



**Metodika pro orgány I. stupně příslušné
k projednávání přestupků podle zákona
č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších
předpisů**

Datum vydání: 1. září 2020

Obsah

Úvod.....	4
Seznam použitých zkratk.....	5
Seznam zdrojů	7
Část I.....	8
1.1. Pojem přestupku.....	8
1. 1. 1. Formální stránka přestupku	8
1. 1. 2. Materiální stránka přestupku	8
1. 1. 3. Subsidiarita odpovědnosti za spáchání přestupku	10
1. 2. Způsobilost ke spáchání přestupku	11
1. 2. 1. Věk jako podmínka způsobilosti ke spáchání přestupku.....	11
1. 2. 2. Příčetnost jako podmínka způsobilosti ke spáchání přestupku.....	11
1. 2. 3. Zvláštní (speciální) subjekt přestupku.....	11
1. 3. Zavinění jako podmínka odpovědnosti za spáchání přestupku	11
1. 3. 1. Úmyslné zavinění	12
1. 3. 2. Zavinění z nedbalosti.....	12
1. 3. 3. Omyl.....	13
1. 3. 4. Míra zavinění jako aspekt společenské škodlivosti	14
1. 4. Beztrestnost pokusu v případě přestupků podle StřZáj	15
1. 5. Promlčení	15
1. 5. 1. Počátek promlčecí doby	16
1. 5. 2. Uplynutí promlčecí doby	17
1. 5. 3. Prerušování promlčecí doby	17
1. 5. 4. Stavění promlčecí doby	18
1. 6. Správní tresty.....	19
1. 6. 1. Správní trest napomenutí.....	19
1. 6. 2. Správní trest pokuty.....	20
1. 7. Určení druhu a výměry správního trestu za spáchání přestupků podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj	21
1. 7. 1. O některém z více přestupků, které byly spáchány jedním nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení	22
1. 7. 2. Osobní poměry pachatele	23
1. 7. 3. Povaha a závažnost přestupku	24
1. 7. 4. Polehčující a přitěžující okolnosti	27
1. 7. 5. Ukládání správních trestů za více přestupků projednávaných ve společném řízení	31
1. 7. 6. Upuštění od uložení správního trestu	32
1. 7. 7. Zásada <i>in dubio pro reo</i> při ukládání správního trestu.....	32
Část II.....	33
2. 1. Postup před zahájením řízení.....	33
2. 1. 1. Oznámení přestupku.....	33
2. 1. 2. Demonstrativní výčet skutečností uváděných v oznámení přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj	33
2. 1. 3. Povaha skutečností uváděných v oznámení přestupku.....	33
2. 1. 4. Posuzování společenské škodlivosti předpokládaného přestupku evidenčním orgánem ..	34
2. 1. 5. Podání vysvětlení před zahájením řízení	35
2. 1. 6. Odložení věci.....	35
2. 1. 7. Předání věci	38
2. 1. 8. Součinnost	40
2. 2. Řízení o přestupku.....	41
2. 2. 1. Zahájení řízení o přestupku	41
2. 2. 2. Vyhledávací činnost správního orgánu v rámci řízení o přestupku.....	42
2. 2. 3. Oprávnění využívat informační systémy veřejné správy při výkonu působnosti na úseku přestupků	43

2. 2. 4. Oprávnění využívat informace z CRO při výkonu působnosti na úseku přestupků podle StřZáj.....	43
2. 2. 6. Podklady pro vydání rozhodnutí	45
2. 2. 7. Důkazy.....	46
2. 2. 8. Ústní jednání.....	51
2. 2. 9. Uplatnění zásady součinnosti s účastníky řízení	53
2. 2. 10. Zastavení řízení	53
2. 2. 11. Společné řízení	55
2. 3. Rozhodnutí o přestupku, jeho náležitosti a vydání	56
2. 3. 1. Náležitosti rozhodnutí	56
2. 3. 2. Vydání rozhodnutí.....	60
2. 3. 3. Oprava zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí.....	60
2. 4. Nepřípustnost rozhodnutí o přestupcích na úseku střetu zájmů ve formě příkazu	61
2. 5. Náklady řízení.....	61
2. 5. 1. Pojem nákladů řízení	61
2. 5. 2. Způsob stanovení nákladů řízení v případě řízení ve věcech přestupku	62

Úvod

Metodika byla zpracována Odborem střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti za účelem usnadnění a sjednocení postupu orgánů příslušných k projednávání přestupků podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StřZáj“), konkrétně podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj, tedy přestupků, pro které Ministerstvo spravedlnosti plní funkci „institucionálního oznamovatele“ tedy orgánu, který má výslovně podle § 13 odst. 7 StřZáj povinnost porovnávat správnost údajů, které jsou v CRO o veřejných funkcionářích zapsány, a v případě zjištěných nedostatků tyto oznámit bezodkladně správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupků.

Jedním z cílů metodiky je poskytnout přestupkovým orgánům základní východiska a vodítka při posuzování možných porušení StřZáj, a to zejména s cílem zajistit, *aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*, jak to požaduje § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Ministerstvo spravedlnosti se při výkonu svých pravomocí v rámci metodické a kontrolní činnosti na úseku střetu zájmů setkává s množstvím případů dobré a bohužel i horší praxe ze strany správních orgánů. Příkladem se jedná o značnou nejednotnost při posuzování skutkově obdobných případů, rozhodování v příkazním řízení, ač toto je výslovně zakázáno (§ 23 odst. 5 StřZáj), či bagatelizaci výrazného porušení zákona v podobě upuštění od uložení správního trestu. Zároveň se některé přestupkové orgány obracejí na Ministerstvo spravedlnosti s dotazy, jak mají v určitém případě rozhodnout.

Metodika neslouží a nemůže sloužit jako přesný návod pro to, jak mají přestupkové orgány v konkrétní kauze rozhodovat, to by ostatně překračovalo kompetence Ministerstva spravedlnosti a zasahovalo do správního uvážení jednotlivých správních orgánů. Snahou bylo zejména reagovat na časté praktické komplikace a dotazy, stejně tak jako upozornit na vhodný postup při řešení určitých situací.

Metodika je členěna do dvou částí. První část se zabývá hmotněprávními aspekty uvedených přestupků, tedy zejména formální a materiální stránkou přestupku, způsobilostí ke spáchání přestupku, promlčecí dobou a druhem a výměrou správního trestu. Druhá část je pak zaměřena na procesní oblast, tedy zejména na postup před zahájením správního řízení, jeho průběh včetně vyhodnocování jednotlivých důkazů až po vydání rozhodnutí.

V případě nejasností či dotazů se lze s žádostí o metodickou pomoc obracet na společnou e-mailovou schránku Odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti OSZ@msp.justice.cz. Jednotlivé dotazy budou vyřizovány v závislosti na jejich množství a okamžité vytíženosti zaměstnanců odboru.

S ohledem na vše výše uvedené je nutné zdůraznit, že Ministerstvo spravedlnosti není zákonem zmocněno k podávání závazného výkladu právních předpisů, a to ani v případech, kdy ve vztahu k těmto předpisům vystupuje v roli gestora. K závaznému výkladu právních předpisů jsou povolány v rámci daných zákonných zmocněním soudy, resp. též jiné orgány aplikační praxe. Z tohoto důvodu je třeba níže uvedené informace vnímat jako orientační.

Seznam použitých zkratk

AZ	zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
CRO	Centrální registr oznámení
EvOb	zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů
JŘPS	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
JŘSen	zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
ObčZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
PobCiz	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
PřesNěkt	zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb.
PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
SlužBezp	zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
StřZáj	zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
TrZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
VojZ	zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů
VýkOSv	zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
VýkV	zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů
ZabDet	zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZISVS	zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZReg	zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů
ZÚř	zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

ZÚS

zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Seznam zdrojů

- JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
- JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. V Praze: C. H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-666-1.
- JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-236-3.
- PAVLÍČEK, Václav. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2., dopl. A podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. Zákony s poznámkami (Linde). ISBN 80-7201-391-2.
- Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018 – dostupné z webové adresy: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>
- SOLNAŘ, Vladimír, Jaroslav FENYK a Dagmar CÍSAŘOVÁ. Základy trestní odpovědnosti: systém českého trestního práva. Vyd. 1., (Jako Základy trestní odpovědnosti vyd. 2.). Praha: Orac, 2003. ISBN 80-86199-74-6.
- ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GŘIVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. Trestní právo hmotné. 8., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7.
- TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK. Správní řád. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-33-4.
- VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. 2. vydání. V Praze: Bova Polygon, 2012

Část I.

1.1. Pojem přestupku

Ustanovení § 5 PřesZ definuje přestupek jako „společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin“.

1. 1. 1. Formální stránka přestupku

Formální stránka přestupku je ve výše citované definici pojmu přestupku v § 5 PřesZ vyjádřena pomocí slov „[p]řestupkem je [...] protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem.“ Formální stránka přestupku je tedy dána konkrétními v zákoně vyjádřenými skutečnostmi, které zákon výslovně označuje za obligatorní podmínku odpovědnosti za spáchání daného přestupku.

Přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj:

„Veřejný funkcionář, s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 písm. f) nebo g) [StřZáj] se dopustí přestupku tím, že [...] v oznámení podle § 9 až 11 nebo § 12 odst. 4 [StřZáj] uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje [...].“

Přestupek podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj:

„Veřejný funkcionář, s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 písm. f) nebo g) [StřZáj] se dopustí přestupku tím, že [...] neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3 [StřZáj].“

Přestupek podle § 23 odst. 2 písm. b) StřZáj:

„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že [...] po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 3 [StřZáj] nebo v něm uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje“.

PŘÍKLAD: Neuvolněný člen zastupitelstva obce nemůže být (bez dalšího) pachatelem přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) nebo f) StřZáj, neboť není veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 nebo 2 StřZáj (viz níže, 1. 2. 3 Zvláštní přestupková subjektivita).

V demonstrovaném případě tedy není naplněna v textu výslovně uvedená skutečnost, že pachatelem přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) nebo f) StřZáj je veřejný funkcionář [s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 písm. f) nebo g) StřZáj].

PŘÍKLAD: Veřejný funkcionář, s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. a) nebo b) StřZáj, který byl povinen podat oznámení podle ustanovení čl. II bod 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., ve lhůtě zde stanovené, nemůže tímto svým jednáním spáchat přestupek podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, neboť text tohoto ustanovení se výslovně vztahuje pouze na neučinění oznámení ve lhůtách podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3, přičemž lhůta podle čl. II bod 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb. zde uvedena není.

1. 1. 2. Materiální stránka přestupku

Materiální stránka přestupku je ve výše citované definici pojmu přestupku v § 5 PřesZ vyjádřena pomocí slov „[p]řestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin [...]“. Materiální

stránka přestupku je tedy dána škodlivostí přestupkového jednání pro integritu zájmů společnosti¹.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář povinný podávat oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj tuto svou povinnost nesplní v zákonné lhůtě, která je stanovena pro tzv. vstupní oznámení v § 12 odst. 1 StřZáj, pro tzv. průběžné oznámení v § 12 odst. 2 StřZáj a pro tzv. výstupní oznámení v § 12 odst. 3 StřZáj. Předpokládejme, že dotyčný veřejný funkcionář svou oznamovací povinnost podle StřZáj splní dodatečně se zpožděním v řádu dnů z důvodu opomenutí, aniž by byl na nesplnění své oznamovací povinnosti upozorněn.

Účelem § 23 odst. 1 písm. f) ve spojení s odst. 3 písm. a) StřZáj je prostřednictvím pohružky a ukládání správního trestu zabezpečit zájem společnosti na ochraně integrity veřejného zájmu ve vztahu k výkonu pravomocí vyplývajících z veřejné funkce prostřednictvím řádného plnění oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách podle § 12 odst. 1, 2 a 3 StřZáj.

Je třeba položit si otázku, zda, nahlíženo touto optikou, dotyčný veřejný funkcionář ohrozil nebo porušil společenský zájem tím, že se několik dní zpozdil s podáním svého oznámení; obzvláště za situace, kdy tato jeho nečinnost je pod přímou kontrolou veřejnosti, která tak může, je-li o dotyčného veřejného funkcionáře skutečně zájem, upozornit na nesplnění povinností veřejným funkcionářem.

Obecně lze konstatovat, že krátkodobé prodlení s plněním oznamovací povinnosti podle ustanovení § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj v řádu dnů, v situaci, kdy veřejný funkcionář z vlastní iniciativy oznamovací povinnost splní dodatečně, zásadně nebude ohrožovat chráněný společenský zájem², a proto je nebude možné považovat za společensky škodlivé jednání ve smyslu ustanovení § 5 PřesZ, a tedy jako přestupek.

Lze si nicméně představit i případ, který bude vyžadovat odlišné posouzení, např. v situaci, kdy veřejný funkcionář sledoval neplněním oznamovací povinnosti konkrétní zájem popírající smysl a účel oznamovací povinnosti. Kupříkladu prodlení veřejného funkcionáře s plněním oznamovací povinnosti mohlo souviset s aktuální činností správního orgánu, na které se veřejný funkcionář podílel (z titulu, který zakládá jeho postavení veřejného funkcionáře). Zájmem zde mohla být snaha zamezit tomu, aby v době předmětné činnosti (rozhodování) daného veřejného orgánu vyšla najevo možná konkurence jeho soukromého zájmu a veřejného zájmu. Konkrétně např. snaha zamezit tomu, aby vyšlo najevo, že změnou územního plánu, o které se právě rozhoduje, bude zhodnocen pozemek věřitele veřejného funkcionáře. V takovém případě by mohlo i relativně krátké prodlení s plněním oznamovací povinnosti podle StřZáj způsobit významné ohrožení veřejného zájmu (a být proto společensky dostatečně škodlivým pro založení odpovědnosti za spáchání přestupku), neboť osvětlení poměrů, jež jsou předmětem příslušné oznamovací povinnosti, může nasměrovat pozornost veřejnosti k oné aktuální činnosti daného veřejného orgánu, resp. k aktivitám dotyčného veřejného funkcionáře v tomto

¹ Zájmy společnosti, které jsou přestupkovým jednáním ohroženy nebo porušeny, se nazývají objekty přestupku. Jako individuální objekt přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a § 23 odst. 2 písm. b) StřZáj lze vnímat bezprostředně řádné plnění oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj. Prostřednictvím neporušení tohoto individuálního objektu přestupku se uskutečňuje obecnější, druhový objekt přestupků podle StřZáj, tedy řádný výkon veřejných funkcí a čistota veřejného života.

² Vedlejším objektem ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj je zájem společnosti na pořádku ve věcech veřejných. Nemyslíme si, že by krátkodobé zdržení v řádu dnů bylo způsobilé narušit pořádek ve věcech veřejných. Nicméně v případě dlouhodobějšího, popř. opakovaného prodlení s plněním oznamovací povinnosti, je nutné se zabývat rovněž touto otázkou.

veřejném orgánu, a osvětlit tak možnou a škodlivou konkurenci jeho soukromého zájmu a zájmu veřejného, jenž je povinen z titulu své funkce prosazovat a hájit.

Naopak i nepodání oznámení v řádu několika dnů starostou, který je neuvolněný, na úřadě nemá žádný úřednický aparát a v záplavě svých povinností zapomene oznámení podat, nemusí správní orgán nutně vyhodnotit jako dostatečně společensky škodlivé jednání (z důvodů výše uvedených).

Bude nezbytné, aby se z hlediska naplnění zásady tzv. materiální pravdy správní orgán při posuzování jednání, které má znaky přestupku, zabýval vždy otázkou, zda předmětné jednání nemá výše uvedený charakter, jinými slovy, aby bedlivě posuzoval konkrétní okolnosti případu a společenskou škodlivost jednání hodnotil v závislosti na nich.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář, který nemá přístup k internetu či počítači vůbec (např. 80letý člen rady obce), podá své oznámení prostřednictvím listovní zásilky, tedy v rozporu s požadavky na formu a způsob podání podle § 12 odst. 5 StřZáj. V tomto podání řádně odůvodní, z jakého důvodu neměl k informačním technologiím přístup (dlouhotrvající výpadek sítě s nemožností využít jiného připojení, dlouhodobé připoutání na lůžko bez možnosti založit si datovou schránku atp.). V daném případě je třeba dbát primárně smyslu a účelu zákona (tedy zohlednit alespoň snahu splnit oznamovací povinnost) a dohlédnout míru společenské škodlivosti založenou absencí požadované formy podání.

1. 1. 3. Subsidiarita odpovědnosti za spáchání přestupku

Má-li být nějaké jednání kvalifikováno jako přestupek, nesmí takové jednání současně naplňovat znaky a společenskou škodlivost trestného činu. PřesZ, jenž stanoví odpovědnost za spáchání přestupku, je v poměru subsidiarity k TrZ, který stanoví podmínky odpovědnosti za spáchání trestného činu. Souběžný postih jednoho skutku jako přestupku i trestného činu je proto vyloučen.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář zamýšlí zneužít pravomocí vyplývající z jeho funkce, která zakládá jeho postavení veřejného funkcionáře, s cílem způsobit tímto zneužitím pravomocí zhodnocení svého podílu v obchodní korporaci a opatřit si tak majetkový prospěch. Aby mohl úspěšně realizovat tento svůj záměr, musí se snažit skrýt svůj majetkový vztah k předmětné obchodní korporaci, a z toho důvodu nesplní svou oznamovací povinnost podle § 10 odst. 2 písm. c) StřZáj, jakož i podle ustanovení § 9 písm. c) StřZáj.

Demonstrováný záměr veřejného funkcionáře zneužít své pravomocí s cílem dosáhnout uvedeným zneužitím pravomocí zhodnocení svého podílu v obchodní korporaci a opatřit si tak značný prospěch, představuje záměr spáchat zvlášť závažný zločin zneužití pravomocí úřední osoby ve smyslu § 329 odst. 1 a odst. 2 písm. a) TrZ. Snaha zakrýt svou majetkovou účast na předmětné obchodní korporaci, a tedy nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 odst. 2 písm. c) StřZáj [jakož i podle § 9 písm. c) StřZáj], představuje úmyslné vytváření podmínek pro spáchání výše uvedeného zvlášť závažného zločinu, je tedy jeho vývojovým stadiem, konkrétně přípravou ve smyslu § 20 odst. 1 TrZ³. V případě, že zločinné jednání daného veřejného funkcionáře bude odhaleno (ve stadiu dokonání nebo pokusu či přípravy; odhlédněme pro tuto chvíli od složitosti zjišťování a prokazování subjektivní stránky pachatele), a vyjde tak najevo rovněž nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 odst. 2 písm. c) StřZáj [a podle § 9 písm. c) StřZáj], jakož i skutečnost, že se jedná

³ Resp. součástí přípravy, spolu s dalším jednáním směřujícím k vytváření podmínek ke spáchání uvedeného zvlášť závažného zločinu.

o přípravu předmětného zvláště závažného zločinu, která je v takovém případě trestná, bude to znamenat, že nesplnění předmětných oznamovacích povinností nezakládá ve smyslu § 5 PřesZ odpovědnost za spáchání přestupku (podle StřZáj), neboť za totéž jednání bude příslušnými orgány vyvozena trestní odpovědnost.

1. 2. Způsobilost ke spáchání přestupku

1. 2. 1. Věk jako podmínka způsobilosti ke spáchání přestupku

Podle § 18 PřesZ platí, že „[za] přestupek není odpovědný ten, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku.“ V případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) odst. 2 písm. b) StřZáj nepřichází v úvahu naplnění znaků skutkové podstaty přestupku osobou mladší 15 let. Pachateli přestupků podle § 23 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a b) StřZáj budou totiž vždy osoby starší 15 let (zpravidla vždy starší 18 let) věku, jedině ty totiž mohou být veřejnými funkcionáři ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 StřZáj.

1. 2. 2. Příčetnost jako podmínka způsobilosti ke spáchání přestupku

Ustanovení § 19 PřesZ stanoví, že za přestupek není odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání (tzv. schopnost rozpoznávací) nebo své jednání ovládat (tzv. schopnost ovládací). Pro úplnost dodejme, že se odpovědnosti nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky. V praxi nicméně nebude absence příčetnosti u přestupků na úseku přestupků podle StřZáj častá.

1. 2. 3. Zvláštní (speciální) subjekt přestupku

Podle § 12 písm. a) PřesZ platí, že jestli „[...]ke spáchání přestupku zákon vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, může být pachatelem pouze ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má [...]“. V uvedeném případě mluvíme o zvláštním subjektu přestupku.

PŘÍKLAD Neuvolněný člen zastupitelstva obce nemůže být (bez dalšího) pachatelem přestupků podle § 23 odst. 1 StřZáj, neboť není veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 nebo 2 StřZáj.

Stejně tak nemůže být pachatelem úředník toliko **pověřený řízením** odboru, neboť není vedoucím úředníkem ve smyslu § 2 odst. 5 ZÚř, tedy veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 2 písm. e) StřZáj, byť vykonává činnost za chybějícího vedoucího úředníka (opačný výklad by vedl k nepřipustnému rozšiřování kategorie veřejných funkcionářů⁴).

1. 3. Zavinění jako podmínka odpovědnosti za spáchání přestupku

Zavinění představuje vnitřní (psychický) vztah pachatele k porušení nebo ohrožení společenských zájmů tvořících objekt daného přestupku (tedy vnitřní vztah k následku přestupku, viz výše) vyvolaný způsobem uvedeným v příslušné skutkové podstatě přestupku.

⁴ Tento závěr koresponduje i s názorem Ústavního soudu ve věci StřZáj (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 – bod 117): *Podstatné je, že jde o omezující zásah do základních práv a svobod nositelů veřejných funkcí, což znamená, že takovou právní úpravu lze vykládat jen doslovně (interpretatio stricta), nikoli rozšiřujícím způsobem (...).*

Zavinění je obligatorní podmínkou trestně správní odpovědnosti fyzické osoby. Podle § 15 odst. 1 věty první PřesZ platí, že „[k] odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se vyžaduje zavinění.“

Formami zavinění jsou úmysl a nedbalost. Podle § 15 odst. 1 věty druhé PřesZ „[p]ostačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění“. StřZáj nikde nestanoví, že by k odpovědnosti za spáchání přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj bylo zapotřebí úmyslného zavinění. Přestupky podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. a) b) StřZáj lze tedy spáchat i jen z nedbalosti.

1. 3. 1. Úmyslné zavinění

V případě odpovědnosti za úmyslné spáchání přestupků rozlišuje § 15 odst. 2 PřesZ úmysl přímý a nepřímý.

Podle § 15 odst. 2 písm. a) PřesZ platí, že přestupek je spáchán **s přímým úmyslem** tehdy, jestliže pachatel naplnil skutkovou podstatu příslušného přestupku cíleně, tedy jednal, aby porušil nebo ohrozil zákonem chráněný zájem. Takovéto porušení nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu může být jak konečným cílem pachatelova jednání, tak i prostředkem, dílčím krokem (s ohledem na pachatelem zvolené jednání ovšem nezbytným) k dosažení cíle jiného.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj z principu odmítá podávat oznámení podle StřZáj, a proto nepodá již oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj (tzv. vstupní oznámení).

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj neuvede v oznámení podle § 11 odst. 2 písm. b) StřZáj existenci nesplaceného závazku vůči konkrétní osobě, protože zamýšlí zneužít své pravomoci ve prospěch této osoby, a dosáhnout tak od ní odpuštění splnění tohoto nesplaceného závazku, popř. moderace závazkových podmínek.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář neuvede v oznámení podle § 10 StřZáj rodinný majetek, protože si to zásadním způsobem nepřeje manželka. I takový důvod je nutné kvalifikovat jako přímý úmysl, jelikož je cíleně ohrožen zákonem chráněný zájem.

