviněných. Poradní sbor ministerstva spravedlnosti k tomu uvedl, že v případě řízení ad personam, mezi něž patří i rozhodnutí v řízení o dopravních přestupcích, by měla být ukládána povinnost uhradit náklady řízení každé z těchto osob. S tímto názorem však nelze souhlasit, neboť vedení společného řízení má za cíl snížit náklady řízení a rozhodně nelze říci, že náklady správního orgánu v případě, že vede řízení společně s např. třemi pachateli dopravní nehody, budou trojnásobné oproti situaci, kdy by s každým z nich vedl samostatné řízení. Též v praxi správních orgánů převažuje postup, kdy je ukládána i v případě vícera pachatelů přestupku pouze jedna částka nákladů řízení.¹⁹³ Náklady řízení je povinen nést v případě návrhových přestupků i navrhovatel, pokud je řízení zastaveno pro některý z důvodů uvedených v § 76 odst. 1 písm. a), b), c) nebo j) PřestZ. Z důvodů hodných zvláštního zřetele však může správní orgán od uložení náhrady nákladů řízení

¹⁹⁰ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 371. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹⁹¹ ČERNÝ, Jan, Eva HORZINKOVÁ a Helena KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 11. vyd. podle platného stavu k 1. 7. 2009. Praha: Linde Praha, 2009, s. 184. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-2017-652.

¹⁹² JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 345 a 386. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹⁹³ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 388. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

zcela nebo z části upustit.¹⁹⁴ Náhrada nákladů přestupkového řízení je stejně jako případná pokuta v tomto řízení uložena příjmem obce, jejíž orgán v prvním stupni o dopravním přestupku rozhodl. Z tohoto hlediska je tak nepřesná formulace v § 79 odst. 1 PřestZ, v němž se hovoří o nákladech státu.

Vedle zvláštních náležitostí výroku rozhodnutí podle PřestZ je třeba též věnovat pozornost jeho náležitostem podle Správního řádu. Uvedení účastníků je tak nezbytnou náležitostí, jejíž absence může být důvodem pro zrušení rozhodnutí. Naopak přestože je běžné uvádět v rozhodnutí i právní zastoupení účastníka, jde o údaj, který zákon nevyžaduje a jehož absence tak nemůže vést ke „znehodnocení“ rozhodnutí, tedy k jeho zrušení.¹⁹⁵

Vymezení předmětu řízení pak musí být učiněno tak, aby nemohlo dojít k záměně skutku, o němž bylo takto rozhodnuto se skutkem jiným. Kromě místa, času a způsobu spáchání by tak měl obsahovat i další skutečnosti, je-li to nutné k jeho odlišení od jiného skutku.¹⁹⁶ Nutné uvádět další skutečnosti může být například v případě řetězových nehod, které často nemají jediného viníka, nýbrž jsou vlastně souhrnem mnoha dílčích nehod, které se však udály na stejném místě, ve stejném čase a typicky také se stejným způsobem spáchání (např. nedodržení bezpečné vzdálenosti, či nepřizpůsobení jízdy stavu a povaze vozovky).

Odůvodnění výroku již PřestZ nijak neupravuje, a je tak třeba vycházet výhradně z úpravy § 68 odst. 3 Správního řádu. Odůvodnění tedy musí obsahovat důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí. K odůvodnění rozhodnutí uvedl Nejvyšší správní soud, když převzal dříve vyslovený názor Vrchního soudu v Praze, následující: *„Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy*

¹⁹⁴ § 79 odst. 3 PřestZ.

¹⁹⁵ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 372. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹⁹⁶ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne, 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006.

*rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a – v případě rozhodování o relativně neurčitě sankci – jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.*¹⁹⁷ Z nároků na náležitosti odůvodnění však lze výjimečně slevit v těch případech, kdy nalezneme ve správním spise dostatečnou oporu pro úvahu, že rozhodnutí bylo vydáno po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem.¹⁹⁸

Je však třeba upozornit, že náležitosti výroku a odůvodnění nesmějí být směřovány a absence náležitosti jednoho není možné uvádět v druhém. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se totiž „*při zkoumání obsahu náležitostí úředního rozhodnutí – správního či soudního -se obvykle uplatní zásada „nadbytečné neškodí“: je-li tedy některá část rozhodnutí informačně bohatší, než byt musela, zpravidla to není na závadu a k nadbytečným informacím se nepřihlíží. Jinak je tomu však tehdy, pokud rozhodující orgán vtělí do určité části rozhodnutí informace, které tam být nesmějí, neboť mají být podle své povahy umístěny jinde.*“¹⁹⁹

V poučení se pak uvede, zda je možné podat proti rozhodnutí odvolání, v jaké lhůtě, od kterého dne lhůta začíná počítat, který orgán je příslušný k rozhodování o odvolání a ke kterému orgánu se odvolání podává. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena.²⁰⁰ Pokud by bylo poučení neúplné, nesprávné, nebo by úplně chybělo, uplatnily by se zvláštní lhůty pro podání opravného prostředku podle § 83 odst. 2 Správního řádu. Odvolání proti takovému rozhodnutí by tedy bylo možné podat ve lhůtě patnácti dnů od oznámení opravného usnesení, nejpozději však v objektivní lhůtě devadesáti dnů od oznámení rozhodnutí.

