

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Pokuty

Předkládá: Václav Čechura

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Pokuty“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni 24. 3. 2014

Václav Čechura

Poděkování

Rád bych zde poděkoval vedoucímu bakalářské práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za jeho rady a čas, který mi věnoval při řešení dané problematiky.

Obsah

Úvod.....	3
1 Pokuta – vymezení pojmu.....	4
1.1 Zásady ukládání pokut.....	5
1.2 Výše pokut.....	6
2 Přestupek a jeho trestání.....	8
2.1 Vymezení pojmu přestupek.....	8
2.2 Znaky přestupku.....	9
2.3 Sankce za přestupek.....	10
2.3.1 Napomenutí.....	11
2.3.2 Pokuta.....	11
2.3.3 Zákaz činnosti.....	12
2.3.4 Propadnutí věci.....	13
2.3.5 Zákaz pobytu.....	14
2.4 Ochranná opatření.....	15
2.4.1 Omezující opatření.....	15
2.4.2 Zabrání věci.....	16
3 Pokuta v blokovém řízení.....	16
3.1 Podmínky blokového řízení.....	16
3.2 Orgány oprávněné k blokovému řízení.....	19
3.3 Druhy pokutových bloků.....	20
3.4 Náležitosti pokutových bloků.....	21
3.5 Chyby v blokovém řízení.....	22
3.5.1 Nesprávně vyplněný pokutový blok.....	23
3.5.2 Chybějící podpis na pokutovém bloku.....	24
3.5.2.1 Chybějící podpis přestupce.....	24
3.5.2.2 Chybějící podpis oprávněné úřední osoby.....	26
3.5.3 Nesplnění podmínek blokového řízení.....	27
3.6 Opravné prostředky proti uložení pokuty v blokovém řízení.....	27
3.6.1 Přezkumné řízení.....	28
3.6.1.1 Přezkumné řízení v řízení blokovém.....	30
3.6.2 Obnova řízení.....	30

3.6.2.1	Obnova řízení – vymezení.....	30
3.6.2.2	Obnova řízení v blokovém řízení.....	32
4	Pořádková pokuta dle správního řádu.....	34
4.1	Zajišťovací prostředky.....	35
4.2	Pořádkové delikty.....	36
4.3	Výše pořádkových pokut.....	38
4.4	Rozhodnutí o pořádkové pokutě.....	39
	Závěr.....	40
	Resumé.....	42
	Přehled použitých pramenů.....	43

Úvod

Téma mojí bakalářské práce zní „Pokuty“. Tento pojem jistě vyvolává spoustu reakcí, které můžou zpochybňovat smysl tohoto institutu. Vzhledem ke svému zaměstnání se s takovými reakcemi setkávám prakticky každý den. Jsem zaměstnán u Městské policie Plzeň jako strážník. Jelikož jedním z mnoha oprávnění této profese je i možnost ukládání pokut v blokovém řízení, rozhodl jsem se právě pro toto téma. Proto si v této práci kladu za svůj cíl za pomoci odborné literatury a soudní judikatury vysvětlit a objasnit tento pojem. Zároveň se pokusím do bakalářské práce zapracovat postřehy a zkušenosti tak, jak vyplývají z praxe.

Vzhledem k obsáhlosti tématu a účelu této bakalářské práce, není možné věnovat se podrobně všem druhům pokut, které existují. Zaměřím se tedy v první části bakalářské práce hlavně na vysvětlení pojmu pokuta, smyslu této sankce a základní principy jejího ukládání.

Vymezím pojem přestupek a jeho formální a materiální znaky. Následně popíši základní náležitosti ukládání sankcí za spáchané přestupky, a to s cílem vymezit postavení sankce „pokuta“ ve vztahu k ostatním sankcím, jež je možné za přestupek uložit. V této části u jednotlivých sankcí nabídnu svůj pohled na jejich smysluplnost, tedy možnost reálného užítku pro společnost při jejich uložení. Přitom budu vycházet především ze svých vlastních zkušeností i ze zkušeností svých kolegů zaměstnanců Městské policie Plzeň nebo Policie České republiky. Krátce se tedy budu věnovat významu a smyslu ukládání pokut a dalších sankcí jakožto prostředku k nápravě nebo snad trestu za přestupek a polemizovat o výchovné funkci uložených pokut, a sice zejména v kontextu současných problematických sociálních jevů naší společnosti, mezi které patří například bezdomovectví.