Podle § 15 odst. 2 písm. b) PřesZ platí, že přestupek je spáchán **s nepřímým úmyslem** tehdy, jestliže nebylo cílem pachatele naplnit skutkovou podstatu tohoto přestupku (tj. porušit nebo ohrozit zákonem chráněný zájem), jeho záměr směřoval k cíli jinému (může jít jak o cíl právně dovolený, tak o cíl právně zakázaný), nicméně je si vědom a srozuměn (smířen) s tím, že svým jednáním může v souvislosti s tímto záměrem naplnit skutkovou podstatu přestupku, tedy je si vědom a srozuměn s tím, že jeho snaha o dosažení požadovaného cíle může (nikoli nutně musí) vyvolat porušení nebo ohrožení zájmů chráněných příslušnou skutkovou podstatou přestupku.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj nepodá oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj (tzv. průběžné oznámení), ač o své zákonné povinnosti ví, a to z důvodu nedostatku času – je tedy srozuměn s tím, že se dopouští přestupku, přičemž bude ochoten napravit vzniklý protiprávní stav, až bude mít čas.

1. 3. 2. Zavinění z nedbalosti

V případě spáchání přestupku z nedbalosti rozlišuje § 15 odst. 3 PřesZ nedbalost vědomou a nevědomou.

Podle § 15 odst. 3 písm. a) PřesZ je přešupek spáčan z **vědomé nedbalosti** tehdy, jestliže pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí.

PŘÍKLAD: Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj nedbale vyplňuje oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj (tzv. vstupní oznámení), např. nevyužívá pro účely oznámení věcí nemovitých „propisování“ údajů z katastru nemovitostí, je si vědom, že tímto přístupem k vyplňování oznámení se může dopustit chyb a že jím uvedené údaje tak mohou trpět závažnou nepřesností, některé důležité údaje pak mohou chybět úplně, nicméně k tomuto riziku zaujme odmítavý přístup. V případě, že za těchto podmínek bude podané oznámení skutečně trpět závažnými nedostatky, naplní daný veřejný funkcionář skutkovou podstatu přešupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, a to z vědomé nedbalosti.

Podle § 15 odst. 3 písm. b) PřesZ je přešupek spáčan z **nevědomé nedbalosti** tehdy, jestliže pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.

PŘÍKLAD: Veřejný funkcionář podle § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj, tedy člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, nepodal oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj (tzv. průběžné oznámení) do 30. června kalendářního roku bezprostředně následujícího po kalendářním roku, za který uvedené tzv. průběžné oznámení podává, protože se mylně domníval, že mezním datem pro podání oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj je 31. srpna příslušného kalendářního roku.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář neuvedl v oznámení podle § 10 StřZáj majetek získaný v průběhu roku do společného jmění manželů, protože se domníval, že výjimka stanovená pro příjmy manželky [§ 11 odst. 2 písm. a) StřZáj] se vztahuje i na majetek získaný společně s manželkou.

1. 3. 3. Omyl

PřesZ rozlišuje **omyl skutkový** (omyl o relevantních skutečnostech) a **omyl právní** (omyl o obsahu a smyslu právních norem).

Ve stavu skutkového omylu jedná fyzická osoba, která při spáchaní činu, který naplňuje skutkovou podstatu přešupku, nezná ani nepředpokládá jako možnou skutkovou okolnost, která je znakem přešupku. Podle § 17 odst. 1 PřesZ nejedná tato fyzická osoba (tj. fyzická osoba ve stavu skutkového omylu) úmyslně.

Uvedeným však **není dotčena odpovědnost za přešupek spáchaný z nevědomé nedbalosti**, tj. jestliže fyzická osoba, která při spáchaní činu, který naplňuje skutkovou podstatu přešupku, jenž lze spáchat z nedbalosti, jako kupříkladu přešupky podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj, nezná ani nepředpokládá jako možnou skutkovou okolnost, která je znakem přešupku, nicméně vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům takovou skutkovou okolnost znát nebo předpokládat jako možnou měla a mohla, odpovídá za přešupek spáchaný z nedbalosti.

Ve stavu právního omylu jedná fyzická osoba, která při spáchaní přešupku neví, že její čin je protiprávní. Podle § 17 odst. 1 PřesZ nejedná zaviněně, pakliže se nemohla tohoto omylu vyvarovat. Omylu se mohla vyvarovat, jestliže pro ni povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývala ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jejího zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohla-li protiprávnost činu rozpoznat bez zřejmých obtíží.

PŘÍKLAD Podpůrný orgán zapsal do CRO zahájení nebo ukončení výkonu funkce veřejného funkcionáře. Následně má podpůrný orgán podle § 14a odst. 3 StřZáj povinnost sdělit veřejnému funkcionáři (resp. fyzické osobě, která byla veřejným funkcionářem) dvě informace.

První informace představuje sdělení, že podpůrný orgán splnil svou povinnost vyplývající z § 14a odst. 1 StřZáj, zapsat zahájení (ukončení) výkonu funkce veřejného funkcionáře do CRO. Toto sdělení je podpůrný orgán povinen učinit neprodleně po dni zahájení nebo ukončení výkonu funkce.

Obsahem druhé informace je sdělení mezního data pro splnění oznamovací povinnosti podle § 9 až § 11 a § 12 odst. 4 StřZáj povinnému veřejnému funkcionáři (příp. fyzické osobě, která byla veřejným funkcionářem). Bez předání informace však příslušné mezní datum veřejný funkcionář (resp. fyzická osoba, jež byla veřejným funkcionářem) nezná.

Skutková podstata přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, stejně jako skutková podstata přestupku podle § 23 odst. 2 písm. b) StřZáj, váže své naplnění na lhůtu podle § 12 odst. 1 a odst. 3 StřZáj v případě ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj slovy „*neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3*“, v případě § 23 odst. 2 písm. b) StřZáj „*neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 3*“. Veřejný funkcionář (bývalý veřejný funkcionář) tuto lhůtu nezná, protože, jak bylo řečeno výše, nezná den určující její počátek. Dodejme rovněž, že neexistuje žádná právní povinnost, aby veřejný funkcionář (fyzická osoba, jež byla veřejným funkcionářem) kontroloval, jestli do CRO byly již zapsány skutečnosti podle § 14a odst. 1 StřZáj. Taková povinnost by ostatně popírala smysl poučovací povinnosti podpůrného orgánu podle § 14a odst. 3 StřZáj.

Specifický okruh tvoří případy, kdy příslušný zápis provádí za podpůrný orgán sám veřejný funkcionář (např. starosta obce, tajemník, vedoucí úředník územního samosprávného celku), který se tak nachází jak v postavení podpůrného orgánu, tak samotného veřejného funkcionáře; v těchto případech je zřejmé, že ačkoli podpůrný orgán informační povinnost nesplnil, veřejný funkcionář nutně musel vědět, že byl do CRO zapsán a že mu z této okolnosti plynou další povinnosti ze StřZáj.

V rámci správního řízení je nezbytné postupovat s přihlédnutím k § 16 odst. 1 PřesZ, který se týká skutkového omylu, a ustanovení § 17 PřesZ týkajícího se omylu právního, a přihlédnout ke všem okolnostem daného případu a osobním poměrům konkrétního veřejného funkcionáře (příp. bývalého veřejného funkcionáře), např. zda podpůrný orgán vůbec splnil svou oznamovací povinnost a zda veřejného funkcionáře (příp. osobu, jež byla veřejným funkcionářem) poučil správně. Relevantní je také skutečnost, jestli jde o veřejného funkcionáře působícího v malých obcích, nebo naopak v úřadech na centrální úrovni, kde příslušné informace musí k veřejnému funkcionáři putovat např. z podřízené organizační složky. Přihlédnout je samozřejmě třeba také ke vzdělání, profesi, postavení (nejen profesnímu, ale též ve veřejném životě jako takovém) a zkušenostem (včetně dosavadních zkušeností s podáváním oznámení podle StřZáj v minulosti) daného veřejného funkcionáře. **Tedy, v každém konkrétním případě je třeba postupovat individuálně a zabývat se otázkou, zda veřejný funkcionář o oznamovací povinnosti alespoň vědět měl a mohl.**

1. 3. 4. Míra zavinění jako aspekt společenské škodlivosti

Míra zavinění nedbalostních přestupků představuje skutečnost, která má značnou relevanci pro jejich společenskou škodlivost (viz též 1. 1. 2. Materiální stránka přestupku).

U úmyslných přestupků zvyšuje jejich společenskou škodlivost vztah pachatele k následku přestupku. Přestupek spáchaný s přímým úmyslem je proto, za jinak stejných podmínek, společensky škodlivější než přestupek spáchaný s nepřímým úmyslem.

V případě přestupků podle StřZáj má pro míru společenské škodlivosti význam, za jakých okolností, relevantních pro vnitřní stav pachatele, tento naplnil skutkovou podstatu daného přestupku.

Skutková podstata přestupků podle § 23 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. b) StřZáj spočívá v nesplnění oznamovací povinnosti ve smyslu § 9 až 11 a 12 odst. 4, ve lhůtách podle § 12 odst. 1, 2 a 3 StřZáj, a okolnosti nesplnění této zákonné povinnosti představují z hlediska společenské škodlivosti jednání významný faktor. Objektivní okolnosti mohou v různé míře omezit nebo dokonce vyloučit, aby veřejný funkcionář podal příslušné oznámení v zákonné lhůtě. Mohou mít proto relevanci též z hlediska míry zavinění.

PŘÍKLAD Objektivní okolnosti relevantní pro vnitřní stav veřejného funkcionáře může představovat kupříkladu závažná tragédie, která se přihodí osobě jemu blízké a jež u tohoto veřejného funkcionáře vyvolá psychickou indispozici projevující se mj. naprostou apatií, a to i ve vztahu k oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj. Máme za to, že v popsaném případě je společenská škodlivost nesplnění oznamovací povinnosti nezanedbatelně nižší než v případě nesplnění uvedené oznamovací povinnosti v zákonných lhůtách z důvodu např. pouhého opomenutí (veřejný funkcionář si neuvědomil, že oznámení mělo již být podáno).

1. 4. Beztrestnost pokusu v případě přestupků podle StřZáj

Pokus přestupku představuje vývojové stadium přestupku, jež spočívá v jednání fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo.

Ustanovení § 6 odst. 3 PřesZ podmiňuje trestnost pokusu přestupku výslovným stanovením této trestnosti zákonem. V případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj není trestnost pokusu přestupku zákonem o střetu zájmů stanovena a nepřichází proto v úvahu.

PŘÍKLAD Vedoucí úřednice odmítá po jmenování do funkce a předání oznámení o zapsání zahájení výkonu funkce veřejné funkcionářky podat vstupní oznámení, neboť jí doma manžel zakázal sepisovat jejich společný majetek (z obavy, že to je snadný návod pro případné zloděje), vyplněné oznámení tak chce nechat v CRO pouze uložené, avšak „omylem“ zvolí možnost „ODESLAT“ a tím svoji zákonnou povinnost splní.

1. 5. Promlčení

Podle § 29 PřesZ odpovědnost fyzické osoby za spáchaní přestupku, včetně přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj, zaniká smrtí fyzické osoby, vyhlášením amnestie a uplynutím promlčecí doby.

Na přestupky podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj se vztahuje obecná úprava promlčecí doby podle PřesZ, protože StřZáj neobsahuje speciální pravidlo k řešení této otázky. **Podle ustanovení § 30 odst. 1 PřesZ platí, že obecná délka promlčecí doby je jeden rok. V případě přerušení promlčecí doby (viz níže) těchto přestupků stanoví § 32 odst. 3 PřesZ maximální délku doby odpovědnosti za přestupek v délce tři roky od jeho spáchaní (objektivní lhůta).**

1. 5. 1. Počátek promlčecí doby

Ustanovení § 31 PřesZ stanoví počátek běhu promlčecí doby tak, že „*promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.*“.

PŘÍKLAD Podle § 12 odst. 2 StřZáj je veřejný funkcionář povinen učinit tzv. průběžné oznámení nejpozději do 30. června kalendářního roku následujícího po kalendářním roku, za který se oznámení podává (a to po celou dobu výkonu funkce). Den spáchání přestupku je v demonstrovaném případě den následující po dni, kdy mohla být oznamovací povinnost ve formě tzv. průběžného oznámení naposledy splněna, tedy 1. červenec roku následujícího po kalendářním roku, za který se oznámení podává. Den, kdy začíná běžet promlčecí lhůta je den následující po dni spáchání přestupku. V demonstrovaném případě, kdy dnem spáchání přestupku je 1. červenec příslušného kalendářního roku, začne promlčecí doba běžet 2. července tohoto roku.

PŘÍKLAD: V roce 2019 připadlo datum 30. června na neděli, tedy den pracovního klidu. Bezprostředně následující pracovní den, v demonstrovaném případě pondělí 1. července 2019, je tak dnem, kdy mohla být oznamovací povinnost podle ustanovení § 12 odst. 2 StřZáj, tzv. průběžné oznámení, za rok 2018 splněna naposledy. Promlčecí doba tedy začala běžet až dne 3. července 2019.

U pokračujícího přestupku (tedy přestupku, který ve smyslu § 7 PřesZ spočívá v jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku) podle § 31 odst. 2 písm. a) PřesZ **počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku.**

Zahájením přestupkového řízení, obdobně zahájením trestního řízení (soudního), dochází k ukončení jednoty skutku (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014).

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj se rozhodne, že během výkonu funkce nebude v rámci oznámení o činnostech podle § 9 StřZáj oznamovat, že je ve smyslu ustanovení § 9 písm. b) StřZáj společníkem nebo členem podnikající právnické osoby a že ve smyslu § 10 odst. 2 písm. c) vlastní podíl v této obchodní společnosti nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem. Neuvedení skutečnosti podle § 9 písm. b) a § 10 odst. 2 písm. c) StřZáj v podaném oznámení podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj, tedy podání oznámení se zjevně neúplnými údaji naplňuje skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj. Jestliže je veřejný funkcionář veden výše uvedeným **sjednocujícím záměrem** neoznamovat předmětnou skutečnost podle § 9 písm. b) a § 10 odst. 2 písm. c) StřZáj (pakliže nepřetržitě trvá) a tyto údaje neuvedl nejméně v jednom oznámení, jedná se o pokračující přestupek spáchaný nejméně dvěma (nebo vícero, podle toho, o kolik oznámení se jednalo) dílčími útoky. V den bezprostředně následující po dni, kdy došlo k podání posledního oznámení se zjevně nepřesnými, neúplnými nebo nepravdivými údaji, tedy v den bezprostředně následující po posledním dílčím útoku, počíná běžet promlčecí lhůta. Pro úplnost dodejme, že v případě pokračování v přestupku musí být dána i blízká souvislost časová, která je obecně dána tím, dělí-li jednotlivé útoky přestávky v délce dnů či týdnů, zcela výjimečně měsíců (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. února 2014, č. j. 4 Ads 123/2013-23).

Na charakteru předmětného jednání jako pokračujícího přestupku nic nemění, jestliže v podávání oznámení bez uvedení oné skutečnosti podle § 9 písm. b) a § 10 odst. 2 písm. c) StřZáj pokračoval dále po ukončení výkonu jedné funkce ve funkci nově zahájené (pakliže tato rovněž zakládá oznamovací povinnost podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj).

V případě trvajícího přestupku (přestupek spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu, viz § 8 PřesZ) počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu. **Přestupky podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. písm. b) StřZáj nicméně trvajícími přestupky nejsou.**

Dopustil-li se pachatel více přestupků, tedy přestupků v souběhu, běží podle ustanovení § 31 odst. 3 PřesZ pro každý z nich promlčecí doba zvlášť.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář podle § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj v tzv. vstupním oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje. Následné oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj, tzv. průběžné oznámení, nepodá vůbec. Uvedeným jednáním předmětný veřejný funkcionář naplnil v případě tzv. vstupního oznámení skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj a v případě nepodaného tzv. průběžného oznámení skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj. Daný veřejný funkcionář spáchal přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj ve vícečinném (nestejnorodém) souběhu s přestupkem podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj. V uvedeném případě bez dalšího (viz níže 1. 5. 3. Přerušení promlčecí doby; 1. 5. 4. Stavení promlčecí doby) začne, a tedy rovněž skončí, jako první promlčecí doba přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj (v demonstrovaném případě se týkala tzv. vstupního oznámení), jako druhá pak bez dalšího začne, a skončí, promlčecí doba v případě přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, neboť tento přestupek spočívající v nepodání tzv. průběžného oznámení byl spáchán později, až po spáchání prvního přestupku; promlčecí doba je u obou přestupků jednotná, tj. jeden rok.

1. 5. 2. Uplynutí promlčecí doby

Promlčecí doba (jednoletá nebo tříletá; **v případě přestupků podle StřZáj vždy jednoletá**) odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 30 PřesZ uplyne koncem dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy byl předmětný přestupek spáchán, tj. ve 24:00 tohoto dne.

UPOZORNĚNÍ Připadá-li konec promlčecí doby na sobotu, neděli, nebo svátek, nedochází k jeho přesunutí na nejbližší pracovní den!⁵

1. 5. 3. Přerušení promlčecí doby

Přerušení promlčecí doby znamená, že v důsledku nastalé právní skutečnosti (viz níže) začíná promlčecí doba běžet znovu od počátku, tj. vznikem této právní skutečnosti se k dosud uplynulé promlčecí době nepřihlíží.

⁵ Např. závěr č. 154 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017.

U přestupků podle StřZáj dochází v souladu s § 32 odst. 2 PřesZ k přerušení promlčecí doby v případě oznámení zahájení řízení o přestupku a v případě vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným⁶.

Ustanovení § 32 odst. 3 PřesZ stanoví maximální objektivní dobu promlčení přestupku, došlo-li ve smyslu § 32 odst. 2 PřesZ (jednou nebo vícekrát) k přerušení promlčecí doby. V případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj (jakožto přestupků s jednorocní promlčecí dobou) činí maximální objektivní doba promlčení, došlo-li k přerušení (nikoli stavení)⁷ promlčecí doby, tři roky.

1. 5. 4. Stavení promlčecí doby

Stavení promlčecí doby znamená, že po dobu, po kterou trvá určitá, v zákoně uvedená překážka promlčecí doba neběží; po odpadnutí této překážky pokračuje promlčecí doba plynout tam, kde se díky překážce zastavila, tj. doba uběhnuvší mezi začátkem a koncem uvedené překážky se do této promlčecí doby (pouze) nezapočítává.

Podle § 32 odst. 1 písm. a) PřesZ se do promlčecí doby přestupku nezapočítává doba (promlčecí doba se staví), po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení (soudní).⁸

Podle § 32 odst. 1 písm. b) PřesZ se do promlčecí doby přestupku nezapočítává ani doba, po kterou bylo řízení o přestupku podle § 85 odst. 3 PřesZ přerušeno proto, že bylo důvodné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení.

⁶ Za vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, lze považovat rovněž upuštění od uložení správního trestu ve smyslu ustanovení § 43 PřesZ.

⁷ Viz závěr č. 165 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018.

⁸ Trestní řízení počíná běžet zásadně sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009 čj. 2 As 60/2008, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2009 sp. zn. 8 Tdo 157/2009); předáním věci ve smyslu ustanovení § 64 písm. a) PřesZ (viz níže) se trestní řízení samo o sobě nezahajuje. Promlčecí doba se nestaví ani v případě, kdy orgán činný v trestním řízení věc, jež mu byla ve smyslu ustanovení § 64 písm. a) PřesZ předána, aniž by učinil formální nebo faktický úkon k zahájení trestního řízení, usnesením věc vrátil přestupkovému orgánu.

V případě trestního řízení zahájeného sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a následně ukončeného usnesením o odevzdání věci přestupkovému orgánu k projednání přestupku je pro posouzení lhůty, po kterou se staví běh promlčecí doby tohoto přestupku, rozhodné, kdy se uvedený přestupkový orgán o odevzdání předmětné věci k projednání přestupku dozvěděl, tedy den, kdy mu bylo odevzdání předmětné věci k projednání přestupku doručeno.

K výkladu pojmu „totožný skutek“ se vyjádřil Nejvyšší správní soud takto: „Podle terminologie trestního práva se skutkem rozumí určitá událost ve vnějším světě, spočívající v jednání člověka (či jeho opomenutí), přičemž rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Jako skutek je taková okolnost vymezena v příslušném aktu orgánu činného v trestním řízení, tj. např. v záznamu o sdělení obvinění, v obžalobě, v rozsudku, v usnesení o zastavení trestního stíhání apod. Skutkem je přitom souhrn skutkových okolností popsanych v těchto aktech, nikoliv jejich právní posouzení. Právní teorie a praxe nechápe totožnost skutku jako naprostou shodu mezi skutkovými okolnostmi popsanyými v žalobním návrhu (ve shodě se sdělením obvinění) a výrokem soudu. Postačí shoda mezi podstatnými skutkovými okolnostmi, přičemž soud může a musí přihlížet i k těm změnám skutkového stavu, k nimž došlo při soudním projednávání věci“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008 čj. 4 As 45/2007).

Podle § 32 odst. 1 písm. c) PřesZ se do promlčecí doby přestupku nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní (tj. řízení před krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem).⁹

Podle § 32 odst. 1 písm. d) PřesZ se do promlčecí doby přestupku nezapočítává ani doba, po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu (podle § 42 PřesZ).

1. 6. Správní tresty

Za spáchání přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj přichází vždy v úvahu uložení správního trestu pokuty.

1. 6. 1. Správní trest napomenutí

Podle § 23 odst. 4 StřZáj **nelze** za spáchání přestupků podle § 23 odst. 1 písm. a) až e) a odst. 2 písm. a) a b) StřZáj uložít správní trest napomenutí. **Za spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, tedy za nepodání oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1 a 2 nebo 3 StřZáj, nicméně uložít správní trest napomenutí lze.**

Podle § 45 PřesZ spočívá správní trest napomenutí v tom, že správní orgán příslušný k řízení o spáchaném přestupku upozorní pachatele na právní důsledky, pokud se i v budoucnu dopustí jednání podobného tomu, za které byl právě uznán vinným spácháním přestupku. V případě jednání, které naplňuje skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, by se jednalo o možnost uložení správního trestu pokuty v rozpětí od 1 000 Kč do 50 000 Kč (viz níže).

Správní trest napomenutí lze uplatnit primárně v případech, kdy nelze spáchaný skutek považovat s ohledem na zájmy společnosti za zcela neškodný (a aplikovat proto materiální korektiv podle ustanovení § 5 PřesZ), a přitom společenská škodlivost spáchaného skutku je (vzhledem k závažnosti, okolnostem spáchání a osobě pachatele) natolik nízká, že uložení správního trestu napomenutí se jeví s ohledem na účinnou ochranu zájmů společnosti jako plně dostačující. Napomenutí se v daném případě jeví jako dostatečný nástroj morálního a výchovného působení na pachatele a jeho nápravu.

Podle § 36 PřesZ nelze správní trest napomenutí uložit spolu se správním trestem pokuty.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj v rámci své oznamovací povinnosti podle § 12 odst. 2 StřZáj, tzv. průběžného oznámení, nepodá tzv. negativní oznámení

⁹ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) PřesZ koresponduje s ustanovením § 41 SŘS, podle kterého „[s]tanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků [...] lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona [tj. SŘS] neběží.“ Soudní řízení správní, a tedy i doba, po kterou se staví promlčecí doba přestupku, je zahájeno doručením žaloby podle ustanovení § 65 SŘS proti rozhodnutí o tomto přestupku soudem. Doba, po kterou se staví promlčecí doba o daném přestupku, končí dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku Krajského soudu o předmětné žalobě. V případě, že bude následně podána kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu, dojde k dalšímu stavění promlčecí doby přestupku počínaje dnem doručení kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu (v době od nabytí právní moci rozsudku krajského soudu do doručení kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu promlčecí lhůta přestupku běží) až do doručení (zamítavého) rozsudku o kasační stížnosti. V případě, kdy Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí věc k novému řízení, končí řízení a s ním spojené stavění lhůt až doručením rozhodnutí krajského soudu. V případě podání nové kasační stížnosti se celá věc opakuje. Totéž platí i v případě návrhu na obnovu řízení. Protože kasační stížnost je možné podat rovněž proti novému rozhodnutí vydanému v obnoveném řízení, může dojít k dalšímu stavění lhůty i tehdy.

ve smyslu § 12 odst. 4 StřZáj, jinými slovy do 30. 6. příslušného kalendářního roku neoznámí, že v rozhodném období nedošlo ke skutečnostem podléhajícím oznamovací povinnosti.

