

Řízení o přestupcích II. (zvláštní druhy řízení o přestupcích a jejich specifika - společné řízení, adhezní řízení, příkazní řízení a příkaz na místě)

Kateřina Frumarová
Právnická fakulta UP v Olomouci

Společné řízení

- ▶ Prvním důvodem pro obligatorní vedení společného řízení je dle § 88 odst. 1 přestupkového zákona **subjektivní souvislost přestupků**, kdy takto může být projednáno **více přestupků téhož podezřelého**. Skutková podstata všech přestupků se přitom musí týkat porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání musí být příslušný též správní orgán.
- ▶ Za druhé se společné řízení vede obligatorně podle § 88 odst. 2 přestupkového zákona v případě přestupků více podezřelých, jestliže tyto přestupky spolu souvisejí, jejich skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a pokud je k jejich projednání věcně a místně příslušný též správní orgán.
- ▶ V obou uvedených případech je tedy vedení společného řízení podmíněno příslušností stejného správního orgánu. Musí být tedy dána věcná, funkční i místní příslušnost tohoto správního orgánu.

Společné řízení

- ▶ Požadavek, aby ve společném řízení byly projednávány pouze přestupky vyskytující se ve stejné oblasti veřejné správy, je vykládán tak, že přestupky **mají totožný druhový nebo skupinový objekt**.
- ▶ Ve společném řízení se zakládá pouze jeden spis. Dále platí, že ve společném řízení se vydává jen **jedno společné rozhodnutí**.
- ▶ Hmotně právním důsledkem souběhu přestupků jednoho pachatele projednávaných ve společném řízení je povinnost správního orgánu uložit úhrnný správní trest. Přestupkový zákon přitom nadále vychází z **absorpční zásady**. Správní trest se ukládá podle zákonného ustanovení, které se vztahuje na přestupek nejpřísněji trestný. Absorpční zásada je nově doplněna zásadou **asperační**, která se projevuje tím, že správní orgán může horní hranici sazby pokuty stanovenou zákonem za přestupek nejpřísněji trestný zvýšit až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení

- ▶ V adhezním řízení rozhoduje správní orgán o **soukromoprávním nároku**, který jinak spadá do pravomoci soudu (srov. § 7 odst. 1 občanského soudního řádu). Bez výslovného zákonného zmocnění nelze o náhradě škody rozhodnout, obecné použití analogie trestního řádu je vyloučeno.
- ▶ *Vztah poškozeného a pachatele přestupku je vztahem soukromoprávním.* Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2715/2013.
- ▶ Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení dle § 89 přestupkového zákona není z povahy věci samostatným řízením, jako tzv. adhezní řízení je za zákonem stanovených podmínek součástí řízení o přestupku.
- ▶ V přestupkovém řízení **nelze v rámci adhezního řízení uplatnit jinou újmu, zejména ne újmu morální, imateriální.**

Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení

Zákon stanoví tyto podmínky, které musí být splněny, aby správní orgán v rozhodnutí o přestupku uložil obviněnému povinnost nahradit poškozenému škodu způsobenou přestupkem nebo povinnost vydat poškozenému bezdůvodné obohacení získané na jeho úkor:

- ▶ **existence škody** způsobené spácháním přestupku nebo existence bezdůvodného obohacení získaného spácháním přestupku,
- ▶ poškozený **výslovně uplatnil nárok** na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení,
- ▶ **škoda a její výše** (bezdůvodné obohacení a jeho výše) **byla (bylo) spolehlivě zjištěna** (zjištěno),
- ▶ škoda (bezdůvodné obohacení) **nebyla (nebylo) obviněným dobrovolně nahrazena** (vydáno).
- ▶ je zjištěna škoda (např. poškození či zničení majetku), protiprávní jednání, které ji způsobilo, tedy přestupek a je prokázána příčinná souvislost mezi spácháním přestupku a vznikem škody.

Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení

- ▶ Nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení musí **poškozená osoba v řízení uplatnit**. Zde je správnímu orgánu uložena povinnost vyrozumět poškozené osoby o zahájení řízení o přestupku a o nařízeném ústním jednání a poučit je o jejich právu. Nárok je třeba **uplatnit nejpozději při ústním jednání** nebo ve lhůtě určené správním orgánem podle § 39 správního řádu v případě, že v řízení nebude ústní jednání nařízeno.
- ▶ Pokud poškozený svůj nárok uplatnil v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, není jej povinen znovu uplatňovat v řízení o přestupku, ale zahájením řízení o přestupku se stává již účastníkem tohoto řízení jako poškozený.
- ▶ Uplatněním nároku se osoba **stává účastníkem řízení o přestupku**, nikoli však univerzálním účastníkem. Přestupkový zákon v § 68 písm. b) poškozenému zakládá účastenství omezené povahou a rozsahem práv poškozeného, o kterých se v přestupkovém řízení jedná.

Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení

Z judikatury:

- ▶ „Adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového tedy není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce (kterým může být jak obviněný z přestupku, u něhož je shledáno, že byl jeho pachatelem, tak obviněný, jenž takovým shledán nebyl), sporné mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.“ Podle rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006.
- ▶ Povinnost pachatele k náhradě jim způsobené škody proto v žádném případě nemůže být založena pouze implicitně, tedy jen v odůvodnění rozhodnutí, a to mj. proto, že jen proti odůvodnění rozhodnutí se nelze odvoláním bránit. Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2008, sp. zn. 2 As 20/2008.

Příkazní řízení

- ▶ Příkazní řízení představuje zkrácené řízení o přestupku, jehož cílem je řízení urychlit, zjednodušit a rozhodnout o přestupku specifickou formou meritorního správního rozhodnutí, kterým je příkaz nebo příkaz na místě.
- ▶ Příkazem lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.

Příkazem nelze rozhodnout:

- ▶ v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku,
- ▶ o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení,
- ▶ má-li být uložen správní trest mladistvému, vyjma správního trestu pokuty ukládaného příkazem na místě, nebo osobě s omezenou svéprávností.

Příkazní řízení

- ▶ Opravným prostředkem proti příkazu je **odpor**, který je třeba podat **ve lhůtě 8 dnů** ode dne oznámení příkazu. O právu podat proti příkazu odpor musí být obviněný správním orgánem náležitě poučen. Zpětvzetí odporu není přípustné.
- ▶ Odpor se podává u toho správního orgánu, který příkaz vydal a jeho důsledkem je, že se příkaz *ex lege* ruší a řízení dále pokračuje, přičemž lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu.
- ▶ Pro rozhodnutí, které je vydáváno v tomto řádném řízení následujícím po podání odporu, platí zákaz *reformatio in peius*, kdy obviněnému nelze uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměry správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. To však z povahy věci nemůže platit, jestliže správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku.

Příkaz na místě

- ▶ Náhrada tzv. blokového řízení dle předchozí úpravy.
- ▶ Příkaz, resp. i příkaz vydaný na místě je **zvláštní formou rozhodnutí**, jenž upravuje správní řád v § 150. Již tedy nemohou nastat pochyby o tom, jakou formu činnosti představuje vyřízení přestupku v tomto zkráceném řízení.
- ▶ Nicméně již v počátcích své rozhodovací činnosti Nejvyšší správní soud konstatoval, že „uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku, ...jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

Příkaz na místě

- ▶ Příkazní řízení na místě lze využít ve vztahu jak k přestupkům fyzických osob, tak i právnických osob a podnikajících fyzických osob.
- ▶ **Lze takto projednat i přestupek mladistvého** (což bylo možno i v rámci blokového řízení), kdy Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „*připouští-li zákon projednání přestupku v blokovém řízení i s mladistvým pachatelem, nutně musí presumovat i způsobilost a odpovědnost mladistvého pachatele za své konání v průběhu řízení. Nelze se proto dovolávat nerozvážnosti a neuvědomění si následků chování (zde zahazení pokutového bloku) mladistvého.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 As 65/2009-39.
- ▶ Proč tedy nelze přestupek mladistvého projednat v příkazním řízení?
- ▶ **Ani co do věcného hlediska zákon o odpovědnosti za přestupky neomezuje vyřízení přestupku příkazem na místě jen pro určitou skupinu přestupků**, a to ani ve smyslu jejich závažnosti (např. v podobě limitace horní hranice pokuty, kterou lze za přestupek uložit), a ani ve smyslu jejich druhového určení, tj. dle druhého objektu.