Písemné vyhotovení rozhodnutí pak dále musí obsahovat označení 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 správnost

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 6. 2006, sp. zn. 4 As 58/2005.

¹⁹⁸ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 375. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

¹⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 12. 1. 2006, sp. zn. 1 As 3/2005.

²⁰⁰ § 68 odst. 5 a 6 Správního řádu.

vyhotovení:" s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.²⁰¹

„Dále je vhodné zmínit, že pokud rozhodnutí postrádá základní náležitosti, je rozhodnutím nepřezkoumatelným a správní soud je zruší bez ohledu na námitky opravného prostředku. Naproti tomu například chybějící datum, podpis oprávněné úřední osoby nebo otisk úředního razítka není podle judikatury zpravidla podstatnou vadou, nezpůsobuje-li pochybnosti o pravé podstatě a druhu písemnosti. Není proto důvodem pro zrušení takového rozhodnutí pro nezákonnost nebo deklarování jeho nicotnosti.“²⁰² Zřejmé nesprávnosti v rozhodnutí je pak možné opravit postupem podle § 70 Správního řádu.

„Obecné náležitosti rozhodnutí, ať už jsou stanoveny zákonem o přestupcích pro výrok, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, nebo správním řádem pro všechny ostatní části rozhodnutí, platí rovněž pro zvláštní typy rozhodnutí (včetně usnesení). V případě zvláštních typů rozhodnutí (například formou příkazu či bloku) však platí, že obsahují zvláštní úpravu.“²⁰³

Lhůty pro vydání rozhodnutí jsou uvedeny v § 71 Správního řádu. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí ve lhůtě šedesáti dnů, k níž se ještě případně připočte doba nutná k provedení dožádání, zpracování znaleckého posudku a doručení písemnosti do ciziny. Rozhodnutí však musí být vždy vydáno v obecné jednoleté lhůtě podle § 20 PřestZ, po jejímž uplynutí již není možné přestupek projednat.

Rozhodnutí o dopravních přestupcích nabývá právní moci a vykonatelnosti v souladu s úpravou uvedenou ve Správním řádu. Pravomocné je rozhodnutí tehdy, bylo-li řádně oznámeno a nelze již-li proti němu podat řádný opravný prostředek. Vykonatelným se rozhodnutí stává nabytím právní moci nebo dnem pozdějším, který je v jeho výrokové části uveden.²⁰⁴

8.5. Zvláštní formy řízení o přestupcích

Zvláštní formy řízení o přestupcích spočívají v jednotlivých druzích zkráceného řízení. „Účelem zkráceného řízení je bez předchozího formálního řízení rozhodnout o

²⁰¹ § 73 a § 74 Správního řádu.

²⁰² JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 377. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

²⁰³ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 379. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

²⁰⁴ § 74 Správního řádu.

jednoduchých, méně závažných přestupcích. Tradičními druhy zkráceného řízení je řízení blokové a řízení příkazní (mandátní).²⁰⁵ Zejména blokové řízení je v případě dopravních prostředků velmi často používanou možností. Řidič je potrestán bezprostředně po spáchání přestupku, čímž je dosaženo maximálního výchovného účinku trestu a zároveň na straně správního orgánu nevznikají zbytečné výdaje, které se s vedením celého formálního řízení o přestupcích pojí.

8.5.1. Blokové řízení

„Podstatou blokového řízení je rozhodnutí o uložení pokuty ihned po spolehlivém zjištění přestupku a její zaplacení pachatelem buď přímo na místě, nebo ve lhůtě stanovené v bloku na pokutu. Dochází tedy k vydání pokutového bloku bez ústního jednání a důkazního řízení, rozhodnutí nabývá ihned právní moci a zpravidla dochází okamžitě i k realizaci sankce.“²⁰⁶

V blokovém řízení lze přestupek projednat, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. Výsledkem blokového řízení je vždy uložení pokuty a vydání pokutového bloku pachateli přestupku.