Uvedený veřejný funkcionář vykonává svou funkci krátce a dosud nikdy veřejným funkcionářem podléhajícím oznamovací povinnosti nebyl. Svého pochybení se dopustil z pouhého opomenutí a z jeho dosavadního života je zřejmé, že se o své povinnosti vyplývající z právního řádu jinak dostatečně zajímá a řádně tyto plní.

S ohledem na uvedené se může jevit jako dostačujícím uložení pouhého napomenutí, neboť se lze důvodně domnívat, že tato relativně mírná sankce postačí k tomu, aby se veřejný funkcionář o své povinnosti vyplývající ze StřZáj v budoucnu zajímal do té míry, aby zajistil jejich řádné a včasné plnění.

1. 6. 2. Správní trest pokuty

V § 23 odst. 3 písm. a) StřZáj jsou stanoveny horní a dolní hranice výměry správního trestu pokuty za spáchání přestupků podle § 23 odst. 1 písm. d) až f) a odst. 2 písm. b) až d) StřZáj. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že **za přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj lze uložit pokutu od 1 000 Kč do 50 000 Kč.**

Podle § 36 PřesZ nelze správní trest pokuty uložit spolu se správním trestem napomenutí.

Pokutu je možno uložit též v nižší částce, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, nejméně však ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovenou zákonem¹⁰. Jedná se o případy tzv. mimořádného snížení výměry pokuty, využitelného tehdy, lze-li vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele důvodně očekávat, že uložení pokuty ve snížené výměře je dostačující k zajištění nápravy pachatele.

Za přestupek podle § 23 odst. 1 písm. d) až f) nebo odst. 2 písm. b) až d) StřZáj a podle § 24 odst. 1 StřZáj lze po mimořádném snížení výměry pokuty uložit pokutu nejméně ve výši 200 Kč.

PŘÍKLAD Jan Novák, veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj, konkrétně neuvolněný místostarosta malé obce, pochybil při vyplňování svého průběžného oznámení (které je jeho druhým podávaným oznámením podle StřZáj a prvním podávaným průběžným oznámením v životě) tím, že z nedbalosti opomněl započíst do souhrnu jiných věcí movitých určených podle druhu ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 písm. d) bodu 2 StřZáj, nabytých v průběhu výkonu funkce v oznamovaném období, účet u finanční instituce, založený právě během výkonu funkce v oznamovaném roce, neboť si podle svých slov neuvědomil, že když převádí všechny své finanční prostředky deponované u dosavadní finanční instituce do nové finanční instituce, že vlastně zakládá nový účet (v této souvislosti je na místě uvést, že místostarosta Jan Novák je vzděláním vyučený, většinu svého života pracuje jako traktorista v zemědělském družstvu, v otázkách finančnictví má znalosti a zkušenosti spíše podprůměrné). Nicméně, na předmětném nově založeném účtu měl k 31. 12. oznamovaného kalendářního roku deponovány prostředky ve výši 230 000 Kč, čímž hodnota součtu výše této jeho pohledávky u finanční instituce a dalších jiných věcí movitých určených podle druhu nabytých v oznamovaném období, jejichž hodnota činí nejméně 50 000 Kč ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 písm. d) bod 2. StřZáj, přesáhla částku 500 000 Kč, a proto měly být předmětné

¹⁰ Upozorňujeme však, že jde pouze o výjimečné případy (srov. dikci „mimořádné“), nikoli o obecnou možnost správních orgánů projednávajících přestupek. Institutu lze využít pouze tam, kde by pokuta (při splnění zákonem vymezených důvodů v § 44 PřesZ) byla nepřiměřeně přísná i v nejnižší možné zákonné výměře.

jiné věci movité určené podle druhu v průběžném oznámení uvedeny. Z tohoto důvodu místostarosta Jan Novák neoznámil žádnou z jiných věcí movitých určených podle druhu, na něž dopadala oznamovací povinnost. Po zhruba čtyřech měsících od mezního data pro podání průběžného oznámení z vlastní iniciativy své pochybení přiznal a údaje o nabytí jiných věcí movitých určených podle druhu do CRO řádně doplnil. Dodejme, že během uvedených zhruba čtyř měsíců nebyl z oblasti funkční působnosti místostarosty v předmětné obci znám žádný důvod, pro který by v průběžném oznámení neuvedené skutečnosti reálně bránily prevenci možného porušení veřejného zájmu z důvodu jeho možného střetu zájmů. Celkové majetkové poměry místostarosty Jana Nováka pak nejsou v podmínkách ČR nadprůměrné.

Orgán příslušný podle ustanovení § 25 odst. 1 StřZáj k projednávání přestupku vyhodnotil popsané pochybení místostarosty jako přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj spáchaný z nedbalosti, přičemž míru společenské škodlivosti shledal, s ohledem na výše popsané, jako relativně nízkou, nicméně nikoli natolik nízkou, aby odůvodňovala zastavení řízení ve smyslu § 86 odst. 1 písm. a) PřesZ. V případě spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, který by dosahoval obdobné výrazně nízké míry společenské škodlivosti jako popsáný přestupek místostarosty, by připadalo v úvahu uložení správního trestu napomenutí, tedy nejmírnějšího správního trestu, jež lze uložit za daný přestupek. Správní trest napomenutí však nelze za spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj uložit. Lze tedy mít důvodně za to, že uložení správního trestu pokuty ve výši na samé spodní hranici sazby uvedené v ustanovení § 23 odst. 3 písm. a) StřZáj není k zajištění účelu správního potrestání nutné, neboť, s ohledem na § 44 odst. 1 písm. a) PřesZ, lze vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele uvažovat, že k jeho nápravě bude dostačovat uložení správního trestu pokuty v sazbě, která je nižší než zákonem stanovená dolní hranice sazby.

Mimořádné snížení výměry pokuty se také uplatňuje v tom případě, kdy pokuta uložená v rámci zákonem stanovené sazby, byť při samotné dolní hranici, by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná (k osobním poměrům pachatele viz níže).¹¹

1. 7. Určení druhu a výměry správního trestu za spáchání přestupků podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj

Ustanovení § 37 PřesZ obsahuje výčet kritérií, ke kterým je přestupkový orgán při určení druhu správního trestu a jeho výměry povinen přihlídnout (viz níže).

Je třeba mít na zřeteli, že **výčet kritérií v § 37 PřesZ je pouze demonstrativní.**

Správní orgán může pro posouzení společenské škodlivosti konkrétního případu přihlížet též k dalším kritériím podle jejich relevance. Správní orgán naopak nemusí přihlížet ke každému z kritérií ve výčtu v uvedeném ustanovení, není-li některé z nich s ohledem na okolnosti konkrétního případu pro posouzení společenské škodlivosti jednání, jímž byl spáchán přestupek, relevantní. V odůvodnění rozhodnutí by se ovšem správní orgán měl se skutečností

¹¹ Uplatnění mimořádného snížení výměry pokuty připadá v úvahu rovněž v případě pachatele, který spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Z povahy věci nicméně vyplývá, že uvedený případ nemá pro ukládání správního trestu pokuty za přestupky podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj praktický význam, neboť není dost dobře myslitelná konkrétní situace, ve které by tento postup připadal v úvahu. Institut je aplikovatelný rovněž v případě, že je pokuta ukládána za pokus přestupku, ani to však není případ přestupků dle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj.

neaplikovatelnosti některého z kritérií na konkrétní případ vypořádat, tedy vysvětlit, proč dané kritérium nepovažuje pro posouzení společenské škodlivosti daného jednání za relevantní¹².

PŘÍKLAD Za spáchání přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) StřZáj umožňuje § 23 odst. 3 StřZáj uložit pokutu ve výši od 1 000 Kč do 50 000 Kč.

Na základě přítomnosti skutečností relevantních pro určení druhu a výměry správního trestu podle demonstrativního výčtu § 37 PřesZ (tj. skutečností, které jsou indikátory společenské škodlivosti) bude vyměřena konkrétní výše pokuty, a to na základě určení, jestli a v jaké míře uvedené skutečnosti zvyšují nebo snižují společenskou škodlivost daného jednání.

Veškeré skutečnosti, které jsou v konkrétním případě relevantní pro stanovení konkrétní míry výměry pokuty, je nutné řádně zdůvodnit.

PŘÍKLAD Ministerstvo spravedlnosti ze své praxe eviduje případy, kdy správní orgány u skutkově obdobných případů ukládají značně rozličné tresty, a to bez náležitého odůvodnění. V konkrétním případě byl za spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj uložen jednou peněžitý trest ve výši 4000 Kč a v druhém skutkově téměř totožném případě 15 000 Kč, přičemž odůvodnění obou rozhodnutí byla naprosto shodná. V obou případech bylo odůvodnění neúplné a toliko citovalo zákonný text, konkrétně:

„Při rozhodování o druhu a výši správního trestu přihlédl správní orgán k povaze a závažnosti přestupku, k osobě obviněného, posoudil přitěžující i polehčující okolnosti, jakož k výši společenské škodlivosti spočívající v nesplnění povinnosti ve stanovené lhůtě. Za spáchání tohoto druhu přestupku lze dle ust. § 23 odst. 3 písm. a) StřZáj uložit pokutu do 50 000,- Kč. U obviněného správní orgán přistoupil k uložení správního trestu pokuty v dolní polovině zákonné sazby.“

Takové odůvodnění je však značně formalistické a nepřezkoumatelné, nereflktuje povahu konkrétního skutku a jeho posouzení.

1. 7. 1. O některém z více přestupků, které byly spáchány jedním nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení

V případě, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení (viz 2. 2. 11. Společné řízení), pak se podle § 37 písm. b) PřesZ přihlédne k této skutečnosti při určování druhu a výměry správního trestu.¹³

¹² Nutnost zabývat se v odůvodnění rozhodnutí, kterým je ukládán správní trest, všemi kritérii uvedenými ve výčtu v § 37 PřesZ, tedy i důvody, proč některá z těchto kritérií nejsou v konkrétním případě relevantní, vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004 čj. 5 A 154/2002, č. 773/2006 Sb. NSS, podle kterého „[p]okud správní orgán I. stupně označí a odůvodní jen některá kritéria, z nichž vycházel při stanovení pokuty, a orgán II. stupně ve svém rozhodnutí výslovně neuvede a dostatečně neodůvodní všechna zbývající kritéria, jedná se o vadu řízení“. Dále pak zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2010 čj. 2 Afs 135/2009: „Pokud zákonné kritérium, které má být vzato v potaz při ukládání sankce, je z povahy konkrétního posuzovaného případu neaplikovatelné, nezbavuje to správní orgán povinnosti v odůvodnění sankčního rozhodnutí toto kritérium zmínit; vyloží současně, proč nemohlo být v daném případě aplikováno. Pokud tak neučiní, jde o vadu řízení, která však nutně nemusí vést k závěru o nezákonnosti takového správního rozhodnutí“.

¹³ Skutečnost, že nebylo vedeno společné řízení, je velmi závažné kritérium při určování druhu a výměry správního trestu. Nejvyšší správní soud k této problematice uvádí, že: „nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků [tedy princip

1. 7. 2. Osobní poměry pachatele

Podle § 37 písm. f) PřesZ se při určování druhu a výměry správního trestu za jeho spáchání přihlédne k osobním poměrům pachatele, jakož i k tomu, zda a jakým způsobem byl pro totéž protiprávní jednání potrestán v jiném řízení před správním orgánem.

V rámci posuzování osobních poměrů pachatele přestupku, jakožto kritéria relevantního pro stanovení druhu správního trestu a jeho výměry, hrají roli zejm. momentální zdravotní stav pachatele a zdravotní stav jeho rodiny, bytové poměry pachatele a jeho rodiny, zaměstnání pachatele a jeho výdělek, podnikatelská činnost pachatele a její ekonomické výsledky, společenské postavení pachatele, celková majetková situace pachatele a jeho rodiny a další.¹⁴ V rámci posuzování osobních poměrů pachatele přestupku, fyzické osoby, představují významnou skutečnost taktéž odůvodněné potřeby osoby nebo osob (např. nezletilých) odkázaných na jeho výživu. Je zřejmé, že zcela zásadní význam při stanovení druhu správního trestu a jeho výměry a zejm. pak při ukládání správního trestu postihujícího majetek pachatele budou mít právě majetkové poměry pachatele.¹⁵

PŘÍKLAD Neuvolněný místostarosta obce (dále jen „místostarosta“) se dopustil přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj. Čistý příjem místostarosty činí 80 % příjmového mediánu v jeho kraji. Ačkoli místostarosta (a další tři členové jeho domácnosti) žije ve vlastním domku, uvedený domek se nachází ve stavu, kdy je namístě v co nejkratší době přistoupit k zásadnější rekonstrukci. Kromě uvedeného domku (a přilehlého pozemku tvořícího zahrádku) disponuje místostarosta pouze nepatrným movitým (a žádným jiným nemovitým) majetkem. Místostarosta je samoživitel (vdovec) pečující o tři nezletilé ve věku 9, 11 a 14 let.

Výše popsané sociálně-ekonomické poměry místostarosty lze charakterizovat, pokud jde o uspokojování odůvodněných potřeb jeho domácnosti, jako značně ztížené. Při stanovení výměry správního trestu pokuty (má-li být tento správní trest uložen) za spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj musí být uvedená skutečnost vzata v úvahu. Připomeňme, že za spáchání předmětného přestupku lze podle § 23 odst. 3 písm. a) StřZáj uložit pokutu v rozmezí od 1 000 Kč do 50 000 Kč.

Máme za to, že uložit pokutu ve výši překračující polovinu této sazby by představovalo, s ohledem na existenci ztížených možností uspokojovat odůvodněné potřeby domácnosti místostarosty, velmi tvrdý postih. Správní orgán projednávající předmětný přestupek proto

absorpční – zostřovací]. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současně zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.“. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009 čj. 1 As 28/2009–62, č. 2248/2011 Sb. NSS).

¹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 2016 sp. zn. 6 Tdo 1544/2015.

¹⁵ K problematice majetkových poměrů pachatele správně trestného činu jakožto jednoho z kritérií pro stanovení výměry pokuty konstatuje Ústavní soud ve svém nálezu následující: „[...] Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry [...]“. Viz nálezní sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.).

v rámci rozhodování o výši pokuty musí pečlivě posoudit rozmezí, v jehož hranicích se výměra pokuty může pohybovat.¹⁶

Sociálně-ekonomické poměry (jakožto osobní poměry) pachatele přestupku mohou být při posuzování výše správního trestu pokuty relevantní rovněž z důvodu efektivního motivačně-preventivního působení na pachatele přestupku (potenciální i skutečné). Aby uvedený motivačně-preventivní efekt mohl působit rovněž na ty, jejichž sociálně-ekonomické poměry jsou výrazně nadstandardní, musí minimální výměra pokuty ukládaná v těchto případech být taktéž výrazně nadstandardní (vysoká)¹⁷. Uvedené samozřejmě vždy vyžaduje podrobné odůvodnění rozhodnutí o odpovědnosti daného pachatele za spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) nebo f) nebo odst. 2 písm. b) StřZáj.

PŘÍKLAD Opačně než v předchozím příkladu na tom bude veřejný funkcionář, který nechce oznámit svůj majetek dle § 10 StřZáj, aby se nikdo jeho výši nedozvěděl, přičemž tak činí i s vědomím pokuty až 50 000 Kč, která je pro něho marginální.

Podle § 37 písm. f) PřesZ se při určování druhu a výměry správního trestu za jeho spáchání přihlédne také k tomu, zda a případně jakým způsobem byl pachatel pro totéž protiprávní jednání, tj. řádné neplnění oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a v rozsahu podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj, potrestán v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku (zejména v řízení o disciplinárním deliktu a řízení, které nemá povahu řízení o uložení správního trestu¹⁸).

1. 7. 3. Povaha a závažnost přestupku

Jedním z kritérií relevantních pro určování druhu správního trestu a jeho výměry představuje podle § 37 písm. a) PřesZ povaha a závažnost přestupku.

Ustanovení § 38 PřesZ obsahuje demonstrativní výčet skutečností určujících povahu a závažnost přestupku, který je přestupkový orgán povinen brát v úvahu. Jedná se o:

- význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen,

PŘÍKLAD Význam chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, je tzv. objekt, jenž tvoří obligatorní znak skutkové podstaty přestupku. Význam

¹⁶ Podle Nejvyššího správního soudu „[s]právní orgán ukládající pokutu za [...] správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter [...]“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010 čj. 1 As 9/2008). Podle již výše citovaného nálezu ústavního soudu je „[k]ritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty [...] nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty“. Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.).

¹⁷ Nález Ústavního soudu k tomu uvádí: „Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence)“. [nález sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.)]

¹⁸ V uvedených případech se jedná o okolnosti, které zmírňují správní trest v řízení o přestupku tím, „[...] že trestající orgán přihlédne k tomu, že pachatel přestupku byl již dříve postižen za týž skutek (nikoli za předchozí spáchání skutku téže skutkové podstaty) jinou formou, formou disciplinárního řízení a byl tedy již zčásti nebo zcela potrestán jiným způsobem“. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004 čj. 2 As 35/2004, č. 406/2004 Sb. NSS)

chráněného zájmu je nezbytné posuzovat ve vztahu ke všem okolnostem projednávaného přestupku.

Veřejný funkcionář podléhající oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj vlastní pozemek v obvodu obce, přičemž v rámci pravomocí vyplývajících z jím vykonávané veřejné funkce je oprávněn spolutřídít o změně územního plánu dané obce. Rozhodnutí o změně územního plánu dané obce může mít za následek zhodnocení předmětného pozemku (ke zhodnocení může dojít např. změnou jeho určení na stavební pozemek). Navzdory uvedenému však daný veřejný funkcionář v oznámení podle § 10 odst. 1 písm. a) StřZáj (v tzv. vstupním oznámení o majetku) své vlastnictví předmětného pozemku neuvede. Z hlediska druhového objektu StřZáj veřejný funkcionář způsobil neúvedením skutečnosti, že je vlastníkem předmětného pozemku v oznámení podle § 10 odst. 1 písm. a) StřZáj (tzv. vstupní oznámení o majetku), omezení možnosti kontroly nebezpečí, že z jeho strany dojde při výkonu pravomocí vyplývajících z veřejné funkce k porušení integrity veřejného zájmu. Závažnost takto vyvolané poruchy, tedy omezení možnosti kontroly, vyplývá především z prokazatelné a nezanedbatelné existence nebezpečí, že nastane situace, kdy daný veřejný funkcionář získá zneužitím pravomocí majetkový prospěch. Závažnost uvedené poruchy je vedle toho dána rovněž výší tohoto potenciálního majetkového prospěchu a stupněm pravděpodobnosti, že skutečně dojde k situaci, kdy předmětný veřejný funkcionář bude spolutřídít o změně územního plánu dané obce a bude moci podstatně přispět k jeho přijetí v podobě, která povede ke zvýšení hodnoty jím vlastněného pozemku. Na druhé straně závažnost uvedené poruchy poněkud snižuje skutečnost, že informace o vlastnictví předmětné nemovitosti daným veřejným funkcionářem je veřejně dostupná v katastru nemovitostí. Tyto a další okolnosti případu bude nutné vždy individuálně pro každý případ posoudit.

- význam a rozsah následku přestupku

PŘÍKLAD Správní orgán přihlédně k tomu, zda objekt přestupku byl ohrožen nebo porušen a jakým způsobem, zda se jedná o poruchu trvalou nebo dočasnou.

Prísněji potrestaný bude ten veřejný funkcionář, který cíleně neučinil např. průběžné oznámení [i když v případě přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj je možno uložit jen napomenutí] než ten, který průběžné oznámení podal opožděně a současně z nepozornosti opomněl uvést jeden z několika vedlejších příjmů, které se uvádějí v oznámení o příjmech a závazcích (přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj].

- způsob spáchání přestupku

PŘÍKLAD Způsobem, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, může být např. postup, kdy veřejný funkcionář zvolil v elektronickém formuláři v CRO tlačítko „ULOŽIT“ (oznámení) namísto tlačítka „ODESLAT“ (oznámení).

PŘÍKLAD Způsobem jednání, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj z důvodu nepodání oznámení podle § 11 odst. 2 StřZáj, může být dále kupříkladu použití formuláře pro oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj (tzv. vstupního oznámení) k podání oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj (tzv. průběžného oznámení).

V tomto tzv. vstupním oznámení se oznámení o příjmech neuvádí. Otázka, zda šlo o záměr, nebo se tak stalo pouhým nedopatřením, se již netýká objektivní stránky přestupku, ale subjektivní stránky přestupku.

- okolnosti spáchání přestupku

PŘÍKLAD Okolností, za které došlo ke spáchání přestupku, může být kupříkladu závažná tragédie osoby blízké veřejnému funkcionáři, která u něj vyvolá psychickou indispozici, která se mj. projevuje naprostou apatií, a to i ve vztahu k oznamovací povinnosti podle ustanovení § 9, 10, 11 a 12 odst. 4 StřZáj.

- u fyzické osoby též druh a míru jejího zavinění, popřípadě pohnutku, je-li tato znakem skutkové podstaty přestupku

PŘÍKLAD Průběžné oznámení pana Josefa Nováka, neuvolněného starosty obce Lhotka, obsahuje zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje. V případě, že uvedený stav je společensky škodlivý a starosta Josef Novák jej způsobil zaviněně (tj. úmyslně, nebo z nedbalosti), došlo z jeho strany k naplnění přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) zákona o střetu zájmů. Správní orgán projednávající tento přestupek bude při určování konkrétní výměry správního trestu pokuty za spáchání tohoto přestupku přihlížet k druhu (formě) zavinění, přičemž závažnějším druhem (formou) zavinění je zavinění úmyslné, v porovnání se zaviněním nedbalostním. V rámci úmyslného zavinění je závažnějším druhem úmysl přímý než úmysl nepřímý. V rámci nedbalostního zavinění je závažnějším druhem nedbalost vědomá v porovnání s nedbalostí nevědomou.

Pokud jde o míru zavinění, jedná-li se o zavinění z nedbalosti, lze v případě, že starosta Josef Novák vykonává post veřejného funkcionáře povinného podávat oznámení podle ustanovení § 9 až 11 a 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů, a toto je jeho vůbec první podávané průběžné oznámení, považovat jeho míru zavinění za menší než v případě, že oznámení podle vyjmenovaných ustanovení a specificky pak průběžné oznámení podával již vícekrát. Míru zavinění z nedbalosti lze v případě prvního průběžného oznámení spatřovat rovněž v souvislosti se vzděláním a profesními zkušenostmi. Pakliže je např. starosta Josef Novák vyučený, až do stávajícího zvolení zastupitelem a starostou nikdy nepůsobil ve veřejné správě ani v žádné politické funkci, nýbrž celý život pracoval např. jako traktorista v zemědělském družstvu, může být jeho míra zavinění shledána menší než v případě, že by měl vysokoškolské právnické vzdělání a celý dosavadní profesní život působil ve veřejné správě.

- délka doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele

PŘÍKLAD Způsob jednání, kterým došlo ke spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, může též spočívat ve skutečnosti, že veřejný funkcionáře nepodával příslušné oznámení *opakovaně*, popř. v délce prodlení vzhledem k zákonné lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 a 3 StřZáj (opozdění o pět dní versus opozdění o dva měsíce). Uvedené správní orgán může zjistit v CRO, kde bude vyhledávat podle jména a příjmení předmětného veřejného funkcionáře.

- počet jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku

Povahu a závažnost mohou ovšem ovlivnit i jiné skutečnosti než ve výčtu uvedené.

1. 7. 4. Polehčující a přitěžující okolnosti

Při určení správního trestu a jeho výměry se podle § 37 písm. c) PřesZ přihlédne k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.¹⁹

Polehčující okolnost je taková okolnost, která snižuje společenskou škodlivost spáchaného přestupku, a je proto ku prospěchu pachatele.