Nejpodrobněji se hodlám věnovat blokovému řízení, které se řadí mezi zkrácená řízení o přestupku a vzhledem k mojí profesi a náplni mé práce k němu mám velmi blízko. Přiblížím pojmy a náležitosti, které ukládání blokových pokut provázejí, druhy pokutových bloků a jejich náležitosti, stejně tak jako nejčastější chyby a problémy, ke kterým dochází při uložení pokuty v blokovém řízení.

Zajímavé je jistě téma opravných prostředků proti rozhodnutím v blokovém řízení. I přesto, že v takovém řízení nejsou přípustné řádné opravné prostředky, je

možné v některých případech určitých mimořádných opravných prostředků použít. Zejména pak v případech, kdy dojde k pochybení v blokovém řízení ze strany osoby oprávněné k ukládání pokut a následně je zjištěno, že byla postižena nesprávná osoba, která nemá s protiprávním jednáním nic společného. Možnost opravného prostředku při těchto mimořádných případech, pak dle dostupné a citované judikatury zaručuje ústavní konformitu a dodržení principu spravedlnosti.

Na závěr se zmíním o institutu pořádkové pokuty, která má zejména funkci vynucovací a používá se k vynucení procesních povinností účastníků správního řízení. Vzhledem k zaměření této bakalářské práce však popíši jen použití pořádkové pokuty dle správního řádu.

1 Pokuta - vymezení pojmu

Pro účely této práce je možné pokutu definovat jako finanční postih pro původce protiprávního jednání. Tímto protiprávním jednáním může být jak spáchání přestupku, tak spáchání jiného správního deliktu. Smyslem ukládání pokut je jednak postih pachatele protiprávního jednání, jednak výchovný (odrazující) efekt. Výchovný účel pokuty vidím zejména v působení na další chování pachatele protiprávního jednání, a to ve smyslu odradit jej od pokračování v protiprávní činnosti. Zároveň působí hrozba uložení finančního postihu za protiprávní jednání ven, směrem k veřejnosti, kterou odrazuje od páchaní přestupků případně jiných správních deliktů. Uvedených účelů (cílů) však může pokuta dosáhnout jen za předpokladu, že bude odpovídat závažnosti spáchaného protiprávního jednání a bude-li znamenat pro pachatele skutečnou újmu. V opačném případě může naopak pachatele povzbudit v pokračování ve škodlivém protispolečenském chování. Pro správní orgány tedy může být pokuta jakýmsi donucovacím prostředkem, kterým je možno regulovat chování lidí a směřovat jej k ideálu, který se veřejná správa svou normotvornou činností snaží vytvořit. Pokuta může v určitém smyslu plnit i funkci reparační. Jedná se o případy, kdy oběť (poškozená strana) protiprávního jednání vnímá pokutu uloženou pachateli tohoto jednání jako určitou satisfakci za svoji újmu.

1.1 Zásady ukládání pokut

Právní řád České republiky upravuje ukládání této sankce včetně postupu při jejím ukládání v různých právních předpisech, jimiž se budeme zabývat dále. Zde bych chtěl zdůraznit základní povinnosti pro správní orgány potažmo pro celou veřejnou správu. Tyto povinnosti vyplývají mimo jiné z Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS), zejména pak ustanovení článku 2. odst. 2 „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“¹, článku 4. odst. 1 a 3 „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“, „*Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky*“. Dále se pak jedná o obecné základní zásady činnosti správních orgánů tak, jak jsou uvedena v úvodních ustanoveních správního řádu². Níže uvádím některé z těchto zásad, nejedná se však o výčet veškerých zásad správního případně přestupkového řízení. Jde pouze o zásady, které se dle mého názoru přímo dotýkají problematiky ukládání pokut:

- **zásada legality** - vyjadřuje vázanost správních orgánů zákony a ostatními právními předpisy
- **zásada zákazu zneužití pravomoci** - tato zásada vyjadřuje povinnost správních orgánů využívat svoji pravomoc pouze k těm účelům, k jakým jim byla zákonem svěřena, prakticky navazuje na zásadu legality
- **zásada ochrany veřejného zájmu** - přijaté řešení musí být v souladu s veřejným zájmem
- **zásada nestranného postupu** – zajišťuje, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu
- **zásada legitimního očekávání** - při rozhodování o skutkově stejných nebo podobných případech, nesmí docházet ke vzniku bezdůvodných rozdílů

¹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

² § 2 - 8, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

- **zásada materiální pravdy** - 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 v § 2

- **zásada poučovací povinnosti** - vyjadřuje povinnost správních orgánů poskytnout dotčeným osobám přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech

- **zásada procesní rovnosti** - dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení

Výše uvedené zásady se pojí k pojmu právní stát, na který odkazuje Ústava české republiky³, „...jejich dodržování tedy současně znamená dodržování tohoto ustanovení Ústavy, která není jen jakýmsi „monologem ústavodárce“, ale promítá se svým obsahem vyvěrajícím z tradice evropské právní kultury do činnosti všech orgánů veřejné moci.“⁴

1.2 Výše pokut

Výše pokuty je v právní úpravě značně diferencovaná, zejména pak její maximální výše. Horní výše pokut je přímo závislá na typové závažnosti protiprávního jednání, případně na společenské nebezpečnosti přestupku nebo jiného správního deliktu. Stejně to platí i v případě minimální výše, která stanovená být může, ale není to podmínkou. Určení výše pokuty je ve většině případů ponecháno na rozhodnutí správního orgánu, přičemž ten je povinen se držet zákonem stanoveného rozpětí. V tom případě je povinen postupovat dle svého správního uvážení a vyhodnotit míru nebezpečnosti protiprávního jednání a v závislosti na tom určit výši pokuty.

Zákonodárce se snaží začleněním spodní výše pokuty do zákona odlišit závažnost a nebezpečnost některých protiprávních jednání. Na druhé straně však může docházet k omezení prostoru správního orgánu v rámci správního uvážení. To může mít pozitivní efekt v podobě sjednocení trestů za obdobné protiprávní jednání. Nicméně může docházet k situacím, kdy správní orgán nemůže přihlídnout k osobě pachatele, jeho poměrům, ekonomické situaci a konkrétním okolnostem případu. To má za následek, že správní orgán musí za účelem dodržení zákona uložit pokutu, která je však

³ Čl. 1 odst. 1 Zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁴ VEDRAL, Josef, Správní řád komentář 2. Vydání, Praha, RNDr. Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, ISBN 978–80–7273-166-4, str. 100

pro daného pachatele protiprávního jednání diskriminační a neodpovídá absolutně nebezpečnosti protiprávního jednání. Tato situace nastává tehdy, kdy spodní hranice pokuty je tak vysoká, že pro většinu osob je nemožné tuto pokutu uhradit a veškerá jejich další výdělečná činnost po mnoho let by byla prováděna pouze za účelem splacení takové pokuty. Taková pokuta je potom pro dotčenou osobu likvidační. Touto skutečností se opakovaně zabýval Ústavní soud⁵, který dospěl k závěru, že pokuta v případě, že zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou, může za určitých okolností představovat zásah do základního práva dle čl. 11 odst. 1 LZPS a čl. 1. Dodatkového protokolu k úmluvě o ochraně základních práv a svobod. Ústavní soud dále konstatoval „..., že pokuta může být slučitelná s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu, jestliže umožňuje, alespoň do určité míry, vzít v úvahu majetkovou situaci delikventa“⁶. Z výše uvedeného vyplývá, zjednodušeně řečeno, že minimální zákonem stanovená výše pokuty nesmí mít pro pachatele likvidační charakter.