Bloky k ukládání pokut vydává Ministerstvo financí České republiky. Osoby oprávněné k vybírání blokových pokut potom bloky odebírají od příslušného celního úřadu v případě orgánů policie ČR, neboť pokuty jimi vybrané jsou příjmem státního rozpočtu nebo od příslušného krajského úřadu v případě městských (obecního policistů), jimiž vybrané pokuty jsou příjmem rozpočtu obce. Pokutové bloky jsou správním rozhodnutím a jako takové musí obsahovat náležitosti rozhodnutí.

Jak jsem již naznačil výše, pro projednání dopravních přestupků v blokovém řízení jsou příslušné orgány policie a orgány obecní policie. Orgány policie mohou projednávat v blokovém řízení všechny dopravní přestupky s výjimkou těch, za které lze uložit trest zákazu činnosti. Orgány obecní policie pak mohou projednávat v blokovém řízení pouze přestupky taxativně vyjmenované v § 86 písm. d) PřestZ, opět ovšem s výjimkou těch, za něž lze uložit trest zákazu činnosti. Důvodem pro toto omezení je skutečnost, že především závažné dopravní přestupky, za jejichž spáchání je

²⁰⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 468 Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

²⁰⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 468-469 Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

možné uložit poměrně vysoké tresty, není vhodné projednávat způsobem, který omezuje možnost pachatele se aktivně bránit, například pomocí řádných opravných prostředků.

V případě dopravních přestupků byla v Silničním zákoně pro některé přestupky zvýšena maximální možná výše pokuty ukládaná v blokovém řízení na 2 000 Kč, resp. 2 500 Kč.²⁰⁷

Nemůže-li pachatel zaplatit pokutu přímo na místě, vydá mu orgán policie nebo městské policie blok na pokutu na místě nezaplacenou, který musí obsahovat poučení o způsobu zaplacení pokuty, lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacené pokuty. *„Pokud pokuta uložená v blokovém řízení na blok na pokutu na místě nezaplacenou obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti, jedná se o vykonatelné rozhodnutí orgánu veřejné správy, které je podle § 40 odst. 1 písm. e) EŘ exekučním titulem.“*²⁰⁸

Přestupek lze v blokovém řízení projednat pouze v případě, že obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. Ochotu zaplatit pokutu je možné považovat za souhlas s vydáním rozhodnutí v blokovém řízení. Blokové řízení je tak fakticky v dispozici osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Pokud má totiž správní orgán přestupek za spolehlivě zjištěný, záleží ještě na akceptaci tohoto zjištění za strany osoby podezřelé ze spáchání přestupku. K souhlasu se zaplacením pokuty v blokovém řízení uvedl Nejvyšší správní soud: *„Pro úvahu, zda stěžovatel vyčerpал procesní prostředky k ochraně svých práv či nikoliv, totiž není rozhodné, do jaké míry se ztotožnil s názorem, že se skutečně dopustil přestupku, tj. jakou míru vnitřní mentální distance či akceptace dosáhl ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu. Směrodatné je pouze to, jakým způsobem tento svůj případný nesouhlas projevil navenek, tj. zda tak učinil kvalifikovaně.“*²⁰⁹ V praxi se souhlas či nesouhlas projevuje podepsáním nebo naopak nepodepsáním části A pokutového bloku. Někdy se objevují pokusy potrestaných řidičů prohlásit poté, co pokutový blok podepsali, že k tomu byli ze strany policistů donuceni. Nejvyšší správní soud k tomuto uvedl, že *„namítá-li stěžovatel, že k podpisu pokutového bloku byl donucen pod psychickým nátlakem policistů, který popisuje tak, že mu policisté z důvodu jeho nesouhlasu s přestupkem začali vytýkat chybné zajištění nákladu, nesprávné zapsání čísla řidičského průkazu v profesním průkazu a také jeho*

²⁰⁷ § 125 odst. 6 Silničního zákona.

²⁰⁸ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 417. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

²⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 24. 8. 2008, sp. zn. 2 As 47/2008.

vozidlo podezírali z přetížení, Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že se jedná toliko o tvrzení, ke kterým stěžovatel nepředložil žádný důkaz. Ke kontrole vozidla a dokladů řidiče jsou policisté bezesporu oprávněni a upozorňováni na možné sankce, které jsou spojené se zjištěnými či potencionálními proviněními řidiče, není možné bez dalšího považovat za nátlakové jednání. Pokud by ostatně měl stěžovatel za to, že se ze strany policistů jednalo o projev věcně neodůvodněného až šikanózního jednání, mohl se proti němu bránit v případném dalším řízení, pokud by výtky policistů vyústily např. až v rozhodnutí o přestupku.²¹⁰