Ustanovení § 39 PřesZ zakotvuje demonstrativní výčet těchto polehčujících okolností:

- napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu;

PŘÍKLAD Bývalý veřejný funkcionář byl povinen podat za uplynulý kalendářní rok oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj, tzv. průběžné oznámení, ve lhůtě do 30. června následujícího kalendářního roku, přičemž tuto povinnost nesplnil. Bývalý veřejný funkcionář své opomenutí z vlastní iniciativy napravil a chybějící průběžné oznámení učinil dodatečně po uplynutí zákonné lhůty (například spolu s tzv. výstupním oznámením, neboť nepodání tzv. průběžného oznámení zjistil podpůrný orgán při zapisování data ukončení funkce).

- oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal;

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj ve svém podaném oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj, tzv. vstupním oznámení, opomenul uvést určitou povinně oznamovanou skutečnost, např. vlastněnou nemovitou věc.

Toto své pochybení, kterým naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, oznámil evidenčnímu orgánu, tedy Ministerstvu spravedlnosti s žádostí o informace o možnostech nápravy (opravy či doplnění oznámení²⁰).

Evidenční orgán věc oznámí pro podezření o spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj správnímu orgánu příslušnému k projednávání tohoto přestupku a daný veřejný funkcionář je následně tomuto správnímu orgánu dostatečně nápomocen při objasňování důvodů a okolností nesplnění oznamovací povinnosti podle § 12 odst. 1 StřZáj.

¹⁹ Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující: „Hodnocení konkrétního stupně nebezpečnosti pro společnost má podstatný význam nejen pro úvahu, zda jde vůbec o delikt, ale rozhodujícím způsobem zasahuje i do úvah o tom, zda jde o delikt závažnějšího nebo méně závažného charakteru. U každé přitěžující či polehčující okolnosti je nutno konkrétně zhodnotit její význam pro zvýšení či snížení stupně nebezpečnosti činu pro společnost. Při určování stupně nebezpečnosti deliktu pro společnost se nepřihlíží jen k okolnostem, které zakládají znaky deliktu, kterým byl účastník řízení uznán vinným, nýbrž i k dalším okolnostem, které sice nejsou nutné k naplnění znaků deliktu, které však charakterizují spáchaný skutek nebo jeho pachatele a mají vliv na jejich konkrétní společenskou nebezpečnost“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010 čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS).

²⁰ Obecně je nutné upozornit, že oznámení po jeho odeslání již nelze samostatně měnit. V tomto případě je nezbytné kontaktovat Ministerstvo spravedlnosti s žádostí o zpřístupnění podaného oznámení (osz@msp.justice.cz) za účelem opravy nebo doplnění některých údajů (eventuálně je možné podat oznámení nové, správné a kompletní). Ministerstvo spravedlnosti zpřístupní pouze ta oznámení, u nichž neuplynula zákonem stanovená lhůta pro podání. Po uplynutí lhůty je v případě potřeby opravy údajů uvedených v oznámení třeba učinit oznámení nové.

- spáchal přestupek pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném;

K situaci, kdy bude pachatel přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj tyto páchat pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném, bude pravděpodobně docházet jen naprosto ojediněle.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář povinný podávat oznámení podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj neuvedl v podaném oznámení některou z povinně oznamovaných skutečností (např. má podíl v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem, a dále skutečnost, že je společníkem této obchodní korporace) s cílem zakrýt svůj střet zájmů, k čemuž byl veden pohrůžkou závažné újmy (vyvolávající důvodnou obavu) ze strany jiné osoby (nebo osob), jejíž zájem by byl odkrytím střetu zájmů tohoto veřejného funkcionáře taktéž ohrožen. Může se jednat o případ, kdy odkrytí střetu zájmů daného veřejného funkcionáře by tomuto neumožnilo vykonávat pravomoci vyplývající z výkonu funkce (např. z důvodu vyloučení z řízení pro podjatost), kdy je zájmem osoby, která se dopustila pohrůžky, aby tyto pravomoci vykonával právě dotyčný veřejný funkcionář, jenž má s uvedenou osobou osobní vztah.

- pachatel páchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých;

Z povahy věci vyplývá, že k situaci, ve které by byla použitelná tato polehčující okolnost, bude v souvislosti s projednáváním přestupků podle StřZáj docházet spíše výjimečně.

- spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost.

Z povahy věci vyplývá, že v souvislosti s jednáním, které má znaky přestupku podle StřZáj, nelze předpokládat, že nastane situace, ve které by bylo lze tuto polehčující okolnost uplatnit.

Ke skutečnostem zakotveným v § 39 PřesZ je správní orgán povinen přihlédnout.²¹

Přítěžující okolnost je naproti tomu **okolnost, která zvyšuje společenskou škodlivost spáchaného přestupku**, a je proto k tíži pachatele.²²

Ustanovení § 40 PřesZ zakotvuje demonstrativní výčet těchto přítěžujících okolností:

- pachatel spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě;

²¹ Podle důvodové zprávy však „[...] není ani nutné přihlédnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde [tj. v § 39 PřesZ] vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující“. Správní orgán současně může v odůvodněných případech přihlédnout též k jiným okolnostem, než jsou ty, které uvádí výčet v § 39 PřesZ, jako k okolnostem polehčujícím.

²² Ustanovení § 40 PřesZ zakotvuje demonstrativní výčet přítěžujících okolností. Ke skutečnostem zakotveným v § 40 PřesZ je správní orgán povinen přihlédnout. Podle důvodové zprávy však „[...] není ani nutné přihlédnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde [tj. v § 40 PřesZ] vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující“.

V případě přestupků podle StřZáj nebude z povahy věci docházet k popsané situaci příliš často, lze si takovou situaci však představit např. v případě páchaní přestupku podle § 23 odst. 2 písm. d) StřZáj.

- spáchal více přestupků;

Pachatel spáchal nejméně dva různé přestupky (tj. přestupky podle dvou různých ustanovení). Není rozhodující, jestli se tak stalo v jednočinném, nebo vícečinném souběhu.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj nesplní oznamovací povinnost podle ustanovení § 12 odst. 1 StřZáj, čímž se dopustí přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, a poté nesplní ani oznamovací povinnost podle § 8 odst. 1 StřZáj, čímž naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. d) StřZáj.

- spáchal přestupek opakovaně;

Uvedené se může týkat dvou variant:

1) Pachatel se opakovaně dopustil přestupku podle stejného ustanovení, aniž byl ze spáchání některého z těchto přestupků pravomocně uznán vinným. Uvedená přestupková jednání nebyla vedena jednotným záměrem.²³ Jedná se o vícečinný souběh stejnorodý.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj nesplní oznamovací povinnost podle ustanovení § 12 odst. 1 StřZáj, čímž naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, a poté, aniž byl za tento přestupek pravomocně uznán vinným, nesplní ani oznamovací povinnost podle § 12 odst. 2 StřZáj, čímž rovněž naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj. Jednání, kterými došlo k naplnění skutkové podstaty podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, nebyla vedena jednotným záměrem. Uvedené lze dovodit např. z toho, že veřejný funkcionář oznamovací povinnost podle § 12 odst. 2 StřZáj za kalendářní rok (resp. jeho část), kdy došlo k zahájení výkonu funkce veřejného funkcionáře, splnil. Ona nesplněná oznamovací povinnost podle § 12 odst. 2 StřZáj se týkala až následujícího kalendářního roku.

2) Pachatel, který byl pravomocným rozhodnutím uznán vinným spácháním přestupku, po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí zaviněně spáchá přestupek podle stejného ustanovení., popřípadě přestupek téhož druhu. Jedná se o recidivu.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj nesplní oznamovací povinnost podle § 12 odst. 1 StřZáj, za což byl pravomocně uznán vinným spácháním přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj; po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí veřejný funkcionář zaviněně nesplní ani oznamovací povinnost podle § 12 odst. 2 StřZáj, čímž znovu naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj.

²³ Pokud by spáchání obou přestupků bylo vedeno jednotným záměrem, nejednalo by se o opakování přestupku, nýbrž o pokračující přestupek.

- zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce;

Možnost zneužít ke spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj se nabízí v případech, kdy veřejný funkcionář působí ve svém tzv. podpůrném orgánu, nebo stojí v jeho čele.

PŘÍKLAD Starosta obce, tedy veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) nebo q) StřZáj, podléhá oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj, a to ve lhůtách a v rozsahu podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj, nicméně uvedenou oznamovací povinnost plnit nechce.

Za tím účelem zneužije skutečnosti, že jeho tzv. podpůrným orgánem je podle § 14a odst. 2 písm. k) StřZáj obecní úřad obce, jejímž je starostou, a jako takový stojí podle § 109 odst. 1 OZř v čele tohoto obecního úřadu. Za těchto podmínek veřejný funkcionář zařídí, aby mu nebylo obecním úřadem vydáno uživatelské jméno a přístupové heslo ve smyslu § 12 odst. 5 StřZáj. Uvedené učiní v domnění, že bez obdržení uživatelského jména a přístupového hesla není splnění oznamovací povinnosti podle § 12 odst. 1, 2 a 3 StřZáj možné, a on proto nemůže bez svého zavinění naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj.

Obdobná argumentace vedoucí zpravidla k nepotrestání veřejného funkcionáře se uplatní v případech, kdy podpůrný orgán (např. tajemník úřadu) nezapíše (cíleně nebo kvůli opomenutí) do CRO změny (zápis data zahájení nebo ukončení výkonu funkce), tudíž veřejnému funkcionáři nemůže začít plynout lhůta pro podání oznámení dle § 12 StřZáj.

Je třeba podotknout, že jako starosta obce, tedy funkcionář stojící v čele obecního úřadu, má tento zcela jistě možnost zařídít vydání uživatelského jména a přístupového hesla a svou oznamovací povinnost řádně splnit. Ustanovení § 12 odst. 5 StřZáj nadto uvádí i jiný způsob splnění oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a v rozsahu podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj.

Není tedy vyloučeno, že se uvedený starosta obce mohl přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj dopustit. Výše popsanou snahu vyhnout se odpovědnosti za spáchání přestupku by správní orgán navíc mohl posoudit jako přitěžující okolnost.

- spáchal přestupek jako člen organizované skupiny;

V případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj si lze jen stěží představit, že by byly spáchány v rámci organizované skupiny.

I kdyby došlo kupříkladu k situaci, že veřejný funkcionář podléhající oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj neuvedl v podaném oznámení určitou povinně oznamovanou skutečnost, aby zakryl svůj střet zájmů, a mohl tak upřednostnit svůj soukromý zájem před zájmem veřejným, který je povinen z titulu své funkce prosazovat a hájit, přičemž uvedené by spáchal jako člen organizované skupiny, jednalo by se nejspíše o trestný čin; jednočinný souběh trestného činu a přestupku je přitom vyloučen (viz 1. 1. 3 Subsidiarita odpovědnosti za spáchání přestupku)

- spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.

V případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj si lze jen stěží představit, že by byly spáchány na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.

Správní orgán může v odůvodněných případech přihlídnout též k jiným okolnostem jako k okolnostem přitěžujícím, než jsou ty, které uvádí výčet v § 40 PřesZ.

1. 7. 5. Ukládání správních trestů za více přestupků projednávaných ve společném řízení

Při ukládání správních trestů za více přestupků se uplatní **zásada absorpční** (§ 41 odst. 1 PřesZ), což znamená, že za dva nebo více přestupků téhož pachatele (tedy spáchaných v souběhu (není rozhodující, zda se jedná o souběh jednočinný, vícečinný stejnorodý nebo vícečinný nestejnorodý) a projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice výměry pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.

Dále se při ukládání správních trestů za více přestupků uplatní **zásada zostřovací** (§ 41 odst. 2 PřesZ). To znamená, že jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranici pokuty za přestupek nejpřísněji trestný zvýší až o polovinu (horní hranici pokuty lze samozřejmě zvýšit o méně než polovinu, účelem zostření je adekvátní vystihnutí společenské škodlivosti všech společně projednávaných přestupků), nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

Při ukládání trestů za více přestupků lze spolu s ukládaným správním trestem rovněž uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednávaných přestupků (§ 41 odst. 3 PřesZ).

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) StřZáj podá oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj, tzv. vstupní oznámení, se zjevně nepřesnými, neúplnými nebo nepravdivými údaji. Oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj, tzv. průběžné oznámení, pak nepodá vůbec.

Veřejný funkcionář v demonstrovaném případě naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj a rovněž skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj.

Za každý z obou spáchaných přestupků stanoví § 23 odst. 3 StřZáj výměru správního trestu pokuty ve stejném rozmezí, od 1 000 Kč do 50 000 Kč. Nicméně vzhledem ke skutečnosti, že podle § 23 odst. 4 StřZáj nelze za spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj uložit správní trest napomenutí ani od uložení správního trestu v rozhodnutí o přestupku upustit, přičemž v případě spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) to neplatí, je z obou uvedených přestupků přísněji trestný přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj. Proto bude správní trest za oba přestupky uložen s ohledem na přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, tedy s vyloučením možnosti uložit správní trest napomenutí a od uložení správního trestu v rozhodnutí o přestupku upustit.

Správní orgán příslušný k projednávání předmětných přestupků má rovněž možnost zvýšit horní hranici sazby výměry pokuty, kterou lze uložit za přísněji trestný ze společně projednávaných přestupků, podle kterého se bude ukládat správní trest až o jednu polovinu. V demonstrovaném případě to znamená, že horní hranici výměry za přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, tedy 50 000 Kč, lze zvýšit až o polovinu, tedy o 25 000 Kč – na 75 000 Kč. Účelem tohoto zostření správního trestu pokuty je plně postihnout společenskou

škodlivost všech spáchaných přestupků společně projednávaných. Správní orgán institut zostření proto vůbec neuplatní, není-li to s ohledem na výše uvedený účel institutu zostření nutné.

1. 7. 6. Upuštění od uložení správního trestu

Podle § 23 odst. 4 StřZáj **nelze v případě** spáchání **přestupků** podle § 23 odst. 1 písm. a) až e) **a odst. 2 písm. a) a b) StřZáj od uložení správního trestu upustit.**

V případě spáchání přestupků podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, tedy za nepodání oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1 a 2 nebo 3 StřZáj, nicméně **upustit od uložení správního trestu lze.**

Podle § 43 odst. 2 PřesZ lze od uložení správního trestu upustit v případě, kdy vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.

Uvedený institut se uplatní v obdobných případech, kdy lze uplatnit správní trest napomenutí (viz 1. 6. 1. Správní trest napomenutí). Na rozdíl od případů, kdy má být uplatněn správní trest napomenutí, však v případě uplatnění institutu upuštění od uložení správního trestu není k zajištění účinné ochrany společnosti nutné upozornit pachatele na právní důsledky opakování jednání, za které byl právě uznán vinným spácháním přestupku. Lze totiž důvodně předpokládat, že již samotné projednání věci správním orgánem k jeho nápravě postačí. V případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj se nápravou pachatele bude rozumět změna jeho postoje k povinnosti řádně plnit oznamovací povinnost podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a v rozsahu podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj [upustit od uložení správního trestu však lze jen v případě přestupku dle § 23 odst. 1 písm. f)]. Důvodný předpoklad o dostatečné nápravě pachatele v důsledku pouhého projednání věci před správním orgánem lze odvodit např. z pachatelova dosavadního přístupu k plnění povinností uložených mu zákonem (tedy fakticky z dosavadní bezúhonnosti), spolu se zjevným pachatelovým pochopením společenské škodlivosti a nepřijatelnosti existence jím vyvolaného protiprávního stavu, výrazem čehož je zejména nezištná snaha účinně napomoci odstranění škodlivého následku takto způsobeného.

1. 7. 7. Zásada *in dubio pro reo* při ukládání správního trestu

Rovněž v případě určování druhu a výměry správního trestu platí, že vyskytnou-li se **při posuzování skutečností relevantních pro určení druhu správního trestu a jeho výměry pochybnosti**, které nelze rozptýlit dalším dokazováním, **správní orgán tyto skutečnosti posoudí vždy ve prospěch obviněného** (§ 69 odst. 2 věta druhá PřesZ).

PŘÍKLAD

Správní orgán příslušný k projednávání přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj konkrétního veřejného funkcionáře má důvodnou pochybnost, jestli předmětný veřejný funkcionář, který podal tzv. vstupní oznámení s výraznějším zpožděním, tak učinil úmyslně, nebo z nedbalosti. V případě, že tuto pochybnost nelze rozptýlit dalším dokazováním, posoudí správní orgán otázku formy zavinění ve prospěch pachatele, tedy že zavinění bylo nedbalostní.

Část II.

2. 1. Postup před zahájením řízení

2. 1. 1. Oznámení přestupku

Řízení o přestupku se zahajuje z moci úřední.

Obecná úprava přijímání podnětů k zahájení řízení z moci úřední je obsažena v ustanovení § 42 SpŘ.²⁴

Pro případ, kdy je podatelem podnětu orgán policie nebo jiný správní orgán (jako například evidenční orgán podle StřZáj), existuje speciální úprava tohoto podnětu v § 73 PřesZ, tzv. oznámení přestupku²⁵; pro přestupky na úseku střetu zájmů je speciální úprava obsažena také v § 13 odst. 7 StřZáj²⁶.

2. 1. 2. Demonstrativní výčet skutečností uváděných v oznámení přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj

V oznámení o podezření ze spáchání přestupku se uvede zejména:

- kdo je podezřelým ze spáchání předmětného přestupku,
- popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován,
- čas, kdy měl být přestupek spáchán (pokud je znám),
- zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku,
- důkazní prostředky, které jsou oznamovateli známy.

2. 1. 3. Povaha skutečností uváděných v oznámení přestupku

Ustanovení § 73 věty druhé PřesZ je nutné vykládat s ohledem na jeho účel, kterým je zajistit, aby správní orgán (např. evidenční orgán), který ve smyslu § 73 PřesZ (a případně podle speciálního ustanovení, jako např. podle ustanovení § 13 odst. 7 StřZáj, viz níže) oznamuje důvodné podezření o tom, že byl spáchán přestupek, poskytl příslušnému správnímu orgánu

²⁴ Podle ustanovení § 42 SpŘ je správní orgán povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední (podat podnět může kdokoli, tedy jak soukromá osoba, tak např. jiný správní orgán).

Na žádost podatele podnětu (platí rovněž pro podatele – správní orgán) a ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení předmětného podnětu je správní orgán povinen podateli sdělit, jak bylo s podnětem naloženo, tj. zda správní orgán řízení zahájil, nebo naopak neshledal důvod k zahájení řízení z moci úřední, případně zda podnět postoupil jinému, příslušnému správnímu orgánu.

²⁵ Podle ustanovení § 73 PřesZ platí, že má-li orgán policie nebo jiný správní orgán (např. evidenční orgán podle StřZáj) důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu.

²⁶ Podle ustanovení § 13 odst. 7 StřZáj porovnává evidenční orgán údaje uvedené v CRO s údaji uvedenými v jiných informačních systémech v rozsahu stanoveném v § 14c StřZáj. Pokud se evidenční orgán dozví, že došlo k jednání, které má znaky přestupku podle StřZáj, oznámí takovou skutečnost bezodkladně správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupků podle StřZáj. Pokud jde o obsah oznámení o přestupku, použije se demonstrativní výčet v ustanovení § 73 PřesZ (uvedené ustanovení je vůči ustanovení § 13 odst. 7 StřZáj v poměru subsidiarity).

dostatek údajů, aby tento mohl v dané věci dále postupovat do stadia, kdy lze buď rozhodnout podle ustanovení § 76 PřesZ o odložení věci, nebo ve věci zahájit řízení (případně věc podle § 64 PřesZ předat jinému orgánu).

Správní orgán oznamující důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, jinému správnímu orgánu může nicméně v praxi mít jen omezené možnosti zjišťovat skutečnosti uvedené ve výčtu v ustanovení § 73 věty druhé PřesZ. Podrobné uvedení všech těchto skutečností zpravidla nebude ani podmínkou, aby mohl příslušný správní orgán postupovat ve věci až ke zjištění skutkového stavu v takovém rozsahu, aby na jeho základě mohl posoudit, má-li věc odložit, nebo v ní zahájit řízení. Výčet náležitostí v § 73 větě druhé PřesZ je tedy třeba vykládat s ohledem na tento jeho účel.²⁷

2. 1. 4. Posuzování společenské škodlivosti předpokládaného přestupku evidenčním orgánem

Jak v případě oznámení přestupku podle speciální úpravy v § 13 odst. 7 StřZáj, tak v případě oznámení přestupku na základě obecné úpravy § 73 PřesZ, **posuzuje evidenční orgán důvodnost podezření, že byl spáchán přestupek**, tedy že došlo k jednání, které má znaky přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj. **Důvodnost se přitom vztahuje rovněž na naplnění materiální stránky přestupku** (k materiální stránce přestupku viz výše 1. 1. 2. Materiální stránka přestupku), tedy zjišťování potřebné míry společenské škodlivosti jednání pro jeho kvalifikaci jako přestupku.

Jakkoli evidenční orgán provádí podle speciální úpravy v § 13 odst. 7 StřZáj ve věci přestupku šetření, „[...]*porovnává údaje uvedené v registru oznámení s údaji uvedenými v jiných informačních systémech v rozsahu stanoveném v § 14c [StřZáj][...]*“, je rozsah tohoto šetření omezený. V případě podezření na spáchání přestupku, které evidenční orgán získá jinak než v souvislosti s činností podle § 13 odst. 7 StřZáj (např. na základě sdělení, že veřejný funkcionář nesplnil oznamovací povinnost podle § 8 odst. 1 StřZáj), neprovádí šetření vůbec a bez dalšího záležitost postoupí příslušnému správnímu orgánu.

Při posuzování společenské škodlivosti jednání evidenční orgán v zásadě vychází z předpokladu, že jsou-li naplněny znaky formální stránky přestupku (resp. existuje důvodné podezření, že jsou naplněny), je přítomna také materiální stránka přestupku (tedy jednání je společensky škodlivé), pakliže z okolností evidenčnímu orgánu t. č. známých zcela zjevně nevyplývá opak.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj podá oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj, tzv. vstupní oznámení. V případě tohoto konkrétního veřejného funkcionáře se přitom jedná o jeho první oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj, jež v životě podává, přičemž při podávání tohoto tzv. vstupního oznámení se o dva dny opozdí nebo podá na jiném formuláři. Současně tento veřejný funkcionář nebyl řádně ze strany podpůrného orgánu poučen o své povinnosti oznámení učinit, popř. mu ani nebyly pro tento účel přiděleny přihlašovací údaje do CRO.

²⁷ „Oznámení má být kvalitním podkladem pro příslušný orgán, avšak oznamující orgán nemůže rozhodující okolnosti šetřit sám (vyjma postupu dle § 74 - viz dále). To smí činit až orgán nadaný příslušností v dané věci. Ten musí konat i tehdy, pokud bude předmětné oznámení nekompletní, přesto však z něj bude plynout relevantní podezření, že se přestupek skutečně stal. V takovém případě příslušný správní orgán věc nevrací oznamujícímu orgánu, ale koná sám (případně žádá o součinnost dle § 75 přestupkového zákona či provádí dožádání dle § 13 spr. řádu).“ [In: ASPI (právní informační systém). Wolters Kluwer ČR (Komentář k ko250_2016 CZ § 73)]

V demonstrováném případě by jeho okolnosti mohly nasvědčovat absenci potřebné míry společenské škodlivosti jednání pro jeho kvalifikaci jako přestupku; je tedy na místě, aby se správní orgán touto otázkou zvláště důkladně zabýval.

Sám evidenční orgán by v popisovaném případě zpravidla takovou věc příslušnému správnímu orgánu neoznámil (pokud by evidenční orgán těmito informacemi disponoval), a to právě s ohledem na absenci zřetelné společenské škodlivosti. Samotný fakt, že se evidenční orgán rozhodne oznámit danou věc přestupkovému orgánu, nemění nic na možnosti, aby tento sám zahájil řízení z moci úřední či na základě podnětu jiné osoby (§ 78 PřesZ).