Právní normy upravují ve svých ustanoveních i otázku, komu plyne příjem z uložených pokut. Například pokuty uložené za přestupky jsou podle § 13 odst. 3, zák. ČNR č. 200/90 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen přestupkový zákon), příjmem obce, jejíž orgán ve věci rozhodoval v prvním stupni. Pokuta uložená jiným správním orgánem České republiky je příjmem státního rozpočtu této republiky. Obdobě pak upravuje příjem z pořádkových pokut § 62 odst. 4, zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který stanoví, že příjem z pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. V neposlední řadě třeba zmínit rozpočtová pravidla České republiky, zejména pak vyhlášku Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ např. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 nebo sp. zn. Pl. ÚS 12/03, dostupné např. na <http://nalus.usoud.cz>

⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, dostupné např. na <http://nalus.usoud.cz>

2 Přestupek a jeho trestání

2.1 Vymezení pojmu přestupek

Základním právním předpisem, který se věnuje problematice přestupků je zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“). Přestupkový zákon definuje základní pojmy v oblasti řešení přestupků a zároveň v určitém rozsahu kodifikuje některé přestupky. Skutkové podstaty přestupků jsou kodifikovány i v mnoha dalších předpisech. Pro tyto pak platí příslušná ustanovení přestupkového zákona, pokud neobsahují vlastní speciální ustanovení. Toto speciální ustanovení se může týkat zejména sankce (např. výše pokuty).

Definici pojmu přestupek najdeme v ustanovení § 2 odst. 1, přestupkového zákona: *„Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“*⁷. Jedná se o pozitivní vymezení toho, co je přestupek, tedy zaviněné jednání, které porušuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně. Zároveň jde o vymezení negativní, kdy nejde o přestupek tehdy, pokud se jedná o trestný čin nebo jiný správní delikt. *„Z uvedených deliktů má přestupek zpravidla nejnižší stupeň škodlivosti a tato konstrukce je zvolena proto, aby nedošlo k dvojímu postihu za totéž protiprávní jednání“*⁸.

Přestupkový zákon dále vymezuje okolnosti vylučující protiprávnost jednání, na něž by se jinak vztahovala definice přestupku. Jedná se o institut nutné obrany, kdy *„přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvajícím útok na zájem chráněný zákonem“*⁹.

Druhým případem vylučujícím protiprávnost je institut krajní nouze, kdy *„přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný*

⁷ § 2 odst. 1, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁸ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přestupkové řízení. Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8, str. 27.

⁹ § 2 odst. 2 písm. a), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak“.¹⁰

2.2 Znaký přestupku

Obecně lze rozlišit **formální znaký** přestupků na dvě skupiny. První z nich jsou **obecné formální znaký**, které jsou příslušné všem přestupkům. Jedná se o:

- **zavinění** – k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, (přičemž rozlišujeme nedbalost vědomou¹¹ a nevědomou¹²), nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění (přičemž rozlišujeme úmysl přímý¹³ a nepřímý¹⁴)¹⁵
- **věk** - za přestupek není odpovědný, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku¹⁶
- **příčetnost** - za přestupek není odpovědný, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat, že jde o porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, nebo nemohl ovládat své jednání. Odpovědnosti se však nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, požitím alkoholu nebo užitím jiné návykové látky¹⁷

„K uvedenému nutně přistupuje protiprávnost jako obligatorní znak přestupku vyjadřující skutečnost, že určité jednání je platným právním řádem zakázáno“.¹⁸

K naplnění podmínky protiprávnosti a možnosti označit jednání za přestupek je nutné takové jednání v zákoně o přestupcích nebo v zákoně jiném výslovně za přestupek označit.