Příkaz na místě

Podmínky vydání příkazu na místě jsou následující:

- ▶ **nestačí domluva,**
- ▶ **obviněný nebo osoba jednající za obviněného**, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou (dále jen „obviněný“), **souhlasí:**
 - se zjištěným stavem věci,
 - s právní kvalifikací skutku,
 - s uložením pokuty a její výší a
 - s vydáním příkazového bloku,
- ▶ **obviněný je přítomen** na místě ukládání příkazu, stejně jako příslušný správní orgán, resp. oprávněná úřední osoba za něj jednající.

Příkaz na místě

- ▶ Vyřízení přestupku příkazem na místě **není povinností správního orgánu**, ale pouze možností.
- ▶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, čj. 2 As 60/2015 - 28 ve vztahu k předchozí právní úpravě konstatoval: „*Pokud jde o možnost vyřešit přestupkové jednání domluvou, z ustanovení zákona vyplývá, že domluvou lze primárně řešit takové přestupkové jednání, jehož společenská nebezpečnost je velmi nízká. Zda však dojde k vyřešení věci domluvou, náleží výlučně úvaze správního orgánu vycházející ze skutkových okolností případu.*“
- ▶ Lze přestupek vyřešit blokem, resp. dnes příkazem na místě, i **poté, co již bylo o přestupku zahájeno standardní (tj. nezkrácené) řízení?**
- ▶ Pokud jde o správní tresty, jež lze uložit za přestupek příkazem na místě, tak do 1. 1. 2019 jimi bylo napomenutí nebo pokuta, **v současnosti je to již jen pokuta.**
- ▶ Pokud není příkaz na místě prvním úkonem v řízení, uloží správní orgán obviněnému povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou.

Příkaz na místě

Možnosti obrany:

- ▶ Proti příkazu na místě **nelze podat odpor** (srov. § 150 odst. 5 s. ř.), přičemž podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.
- ▶ Příkaz na místě však **lze přezkoumat v rámci přezkumného řízení**, jenž představuje mimořádný procesní prostředek dozorcího práva. Přezkumné řízení bylo aplikovatelné i ve vztahu k blokovému řízení. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „*nevidí žádný důvod, jenž by v obecné rovině vylučoval provedení přezkumného řízení dle § 94 a násl. s. ř. (včetně případné možnosti zkráceného přezkumného řízení dle § 98 s. ř.) ve vztahu k rozhodnutí vydanému v blokovém řízení.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

Příkaz na místě

- ▶ **Problematickou zůstává i nadále otázka možnosti obnovy příkazního řízení na místě.**
- ▶ K řešení otázky její přípustnosti lze využít judikaturu Nejvyššího správního soudu k možnosti obnovy blokového řízení. V této oblasti nepanovala mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu shoda, a proto v dané věci rozhodoval v roce 2013 rozšířený senát tohoto soudu. Ten přijal poměrně překvapivý právní názor, jenž podstatně změnil pohled na bezvýjimečnou nemožnost obnovy blokového řízení a otevřel poměrně významně prostor pro obranu jednotlivce dotčeného rozhodnutím v blokovém řízení, neboť stanovil, že *„obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) s. ř., přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení, a to v případě, že zadatel neudělil souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení“*. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65.

Příkaz na místě

- ▶ **Soudní ochrana - taktéž problematická**
- ▶ **Poměrně dlouhou dobu zastávaly správní soudy konstantní názor, že přezkum rozhodnutí v blokovém řízení správními soudy není přípustný, a to s následující argumentací. Je totiž zcela v dispozici osoby obviněné z přestupku, zda považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést klasické správní řízení a souhlasí s trestem, jenž je jí v blokovém řízení ukládán, či nikoli. Proto za situace, kdy v důsledku volby vyřízení věci v blokovém řízení osoba nepožaduje, aby bylo vedeno klasické správní řízení o přestupku, proti němuž by byl přípustný opravný prostředek (a tedy možnost využití dvou instancí ve správním řízení), se nemůže následně oprávněně dožadovat soudní ochrany. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.**

Příkaz na místě

- ▶ Novější judikatura Nejvyššího správního soudu však již ale konstatovala, že ne ve všech případech lze jednoznačně vyloučit možnost soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení.
- ▶ Jde o případy, kdy stěžovatel rozporuje a zpochybňuje samotnou skutečnost, že se předmětného přestupku dopustil, resp. že poskytl **souhlas** s jeho projednáním v blokovém řízení. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 9 As 2/2011-93.

Děkuji za pozornost 😊