2. 1. 5. Podání vysvětlení před zahájením řízení

V případě, že **rozhodně skutečnosti nelze zjistit jiným způsobem, opatřuje správní orgán v souladu s § 137 SpŘ nezbytná vysvětlení k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení o přestupku.**²⁸

O podání vysvětlení se ve smyslu § 137 odst. 3 a 4 SpŘ pořizuje záznam, který obsahuje údaje umožňující identifikaci osoby, která skutečnost sděluje, uvedené v § 18 odst. 2 SpŘ, vyličení předmětných skutečností, datum, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

UPOZORNĚNÍ: Záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.

2. 1. 6. Odložení věci

Pokud nastane některý z důvodů uvedených v § 76 PřesZ, řízení o přestupku se vůbec nebude zahajovat, věc se formou usnesení odloží.

Přestupkový orgán je povinen věc usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, **odložit** v případě, že **nastane některá ze situací uvedených v § 76 odst. 1 a 2 PřesZ.**

- a) po posouzení došlého oznámení dospěje k závěru, že **neexistuje důvodné podezření, že ke spáchání přestupku,** např. přestupku podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj, skutečně **došlo a současně není dán důvod pro předání věci;**

PŘÍKLAD Přestupkový orgán po posouzení došlého oznámení o přestupku dospěje k závěru, že skutek uvedený v došlém oznámení nenaplňuje materiální stránku přestupku, a o přestupek se tedy nejedná.

PŘÍKLAD Neuvolněný člen zastupitelstva obce nemůže být bez dalšího pachatelem přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) a f) StřZáj, neboť tato ustanovení vyžadují k odpovědnosti za spáchání uvedených přestupků od pachatele postavení veřejného funkcionáře ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 nebo 2 StřZáj, kterým bez dalšího neuvolněný člen zastupitelstva obce není.

²⁸ Každý je povinen podat přestupkovému orgánu vysvětlení ve výše uvedeném smyslu. Tomu, kdo bezdůvodně odepre podat vysvětlení, může být správním orgánem uložena ve smyslu § 62 SpŘ pořádková pokuta až do výše 5 000 Kč. Při opatřování vysvětlení se obdobně užije § 59 SpŘ upravující předvolání a § 60 SpŘ upravující předvedení. O odeprání vysvětlení obdobně platí to, co pro odeprání součinnosti při dokazování a zákaz výslechu.

- **b) nebo c) osoba důvodně podezřelá ze spáchání přestupku je vyňata z procesně-právní pravomoci orgánů ČR (tzv. procesní exempce), pokud jde o stíhání za spáchání přestupku²⁹;**
- d) podezřelý z přestupku v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok svého věku; **tato okolnost nebude v případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj přicházet v úvahu;**
- e) **podezřelý z přestupku nebyl v době spáchání skutku pro nepřičetnost (viz 1. 2. 2.) Přičetnost jako podmínka způsobilosti ke spáchání přestupku) za přestupek odpovědný;**
- **f) odpovědnost za spáchání přestupku zanikla** uplynutím promlčecí doby (viz 1. 5. Promlčení) nebo v důsledku vyhlášení amnestie, která se na předmětný přestupek vztahuje;
- g) **zemřela fyzická osoba, která je ze spáchání přestupku podezřelá;**
- h) právnická osoba zanikla, pokud odpovědnost za přestupek nepřešla na jejího právního nástupce; **tato okolnost nebude v případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj přicházet v úvahu;**
- i) **o předmětném skutku bylo správním orgánem, nebo orgánem činným v trestním řízení pravomocně rozhodnuto³⁰;**
- j) o skutku **již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu** a uložené **opatření lze považovat za postačující** nebo
- k) **ve lhůtě maximálně šedesáti dnů ode dne, ve kterém (tento přestupkový orgán) přijal oznámení přestupku, nebo maximálně šedesáti dnů ode dne, kdy se o jednání, které má znaky přestupku, dozvěděl, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o přestupku proti určité osobě.**

Jestliže se správní orgán, dříve než zahájil řízení o přestupku nebo věc odložil, případně rozhodl o postoupení, dozví, že o totožném skutku (tedy týkajícím se stejného předmětu řízení se stejnými účastníky), je vedeno, tedy bylo již zahájeno, trestní řízení soudní (§ 77 odst. 1

²⁹ Tak je tomu v případě osob požívajících výsad a imunit podle mezinárodního práva (např. na základě Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích, výsadách a imunitách ze dne 10. června 1964, vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 32/1969 Sb.). Dále se tzv. procesní exempce týká osob, které této požívají na základě výsad a imunit podle zvláštního zákona nebo jsou poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR či senátory Senátu Parlamentu ČR, kteří požádali příslušný orgán o projednání přestupku v disciplinárním řízení. Konečně jde rovněž o soudce Ústavního soudu, kteří požádali orgán příslušný k projednání přestupku v kárném řízení podle zvláštního zákona.

³⁰ V tomto případě se jedná o překážku *rei iudicatae*, tedy o pravidlo (zakotvené v § 77 odst. 2 PřesZ), že nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto, tj. rozhodnuto o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.

Institut překážky *rei iudicatae* v právním řádu (jedná se rovněž o jiné obory práva, než je právo správní) představuje zakotvení právní zásady *ne bis in idem*, tedy volně vyloženo, přiznat právo nebo uložit povinnost v téže věci lze pouze jednou (uvedené ovšem nebrání uplatnění mimořádných opravných prostředků, viz níže).

PřesZ), pak podle § 76 odst. 2 PřesZ věc usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, odloží.³¹

PŘÍKLAD Nejmenovanému městskému úřadu (dále jen „předmětný úřad“) bylo oznámeno podezření ze spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, kterého se měl dopustit veřejný funkcionář podléhající oznamovací povinnosti podle ustanovení § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj, který nově získal trvalý pobyt v územním obvodu předmětného úřadu jakožto obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Předmětný úřad zjistil, že úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu měl veřejný funkcionář trvalý pobyt v době spáchání přestupku (tj. v době marného uplynutí lhůty pro splnění oznamovací povinnosti), již zahájil řízení ve věci odpovědnosti funkcionáře za stejné přestupkové jednání a toto řízení stále probíhá.

Předmětný úřad proto **věc ukončí**, neboť usnesení se v takovém případě nevydává (to lze vydat jen tam, kde to stanoví zákon)³². Řízení tedy nebude pro překážku dle § 77 odst. 1 PřesZ zahájeno, o čemž je žádoucí učinit do spisu alespoň úřední záznam.³³

V případech uvedených v § 76 odst. 5 PřesZ je otázka aplikace institutu odložení věci záležitostí správního uvážení přestupkového orgánu. Správní uvážení však neznamená libovůli. Při zvažování, jestli věc odložit, nebo nikoliv, je přestupkový orgán vázán základními zásadami činnosti správních orgánů zakotvenými v části první hlavě II SpŘ. Jedná se zejména o zásadu zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2 SpŘ), zásadu materiální pravdy (§ 3 SpŘ), zásadu ochrany veřejného zájmu a zásadu legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 SpŘ), zásadu ochrany práv v dobré víře nabytých a oprávněných zájmů (§ 2 odst. 3 SpŘ) a zásadu procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 SpŘ). Z uvedeného vyplývá, že přestupkový orgán musí při výkonu správního uvážení při aplikaci § 76 odst. 5 PřesZ šetřit smysl ustanovení, jenž spočívá v zajištění přiměřenosti správní sankce a zabezpečení procesní ekonomie. Důležité je z tohoto hlediska též uplatňování dalších zásad správního trestání v případech správního trestání jednoho pachatele za víc přestupků (nebo při trestání pachatele přestupku, který je vedle toho rovněž pachatelem trestného činu), kdy stěžejní je (podobně jako v případě soudního trestání) zásada absorpční ve spojení se zásadou zostřující (viz 1. 7. 5. Ukládání správních trestů za více přestupků projednávaných ve společném řízení).

³¹ Jedná se o překážku *litis pendentis*, tedy překážku věci pravomocně zahájené. Smyslem institutu překážky *litis pendentis*, též *litispendence* (zakotvené v § 77 odst. 1 PřesZ), je bránit zahájení řízení ve věci, ve které již řízení bylo zahájeno a dosud nebylo pravomocně ukončeno. Totožnost věci je dána shodným předmětem řízení (tj. shodným skutkem) a shodným obviněným. Jestliže zákon používá výraz „trestní řízení“, je tím vždy myšleno toliko trestní řízení soudní, nikoli trestní řízení správní (jako např. řízení o odpovědnosti za spáchání přestupku).

V případě, kdy přestupkový orgán v obdobném případě zjistí, že **o totožném skutku probíhá řízení u jiného správního orgánu** (též se jedná o překážku *litis pendentis*), je povinen věc usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, odložit, avšak na základě § 76 odst. 1 písm. a) PřesZ, tedy **pro nedůvodnost**.

³² Doplnujeme, že dle aktuálně projednávané novely má být v § 76 odst. 1 PřesZ důvod pro odložení věci spočívající ve vedení řízení o totožném přestupku jiným správním orgánem výslovně doplněn (sněmovní tisk č. 670).

³³ Upozorňujeme, že v komentářové literatuře [komentář k § 77 odst. 1 PřesZ v ASPI (právní informační systém). Wolters Kluwer ČR] je také prezentován názor, že se v takovém případě věc usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, odloží, a to právě podle § 76 odst. 1 písm. a) PřesZ, tedy pro nedůvodnost. Ministerstvo spravedlnosti dává přednost výkladu uvedenému výše.

Správní orgán, aniž řízení zahájí, může podle § 76 odst. 5 písm. a) PřesZ věc usnesením odložit za předpokladu existence důvodného podezření, že došlo ke spáchání více přestupků jedním skutkem (jednočinný souběh) a tyto nebyly projednány ve společném řízení, lze-li správní trest již uložený za některý (nebo některé) z nich považovat za postačující.

Na tomto místě znovu připomínáme, že **zákonodárce spojuje možnost postupu podle § 76 odst. 5 písm. a) PřesZ pouze se situací, kdy přestupek, jenž má být odložen, byl spáchán v jednočinném souběhu s přestupkem, za nějž byl uložen správní trest, jenž lze považovat za dostačující. Možnost stejného postupu také v případě přestupků spáchaných ve vícečinném souběhu zákonodárce nepřipouští.**

Z principů, na kterých je ukládání trestů za více deliktů projednávaných ve společném řízení v právním řádu ČR tradičně založeno (viz 1. 7. 5. Ukládání správních trestů za více přestupků projednávaných ve společném řízení), jakož i ze zásady procesní ekonomie dále vyplývá, že není žádoucí, aby bylo řízení o přestupku zahájeno v případě pachatele, který již byl pravomocně odsouzen za trestný čin, jestliže z hlediska principů trestání není důvodné ani účelné, aby došlo k zosvětlení potrestání tohoto pachatele ještě uložením správního trestu, nebo je-li správní trest, který lze v daném případě uložit, bezvýznamný vzhledem k již uloženému trestu v trestním řízení.

PŘÍKLAD V praxi si můžeme představit situaci, kdy pachatel byl odsouzen k mnohaletému trestu odnětí svobody, přičemž za přestupek podle StřZáj by přicházelo v úvahu uložení pokuty ve výši několika tisíc Kč.

Zahajovat správní řízení o přestupku, kdy lze z uvedených důvodů očekávat jeho zastavení podle § 86 odst. 5 PřesZ, lze považovat za neúčelný průtah vyřizování věci, který nadto zatěžuje účastníky a způsobuje nadbytečné náklady. K předcházení takové situace má správní orgán k dispozici nástroj, který mu umožňuje věc usnesením, které se oznamuje danému veřejnému funkcionáři (nejedná se o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu), odložit. Tímto nástrojem je § 76 odst. 5 písm. b) PřesZ.

UPOZORNĚNÍ: Nelze zaměňovat institut „zastavení řízení“ s institutem „odložení věci“. Věc se odkládá tehdy, jestliže řízení ve věci nebylo ještě zahájeno (výrok zní „věc se ve smyslu ustanovení [...] odkládá“. V případě již zahájeného řízení ve věci lze toto toliko zastavit (výrok zní „řízení [...] se ve smyslu ustanovení [...] zastavuje“).

2. 1. 7. Předání věci³⁴

Správní orgán věc, bez ohledu na skutečnost, zda správní řízení již bylo zahájeno, nebo dosud zahájeno nebylo, podle § 64 odst. 1 nebo 2 PřesZ bezodkladně³⁵ předá usnesením, které se pouze poznamenává do spisu:

³⁴ Institut předání věci podle ustanovení § 64 PřesZ představuje jistou obdobu institutu postoupení pro nepřislušnost podle ustanovení § 12 SpŘ. Na rozdíl od něj se však institut předání věci nevztahuje pouze na nepřislušné podání (podáním může být rovněž podnět k zahájení řízení z moci úřední ve smyslu ustanovení § 42 SpŘ), ale na veškerou činnost správního orgánu před zahájením řízení o přestupku i po jeho zahájení. Kromě toho se institut předání věci nevztahuje pouze na předání věci správním orgánům.

³⁵ Ve všech případech uplatnění institutu předání věci [tj. podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) nebo b) a odst. 2 PřesZ] platí, že správní orgán předá věc „bezodkladně“. K pojmu „bezodkladně“ se v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku 9 As 172/2012-32 (rozsudek se týká výrazu „bezodkladně“ použitého v ustanovení § 12 SpŘ) tak, že tento výraz vyjadřuje skutečnost, že nesmí docházet k neodůvodněným prodávám,

- [§ 64 odst. 1 písm. a) PřesZ] orgánu činnému v trestním řízení, nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin;

Odpovědnost za spáchání přestupku je v poměru subsidiarity k odpovědnosti za spáchání trestného činu. To znamená, že naplnil-li pachatel daným skutkem skutkovou podstatu jak přestupku, tak trestného činu, bude jeho skutek posuzován jako trestný čin (viz 1. 1. 3. Subsidiarita odpovědnosti za spáchání přestupku).

- [§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] Mandátovému a imunitnímu výboru Poslanecké sněmovny podle ustanovení § 13 až § 18 JŘPS, je-li podezřelým ze spáchání přestupku poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, který požádal o projednání přestupku v disciplinárním řízení;

[§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] Mandátovému a imunitnímu výboru Senátu Parlamentu ČR podle ustanovení § 14 až § 19 JŘSen, je-li podezřelým ze spáchání přestupku senátor Senátu Parlamentu ČR, který požádal o projednání přestupku v disciplinárním řízení;

- [§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] předsedovi Ústavního soudu, který podle ustanovení § 134 odst. 1 ZÚS usnesením rozhoduje o zahájení kárného řízení, mj. existuje-li důvodné podezření, že se soudce Ústavního soudu dopustil skutku, který má znaky přestupku, přičemž tento soudce Ústavního soudu o projednání přestupku v kárném řízení požádal;
- [§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] služebnímu funkcionáři ve smyslu ustanovení § 186 odst. 1 věta první SlužBezpeč, je-li podezřelým ze spáchání přestupku příslušník bezpečnostního sboru³⁶;
- [§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] orgánu s kázeňskou pravomocí ve smyslu ustanovení § 50 odst. 2 VojZ³⁷, jsou-li podezřelými ze spáchání přestupku osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci;
- [§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] generálnímu řediteli Vězeňské služby ČR, ředitelům věznic, případně jimi pověřeným zaměstnancům Vězeňské služby ČR, tedy osobám, které podle ustanovení § 23 VÝK vykonávají kázeňskou pravomoc nad osobami během výkonu vazby, je-li podezřelým ze spáchání přestupku osoba ve výkonu vazby;
- [§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] generálnímu řediteli Vězeňské služby ČR, ředitelům věznic, případně jimi pověřeným zaměstnancům Vězeňské služby ČR, tedy osobám,

resp. že by postup neměl být odkládán na pozdější dobu. Nejde o jednoznačné určení času, které by bylo lze s obecnou platností vyjádřit v jednotkách, v nichž se měří čas, např. tak, že jde o jeden den, dva dny, týden atd. Správní orgán tedy musí po zjištění skutečností odůvodňujících předání věci tuto bezodkladně předat, přičemž pro posouzení, zda naplnil časový interval stanovený zákonodárcem, je třeba přihlížet k okolnostem konkrétního případu a situaci daného správního orgánu.

³⁶ Podle ustanovení § 1 odst. 1 SlužBezpeč se příslušníkem bezpečnostního sboru rozumí fyzická osoba, která v bezpečnostním sboru vykonává službu. Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

³⁷ Podle ustanovení § 50 odst. 2 VojZ platí, že „[k]ázeňskou pravomoc mají v celém rozsahu prezident a ministr; v rozsahu stanoveném ve vojenských řádech služební orgány a nadřízení (dále jen "orgány s kázeňskou pravomocí“).

keré podle VýkOSv vykonávají kázeňskou pravomoc nad odsouzenými, je-li podezřelým ze spáchání přestupku odsouzený vykonávající trest odnětí svobody;

- [§ 64 odst. 1 písm. b) PřesZ] generálnímu řediteli Vězeňské služby ČR a ředitelům ústavů, případně jimi pověřeným zaměstnancům Vězeňské služby ČR, tedy osobám, které podle ZabDet vykonávají kázeňskou pravomoc nad chovanci během výkonu zabezpečovací detence, je-li podezřelým ze spáchání přestupku osoba ve výkonu zabezpečovací detence;
- [§ 64 odst. 2 PřesZ] jinému, věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Příslušný správní orgán může využít předané podklady, pokud to není na újmu práv účastníků řízení.

PŘÍKLAD Osoba, která byla veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj ukončila výkon této funkce. Vedle toho současně vykonávala funkci senátora Senátu Parlamentu ČR, ve výkonu funkce senátora Senátu Parlamentu ČR bez přerušeni pokračuje rovněž po ukončení výkonu funkce podle § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj.

Předmětná osoba za ukončenou funkci podle § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj nepodala oznámení podle § 12 odst. 3 StřZáj, tzv. výstupní oznámení, ve lhůtě v ustanovení určené, čímž se dopustila jednání, které má znaky přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu má daná osoba trvalý pobyt, který je podle § 25 odst. 1 StřZáj příslušný k projednávání spáchaného přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, zahájí ve věci správní řízení. Nicméně předmětná osoba požádá, jakožto senátor Senátu Parlamentu ČR, o projednání věci v disciplinárním řízení.

V takovém případě příslušný úřad obce s rozšířenou působností ve smyslu § 64 odst. 1 písm. b) PřesZ předá věc usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, Mandátovému a imunitnímu výboru Senátu Parlamentu ČR.

2. 1. 8. Součinnost³⁸

Podstata institutu součinnosti spočívá v tom, že orgán policie nebo jiný správní orgán bez zbytečného odkladu na žádost příslušného přestupkového orgánu provede úkony potřebné k prověřování oznámení přestupku, popř. k projednání přestupku. Pokud orgán policie nebo jiný správní orgán není k provedení požadovaných úkonů příslušný, neprovede je a vyzoomí o tom dožadující přestupkový orgán.

Institut součinnosti představuje aplikaci zásady spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy podle § 8 SpŘ v oblasti přestupků.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář nesplnil svou oznamovací povinnost podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a za podmínek podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj, a dopustil se tak jednání majícího znaky přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj.

V popsaném případě bude v zájmu zásady materiální pravdy nutné zabývat se otázkou, zdali ono nesplnění oznamovací povinnosti nebylo motivováno snahou zakrýt reálně existující střet

³⁸ Institut součinnosti podle ustanovení § 75 PřesZ zmiňujeme v našem textu v rámci části týkající se postupu před zahájením řízení o přestupku proto, že se uplatňuje při prověřování oznámení o přestupku, což je činnost před zahájením řízení o přestupku. Podle ustanovení § 75 PřesZ se však součinnost může uplatnit rovněž při projednávání přestupku a výkonu rozhodnutí vydaného v řízení o přestupku.

zájmů. Za účelem potvrzení nebo vyloučení této skutečnosti může vzniknout oprávněná potřeba prověřit různé okolnosti, které by případný střet zájmů potvrdily, nebo vyvrátily (např. hospodářské či majetkové poměry veřejného funkcionáře a jeho osob blízkých, jakožto i veřejné záležitosti, na nichž se předmětný veřejný funkcionář v rámci výkonu své funkce podílel).

Při uvedeném prověřování může vzniknout situace, kdy se stane nezbytným provést určité úkony, k jejichž provedení přestupkový orgán (ať již ve stadiu před, nebo po zahájení řízení) není kompetentní, popř. by jejich provedení přestupkovým orgánem nebylo efektivní. Právě v tomto případě se uplatní institut součinnosti podle § 75 PřesZ.

UPOZORNĚNÍ: Součinnosti se v přestupkovém řízení vztahuje jen na správní orgány, v žádném případě ne na osobu podezřelého, resp. obviněného.³⁹

2. 2. Řízení o přestupku

2. 2. 1. Zahájení řízení o přestupku

Řízení o přestupku je podle § 78 odst. 2 PřesZ zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení (o ústním vyhlášení vydá správní orgán účastníku řízení na požádání potvrzení).

V případě ústní formy oznámení zahájení řízení o přestupku je správní orgán podle § 18 odst. 1 SpŘ povinen sepsat protokol. Protokol se vždy zařazuje do spisu ve věci předmětného řízení o přestupku.

Společné řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení všem podezřelým z přestupku⁴⁰ (ke společnému řízení viz 2. 2. 11. Společné řízení).

V případě, kdy se podezřelému ze spáchání přestupku nepodaří oznámit zahájení řízení z moci úřední, je zapotřebí, aby mu správní orgán ve smyslu § 32 odst. 2 písm. h) SpŘ ustanovil opatrovníka.⁴¹ Pouhé doručení písemnosti veřejnou vyhláškou nelze v tomto případě považovat za dostačující.⁴²

³⁹ Uvedené vyplývá např. ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 čj. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS.

⁴⁰ Lhůta pro vydání rozhodnutí začne správnímu orgánu plynout, jakmile je řízení zahájeno, tj. okamžikem doručení oznámení o zahájení řízení posledním z podezřelých. Tímto okamžikem dojde také k přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. a) zákona PřesZ a počátku běhu promlčecí doby nové, a to vůči všem obviněným z přestupku.

⁴¹ K problematice, má-li být doručováno pouze ustanovenému opatrovníkovi, nebo též veřejnou vyhláškou ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 SpŘ, zaujal Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 28 toto stanovisko: „Vzhledem k samostatné povaze § 25 odst. 1 [SpŘ] bude nutné doručovat písemnosti účastníkovi řízení i veřejnou vyhláškou. Ovšem s ohledem na dikci ustanovení § 34 odst. 2 [SpŘ] nebude mít doručení veřejnou vyhláškou účinky pro běh lhůt – bude mít pouze pořádkový charakter. Výjimkou z uvedeného pravidla bude doručení oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu [tedy též podle ustanovení § 78 odst. 2 PřesZ] a oznámení usnesení o ustanovení opatrovníka, kde přímo ze zákona vyplývá, že tyto písemnosti je nutné doručit přímo účastníkovi řízení (v okamžiku učinění těchto úkonů ještě není zastoupen). Tyto písemnosti budou doručovány veřejnou vyhláškou s účinky oznámení účastníkovi řízení.“

⁴² JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích, 1. vydání, 2017: <https://www.beck-online.cz/>.

Oznámení o zahájení řízení o přestupku musí podle § 78 odst. 2 PřesZ obsahovat popis skutku a jeho předběžnou právní kvalifikaci.