¹⁰ § 2 odst. 2 písm. b), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ § 4 odst. 1 písm. a), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹² § 4 odst. 1 písm. b), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹³ § 4 odst. 2 písm. a), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴ § 4 odst. 2 písm. b), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ § 3 Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ § 5 odst. 1, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ § 5 odst. 2, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ KUČEROVÁ, H., Dopravní přestupky v praxi, 2. vydání, Praha, Linde, 2006, ISBN 80-7201-613-X, str. 28

Druhou skupinou formálních znaků jsou tzv. **typové znaky**. Tyto pak jednotlivé přestupky od sebe odlišují, definují jejich podstatu a charakterizují je. Aby tedy jednání mohlo být označeno za přestupek, je třeba prolnutí obou skupin formálních znaků.

K výše uvedenému přistupuje **znak materiální**, za který se považuje tzv. „společenská škodlivost“, neboli nebezpečnost činu pro společnost. Tento pojem se pokusím definovat jako jednání, které společnost obecně vnímá jako nežádoucí a je zároveň v rozporu s právním řádem, který společnost přijala právě za účelem regulace chování osob. Jak jsem uvedl výše, zákon o přestupcích tento materiální znak vymezuje jako jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. Jednání, jež formálně splňuje znaky přestupku, není možné označit za přestupek, pokud u uvedeného jednání chybí společenská nebezpečnost. Právě otázka společenské nebezpečnosti se dá právním předpisem vyjádřit pouze obecně a je záležitostí správního orgánu, jak se s touto otázkou vypořádá. Ne každý čin, který vykazuje formální znaky přestupku, musí být automaticky přestupkem. Z judikatury Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá, že *„pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“*¹⁹ Je tedy věcí správního orgánu, jestli u předmětného jednání dospěje k závěru, zda dle zjištěných okolností došlo k porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu, či nikoli.²⁰ Povinnost řádně zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyplývá správnímu orgánu mimo jiné z ustanovení § 3 správního řádu. Podle § 50 odst. 3 správního řádu pak vyplývá povinnost správního orgánu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

2.3 Sankce za přestupek

Dle zákona o přestupcích, je možno uložit za přestupek sankce, které podrobněji rozebereme v následujících kapitolách.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009 čj. 5 As 104/2008-45, www.nssoud.cz

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009 čj. 5 As 104/2008-45, www.nssoud.cz

2.3.1 Napomenutí

Napomenutí²¹ je nejmírnější sankcí, kterou lze za přestupek uložit. Ve své podstatě jde o jakési „morální donucení“²². Lze jej uložit samostatně, v tom případě však nemá velký význam a ve většině případů není pachatelem vnímáno jako trest, jelikož výsledek projednávání přestupku se nijak neliší od možnosti upuštění od sankce v případě, že k nápravě stačí samotné projednání přestupku²³. Napomenutí je však možné uložit v kombinaci se všemi ostatními druhy sankcí vyjma pokuty. V takovém případě již může mít napomenutí výraznější efekt na další chování pachatele. Je na místě zmínit, že napomenutí není možno zaměňovat s domluvou. Napomenutí je sankce, kterou ukládá správní orgán v řízení o přestupku, je tedy ukládáno správním aktem, jakým je rozhodnutí o přestupku nebo příkaz. Proti napomenutí jsou také přípustné řádné opravné prostředky. Zatímco v případě domluvy jde pouze o jakési ústní upozornění při řešení přestupku „v terénu“, nejčastěji pak ze strany Policie České republiky nebo Obecní (městské) policie. Institut domluvy není přesně právní úpravou vymezen. Je zmíněn pouze v § 84, zákona o přestupcích, který upravuje blokového řízení „*Přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit.*“

2.3.2 Pokuta

Pokuta²⁴ bývá jako sankce za přestupek užívána nejčastěji. Základní výše pokuty je stanovena v § 13, zákona o přestupcích „*Pokutu lze uložit do 1000 Kč, nestanoví-li zvláštní část tohoto zákona nebo jiný zákon pokutu vyšší.*“. Toto ustanovení se tedy použije vždy, pokud není stanoveno jinak. Pokuta pro osoby mladistvé (po dovršení patnáctého roku a nepřekročení osmnáctého roku²⁵) se pak snižuje na polovinu, přičemž však nesmí být vyšší než 2000 Kč.²⁶

²¹ § 11 odst. 1 písm. a), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

²² ČERNÝ, HÖRZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přestupkové řízení. Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8, str. 174.