Proti rozhodnutí o uložení blokové pokuty není možné se odvolat. To má za následek mimo jiné to, že se osoba, které byla uložena bloková pokuta, nemůže oprávněně domáhat soudní ochrany. Podmínkou pro možnost jejího využití je totiž využití řádných opravných prostředků. Možnosti jejich využití se však přestupce zbavil sám tím, že nepožadoval, aby o přestupku bylo vedeno řádné přestupkové řízení. „Smyslem soudního přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je totiž poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily.“²¹¹ Stejně tak není možné využít možnosti obnovy řízení podle § 100 a násl. Správního řádu. Tato možnost je totiž pojmově vyloučena, neboť vzhledem k tomu, že nezbytnou podmínkou blokového řízení je souhlas obviněného se zjištěním přestupku a s uložení sankce a tedy není vůbec možné zpochybňovat skutkový stav, o němž navíc neproběhlo žádné dokazování. Jediným prostředkem opravy nezákonného rozhodnutí vydaného v blokovém řízení tak je přezkumné řízení podle § 94 a násl. SŘS, které má povahu dozorčího prostředku.

Přestupky, které je možné projednat pouze na návrh, není možné vůbec projednat v blokovém řízení, protože k zahájení řízení o těchto přestupcích je nutné podání návrhu k tomu oprávněnou osobou.

Blokové řízení představuje rychlou a levnější alternativu k formálnímu přestupkovému řízení. Řidič by si však vždy měl být vědom, že souhlas s uložení pokuty představuje zároveň souhlas se spácháním přestupku, a tím se velmi výrazně snižují jeho možnosti, kterými by případně mohl dosáhnout revize tohoto rozhodnutí.

²¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 2 As 89/2008.

²¹¹ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 409. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

Policisté i obecní policisté by tak měli, podle mého názoru, mít povinnost řidiče důkladně poučit o důsledcích, které pro ně uložení blokové pokuty bude mít.

8.5.3. Příkazní řízení

Podstatou příkazního řízení je vydání rozhodnutí bez provedení ústního jednání. Rozhodnutí v tomto řízení představuje příkaz. Pro možnost postupovat cestou příkazního řízení je třeba splnit zákonem²¹² taxativně stanovené podmínky. „*Základní podmínkou je, aby skutečnosti, z nichž se při rozhodování vychází, byly objektivním podkladem pro závěr o naplnění všech zákonných znaků přestupku a zároveň toho, že se obviněný přestupku tohoto přestupku dopustil.*“²¹³ Základní podmínkou pro vedení příkazního řízení tedy je neexistence pochybnosti o tom, že se obviněný přestupku skutečně dopustil. Další podmínkou je, vcelku logicky, předchozí neprovedení blokového řízení. Jsou-li tyto podmínky splněny, je možné vydat rozhodnutí formou příkazu, v němž může být uloženo napomenutí nebo peněžitá pokuta. Maximální výše pokuty je omezena § 13 odst. 2 PřestZ na 4 000 Kč, nestanoví-li zvláštní zákon možnost uložit takto pokutu vyšší.²¹⁴ Je třeba zdůraznit, že k vydání příkazu správní orgán nepotřebuje souhlas podezřelého z přestupku. Příkaz tedy může být vydán i přes nesouhlas podezřelého z přestupku. Naopak příkaz nelze vydat, pokud byl obviněný z přestupku zbaven způsobilosti k právním úkonům, nebo pokud byla jeho způsobilost právně jednat omezena.

Vydání příkazu je vlastně prvním úkonem v řízení, má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku a uložená sankce musí být odůvodněna. Příkaz se vždy oznamuje písemně. Příkazní řízení nelze vést jako společné řízení. Pokud tedy projednává přestupky více pachatelů, které spolu souvisejí, vydá správní orgán více příkazů – pro každého obviněného jeden samostatný.²¹⁵

Opravným prostředkem proti příkazu je odpor, který je možné podat do patnácti dnů ode dne jeho doručení. K podání odporu je oprávněn obviněný z přestupku. Již podaný odpor není možné vzít zpět, protože se jeho podáním vydaný příkaz ruší a

²¹² § 87 PřestZ.

²¹³ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 424. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

²¹⁴ srov. JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 424. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

²¹⁵ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 425. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4003-554.

správní orgán pokračuje ve standardním přestupkovém řízení. V souladu se zásadou zákazu reformace in peius nelze, s výjimkou napomenutí, uložit obviněnému z přestupku jiný druh sankce nebo její vyšší výměru, než bylo uvedeno v příkazu. To platí i v případě, že se při projednávání přestupku zjistí nové přitěžující skutečnosti, které by zvyšovaly závažnost přestupku a odůvodňovaly přísnější druh nebo výměru sankce. Zákaz reformace in peius se však vztahuje pouze na sankci, kvalifikaci skutku je možné měnit.²¹⁶ Pokud proti příkazu nebyl odpor podán, má účinky pravomocného rozhodnutí.