Podle obecné právní úpravy zahájení řízení z moci úřední v ustanovení § 46 odst. 1 SpŘ musí oznámení o zahájení řízení obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení (tj. popis skutku a jeho předběžnou právní kvalifikaci), jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

VZOR OZNÁMENÍ O ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

TITUL, JMÉNO, PŘÍJMENÍ OBVINĚNÉHO nar. DATUM MÍSTO, ADRESA TRV. POBYTU

Městský úřad XY, odbor NÁZEV ODBORU, jako správní orgán věcně a místně příslušný podle ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), Vám podle ustanovení § 78 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)

o z n a m u j e

zahájení řízení o přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, kterého jste se měl dopustit tím, že

jste ve lhůtě do 30. 6. 2018 neučinil oznámení podle ustanovení § 9, § 10 odst. 1 písm. b) a § 11 odst. 2 zákona o střetu zájmů, tedy jste neučinil oznámení ve lhůtě podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Řízení může být rovněž rozšířeno o řízení o jiném skutku, než pro který bylo oznámeno zahájení řízení [např. oznámeno bylo zahájení řízení o přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, přičemž toto má být dále rozšířeno o jednání podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj]. V takovém případě je správní orgán povinen oznámit účastníkům rozšíření předmětu správního řízení za splnění stejných podmínek, jaké zákon stanoví pro oznámení o řízení o přestupku. Oznámení o rozšíření předmětu řízení musí rovněž obsahovat všechny náležitosti oznámení o zahájení řízení o přestupku, tj. musí obsahovat popis skutku a jeho předběžnou právní kvalifikaci a také označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Pokud je v průběhu řízení správním orgánem změněna právní kvalifikace skutku, je tento povinen o tom obviněného rovněž vyrozumět.

2. 2. 2. Vyhledávací činnost správního orgánu v rámci řízení o přestupku

Podle § 3 SpŘ platí, že **správní orgán** „[...] *postupuje* [...] *tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 [SpŘ]*“.

Podle § 50 odst. 3 SpŘ platí, že „[s]právní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost [tj. rovněž v řízení o odpovědnosti za spáchání přestupku], je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena [tj. kdo má být uznán vinným ze spáchání přestupku a může-li mu být uložen správní trest].“

Skutečnosti, které správnímu orgánu slouží jako zdroj informací o stavu věci v souladu s požadavky citovaných ustanovení, se nazývají podklady pro vydání rozhodnutí.

2. 2. 3. Oprávnění využívat informační systémy veřejné správy při výkonu působnosti na úseku přestupků

Ustanovení § 109 PřesZ umožňuje správním orgánům za účelem opatřování údajů potřebných při výkonu pravomocí na úseku přestupkové agendy přístup do informačních systémů veřejné správy.

Ustanovení taxativně vyjmenovává, jaké údaje a z kterých informačních systémů veřejné správy jsou správní orgány oprávněny používat. Přičemž platí, že v konkrétním případě lze využít jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu (ustanovení § 109 odst. 5 věta první PřesZ).⁴³ Nad rámec údajů uvedených v § 109 PřesZ je správní orgán oprávněn čerpat též údaj o adrese, na kterou mají být doručovány písemnosti, a údaj o datové schránce, tj. typ datové schránky a identifikátor datové schránky, a to na základě § 18 odst. 5 ZReg.

2. 2. 4. Oprávnění využívat informace z CRO při výkonu působnosti na úseku přestupků podle StřZáj

Podle § 14b odst. 3 písm. a) StřZáj jsou **orgány příslušné k projednávání přestupků podle StřZáj v rozsahu potřebném pro výkon své působnosti oprávněny získávat informace z CRO.**

Pokud orgán příslušný k projednávání přestupků pro svoji činnost určité údaje z CRO potřebuje, zašle evidenčnímu orgánu žádost o součinnost v dané věci. Ministerstvo spravedlnosti pak dané údaje v potřebném rozsahu poskytne⁴⁴.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář v oznámení, které podal podle čl. II bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb. do CRO, uvedl zjevně nepřesné a neúplné údaje, když v oznámení neuvedl všechny majetek, který vlastnil ke dni 1. 9. 2017. Ohledně předmětného přestupku proběhlo ústní jednání, během kterého veřejný funkcionář uvedl, že podal dané

⁴³ V souladu s ustanovením § 109 PřesZ využívají správní orgány (mimo jiné) informační systémy veřejné správy, které jsou neveřejnými rejstříky, konkrétně jde o základní registr obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra, zřízený ZReg; informační systém evidence obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra, upravený EvOb; informační systém cizinců, jehož správcem je Policie České republiky, upravený v ustanovení § 158 PobCiz. Kromě neveřejných rejstříků využívají správní orgány podle ustanovení § 109 PřesZ základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci (dále jen „registr osob“), který je z větší části veřejný. Registr osob, jakožto jeden ze základních registrů, byl zřízen ZReg. Správcem registru osob je Český statistický úřad. Podle ustanovení § 109 odst. 4 PřesZ využívají správní orgány z registru osob kromě veřejně přístupných údajů také některé údaje neveřejné.

Základní registr obyvatel a registr osob patří mezi základní registry, které obsahují tzv. referenční údaje, tedy údaje, kterým zákon přiznává presumpci správnosti, důkaz opaku je ovšem přípustný. Podle ustanovení § 109 odst. 5 PřesZ mohou správní orgány při výkonu působnosti ve věci přestupků využívat ze základních registrů (konkrétně jen registru obyvatel a registru osob) *referenční údaje* pouze ve tvaru, který předchází současný stav.

⁴⁴ K danému dodejme, že Ministerstvo spravedlnosti jako evidenční orgán v souladu s § 13 odst. 7 StřZáj v případě podezření ze spáchání přestupku (k němuž dospěje zpravidla na základě podnětu, který vedl k obsahové kontrole oznámení veřejného funkcionáře, při které jsou zjištěny nedostatky v podání, případně na základě „plošné“ kontroly včasnosti podání veřejných funkcionářů) toto bezodkladně předá přestupkovému orgánu. V případě, že jde o podezření ze spáchání přestupku, které vyplývá z „obsahové kontroly“ oznámení, je ze strany Ministerstva spravedlnosti po předání podnětu správnímu orgánu zaslána veřejnému funkcionáři výzva k odstranění nedostatků. Ve výzvě jsou shrnuty nedostatky tohoto oznámení. Náprava nedostatků je pak provedena ze strany veřejného funkcionáře podáním nového úplného oznámení. Samotná výzva k odstranění nedostatků není ze strany Ministerstva spravedlnosti zaslána na vědomí správnímu orgánu. Správní orgán při šetření přestupku pak z Centrálního registru oznámení sezná, že příslušné podání bylo podáno znovu, a je pak součástí jeho správního uvážení, jak tuto skutečnost zhodnotí. V případech „plošných“ kontrol, které se týkají včasnosti podání oznámení, nejsou individuální výzvy k odstranění nedostatků veřejným funkcionářům zaslány.

oznámení, ve kterém uvedl svoje nemovitosti. Vzhledem k tomu, že má nemovitostí více a musí je vyhledávat podle listu vlastnictví, na některé z nich zapomněl. Veřejný funkcionář uvedl, že veškeré chybějící nemovitosti již do CRO doplnil.

Vzhledem k výše uvedenému se přestupkový orgán obrátil na Ministerstvo spravedlnosti s žádostí o součinnost, konkrétně o sdělení, zda v CRO skutečně proběhla tvrzená náprava.

Ministerstvo spravedlnosti správnímu orgánu zaslalo předmětné oznámení, ze kterého správní orgán mohl usoudit, že veřejný funkcionář veškeré chybějící údaje o vlastnictví nemovitostí v předmětném oznámení doplnil.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář nesplnil svoji povinnost podle ust. § 12 odst. 1 StřZáj učinit evidenčnímu orgánu prostřednictvím CRO ve lhůtě oznámení v elektronické podobě podle ust. § 9, § 10 odst. 1 písm. a) a dále podle ust. § 11 odst. 1 StřZáj (tzv. vstupní oznámení).

Ohledně předmětného přestupku bylo nařízeno ústní jednání, během kterého veřejný funkcionář uvedl, že se podání předmětného oznámení do CRO podle StřZáj pokusil učinit, ale jeho omylem došlo k tomu, že oznámení sice uložil, ale neodeslal.

Vzhledem k výše uvedenému se přestupkový orgán obrátil na Ministerstvo spravedlnosti s žádostí o součinnost a žádal o sdělení, zda lze z CRO zjistit, zda bylo pod jménem veřejného funkcionáře do CRO vstoupeno a zda proběhlo zadání předmětného oznámení podle StřZáj.

Ministerstvo spravedlnosti jako evidenční orgán v daném případě ověřením u dodavatele informačního systému CRO zjistilo informace o datu přihlášení do CRO a o tom, zda bylo oznámení uloženo do rozpracovaného stavu a kdy k tomuto došlo. O těchto závěrech informovalo správní orgán.

2. 2. 5. Význam údajů v CRO týkajících se oznámení pro posouzení subjektivní stránky a společenské škodlivosti přestupku

Pro adekvátní zhodnocení společenské škodlivosti přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj (viz 1. 1. 2. Materiální stránka přestupku) má nezanedbatelnou relevanci rovněž zhodnocení vztahu podezřelého veřejného funkcionáře k plnění oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a v rozsahu podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj v minulosti.

Uvedené lze zjistit právě v CRO, ve kterém je u příslušného veřejného funkcionáře v rubrice „Oznámení“ uvedeno následující:

Druh oznámení	Stav	Datum podání oznámení	Datum úpravy oznámení	Období od	Období do
Záznamů na stránku:					
10					
1 - 5 z 5					
Oznámení podle Čl. II bodu 3 přechodného ustanovení zákona	Odeslané	16.10.2017			
Oznámení podle Čl. II bodu 4 – příjmy za rok 2017	Odeslané	16.6.2018		1.1.2017	31.12.2017
Průběžné oznámení	Odeslané	9.3.2019		1.1.2018	31.12.2018
Vstupní oznámení	Odeslané	3.5.2019		30.4.2019	
Výstupní oznámení	Odeslané	3.5.2019		1.1.2019	30.4.2019

V CRO je uváděno rovněž oznámení podle Čl. II bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., jehož nepodání veřejnými funkcionáři samo o sobě nezakládá odpovědnost za spáchání přestupku podle StřZáj (to však neznamená, že by tato oznamovací povinnost neexistovala). Nicméně, jak jsme přesvědčeni, může o to lépe odkrývat skutečný vztah předmětného veřejného funkcionáře k plnění oznamovací povinnosti, jež mu plyne ze StřZáj, v obecné rovině.

Podobně podle našeho názoru demonstruje poměr veřejných funkcionářů k plnění povinností plynoucích jim ze StřZáj i další skutečnost zjiitelná v CRO, totiž jestli veřejný funkcionář, jenž byl postižen za nesplnění své oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a v rozsahu podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj, své chybějící oznámení následně dodal (případně opravil či doplnil). Podotkneme, že oznamovací povinnost navzdory správně-trestnímu postihu stále existuje: na této skutečnosti nic nemění, že veřejného funkcionáře již nebude možné za řádné nesplnění konkrétní oznamovací povinnosti postihnout znovu (*ne bis in idem*).

2. 2. 6. Podklady pro vydání rozhodnutí

Ustanovení § 50 odst. 1 SpŘ stanoví demonstrativní výčet typů podkladů pro vydání rozhodnutí ve správním řízení. Uvedeny jsou tyto typy podkladů pro vydání rozhodnutí:

- návrhy účastníků;
- důkazy (viz níže);
- skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (např. tímto správním orgánem v minulosti vydaná rozhodnutí);
- podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci (např. jiným správním orgánem v minulosti vydaná rozhodnutí, pro oblast střetu zájmů pak informace od tzv. podpůrného orgánu, kdy a jak byl obviněný veřejný funkcionář informován o zápisu do CRO);
- skutečnosti obecně známé, tzv. *notoriety*; tyto obecně známé skutečnosti nejsou předmětem dokazování (např. skutečnost, že den s datem 30. 6. 2019 reálně existoval –

na rozdíl od data např. 31. 6. 2019 –, je skutečností obecně známou, kterou proto není třeba dokazovat).

PŘÍKLAD V případě, že osoba, která podléhá oznamovací povinnosti podle § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj, řádně nesplnila tuto svou povinnost ve vztahu k podmínkám stanoveným v § 12 odst. 1 a odst. 3 StřZáj (tj. ve vztahu k podání tzv. vstupního oznámení a tzv. výstupního oznámení), orgán příslušný k projednání přestupku požádá příslušný orgán uvedený v § 14a odst. 2 StřZáj, tzv. podpůrný orgán, aby mu tento sdělil, kdy ve smyslu § 14a odst. 3 StřZáj informoval povinnou osobu, že byly do CRO zapsány údaje podle § 14a odst. 1 StřZáj, a kdy, jestli a jakým způsobem ve smyslu § 14 a odst. 3 StřZáj poučil tuto osobu, dokdy je povinna podat oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj.

Uvedená skutečnost (splnění povinnosti podle § 14a odst. 3 StřZáj ze strany tzv. podpůrného orgánu) může mít zcela zásadní význam při posuzování subjektivní stránky předmětného přestupku zejm. v případě osoby, která podléhá oznamovací povinnosti poprvé, neboť taková osoba mohla jednat nezaviněně v důsledku právního omylu (je na příslušném přestupkovém orgánu, aby se s touto otázkou vypořádal). V každém případě pak řádné nesplnění povinnosti podle § 14a odst. 3 StřZáj (je-li takové jednání v příčinné souvislosti s nesplněním oznamovací povinnosti za podmínek podle § 12 odst. 1 StřZáj) bude významně snižovat společenskou škodlivost jednání, které má znaky přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj, tedy lze postupovat tak, že věc bude odložena.

2. 2. 7. Důkazy

Demonstrativní výčet v § 50 SpŘ uvádí „důkazy“ jako jeden z typů podkladů pro vydání rozhodnutí.

Důkaz lze definovat jako informaci, která může přispět k objasnění předmětu řízení. Zdroj této informace, tedy důkazu, se nazývá důkazní prostředek. Činnost, jejímž cílem je získání důkazu prostřednictvím (z) důkazních prostředků, se označuje jako provádění důkazů.

Podle § 51 odst. 1 věty první SpŘ platí, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.

Ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé SpŘ uvádí demonstrativní výčet důkazních prostředků; „[j]de zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek“. Speciální úprava institutu dokazování v řízení o odpovědnosti za spáchání přestupku v § 82 odst. 1 PřesZ pak zakotvuje ještě jeden další důkazní prostředek, a sice výslech obviněného.

Podle § 52 SpŘ jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Tím však není dotčena povinnost správního orgánu v řízení o přestupku povinnost označovat a vyhledávat důkazy, pokud jde o prokázání odpovědnosti obviněného za spáchání daného přestupku.

Obviněný tedy není povinen označovat v řízení žádné důkazy týkající se jeho nevinu. Jak vyplývá z § 3 a § 50 odst. 3 SpŘ, je správní orgán povinen provádět v případě nutnosti rovněž ty důkazy, které nebyly účastníky navrženy.

Na druhé straně podle § 52 věty druhé SpŘ správní orgán není povinen provést důkazy navrhované účastníky řízení (tj. není vázán návrhy účastníků řízení), pakliže tyto nejsou nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci. Tím nicméně nesmí být dotčeno právo obviněného na obhajobu. V případě neprovedení důkazu navrhovaného účastníkem řízení je tuto skutečnost nutné zdůvodnit v odůvodnění rozhodnutí ve věci.

- **Důkaz svědeckou výpovědí**

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář nesplnil svou oznamovací povinnost podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a za podmínek podle ustanovení § 12 odst. 1 až 3 StřZáj, a dopustil se tak jednání majícího znaky přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj.

V popsaném případě může být (v závislosti na okolnostech případu) v zájmu zásady materiální pravdy nutné zabývat se otázkou, zdali ono nesplnění oznamovací povinnosti nebylo motivováno snahou zakrýt reálně existující střet zájmů. Za účelem potvrzení nebo vyloučení této skutečnosti bude nutné jednak prověřit veřejné záležitosti, na nichž se předmětný veřejný funkcionář v rámci výkonu své funkce podílel, jednak prověřit soukromé, zejm. majetkové poměry veřejného funkcionáře a jeho blízkých osob.

K uvedenému prověřování mohou posloužit informace od osob pohybujících se v okolí veřejného funkcionáře, ať již ve veřejném (profesním), nebo soukromém životě. Za účelem objasnění věci, je-li to nezbytné pro vydání rozhodnutí, mohou být s ohledem na projednávanou záležitost předvolány k podání svědecké výpovědi různé osoby, které jsou k veřejnému funkcionáři v pracovním, rodinném či jiném významném poměru.

Samozřejmě že bude také nanejvýš vhodné ke svědecké výpovědi předvolat osobu, která pro tzv. podpůrný orgán onoho veřejného funkcionáře zapsala, informovala jej ve smyslu ustanovení 14a odst. 3 StřZáj, případně i jinak kontaktovala v souvislosti s nesplněním oznamovací povinnosti ve smyslu ustanovení § 9 až 11 a 12 odst. 4 StřZáj.

Svědék je osoba odlišná od účastníka řízení, která vypovídá o skutečnostech potenciálně relevantních pro objasnění předmětu řízení. Podle § 55 odst. 1 SpŘ je každý (s výjimkou účastníka řízení) povinen vypovídat jako svědek.⁴⁵ K zajištění účasti svědka při provádění dokazování má správní orgán k dispozici instituty předvolání, pořádkové pokuty a předvedení (viz níže).

Svědék je povinen vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat. Porušením této povinnosti by došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 2 odst. 2 písm. e) PřesNěkt, za který lze podle § 2 odst. 4 písm. b) tohoto zákona uložit pokutu až do výše 20 000 Kč. O povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi musí být svědek před vlastním výsledkem poučen (§ 55 odst. 5 SpŘ).

Z požadavku zajistit při provádění důkazu svědeckou výpovědí materiální pravdu ve smyslu ustanovení § 3 a § 50 odst. 3 SpŘ lze dovodit, že nejsou povoleny *suggestivní* (tedy návodné), ani *kapciózní* (tedy klamavé či zavádějící) otázky.

⁴⁵ Svědek má podle ustanovení § 55 odst. 4 SpŘ právo odepřít výpověď v případě, že by touto výpovědí způsobil sobě nebo osobě blízké (tj. osobě ve vztahu rodinném nebo obdobném, jejíž újmu by oprávněně pociťoval jako újmu vlastní) nebezpečí stíhání za trestný čin nebo přestupek. O právu odepřít výpověď je správní orgán povinen podle ustanovení § 55 odst. 5 SpŘ svědka před vlastním výsledkem poučit.

Podle § 55 odst. 2 a 3 SpŘ správní orgán dále nesmí svědka vyslyšet o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je svědek povinen zachovat v tajnosti. Správní orgán nesmí svědka vyslyšet ani tehdy, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti (např. advokátní tajemství ve smyslu ustanovení § 21 odst. 1 AZ). Zákaz výsledku svědka v uvedených případech neplatí, jestliže byl svědek povinnosti mlčenlivosti nebo povinnosti zachovávat určité informace v tajnosti zproštěn příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu povinnost zachovávat mlčenlivost má.

PŘÍKLAD Svědkovi je položena otázka, jestli na návštěvě v bytě osoby XY, která je podezřelá ze spáchání přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, neviděl starožitné zbraně. Když odpoví, že ano, následuje otázka, jestli se jednalo o soupravu dvou bambitek. Když svědek opět odpoví, že ano, bude dotázán, jestli tyto dvě bambitky byly z bílého kovu bohatě zdobené žlutým kovem a různobarevnými lesklými kameny, s pažbou z perleti. V případě kladné odpovědi, bude svědek dotázán, jestli uvedené dvě bambitky byly ve zdobené kazetě a jestli tato kazeta mohla být ze slonoviny. A na závěr bude ještě následovat otázka, jestli mu o uvedeném souboru věcí osoba XY řekla, že jej dostala jako dar k loňským kulatým narozeninám.

Problematickostí výše uvedených dotazů svědkovi tkví v tom, že otázka existence, či neexistence movitých věcí, jež osoba XY získala darem a měla povinnost je uvést v oznámení podle § 11 odst. 2 písm. a) StřZáj, což neučinila, představuje v uvedeném řízení teprve předmět dokazování. Informace o tom, že osoba XY má v bytě starožitné zbraně, jejich stručný popis a také skutečnosti, že uvedené věci měla dostat jako dar k loňským kulatým narozeninám, byly přitom obsaženy již v dotazech, které byly svědkovi položeny. Svědkovi tak bylo naznačeno, jak by mohl vypovídat ohledně informací již dostupných z jiného zdroje (důkazního prostředku), jinými slovy svědkovi byly položeny sugestivní otázky. Případná kladná odpověď na tyto otázky tak není způsobilá nezávisle potvrdit ony již známé skutečnosti, právě proto, že na nich není nezávislá.

Z ustanovení § 82 odst. 3 PřesZ též vyplývá, že účastníci řízení mají právo klást svědkům otázky.

- **Důkaz listinou**

Za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provádí přečtením listiny (nahlas) nebo sdělením jejího obsahu (§ 53 odst. 6 SpŘ).⁴⁶ O provedení důkazu listinou je nutné učinit záznam do spisu.

Pro listiny, které vydaly soudy České republiky nebo v mezích svých pravomocí jiné státní orgány či orgány územních samosprávných celků, jakož i pro listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, platí *presumpce správnosti*, tj. není-li prokázán opak, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který danou listinu vydal, jakož i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.⁴⁷

Listinami uvedeného typu relevantními pro řízení o přestupcích podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj jsou kupříkladu výpis z katastru nemovitostí, výpis z registru vozidel, výpis z živnostenského rejstříku, výpis z leteckého rejstříku, výpis ze školského rejstříku apod.

⁴⁶ Podle ustanovení § 53 odst. 5 SpŘ je možné za podmínek stanovených zvláštním zákonem předložením listiny nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpověď.

⁴⁷ A *contrario* platí, že listiny, které nejsou vydány zde uvedenými orgány a nejsou zvláštním zákonem označeny za listiny veřejné [např. podle § 9 odst. 6 ZISVS platí, že „[v]ýpis v listinné podobě, výstup z informačního systému veřejné správy a ověřený výstup podle odstavce 3 jsou veřejnými listinami“], *presumpci správnosti* nepoživají. Jejich pravost i pravdivost je pak třeba dokazovat.

Správní orgán je oprávněn uložit tomu, kdo je držitelem listiny potřebné k provedení důkazu, aby tuto předložil. Uvedená, tzv. ediční povinnost se ukládá formou usnesení, které se oznamuje pouze osobě, které je povinnost ukládána.⁴⁸

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář nesplnil svou oznamovací povinnost podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 StřZáj ve lhůtách a za podmínek podle § 12 odst. 1 až 3 StřZáj a dopustil se tak jednání majícího znaky přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj.

V popsaném případě může být (v závislosti na okolnostech případu) v zájmu zásady materiální pravdy nutné zabývat se otázkou, zdali ono nesplnění oznamovací povinnosti nebylo motivováno snahou zakrýt reálně existující střet zájmů. Za účelem potvrzení nebo vyloučení této skutečnosti bude nutné mj. prověřit veřejné záležitosti, na nichž se předmětný veřejný funkcionář v rámci výkonu své funkce podílel. Zdrojem informací o těchto veřejných záležitostech mohou být např. protokoly z jednání příslušné instituce, ve které onen veřejný funkcionář v předmětném období působil, rezoluce této instituce, smlouvy, které uvedená instituce uzavřela, rozhodnutí, které vydala atd. Ve všech těchto případech se jedná o listiny, což znamená, že prověřování informací v oněch listinách bude představovat důkaz listinou.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve svém oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj, tzv. průběžném oznámení, neuvedl, že nabyt koupí movitou věc ve smyslu § 10 odst. 2 písm. d) bodu 2 StřZáj. Dodejme, že se nejedná o věc, jejíž nabytí by bylo evidováno v jiném registru nebo informačním systému veřejné správy. Veřejný funkcionář současně popírá, že by byl předmětnou věc nabyt.

Z výpovědi jednoho ze svědků vyplývá, že existuje osoba, která veřejnému funkcionáři předmětnou movitou věc prodala, přičemž o jejím prodeji uzavřela písemnou kupní smlouvu.

Přestupkový orgán proto vyzve prodávajícího k podání svědecké výpovědi v předmětné záležitosti a usnesením mu rovněž uloží, aby kupní smlouvu správnímu orgánu předložil za účelem provedení důkazu touto listinou.