²³ § 11 odst. 3 Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁴ § 11 odst. 1 písm. b), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ § 19 odst. 1 Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ § 19 odst. 3 Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Ve druhé části přestupkového zákona je ve většině případů výslovně stanovena horní hranice výše pokut. Podobným způsobem je tomu tak i u jiných zákonů, které obsahují ve svých ustanoveních postih za přestupky. Současně s horní hranicí sazby pokut může být stanovena i spodní hranice výše pokuty. Jako příklad mohu uvést ustanovení § 125c, zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, (dále jen „zákon o silničním provozu“), které stanoví spodní hranici výše pokut a zároveň za použití formulace „*Za přestupek se uloží pokuta*“²⁷ výslovně stanoví povinnost správnímu orgánu za konkrétní jednání pokutu uložit. V zákoně o přestupcích je pak spodní hranice pokuty stanovena například v ustanovení § 30 - Přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

V souvislosti s touto sankcí je třeba zmínit skutečnost, že jako taková působí pouze na osoby, které mají nějaký vztah ke svému majetku, případně nějaký majetek mají. V současné době se ve společnosti pohybuje velká skupina osob, jež jsou vůči této sankci imunní, a to v důsledku svého sociálního postavení. Jedná se zejména o osoby bez domova. V této souvislosti byla do zákona o přestupcích zavedena nová sankce „zákaz pobytu“, o které se zmiňuji dále.

2.3.3 Zákaz činnosti

*„Zákaz činnosti lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu tam stanovenou, nejdéle na dva roky, a jde-li o činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a spáchal-li pachatel přestupek touto činností nebo v souvislosti s ní.“*²⁸ Tento druh sankce společně se zákazem pobytu představuje velmi citelný a závažný zásah do práv pachatele přestupku. Nejčastěji je ukládán za přestupky „dopravní“, kdy spočívá v zákazu řízení motorových vozidel. Zákaz činnosti je možno uložit samostatně nebo s jinou sankcí, přičemž zákon o přestupcích přesně vymezuje případy, za něž se zákaz činnosti ukládá. Zároveň zákon vymezuje dobu, na kterou je možno za daný přestupek zákaz činnosti uložit, maximální

²⁷ § 125 odst. 4 Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

²⁸ § 14 odst. 1 Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

doba může činit dva roky, přičemž délka zákazu činnosti se odvíjí od závažnosti přestupku. V případě mladistvých je délka trvání zákazu činnosti omezena na dobu jednoho roku, přičemž výkon této sankce nebude bránit jeho přípravě na budoucí povolání.

Podstatou této sankce je zákaz výkonu činnosti, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo obdobném poměru, případně jde-li o činnost, k níž je třeba zvláštní povolení nebo souhlasu státního orgánu. Nezbytnou podmínkou pro uložení této sankce je fakt, že se pachatel dopustil přestupku v souvislosti s touto činností. V případě, že po uložení trestu pachatel svým způsobem života prokáže, že další trvání této sankce není nutné, je možné od výkonu této sankce upustit, nejdříve však po uplynutí poloviny výkonu této sankce²⁹. Pokud osoba, které byla uložena sankce zákaz činnosti, vykonává úmyslně tuto činnost nadále, dopouští se trestného činu dle § 337 odst. 1 písm. a), Zák. č. 40/2009 Sb., (dále jen trestní zákoník). Jde o trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání³⁰, kterého se v uvedeném případě dopustí ten, „*kdo maří nebo podstatně ztěžuje výkon rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci tím, že vykonává činnost, která mu byla takovým rozhodnutím zakázána nebo pro kterou mu bylo odňato příslušné oprávnění podle jiného právního předpisu nebo pro kterou takové oprávnění pozbyl*“³¹. Za tento trestný čin hrozí pachateli trest odnětí svobody až na dva roky.