Stejně jako v blokovém řízení, nelze ani v příkazním řízení projednat ty přestupky, které lze projednat jen na návrh. V příkazním řízení nelze projednat ani nárok na náhradu škody, tímto způsobem tak lze projednat pouze ty věci, v nichž není nárok na náhradu škody, která přestupkem vznikla, vůči správnímu orgánu uplatněn. Projednat takto nelze ani přestupek, z jehož spáchání je podezřelý mladistvý.

Účelem příkazního řízení je především snížit náklady řízení v případech, kdy nejsou pochybnosti o tom, že jej obviněný z přestupku skutečně spáchal. To může být výhodné i pro obviněného, protože výše náhrady nákladů, jejichž uhrazení mu bude uloženo, bude nižší než v případě vedení celého formálního přestupkového řízení. Zároveň neomezuje možnost obrany obviněného, neboť podáním odporu je příkaz zrušen a pokračuje se ve standardním přestupkovém řízení.

²¹⁶ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009.

9. Závěr

Ve své práci jsem se zaměřil na projednávání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a zvláštností, které projednávání právě tohoto druhu přestupků s sebou přináší. Zároveň jsem se pokusil upozornit na problémy, nepřesnosti a nejasnosti, které projednávání a řešení těchto přestupků znesnadňují, prodlužují nebo jinak komplikují a které by si podle mého názoru zasloužily pozornost zákonodárce.

Z těch mohu příkladmo uvést postavení pojišťovny jakožto účastníka správního řízení, když toto postavení, a především jeho rozsah, rozhodně není upraven dostatečně a jeho úprava vyvolává četné otázky, především pokud jde o rozsah účasti pojišťovny v řízení. Omezení účastenství pojišťovny na rozsah odpovídající rozsahu účasti poškozeného je pouze důsledkem výkladu právní teorie a zcela nepochybně jde o otázku, která by měla být v zákoně jednoznačně řešena. S tím též souvisí účast České kanceláře pojistitelů v řízení o dopravních přestupcích, které není zákonem řešeno vůbec. V praxi je tak kancelář účastníkem jakožto pojišťovna, byť podle mého názoru by bylo správnější, aby se řízení účastnila jakožto poškozený.

Stejně tak je možné upozornit na změnu Silničního zákona, která byla zavedena s účinností od počátku roku 2012, a to omezení povinnosti vést společné řízení pouze o přestupcích, které byly spáchány v průběhu tří měsíců ode dne spáchání prvního z nich. Tato změna si kladla za cíl vyloučit možnost ztráty řídičského oprávnění v rámci jednoho jediného společného řízení, když bylo poukazováno především na to, že tato možnost fakticky vylučuje preventivní působení bodového systému. Bohužel však zmíněná změna tento problém v žádném případě nevyřešila a spíše se zdá, že jejím cílem bylo znemožnit dosáhnout opakovaným páchaním přestupků zániku odpovědnosti za přestupky nejdříve spáchané. Stejně tak novela neřeší ani nepochybné omezení práva na obhajobu, které je důsledkem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že o všech sbíhajících se přestupcích musí být vedeno společné řízení, tedy i o těch, které byly spáchány až poté, co bylo řízení zahájeno a podezřelý již obdržel předvolání, ve kterém je specifikováno, o kterých přestupcích se bude jednat. V této souvislosti je též možné zmínit diskuse, které jednoletou lhůtu, po jejímž uplynutí již přestupek nelze projednat provázejí, a opakované snahy ze strany zákonodárců o její prodloužení.

Zaměřil jsem se též na novelu Silničního zákona, která byla ve Sbírce zákonů publikována pod číslem 297/2011 a která s sebou přináší určité změny, jejichž cílem je

zjednodušit projednávání některých dopravních přestupků pro správní orgány a zvýšit množství finančních prostředků, které příslušné obce vyberou na pokutách od řidičů. Naopak pro provozovatele vozidla tato změna znamená, že budou činěni odpovědnými za přestupky, které s vozidlem spáchala osoba jiná. Především jde o situace, kdy přestupek spáchá osoba blízká provozovateli vozidla. Dosud má správní orgán za povinnost poté, co provozovatel vozidla uvede při podání vysvětlení, že přestupek spáchala osoba jemu blízká, zjistit totožnost této osoby jinak, nebo prokázat provozovateli vozidla, že při podání vysvětlení uvedl správní orgán v omyl. Vzhledem k tomu, že pro správní orgány je toto další zjišťování podle názoru zákonodárce zbytečně složité a nepohodlné, rozhodl zjednodušeně řečeno o tom, že bude za tyto přestupky, u nichž provozovatel vozidla neuvede totožnost pachatele přestupku, činěním odpovědným přímo sám provozovatel vozidla.