⁴⁸ Podle ustanovení § 53 odst. 2 SpŘ platí, že předložení listiny nelze žádat nebo může být odepřeno, jestliže ten, komu byla tato povinnost uložena, by tímto sobě nebo osobě blízké způsobil nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek. Správní orgán nesmí požadovat předložení listiny, která obsahuje informace chráněné zvláštním zákonem, jež je držitel listiny povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn. Obdobně správní orgán nesmí požadovat předložení listiny, jestliže, s ohledem na její obsah, by její držitel předložením porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti (např. bankovní tajemství ve smyslu ustanovení § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, dále pak např. advokátní tajemství ve smyslu ustanovení § 21 odst. 1 AZ), ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn. Co se týče stavebního spoření, zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů, neupravuje výslovně povinnost mlčenlivosti, proto se dle § 18 tohoto zákona aplikuje pravidlo, že se na stavební spořitelny vztahuje zákon o bankách, tedy provozovatel stavebního spoření neposkytne informaci o výši nasporené částky apod.

Naopak explicitní výjimku z povinnosti zachovávat mlčenlivost stanoví např. zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, v § 128 odst. 1 písm. j) nebo zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, v § 168 odst. 1 písm. j).

- Důkaz **ohledáním** znamená důkaz provedený osobním bezprostředním zkoumáním a pozorováním určité věci.⁴⁹

Tento důkaz se provádí buď ohledáním na místě, nebo předložením věci správnímu orgánu. Z povahy věci vyplývá, že ohledáním věci na místě se bude postupovat vždy v případě nemovité věci. Jinak se důkaz bude standardně provádět předložením věci správnímu orgánu a ohledáním v místě jednání správního orgánu, pakliže s ohledem na účelnost, efektivnost a objektivní možnost není třeba provádět ohledání na jiném místě.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj získal darem čínskou porcelánovou vázu. V oznámení podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) StřZáj však tuto věc neuvedl (ač souhrnná výše příjmů a jiných majetkových výhod i bez předmětné vázy zjevně přesáhla v rozhodném období částku 100 000 Kč).

Veřejný funkcionář uvedl, že váza není starožitností a má hodnotu do 3 000 Kč. Přestupkový orgán z výpovědi jednoho ze svědků nicméně zjistil, že jde o starožitnou vázu z éry dynastie Ming, jejíž hodnotu lze proto odhadovat na cca 100 000 Kč.

Aby přestupkový orgán rozpor odstranil, rozhodne se nejprve pro provedení důkazu ohledáním v sídle správního orgánu ve snaze zjistit, zda je možné *prima facie* určit, že se o starožitnou vázu nejedná (například lokalizací nápisu „*Made in China*“ na podstavě), nebo zda bude pro posouzení uvedeného zapotřebí odborných znalostí znalce z oboru kunsthistorie (k důkazu znaleckým posudkem viz níže).

- Důkaz **znaleckým posudkem** (§ 56 SpŘ) se uplatňuje, jestliže pro vydání rozhodnutí je třeba posoudit skutečnosti, k jejichž zjištění je nutné disponovat odbornými znalostmi, které úřední osoby nemají a ani si je nemohou opatřit od jiného správního orgánu.⁵⁰

⁴⁹ Podle ustanovení § 54 odst. 1 SpŘ je správní orgán oprávněn uložit osobě, která je vlastníkem nebo uživatelem určité věci, popř. má tuto věc u sebe, aby ji předložila správnímu orgánu nebo strpěla její ohledání na místě. Tuto povinnost ukládá správní orgán usnesením, které se oznamuje pouze osobě, již byla uložena. V případě, že existuje důvodná obava, že přístě nebude možno zamýšlený důkaz ohledáním provést buď vůbec, nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně očekávat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, bude správní orgán postupovat podle ustanovení § 138 SpŘ upravujícího institut zajištění důkazu.

V souladu s ustanovením § 54 odst. 3 SpŘ vyrozumí správní orgán o ohledání věci na místě (neformálním úkonem podle části čtvrté správního řádu) též osobu, která je oprávněna s předmětem ohledání nakládat, nejedná-li se o osobu, které byla usnesením uložena povinnost strpět ohledání věci na místě.

Ohledání nelze provést nebo může být osobou uvedenou v odstavci 1 odepřeno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít.

⁵⁰ Nejvyšší správní soud v této věci konstatuje: „Znalci se ve správním nebo soudním řízení přibírají k tomu, aby jednak pozorovali skutečnosti, jejichž poznání předpokládá zvláštní odborné znalosti, jednak z takovýchto pozorování vyvozovali znalecké úsudky (posudky). Znalci se však nepřibírají, aby sdělovali úřadu nebo soudu své názory a úsudky o otázkách rázu právního nebo o otázkách, k jejichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí, nýbrž stačí, s ohledem na povahu okolností případu, běžná soudcovská zkušenost a znalost. Ve správním řízení vedle toho platí, že se znalec nepřibírá též tehdy, pokud správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi či si může opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu (srov. § 56 správního řádu z roku 2004). (JUD174979CZ)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010 čj. 1 Afs 71/2009 - 113, č. 2313/2011 Sb. NSS) Je tedy nezbytné,

Odbornými znalostmi, které (za předpokladu kumulativního splnění obou výše uvedených podmínek) odůvodňují přiřazení znalce, mohou být kupříkladu znalosti k provedení kvalifikovaného odhadu ceny drahých kovů nebo kamenů, pakliže je provedení takového odhadu nezbytné pro posouzení, jestli veřejný funkcionář splnil svou oznamovací povinnost ve smyslu § 10 odst. 1 a odst. 2 písm. d) nebo § 11 odst. 2 písm. a) StřZáj a na základě toho (mimo jiné) rozhodnout, jestli spáchal přešupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj. V popsáném případě by správní orgán mohl přiřadit znalce v oboru „drahé kovy a kameny“.

- **Důkaz výsledkem obviněného**

Z povahy věci vyplývá, že výsledek obviněného se bude zásadně provádět v rámci ústního jednání. Za účelem nalezení materiální pravdy v řízení o odpovědnosti za spáchání přešupku může správní orgán provést výsledek obviněného ze spáchání přešupku. Výsledek obviněného ze spáchání přešupku provede správní orgán vždy, když je to nutné k uplatnění práv tohoto obviněného⁵¹.

Obviněný má podle § 82 odst. 2 PřesZ právo nevypovídat; o tom musí být správním orgánem před začátkem výsledku poučen.⁵² Správní orgán tedy nesmí obviněného nutit k výpovědi nebo doznání. Zákaz nucení obviněného k výpovědi nebo doznání je jedním z prostředků zajištění práva obviněného na obhajobu a šířeji na spravedlivý proces. Obviněný nemůže být proto právně postižitelný za nepravdivou výpověď, s výjimkou případů, kdy touto výpovědí spáchá jiný trestný čin nebo přešupek [např. přešupek nepravdivého obvinění z přešupku podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) bodu 2 PřesNěkt].

Ze zákazu nucení k výpovědi nebo doznání vyplývá rovněž zákaz kladení *sugestivních* (tj. návodných) nebo *kapciózních* (tj. klamavých či zavádějících) otázek (k tomu viz výše Důkaz svědeckou výpovědí). Prostřednictvím takto koncipovaných otázek by totiž obsah odpovědi obviněného mohl být směřován proti jeho vůli k cílům stanoveným vyslychajícím. Používání *sugestivních* či *kapciózních* otázek při výsledku je samozřejmě rovněž neslučitelné s požadavkem na nalezení materiální pravdy.

2. 2. 8. Ústní jednání

Institut ústního jednání představuje výjimku ze zásady písemnosti správního řízení.

Ustanovení § 80 odst. 2 PřesZ stanoví **obligatorní důvody, kdy je správní orgán povinen nařídít ústní jednání.**

aby před vlastním přiřazením znalce správní orgán posoudil, zda předmětnými odbornými znalostmi disponuje, či nikoliv, resp. zda si odborné posouzení může opatřit od jiného správního orgánu.

⁵¹ Těmito právy jsou zejména právo podávat návrhy po celou dobu řízení podle ustanovení § 36 odst. 1 SpŘ, dále právo vyjádřit své stanovisko v řízení ve smyslu ustanovení § 36 odst. 2 SpŘ, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí, právo klást otázky jiným účastníkům řízení, svědkům a znalcům podle ustanovení § 82 odst. 3 PřesZ apod.

⁵² Nepoučení obviněného o právu nevypovídat, stejně jako i nesplnění povinnosti zdržet se nucení obviněného k výpovědi nebo doznání, může mít za následek nepoužitelnost důkazů takto získaného. Provádět výsledek obviněného je taktéž zakázáno za stejných podmínek, jako je zakázáno provádět výsledek svědka.

Obviněný může požádat správní orgán (jak I., tak i II. stupně), **aby nařídil ústní jednání**. Správní orgán obviněným vznesenému požadavku na nařízení ústního jednání vyhoví tehdy, jestliže na základě svého správního uvážení shledá, že **nařízení ústního jednání je nezbytné k uplatnění práv obviněného** (jde např. o možnost přímé konfrontace svědků obviněným).⁵³ O právu požádat o nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen (zákon explicitně nestanoví formu tohoto poučení, lze však doporučit, aby se tak dělo písemnou formou).⁵⁴

Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, jestliže na základě svého uvážení dospěje k závěru, že nařízení ústního jednání je nezbytné pro zjištění stavu věci.⁵⁵

PřesZ ani SpŘ explicitně nestanoví povinnost správního orgánu nařídít ústní jednání při provádění dokazování ve věci odpovědnosti za spáchání přestupku. Z argumentace v judikatuře však vyplývá, že **provádět důkazy ve věci odpovědnosti za spáchání přestupku je možné pouze v rámci ústního jednání, bylo-li nařízeno** (tj. je-li to nezbytné či efektivní).⁵⁶

Podle § 80 odst. 4 PřesZ správní orgán předvolává účastníky řízení k ústnímu jednání. Podle ustanovení § 59 SpŘ tak činí písemně a doručuje do vlastních rukou.⁵⁷ Ústní jednání se přitom koná zásadně za přítomnosti obviněného. **Bez účasti obviněného lze konat ústní jednání pouze tehdy, jestliže byl tento řádně předvolán a souhlasí s konáním řízení bez vlastní přítomnosti** (souhlas musí být učiněn prokazatelným způsobem, nejlépe písemně; v případě

⁵³ Uvedené oprávnění obviněného představuje konkretizaci zásady součinnosti s účastníky řízení zakotvené v ustanovení § 4 odst. 4 SpŘ, podle které „[s]právní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“. Ustanovení § 80 odst. 1 PřesZ je samozřejmě ve vztahu speciality k ustanovení § 49 odst. 1 větě první SpŘ, podle kterého [ú]stní jednání nařídí správní orgán v případech [...] jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.“

⁵⁴ Pokud správní orgán (na základě posouzení konkrétních okolností případu) neshledá, že by nařízení ústního jednání bylo nezbytné k uplatnění práv obviněného, návrh na nařízení ústního jednání zamítne usnesením, které se označuje pouze obviněnému (nejedná se o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, je tedy možné se proti němu odvolat).

⁵⁵ Správní orgán je totiž podle zásady vyhledávací zakotvené v § 50 odst. 3 SpŘ „povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“.

⁵⁶ Kupříkladu Nejvyšší správní soud (jakkoli toto rozhodnutí bylo přijato za účinnosti staré právní úpravy a vztahuje se k soudnímu jednání, závěr z něj plynoucí je relevantní rovněž pro správní řízení ve věci odpovědnosti za spáchání přestupku za účinnosti stávající právní úpravy) pro případ, kdy byly provedeny „[...] některé důkazy mimo ústní jednání s odkazem na § 51 odst. 2 [SpŘ], aplikoval na řízení právní normu, která na přestupkové řízení nedopadá, neboť úprava přestupkového řízení je *lex specialis* k obecné úpravě správního řízení podle správního řádu. Povinnost projednat přestupek při ústním jednání by konec konců nebyla dotčena ani obecným ustanovením § 49 [SpŘ] neboť to předpokládá ústní jednání vždy, kdy tak stanoví zákon, což zákon o přestupcích činí. Není nadto ani příliš srozumitelná argumentace soudu i správních orgánů, pokud tvrdí, že stěžovateli byla zachována možnost se výslechu uvedených svědků i mimo ústní jednání zúčastnit. Tímto způsobem se totiž z provádění dokazování mimo ústní jednání a z dokazování při ústním jednání stává zákonodárcem nepředpokládaný nelogický hybrid, neboť smyslem provádění důkazů mimo ústní jednání je vytvořit alternativu ústního jednání tam, kde posledně zmiňované není z jakéhokoli důvodu nezbytné či efektivní.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009 čj. 2 As 60/2008)

⁵⁷ V souladu s ustanovením § 49 odst. 1 SpŘ uvědomí správní orgán účastníky řízení o ústním jednání nejméně s pětidenním předstihem, nehrozí-li ovšem nebezpečí z prodlení. Ustanovení § 4 odst. 3 SpŘ stanoví, že [s]právní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.“ S ohledem na konkrétní okolnosti konkrétního případu tedy může dojít k situaci, kdy správní orgán bude muset uvědomit účastníky řízení o ústním jednání s delším než pětidenním předstihem.

ústně učiněného souhlasu je třeba o této skutečnosti sepsat protokol ve smyslu § 18 odst. 1 SpŘ⁵⁸). Ústní jednání lze bez účasti obviněného konat také v případě, kdy se obviněný na předvolání nedostavil, a to bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu. Omluva obviněného je podáním ve smyslu § 37 SpŘ.

2. 2. 9. Uplatnění zásady součinnosti s účastníky řízení

Podle § 36 odst. 1 SpŘ jsou účastníci řízení oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Účastníci řízení mají podle § 36 odst. 2 SpŘ rovněž právo vyjádřit v řízení své stanovisko.

Pokud o to požádají, poskytne správní orgán účastníkům informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak. Před vydáním rozhodnutí pak musí být účastníkům podle § 36 odst. 3 SpŘ dána možnost vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí.

Podle § 38 odst. 1 SpŘ mají účastníci řízení a jejich zástupci též právo nahlížet do spisu⁵⁹, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. S právem nahlížet do spisu je podle § 38 odst. 4 SpŘ spojeno právo činit si výpisy, jakož i právo, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Podle § 38 odst. 5 SpŘ rozhoduje správní orgán o odepření určité osobě nahlížet do spisu nebo jeho části formou usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

2. 2. 10. Zastavení řízení

Jestliže v průběhu řízení odpadne důvod vedení řízení nebo nastane jiná skutečnost odůvodňující zastavení řízení, správní orgán řízení zastaví.

Obecnou úpravu institutu zastavení řízení obsahuje § 66 SpŘ. Pro případ přestupků existuje speciální úprava institutu zastavení řízení v § 86 PřesZ.

- Jestliže přestupkový orgán dospěje k závěru, že **k jednání, které je předmětem zahájeného řízení** o přestupku, vůbec **nedošlo**, pak v souladu s § 86 odst. 1 písm. a) PřesZ usnesením řízení zastaví.

Stejně bude správní orgán postupovat rovněž v případě, kdy nemá důvod domnívat se, že k předmětnému jednání nedošlo, ale **je zřejmé, že daným jednáním nemohl být spáchán přestupek**. Buď proto, že **nejsou naplněny formální znaky skutkové podstaty přestupku** nebo proto, že **předmětné jednání nelze považovat za (dostatečně) společensky škodlivé**.

- Další případ, kdy přestupkový orgán zastaví zahájené řízení o přestupku, představuje případ podle § 86 odst. 1 písm. f) a g) PřesZ, tedy jestliže **obviněný nemá způsobilost být pachatelem přestupku, ze kterého byl obviněn**. Zjistí-li přestupkový orgán

⁵⁸ V případě telefonicky uděleného souhlasu by bylo nezbytné učinit o tomto úřední záznam do spisu.

⁵⁹ Podle ustanovení § 38 odst. 2 SpŘ umožní správní orgán nahlédnout do spisu rovněž jiným osobám než účastníkům řízení, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Z práva účastníka řízení nahlížet do spisu lze *a simili* dovodit, že právní zájem na nahlížení do spisu orgánu příslušného k projednání přestupku má rovněž osoba, na kterou bylo podáno oznámení přestupku, ale řízení ve věci ještě zahájeno nebylo. Důvody jsou obdobné těm, pro které správní řád přiznává právo nahlížet do spisu účastníkovi řízení, totiž možnost získat informace o skutečnostech, které mají potenciál zasáhnout do jeho práv.

v rámci řízení o přestupku tuto skutečnost, zahájené řízení usnesením [které se v případě důvodů podle § 86 odst. 1 písm. f) PřesZ pouze poznamenává do spisu] zastaví.

V případě důvodů nezpůsobilosti osob podezřelých ze spáchání přestupku být subjektem (jakéhokoli) přestupku k zastavení řízení dochází na základě § 86 odst. 1 písm. f) PřesZ (nedovršení patnácti let věku) a § 86 odst. 1 písm. g) PřesZ (nepříčetnost).

- Jestliže přestupkový orgán během řízení o přestupku dospěje k závěru, že **obviněný skutek nespáchal** (např. proto, že jej spáchala jiná osoba), zahájené řízení usnesením zastaví podle § 86 odst. 1 písm. b) PřesZ.

V souladu se zásadou *in dubio pro reo*, z níž vyplývá, že **nedokázaná vina** (příčemž dokázána musí být nad jakoukoli *důvodnou* pochybnost) **má stejné právní důsledky jako prokázaná nevina**, přestupkový orgán zahájené řízení usnesením zastaví také tehdy, jestliže spáchání skutku, který je předmětem řízení, nebylo obviněnému prokázáno [§ 86 odst. 1 písm. c) PřesZ].

Na rozdíl od případu podle § 86 odst. 1 písm. a) PřesZ v situaci podle § 86 odst. 1 písm. b) a c) PřesZ není přítomna důvodná pochybnost o tom, že se předmětné jednání stalo, ani že je přestupkem.

- **Procesní exempce** (tj. vynětí z procesně-právní pravomoci orgánů ČR) určité osoby, která je důvodně podezřelá ze spáchání přestupku, týká-li se její *procesní exempce* stíhání za přestupek, představuje další případ, kdy je správní orgán povinen zahájené řízení usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, zastavit.

Pokud bylo zastaveno řízení o přestupku z důvodu *procesní exempce*, pak v případě, že obviněný přestal být osobou požívající výsad a imunit podle mezinárodního práva nebo podle zvláštního zákona a pakliže nejsou dány jiné důvody zastavení řízení, správní orgán (znovu) řízení zahájí.

- Důvod zastavení řízení pro zánik odpovědnosti za spáchání přestupku podle § 86 odst. 1 písm. h) PřesZ je dán v případě uplynutí promlčecí doby a vyhlášením amnestie. Speciální důvod zastavení řízení pro zánik odpovědnosti za spáchání přestupku představuje smrt fyzické osoby – obviněného z přestupku [§ 86 odst. 1 písm. k) PřesZ].
- Přestupkový orgán je povinen zahájené řízení usnesením zastavit též v případě, kdy se dozvěděl o přítomnosti **překážky řízení *rei iudicatae*** (tj. překážky věci pravomocně rozhodnuté), nebo **překážky *litis pendentis*** (tj. překážky současně probíhajícího řízení). Překážka *rei iudicatae* jako důvod zastavení řízení je dána v § 86 odst. 1 písm. j) a l) PřesZ, překážka *litis pendentis* v § 86 odst. 1 písm. i) a § 86 odst. 4 (pro trestní řízení) PřesZ.
- **Zastavení řízení z důvodů podle § 86 odst. 1 písm. m) a n) PřesZ** (správní orgán v průběhu řízení zjistí, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku a tento souhlas nebyl dán nebo byl vzat zpět) **nebude v případě přestupků na úseku střetu zájmů přicházet v úvahu.**
- **Fakultativní zastavení řízení z důvodu bezvýznamnosti správního trestu, který lze za daný přestupek uložit, vedle trestu, jenž byl podezřelému za spáchání daného přestupku již uložen v trestním řízení za jiný skutek, je pak upraveno v § 86 odst. 5 PřesZ.**

2. 2. 11. Společné řízení

Podle § 88 odst. 1 PřesZ se „[s]polečné řízení [...] vede v tom případě, kdy určitá osoba je podezřelá ze spáchání více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení povinností ve stejné oblasti veřejné správy [jako např. působnost státní správy na úseku střetu zájmů], k jejichž projednávání je příslušný týž správní orgán [např. týž obecní úřad obce s rozšířenou působností v případě přestupků podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj].“

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj nepodá oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj, tzv. vstupní oznámení, čímž naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj. Dále neučiní oznámení podle § 8 odst. 1 StřZáj, a tím naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. d) StřZáj. Kromě toho ještě oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj podá se zjevně nepřesnými, neúplnými nebo nepravdivými údaji, čímž naplní skutkovou podstatu podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj. Žádný z uvedených tří přestupků nebyl spáchán až po zahájení řízení o některém ze zbývajících přestupků. K projednání všech tří přestupků, jež spáchala jedna a tatáž osoba, tj. předmětný veřejný funkcionář, je příslušný týž správní orgán, tj. úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu má daný veřejný funkcionář (trvalý) pobyt.

Všechny tři skutkové podstaty předmětných přestupků se týkají porušení povinností ve stejné oblasti veřejné správy, tj. výkonu veřejné správy na úseku střetu zájmů. Jsou tedy naplněny všechny podmínky pro to, aby uvedené přestupky byly projednány ve společném řízení podle § 88 odst. 1 PřesZ. V praxi je nezbytné v takovém případě dávat rovněž pozor na rozvrh práce jednotlivých oprávněných úředních osob, aby v případě, kdy má proběhnout společné řízení, neprobíhala dvě oddělená řízení jen proto, že oznámení o jednotlivých skutcích bylo přiděleno jiné oprávněné úřední osobě.

Společné řízení se podle § 88 odst. 2 PřesZ vede rovněž v tom případě, kdy došlo ke spáchání přestupků,

- **jichž se mělo dopustit více podezřelých, tj. nejméně dva,**
- **tyto přestupky spolu souvisejí a jejich skutková podstata se týká porušení povinností ve stejné oblasti veřejné správy (v našem případě přestupků podle StřZáj)**
a
- **k jejich projednání je příslušný týž správní orgán.**

PŘÍKLAD Dva veřejní funkcionáři, kteří se oba budou spolupodílet na rozhodování o změně územního plánu, mají každý podíl v jedné obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem. Zamýšlená změna územního plánu může zhodnotit nemovitosti ve vlastnictví obchodní korporace ovládané onou obchodní korporací, v níž oba veřejní funkcionáři mají majetkový podíl. Z uvedeného důvodu oba veřejní funkcionáři po vzájemné dohodě poruší svou oznamovací povinnost a podíl v dané obchodní korporaci neuvedou v oznámení o majetku [§ 10 odst. 2 písm. c) StřZáj]. Tím, že hlasovali o změně územního plánu obce, rovněž porušili svoji povinnost deklarovat osobní zájem na věci, tedy nesplnili oznamovací povinnost dle § 8 StřZáj (ve spojení s § 83 odst. 2 OZř).

V případě projednávání popsaného jednání jakožto přestupku podle § 23 odst. 1 písm. d) a e) StřZáj je dán důvod pro vedení společného řízení ve smyslu § 88 odst. 2 PřesZ.

Ustanovení § 88 odst. 3 PřesZ stanoví, že **přestupek spáchaný po zahájení řízení o jiném přestupku se ve společném řízení neprojednává.**

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj nepodá oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj, tzv. vstupní oznámení, čímž naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj. Dále neučiní oznámení podle § 8 odst. 1 StřZáj, a tím naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. d) StřZáj. O odpovědnosti za spáchání obou uvedených přestupků je zahájeno společné řízení. Poté veřejný funkcionář podá oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj se zjevně nepřesnými, neúplnými nebo nepravdivými údaji, čímž naplní skutkovou podstatu podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj.

Protože přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj byl spáchán až po zahájení řízení o přestupcích podle § 23 odst. 1 písm. f) a písm. d) StřZáj, nebude se těmito dvěma přestupky příslušný přestupkový orgán zabírat ve společném řízení, jakkoliv by jinak byly naplněny podmínky pro jeho konání.