2.3.4 Propadnutí věci

Sankci propadnutí věci³² lze uložit za předpokladu, že věc náleží pachateli a zároveň byla věc ke spáchání přestupku určena nebo užitá nebo byla přestupkem získána, případně byla nabyta za věc přestupkem získanou. Tuto sankci lze uložit samostatně nebo v kombinaci s jinou sankcí. Nelze však sankci uplatnit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Smyslem tohoto ustanovení je zabránit

²⁹ § 14 odst. 3 Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ § 337, Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

³¹ § 337 odst. 1 písm. a), Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

³² § 15, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

„případným nepřiměřeným tvrdostem při vyslovení propadnutí věci...“³³. Vlastníkem propadlé věci se pak stává stát.

2.3.5 Zákaz pobytu

Poslední sankcí, kterou je možné uložit za přešupek je zákaz pobytu.³⁴ Tato sankce byla do přešupkového zákona začleněna zákonem č. 494/2012 Sb.³⁵ s účinností od 15. 1. 2013. Zákaz pobytu lze uložit pachateli přešupků uvedených ve zvláštní části zákona o přešupcích za předpokladu, že byl přešupek spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku. Zároveň je však zapotřebí splnit podmínku, že pachatel byl v posledních 12 měsících před dnem spáchání přešupku pravomocně uznán vinným z přešupku za obdobné jednání, jehož se dopustil na území stejné obce, a uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce.³⁶ Zákaz pobytu se však nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý nebo hlášený pobyt. Správní orgán tedy může uložit sankci zákazu pobytu jedině tehdy, budou-li všechny výše uvedené podmínky splněny zároveň. Sankce tedy spočívá v tom, že je zakázáno pachateli zdržovat se na území obce nebo její části (toto území vymezuje správní orgán v rozhodnutí), v níž se opakovaně dopustil přešupku³⁷. Sankce může být uložena nejdéle na dobu tří měsíců.

Zahrnutí sankce zákazu pobytu do přešupkového zákona způsobila dle předkladatelů skutečnost, že současnými možnostmi trestání přešupků není možné postihnout všechny skupiny přešupců. Zejména pak ty, které lze obecně označit jako „osoby nepřizpůsobivé“ (opilci, bezdomovci, prostitutky), jinak řečeno osoby, které se vymykají běžným představám o takzvaném „slušném člověku“. Na takové osoby není možné působit běžnými sankcemi v domnění, že povedou k nápravě a odradí je od dalšího páchání přešupků. Takové osoby většinou nevlastní majetek, na který by se

³³ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přešupkové řízení. Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8, str. 180.

³⁴ § 15a, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ Zákon č. 494/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony

³⁶ § 15a odst.1, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁷ § 15a odst.1, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů

mohl použít exekuční titul například při uložení pokuty, není možné jim uložit sankci zákaz činnosti, protože většinou nevykonávají žádnou činnost. Nicméně samotné provedení změny zákona nastavilo možnost uložení sankce zákazu pobytu problematicky a v praxi tedy nastávají komplikace s výkladem některých pojmů, které mnohdy vedou k situaci, kdy správní orgány raději tuto sankci neukládají. Jedním z mnoha důvodů, proč je k takovému postihu přistupováno velice zřídka, může být i názor, že stávající úprava není v souladu s ústavním pořádkem, a to zejména z toho důvodu, že způsob a výše trestu neodpovídá relativní (ne)bezpečnosti protiprávního jednání.

2.4 Ochranná opatření

Vedle sankcí jsou dalšími prostředky státního donucení, které obsahuje zákon o přestupcích „Ochranná opatření“³⁸. Mají stejný účel jako sankce, tedy chránit společnost i jednotlivce proti protiprávnímu jednání. O jednotlivých ochranných opatřeních pohovoříme podrobněji v následujících kapitolách.