Je velmi pravděpodobné, že tato nová úprava bude dříve či později předmětem posuzování jak Nejvyššího správního soudu, tak především Ústavního soudu. V této souvislosti bude zajímavé sledovat, zda bude Ústavní soud sledovat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a přijme tuto úpravu jako přispívající k větší bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, nebo zda ji jako nepřípustnou prohlásí za protiústavní, když z jejího znění i z důvodové zprávy je jasně patrné, že bezpečnost či plynulost silničního provozu rozhodně nebyly hodnotami, jejichž ochrana byla touto novelou sledována.

Jako celek pak tato má práce podává ucelený přehled o projednávání dopravních přestupků od jejich zjištění až do vydání rozhodnutí v prvním stupni.

Seznam literatury

Monografie:

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009.

ČERNÝ, Jan, Eva HORZINKOVÁ a Helena KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 11. vyd. podle platného stavu k 1. 7. 2009. Praha: Linde Praha, 2009.

JEMELKA, L. VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2011.

KLÍMA, Karel a kolektiv. *Komentář k Ústavě a Listině: komentář*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

EVA HORZINKOVÁ, Helena KUČEROVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 1. vyd. podle právního stavu účinného k 1. 4. 2009. Praha: Leges, 2009.

HRDLIČKA P., KNĚŽÍNEK J., MLSNA P. *Přehled judikatury ve věcech silničního provozu, silniční dopravy a pozemních komunikací*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009.

FILIP, Jan, Vojtěch ŠIMÍČEK a Pavel HOLLÄNDER. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007.

ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících [sic] předpisů*. 16. aktualizované vyd. podle právního stavu k 1. 6. 2009. Praha: Linde Praha, 2009.

KUČEROVÁ, Helena. *Dopravní přestupky v praxi: podle stavu k 1. 7. 2006*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006.

HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010.

JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHDALO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011.

Články a internetové zdroje:

BERAN, Tomáš. Materiální aspekt a právem chráněné zájmy. <http://www.Autoweb.cz> [online]. 2011[cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.autoweb.cz/materialni-aspekt-a-pravem-chranene-zajmy>

Mgr. Martin Kopa v článku „Institut osoby blízké v silničním provozu z hlediska ústavního a mezinárodního práva“ zveřejněném dne 18. 8. 2010 na serveru *Epravo.cz*, dostupný na adrese <http://www.epravo.cz/top/clanky/institut-osoby-blizke-v-silnicnim-provozu-z-hlediska-ustavniho-a-mezinarodniho-prava-65142.html>

uvést článek zveřejněný dne 24. 10. 2010, na serveru *iDnes.cz*, s názvem „Výmluvy na osobu blízkou zatím neskončí, čeká se na evropskou směrnici“ dostupný zde http://zpravy.idnes.cz/vymluvy-na-osobu-blizkou-zatim-neskonci-ceka-se-na-evropskou-smernici-1zl-/domaci.aspx?c=A111024_202909_domaci_brd

„Výmluvy na osobu blízkou skončí až od roku 2013“ zveřejněný dne 23. 10. 2011, na serveru *Novinky.cz*, dostupný zde <http://www.novinky.cz/domaci/248272-vymluvy-na-osobu-blizkou-skonci-az-od-roku-2013.html>

Vojtěch Blažek „Jak funguje "osoba blízká", na kterou se vymlouvá až polovina řidičů“ zveřejněný dne 26. 8. 2009 na serveru *iHNED.cz*, dostupný na adrese <http://zpravy.ihned.cz/c1-38150520-jak-funguje-osoba-blizka-na-kterou-se-vymlouva-az-polovina-ridicu>

Mgr. Martin Kopa „Institut osoby blízké v silničním provozu z hlediska ústavního a mezinárodního práva“ zveřejněný dne 18. 8. 2010 na serveru *Epravo.cz*, dostupný na

adrese <http://www.epravo.cz/top/clanky/institut-osoby-blizke-v-silnicnim-provozu-z-hlediska-ustavniho-a-mezinarodniho-prava-65142.html>

JUDr. Tomáš Beran „Jak se vyvléct z pokuty?“ publikovaný dne 12. 1. 2006 na serveru *autoweb.cz*, dostupný na adrese <http://www.autoweb.cz/jak-se-vyvlact-z-pokuty/>