K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze podle § 88 odst. 5 PřesZ jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení.

PŘÍKLAD Veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) StřZáj nepodá oznámení podle § 12 odst. 1 StřZáj, tzv. vstupní oznámení, čímž naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj. Dále neučiní oznámení podle § 8 odst. 1 StřZáj, a tím naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. d) StřZáj. Kromě toho ještě oznámení podle § 12 odst. 2 StřZáj podá se zjevně nepřesnými, neúplnými nebo nepravdivými údaji, čímž naplní skutkovou podstatu podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj. Žádný z uvedených tří přestupků nebyl spáchán až po zahájení řízení o některém ze zbývajících přestupků.

V uvedeném případě je dán důvod pro společné řízení (viz výše). Nicméně, z důvodu, že jednání, které mělo naplnit skutkovou podstatu podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, je v porovnání s jednáními, která měla naplnit skutkovou podstatu obou zbylých přestupků podstatně obtížněji prokazatelné (předpokládejme, že se porušení oznamovací povinnosti týkalo věcí movitých z kategorie starožitného nábytku a uměleckých děl), rozhodne správní orgán formou usnesení o vyloučení skutku, který měl naplnit skutkovou podstatu podle § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, ze společného řízení a jeho samostatném projednání.

2. 3. Rozhodnutí o přestupku, jeho náležitosti a vydání

2. 3. 1. Náležitosti rozhodnutí

Správní rozhodnutí obsahuje podle § 68 odst. 1 SpŘ tyto části:

VÝROKOVÁ ČÁST: Obecná úprava náležitostí výrokové části⁶⁰ rozhodnutí je uvedena v § 68 odst. 2 SpŘ. Speciální úprava náležitostí výrokové části rozhodnutí o spáchání přestupku je zakotvena v § 93 PřesZ.

⁶⁰ K rozlišení výrokové části od výroku (jež je užší součástí výrokové části) uvádí Nejvyšší správní soud následující: „[...] **výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 [správního řádu z roku 2004], kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupci; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání [...]); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí, a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návěti, odůvodnění,**

Náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku:

- **Označení hlavních účastníků řízení**

Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci, tedy uvedením jména, příjmení, data narození a místa trvalého pobytu, popřípadě jiného údaje podle zvláštního zákona (rodného čísla, čísla občanského průkazu apod.).

- **Popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání**

Jedná se o tzv. skutkovou větu (na rozdíl od tzv. věty právní, která cituje nebo parafrázuje relevantní právní ustanovení).⁶¹

- V případě správního trestání za více přestupků **počet a popis jednotlivých skutků, za něž je obviněný postižen**⁶²
- **Vyslovení viny**
- **Forma zavinění**

poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit „výrok“ jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy „rozhodl takto“ a „odůvodnění“) od „výrokové části rozhodnutí“, která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a, nabude-li právní moci, představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (obdobně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 [správního řádu z roku 2004] jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky [zvýrazněno námi]“. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005 čj. 3 Ads 21/2004)

Podle ustanovení § 68 odst. 2 SpŘ může výroková část obsahovat i více než jeden výrok. Výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. Podle Nejvyššího správního soudu musí „[v]edlejší ustanovení výroku (§ 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004) [...] splňovat zákonné nároky, které jsou na výrok rozhodnutí kladeny, tedy i odkaz na právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno“. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009 čj. 1 As 67/2009 - 64)

⁶¹ Nejvyšší správní soud k obsahu skutkové věty uvádí: „*Ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku [...] nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování k objasňované skutkové podstatě přestupku, a to tak, aby bylo zřejmé, že jde o závěr správního orgánu.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010 čj. 1 As 92/2009 - 65) K nezbytnosti dostatečné určitosti vymezení předmětu řízení (mj. s ohledem na zachování zásady ne bis in idem re) Nejvyšší správní soud pak judikoval, že „[v]ymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným“. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2008 čj. 2 As 34/2006)

⁶² Podle Nejvyššího správního soudu: „*Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti může být dána i tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku či odůvodnění rozhodnutí zřetelně nevyplývá počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008 čj. 3 As 51/2007)

- **Právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, zejm. právní kvalifikace skutku⁶³**

- **Druh a výměra správního trestu**

V případě využití institutu mimořádného snížení výměry pokuty je třeba uvést (a odůvodnit) i tuto skutečnost.

- **Lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění**

Ukládanou povinností může být např. zaplacení pokuty. Podle ustanovení § 46 odst. 2 PřesZ je pokuta splatná do třiceti dnů ode dne, kdy rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci. Správní orgán však může stanovit i jinou (delší či kratší) lhůtu.

- **Výrok o náhradě nákladů řízení**

PŘÍKLAD: Obviněný [...] (dále jen „obviněný“) **se uznává vinným úmyslným spácháním přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) StřZáj**, kterého se dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 12 odst. 1 StřZáj nepodal oznámení podle ustanovení § 9, § 10 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 1 StřZáj podle stavu ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce a ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy jej do registru oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech a závazcích (dále jen „registr oznámení“) zapsal [...], jakožto příslušný orgán právnické osoby uvedený v § 14a odst. 2 písm. k) StřZáj [...].

Za spáchání uvedeného přestupku **se obviněnému** na základě § 35 písm. b) a § 46 PřesZ a podle § 23 odst. 3 písm. a) StřZáj

u k l á d á

správní trest pokuty ve výši [...], která je splatná do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Platbu pokuty lze provést na účet správního orgánu [...], č. ú.: [...].

Podle § 95 PřesZ a § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, správní orgán dále **obviněnému**

u k l á d á

povinnost nahradit náklady řízení ve výši [...], a to do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Platbu nákladů řízení lze provést na účet správního orgánu [...], č. ú.: [...].

⁶³ Ve věci právních ustanovení, které je nutné ve výrokové části uvést, Nejvyšší správní soud konstatoval: „[...] správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017 čj. 4 As 165/2016) Uvedený judikát se týká zejména nutnosti uvést jak odkazující, tak odkazovanou normu, jakož i normy obsahující uloženou sankci.

ODŮVODNĚNÍ: V odůvodnění rozhodnutí (což se týká rovněž rozhodnutí o přestupku) se podle § 68 odst. 3 SpŘ uvedou 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 rozhodnutí.⁶⁴

Pro oblast správního trestání specifikuje dále Nejvyšší správní soud požadavky na odůvodnění rozhodnutí konstatováním, že „[p]rincipy právní jistoty pak vyžadují, aby ten, komu je ukládán trest, neměl naprosto žádnou pochybnost o tom, **jakými jednáními naplnil skutkovou podstatu deliktu, o jaký delikt se jedná a na základě jakých pravidel je mu ukládána sankce; pokud pak ohledně výše sankce existuje možnost správní úvahy, je povinností správního orgánu vyrovnat se v odůvodnění s podmínkami, které pro úvahu zákon stanoví, aby soud mohl posoudit, zda meze správní úvahy nebyly překročeny či dokonce zneužity.**“⁶⁵

POUČENÍ O OPRAVNÝCH PROSTŘEDCÍCH: V poučení se uvede, zda lze proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě tak lze učinit a který den je počátkem této lhůty (obecná odvolací lhůta, platná i pro odvolání o přestupku, činí podle ustanovení § 83 odst. 1 SpŘ 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí), dále který správní orgán je příslušný k řízení o odvolání a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

PŘÍKLAD: *Proti tomuto rozhodnutí je možné podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení, a to Krajskému úřadu [...] kraje prostřednictvím zdejšího Městského úřadu [...].*

⁶⁴ Podle Nejvyššího správního soudu je „[r]ozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovedl své závěry, [...] nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů“. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004 čj. 4 Azs 55/2003, č. 638/2005 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud dále specifikuje nároky na obsahovou stránku odůvodnění rozhodnutí takto: „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 rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a – v případě rozhodování o relativně neurčité sankci – jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí [pozn.: týká se řízení o opravném prostředku] bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006 čj. 4 As 58/2005)

Podle Nejvyššího správního soudu je „[...] funkcí odůvodnění správního rozhodnutí [...] zejména doložit správnost a nepochybně i zákonitost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. **Náležitě odůvodnění správního rozhodnutí má však vedle výše naznačené funkce i další rozměr, neboť podporuje smysluplný výkon práva na podání opravného prostředku; při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se správní orgán při posuzování dané věci řídil, lze totiž právo na podání odvolání, příp. rozkladu – ač není právně popřeno – reálně uplatnit jen stěží.**“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009 čj. 9 As 71/2008)

⁶⁵ Tyto požadavky Nejvyšší správní soud dovozuje z čl. 1 a dále čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něž je možno státní moc vykonávat pouze způsoby, které stanoví zákon, čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (zásada ne bis in idem), čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (o posuzování trestnosti činu z hlediska časové působnosti norem), čl. 6 odst. 2 cit. Evropské úmluvy upravující procesní požadavky na proces, v němž je komukoliv ukládána sankce za čin, který vnitrostátní předpisy subsumují pod pojem deliktu (ať už trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu). (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006 čj. 6 As 23/2005)

2. 3. 2. Vydání rozhodnutí

Vydáním rozhodnutí (týká se rovněž rozhodnutí o přestupcích) je podle § 71 odst. 2 SpŘ rozuměno:

- **předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení** podle § 19 SpŘ, popřípadě jiný úkon směřující k jeho doručení, provádí-li jej správní orgán sám; **na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí** slovy: „*Vypraveno dne:*“;
- **ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení** (§ 72 odst. 1 SpŘ);
- **odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy** k postupu podle § 19 odst. 3; **na písemnosti se tato skutečnost vyznačí** slovy: „*Vypraveno dne:*“.

Rozhodnutí o přestupcích vydá správní orgán bezodkladně. Pokud toto rozhodnutí nelze vydat bezodkladně, vydá je správní orgán podle § 94 PřesZ nejpozději **do šedesáti dnů ode dne zahájení řízení.**⁶⁶ Pro úplnost dodáváme, že lhůta 60 dnů je speciální pouze k návěti § 71 odst. 3 SpŘ, tj. může se dále prodloužit v případech uvedených v § 71 odst. 3 písm. a) a b) SpŘ. Jde-li tedy např. o zvlášť složitý případ, činí lhůta pro vydání rozhodnutí o přestupku až 90 dnů.

Lhůta pro vydání rozhodnutí neběží, jestliže je řízení přerušeno.

2. 3. 3. Oprava zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí

Podle § 70 SpŘ provede správní orgán, který rozhodnutí vydal, na požádání účastníka řízení nebo z moci úřední usnesením opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení daného rozhodnutí. Jestliže se oprava týká výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí, což představuje první úkon správního orgánu ve věci opravy výroku daného rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.⁶⁷

PŘÍKLAD: V písemném vyhotovení rozhodnutí byl v odůvodnění několikrát chybně označen akademický titul účastníka řízení, konkrétně místo titulu „*Ing.*“ Byl chybně uveden titul „*Mgr.*“

⁶⁶ Považujeme za vhodné upozornit v této souvislosti na rozsudek Krajského soudu v Brně, který se vyjádřil k povaze lhůty pro vydání rozhodnutí (uvedený judikát je aplikovatelný rovněž na speciální ustanovení podle nové právní úpravy, tj. lhůtu podle ustanovení § 94 PřesZ). „*Lhůta pro vydání správního rozhodnutí, která je zakotvena v § 71 odst. 3 [správního řádu z roku 2004], je lhůtou toliko pořádkovou. Samotné nedodržení této lhůty nemůže být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem.*“ (KS v Brně 9 A 128/2010-33) Správní řízení, řízení o přestupcích nevyjímaje, je ovládáno zásadou rychlosti ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 SpŘ, nicméně, jak konstatoval též Nejvyšší správní soud, „*[r]ychlost a hospodárnost samozřejmě nesmí být na újmu přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci, v jehož rámci správní orgán umožňuje fyzickým i právnickým osobám, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004 čj. 2 A 11/2002, č. 463/2005 Sb. NSS)

⁶⁷ Institut opravy zřejmých nesprávností v písemném odůvodnění rozhodnutí podle § 70 správního řádu z roku 2004 lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení naopak nelze měnit vlastní obsah rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS).

Na požádání účastníka řízení (nebo z moci úřední) správní orgán, který rozhodnutí vydal, provedl (poté, co záležitost ověřil) opravu chybně uváděného titulu účastníka řízení z „Mgr.“ na „Ing.“ jakožto opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 70 SpŘ.

PŘÍKLAD: V písemném vyhotovení rozhodnutí došlo ve výroku rozhodnutí k písařské chybě, v jejímž důsledku bylo místo „*správní trest pokuty ve výši [...]*“, uvedeno „*správní test pokuty ve výši [...]*“.

Z moci úřední (nebo na požádání účastníka řízení) vydá správní orgán, který rozhodnutí s uvedenou chybou vydal (poté, co záležitost ověřil), opravné rozhodnutí, ve kterém již bude správně uvedeno „*správní trest pokuty ve výši [...]*“. Uvedenou opravu této zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení původního rozhodnutí provedl správní orgán vydáním nového rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 70 věty druhé SpŘ, protože se oprava týkala výroku původního rozhodnutí.

PŘÍKLAD: V písemném vyhotovení rozhodnutí, kterým byl obviněný uznán vinným spácháním přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) StřZáj, chybí výrok o náhradě nákladů řízení.

V uvedeném případě se nejedná o zřejmou nesprávnost v písemném vyhotovení rozhodnutí. Uvedenou vadu výrokové části rozhodnutí proto nelze opravit postupem podle ustanovení § 70 věty druhé SpŘ.

2. 4. Nepřípustnost rozhodnutí o přestupcích na úseku střetu zájmů ve formě příkazu

UPOZORNĚNÍ: Ustanovení § 23 odst. 5 StřZáj zapovídá, aby byly přestupky podle § 23 odst. 1 písm. e) a f) a odst. 2 písm. b) StřZáj, resp. všechny přestupky podle § 23 odst. 1 a 2 StřZáj projednány v příkazním řízení, tedy aby o nich bylo rozhodnuto ve formě příkazu ve smyslu § 90 odst. 1 PřesZ nebo příkazu na místě podle § 91 PřesZ. Uvedený zákaz platí bezvýjimečně. Tudíž v případě prokázání spáchání přestupku musí správní orgán rozhodnout o vině a trestu (buť ve formě napomenutí, není-li tento druh správního trestu vyloučen), včetně rozhodnutí o nákladech řízení v minimální paušální výši 1 000 Kč.

2. 5. Náklady řízení

Problematikou náhrady nákladů řízení o přestupcích se zabývá úprava Hlavy VIII části třetí PřesZ, a to § 95. Subsidiárně je použitelná obecná úprava v ustanovení § 79 SpŘ.

2. 5. 1. Pojem nákladů řízení

Podle ustanovení § 79 odst. 1 SpŘ jsou náklady řízení „[...]zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování.“ (§ 79 odst. 1 SpŘ). Svě náklady si nese správní orgán (příp. též dotčený orgán) a své náklady si nese účastník, uvedené platí, pokud zákon nestanoví jinak.

Hrazení hotových výdajů a ušlého zisku jiným osobám (§ 79 odst. 4 SpŘ)

Prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 520/2005 Sb., stanoví rozsah, v němž správní orgán hradí hotové výdaje a ušlý výdělek jiným osobám, zejména v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka a s opatrováním podkladů pro vydání rozhodnutí. Nárok na tuto náhradu nákladů musí být danou osobou u správního orgánu uplatněn v prekluzivní lhůtě 8 dnů od jejich vzniku.

2. 5. 2. Způsob stanovení nákladů řízení v případě řízení ve věcech přestupku

Podle ustanovení § 79 odst. 5 věty první SpŘ uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Řízení vyvolané porušením právní povinnosti účastníka řízení je rovněž řízení o odpovědnosti za přešupek, ve kterém byl tento účastník uznán vinným ze spáchání přestupku. Pro tento případ existuje speciální úprava v ustanovení § 95 odst. 1 věta první PřesZ, podle níž obviněnému, který byl uznán vinným spácháním přestupku, uloží správní orgán povinnost nahradit náklady paušální částkou. Podle ustanovení § 79 odst. 5 věty druhé SpŘ stanoví „[p]rováděcí právní předpis [...] výši paušální částky nákladů řízení a výši paušální částky nákladů řízení ve zvláště složitých případech nebo byl-li přibrán znalec“. Tímto prováděcím právním předpisem je vyhláška č. 520/2005 Sb.

Paušální částka nákladů řízení účastníka uznaného vinným spácháním přestupku

Podle ustanovení § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. činí „[p]aušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti [tedy rovněž pachatel přestupku podle StřZáj], [...] 1 000 Kč“.

Náhrada nákladů na opatřování údajů z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede (§ 79 odst. 7 SpŘ)

Podle ustanovení § 6 odst. 2 SpŘ platí, že pokud lze údaje potřebné pro správní řízení (v našem případě pro projednávání přestupků podle StřZáj) získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je správní orgán povinen jejich obstarání zajistit. Náklady na opatřování těchto údajů tvoří, podle ustanovení 79 odst. 7 SpŘ, hotové výdaje správního orgánu zvýšené o částku odpovídající správním poplatkům, které by byla povinna zaplatit dotčená osoba, která o opatření údajů požádala, kdyby si je opatřovala sama. Uvedené náklady platí dotčená osoba, která o opatření daných údajů požádala.

Navýšení paušální částky v případech zvláště složitých (§ 6 odst. 2 vyhlášky č. 520/2005 Sb.)

Ve zvláště složitých případech se paušální částka (1 000 Kč) zvyšuje o částku 2 500 Kč (celková částka nákladů řízení v tomto případě bude tedy činit 3 500 Kč). Definice zvláště složitého případu není nikde ve SpŘ, ani ve vyhlášce č. 520/2005 Sb., uvedena. Nicméně, v ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) SpŘ je jako jeden z důvodů, pro který lze 30denní, resp. v případě přestupkového řízení 60denní lhůtu od zahájení řízení, ve které je třeba vydat rozhodnutí, prodloužit o dalších až 30 dnů, uvedeno, že jde o zvláště složitý případ. Z uvedeného vyplývá, že o zvláště složitý případ ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 vyhlášky č. 520/2005 Sb. půjde (mimo jiné) tehdy, jestliže lhůtu pro vydání rozhodnutí bylo třeba prodloužit ve smyslu ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) SpŘ, a to z důvodu, že jde o zvláště složitý případ.

Navýšení paušální částky v případě přibrání znalce (§ 6 odst. 2 vyhlášky č. 520/2005 Sb.)

Paušální částka se navyšuje rovněž v případě přibrání znalce. V případě, že dojde k přibrání znalce ve zvláště složitém případě, navyšuje se paušální částka pouze z důvodu přibrání znalce, a ne již z důvodu, že jde o zvláště složitý případ. Pokud bylo přibráno více znalců, navýšené částky za přibrání znalce se sčítají. V takovém případě však smí být paušální částka navýšena maximálně do celkové sumy 10 000 Kč (vzhledem k tomu, že výše paušální částky je 1 000 Kč, navýšení z důvodu přibrání více znalců může činit maximálně 9000 Kč; tedy 1 000 Kč za paušál + 9000 Kč za více znalců = 10 000 Kč, což je maximum).

Možnost snížení výše paušální částky (§ 79 odst. 5 věta třetí SpŘ)

Na požádání účastníka řízení, kterému byla uložena povinnost platit náhradu nákladů řízení paušální částkou (např. pachatele přestupku podle StřZáj), může správní orgán z důvodů hodných zvláštního zřetele (takovými důvody může být např. obtížná sociální situace účastníka řízení a osob odkázaných na jeho vyživovací povinnost) výši paušální částky snížit. Na toto snížení paušální částky není pochopitelně právní nárok, nicméně správní orgán postupuje při správním uvážení, jestli (a v jakém rozsahu) vyhovět účastníkovu návrhu na snížení paušální částky v souladu se základními zásadami správního řízení, zejména ustanovení § 2 odst. 2 a 4 SpŘ.

Požádat o snížení částky je možné do okamžiku, než je vydáno prvostupňové rozhodnutí (respektive je možné žádat i v odvolacím řízení⁶⁸). Nicméně sám SpŘ nezakazuje žádat o snížení nákladů i dodatečně⁶⁹. SpŘ neumožňuje od paušální částky upustit zcela, bude proto nutné vždy alespoň symbolickou částku vyměřit. Vyhláška zároveň přikazuje ve zvláště složitých případech či ve vyjmenovaných situacích při přibrání znalce paušální náhradu zvýšit, maximálně však do výše 10 000 Kč.

Náhrada nákladů řízení a příkazní řízení (§ 150 odst. 4 věta druhá SpŘ)

Při vydání příkazu (§ 90 PřesZ) nebo příkazu na místě (§ 91 PřesZ), který je prvním úkonem v řízení, nelze s ohledem na obecnou úpravu příkazního řízení podle ustanovení § 150 odst. 4 věty druhé SpŘ uložit náhradu nákladů řízení.

Ukládání nákladů řízení v případě společného řízení

Uvedenou problematikou se zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Z jeho závěru (závěr č. 44 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006) vyplývá, že v případě řízení o přestupku, které se týká jednotlivých osob (tak je tomu např. v případě přestupků podle StřZáj), tj. o jednotlivých osobách, o kterých se vede společné řízení, lze konat řízení samostatně, náklady řízení se ve společném řízení budou ukládat každé z těchto osob samostatně ve výši paušální částky.

Výrok o náhradě nákladů řízení [§ 93 odst. 1 písm. i) PřesZ]

Výroková část rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, obsahuje mj. výrok o náhradě nákladů řízení.

Podle závěru poradního sboru ministra vnitra ke SpŘ č. 42 ze dne 18. 9. 2006 paušální částku o nákladech řízení lze stanovit rovněž po přijetí meritorního rozhodnutí, tedy dodatečně, pokud možno by se tak ovšem mělo dít bez zbytečného odkladu a nejpozději do právní moci rozhodnutí ve věci. Stanovit tuto částku dodatečně po delší době by podle poradního sboru

⁶⁸ Jak uvádí Ministerstvo vnitra v materiálu „Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“, dostupném na <http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>: „(...) pokud v rámci řízení o přestupku obviněný uvede, že následně doloží listiny k prokázání existence případu zvláštního zřetele hodného. Správní orgán by měl v takovém případě obviněnému stanovit lhůtu pro doložení avizovaných listin, nikoliv čekat, až je obviněný sám doloží.“

⁶⁹ K tomu blíže komentář k § 79 odst. 5 SpŘ: „Vzhledem k tomu, že správní řád neupravuje, kdy je možné požádat o snížení paušální částky náhrady nákladů, mělo by to být možné jak před jejím uložením, tak dodatečně“. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 504.

nebylo správné s ohledem na princip právní jistoty, jakož i další základní zásady správního řízení (zejm. § 2 odst. 2 a 3 SpŘ).

Zrušení rozhodnutí o přestupku jiným orgánem veřejné moci (§ 95 odst. 1 věta druhá PřesZ)

Pokud bylo rozhodnutí, kterým byl účastník uznán vinným ze spáchání přestupku, zrušeno jiným orgánem veřejné moci (např. soudem v rámci správního soudnictví) a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán účastníkem nahrazené náklady řízení tomuto účastníku vrátí.

Hrazení tzv. vícenákladů (§ 79 odst. 6 SpŘ)

Správní orgán může tomu, kdo porušením své povinnosti způsobil vznik nákladů řízení, které by jinak nebyly vznikly, uložit povinnost k jejich náhradě.

Výběr náhrady nákladů řízení (§ 79 odst. 8 SpŘ)

Náhradu nákladů řízení vybírá správní orgán, který ji uložil. V řízení o uložení povinnosti, k jejíž exekuci je správní orgán příslušný, je exekučním úřadem správní orgán, který náhradu nákladů uložil.

Rozpočtové určení náhrady nákladů řízení (§ 79 odst. 8 věta druhá SpŘ)

Náhrada nákladů řízení je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který náhradu nákladů uložil.