Mgr. Martin Kopa „Institut osoby blízké v silničním provozu z hlediska ústavního a mezinárodního práva“ zveřejněný dne 18. 8. 2010 na serveru *Epravo.cz*, dostupný na adrese <http://www.epravo.cz/top/clanky/institut-osoby-blizke-v-silnicnim-provozu-z-hlediska-ustavniho-a-mezinarodniho-prava-65142.html>

v rozhovor s bývalým šéfem pražské dopravní policie Pavlem Švrčulou, zveřejněný dne 30. 1. 2008 v článku Předvoláme všechny Vaše „osoby blízké“ hrozí řidičům policisté, na serveru *iDNES.cz*, dostupný na adrese http://zpravy.idnes.cz/predvolame-vsechny-vase-osoby-blizke-hrozi-ridicum-policiste-p6l-/krimi.aspx?c=A080129_152438_krimi_cen

Stenozáznam z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 8. 6. 2011, dostupný na adrese <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/019schuz/s019076.htm>

Důvodová zpráva k novele zákona o pozemních komunikacích předložený v 5. volebním období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR jako sněmovní tisk č. 814, dostupná na adrese <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=814&CT1=0>

Návrh poslance Mgr. Stanislava Humla spolu s jeho odůvodněním je dostupný na adrese <http://www.humlstanislav.cz/snemovna/legislativa/osoba-blizka/>

Stenozáznam z 21. schůze poslanecké sněmovny, ze dne 6. 9. 2011, dostupný na adrese <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021046.htm>

JUDr. Tomáš Beran „Je právo nevypovídat zbytečný luxus? Část III.“, publikovaný dne 28. 6. 2011 na serveru *Autoweb.cz*, dostupný adrese <http://www.autoweb.cz/je-pravo-nevypovidat-zbytecny-luxus-cast-iii/>

Článek zveřejněný dne 3. 10. 2011 na serveru *iDnes.cz* pod názvem „Místo osoby blízké osoba vzdálená, výmluvy řidičů nezarazí ani novela“, dostupný na adrese

http://zpravy.idnes.cz/misto-osoby-blizke-osoba-vzdalena-vymluvy-ridicu-nezarazi-ani-novela-1k6-/domaci.aspx?c=A111003_193708_domaci_brd

Důvodová zpráva k zákonu č. 79/2002 Sb., Novela PřestZ, projednávanému jako sněmovní tisk č. 896/0, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=896&CT1=0>

článek Petra Švece publikovaný na serveru iDnes.cz dne 28. 12. 2010, dostupný na adrese http://zpravy.idnes.cz/tretina-prestupku-zustava-bez-trestu-police-chce-prodlouzit-cas-k-vyizeni-186-/domaci.aspx?c=A101227_210429_domaci_brm

Sněmovní tisk č. 585/0 dostupný na adrese <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=585&CT1=0>

Výpočet Centra dopravního v článku dostupném na adrese <http://www.cdv.cz/ztraty-z-dopravni-nehodovosti-na-pozemnich-komunikacich-za-rok-2010/>

Důvodová zpráva k zákonu č. 133/2011 Sb., Novela z. o provozu na pozemních komunikacích, projednávanému jako sněmovní tisk č. 26/0, dostupné z www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=6&CT=26&CT1=0

Důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb., Novela z. o provozu na pozemních komunikacích, projednávanému jako sněmovní tisk č. 833/0, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=833&CT1=0>

Stanislav Huml „Bodový systém vede i k absurditám“ dostupný na adrese http://auto.idnes.cz/bodovy-system-vede-i-k-absurditam-dqw-automoto.aspx?c=A060629_183736_automoto_fdv

Článek na serveru *iDnes.cz* ze dne 14. 1. 2012 s názvem „Policista si vymyslel přestupek a pak chtěl úplatek, půjde před soud“ pojednávající o případu, kdy si policista přestupek vymyslel. Článek je dostupný na adrese http://zpravy.idnes.cz/policista-si-vymyslel-prestupku-a-pak-chtel-uplatek-pujde-pred-soud-11u-krimi.aspx?c=A120114_181712_ostava-zpravy_brm

Judikatura:

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva č. 198/2002, věc J.B. proti Švýcarsku.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01.

Nález Ústavního soudu, ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II ÚS 345/01.

Nález Ústavního soudu, ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 22. 4. 2004, sp. zn. 2 As 3/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 26. 7. 2005, sp. zn. 4 As 51/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 1 As 21/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 22. 8. 2009, sp. zn. 1 As 44/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 5. 2006, sp. zn. 1 As 13/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 9 As 61/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 4. 2005, sp. zn. 3 As 35/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. 2 As 19/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 As 57/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. 3 As 46/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 6 As 50/2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 30. 5. 2008, sp. zn. 2 As 16/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 4. 10. 2007, sp. zn. 4 As 4/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 4 As 1/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 8. 2. 2012, sp. zn. 3 As 29/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 22. 8. 2009 sp. zn. 1 As 44/2009.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. 3 As 32/2006.

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 As 92/2009.

rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne, 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 6. 2006, sp. zn. 4 As 58/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 12. 1. 2006, sp. zn. 1 As 3/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 24. 8. 2008, sp. zn. 2 As 47/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. 2 As 89/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 10. 12. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1529/2008.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 22. 8. 2007, sp. zn. 5 Tdo 874/2007.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 8 Tdo 421/2011.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 2 As 59/2006.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 7 Tdo 1511/2011.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 6 Tdo 1265/2009.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR, ze dne 25. 1. 1979, sp. zn. 5 Tz 2/79.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze, ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/94.

Abstrakt

The topic of this thesis is “Proceedings for administrative transgressions against the safety and smooth highway traffic”. Although there is no such special type of proceedings, it is an issue which deserves an attention. Every one of us is a part of highway traffic every day. Therefore it is important not only to know the rules by of it but also the rules and principles of the proceedings in which are transgressions against safety and smooth highway traffic heard.

The aim of this thesis is to provide the complex summary of the proceedings for administrative transgressions against the safety and smooth highway traffic and to give notice of its unusualness from the basic proceedings for administrative transgressions. This thesis also points out the inaccuracies, wrongness and ambiguities of the proceedings’ rules and also reflects and comments the latest amendments to relevant acts.

The thesis is divided into nine chapters, from which the first and the last ones are introduction and conclusion.

The second chapter clarifies the term administrative transgressions.

The third chapter briefly describes the administrative transgressions against the safety and smooth of highway traffic and the interests safeguarded by them.

The fourth chapter gives the overall summary of the administrative proceedings.

The fifth chapter provides the information about the procedures taken before inception of the administrative proceedings. This part gives also detailed commentary to the latest changes in this stage of the proceedings initiated by the Act No. 297/2011 Coll. effective from January 19, 2013.

The sixth chapter engages in subjects of the proceedings and their rights and duties.

The seventh chapter is about the joint proceedings and its changes effective since the beginning of the year 2012.

The eighth chapter is divided into five parts and gives the overall summary of the process of the proceedings for administrative transgressions for the safety and smooth highway traffic from its beginning to rendering a decision and includes parts about oral proceedings, substantiation and special forms of administrative proceedings.

Resumé

Tématem této práce je „Řízení o přestupcích proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu“. Přestože nejde o zvláštní druh správního řízení, jedná se o problematiku, která zasluhuje pozornost. Každý z nás se denně účastní silničního provozu. Je tak důležité znát nejen pravidla silničního provozu, ale též pravidla a principy řízení, v němž se projednávají přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Účelem této práce je poskytnout přehled průběhu projednávání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a upozorňuje na nepřesnosti, nejasnosti a nesprávnosti v předpisech, jimiž se řízení, v němž se tyto přestupky projednávají, řídí a v neposlední řadě se věnuje též posledním novelám v těchto předpisech a jejich důsledkům pro něj.

Tato práce se člení na devět kapitol, z nichž první a poslední kapitolu tvoří úvod a závěr.

Druhá kapitola se věnuje samotnému pojmu přestupku.

Třetí kapitola stručně přibližuje přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a zájmy jimi chráněné.

Čtvrtá kapitola poskytuje všeobecný přehled o správním řízení.

Pátá kapitola se věnuje postupům prováděným před zahájením správního řízení. Zároveň se podrobně věnuje posledním změnám, které byly do tohoto stadia řízení přineseny s účinností od 19 ledna 2013 zákonem č. 297/2011 Sb.

Šestá kapitola se věnuje subjektům řízení a jejich právům a povinnostem.

Sedmá kapitola přibližuje společné řízení a změny, které v něm byly zavedeny s účinností od 1. 1. 2012.

Osmá kapitola je rozdělena do pěti částí a podrobně se věnuje projednání dopravních přestupků v prvním stupni od jeho samého počátku až do vydání rozhodnutí a obsahuje též části věnující se ústnímu jednání, dokazování a zvláštním formám řízení.

Klíčová slova: správní řízení, dopravní přestupky, silniční provoz

Keywords: administrative proceedings, traffic transgressions, highway traffic