2.4.1 Omezující opatření

Omezující opatření³⁹ spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa a místnosti, v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky. Lze je uložit pachateli přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupku proti veřejnému pořádku a přestupku proti občanskému soužití. „*Účelem omezujícího opatření je znemožnit pachateli co nejúčinněji, aby se opětovně dopustil přestupků, za které byl stíhán*“⁴⁰ Omezující opatření musí být uloženo současně se sankcí a lze jej uložit na dobu nejdéle jednoho roku. Nerespektování omezujícího opatření není na rozdíl od nerespektování zákazu pobytu považováno za trestný čin. Jedná se pouze o přestupek,⁴¹

³⁸ § 16, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁹ § 17, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přestupkové řízení, Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8, str. 184.

⁴¹ § 21 odst. 1 písm. ch), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

za který může být uložena pokuta do 3000 Kč. Dodržování omezujícího opatření kontroluje správní orgán, který o něm rozhodl v prvním stupni.

2.4.2. Zabráni věci

Zabráni věci⁴² se využívá tehdy, pokud nebylo rozhodnuto o uložení sankce propadnutí věci. Za těchto okolností je možné rozhodnout, že se taková věc zabírá. Musí tedy jít o věc, která by jinak mohla být prohlášena za propadlou, musí tedy jít o věc splňující podmínky § 15, zákona o přestupcích. Použije se tehdy, kdy věc náleží pachateli, jehož nelze za přestupek stíhat pro nepříčetnost nebo nedostatek věku, nenáleží pachateli přestupku nebo mu nenáleží zcela, nebo vlastník není znám. Zároveň to však musí vyžadovat bezpečnost osob nebo majetku, případně jiný obecní zájem. Lhůta pro zabráni je dva roky od doby spáchání přestupku. Vlastníkem zabrané věci se stává stát.

3 Pokuta v blokovém řízení

3.1 Podmínky blokového řízení

Blokové řízení je zkrácené a zjednodušené řízení o přestupku. Jeho podstata je upravena v zákoně o přestupcích. Není-li to vyloučeno povahou blokového řízení dle zákona o přestupcích⁴³, použijí se pro blokové řízení přiměřeně procesní ustanovení správního řádu. „*Blokové řízení je řízením o přestupku sui generis, a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"), nestanoví-li procesní ustanovení zákona o přestupcích jinak, se na blokové řízení použije, pokud to povaha takového řízení nevyklučuje.*“⁴⁴

Provádí se ústní formou, ihned po spolehlivém zjištění přestupku. Výsledkem tohoto řízení může být výhradně uložení blokové pokuty, nelze tedy přistoupit k uložení jiné sankce dle zákona o přestupcích. Výše pokuty v blokovém řízení je upravena v § 13

⁴² § 18, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴³ § 84 - § 86, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ VETEŠNÍK, P., *Specifické druhy řízení o přestupku*, sborník z konference *Správní trestání*, Praha: Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., 2010, ISBN 978-80-86855-59-2.

odst. 2, zákona o přestupcích, pokutu lze uložit do výše 1000 Kč, pokud zákon o přestupcích nebo jiný zákon nepřipouští v blokovém řízení uložení pokutu vyšší. Mladistvým nelze v blokovém řízení uložit pokutu vyšší než 500 Kč, pokutu až do výše 1000 Kč lze uložit mladistvému, pokud zákon o přestupcích nebo zvláštní zákon připouští v blokovém řízení uložení pokutu vyšší než 1000 Kč.⁴⁵

Výhodou takového způsobu řešení přestupků je zejména neformálnost, rychlost postihu a hospodárnost. Nezanedbatelnou výhodou je u většiny projednávaných případů okamžitý výchovný účinek na pachatele přestupku. Nejvyšší správní soud posoudil charakter uložení blokové pokuty jako akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu.⁴⁶

Blokové řízení je možné použít za následujících podmínek⁴⁷:

- **přestupek je spolehlivě zjištěn** – *především musí být nepochybně zjištěno spáchání předmětného skutku a naplnění všech znaků konkrétní skutkové podstaty (nepožaduje se ale výslovně přistížení při spáchání přestupku)*⁴⁸
- **nestačí domluva** – projednávané jednání je tedy natolik závažné, že není možné vyřešit jej „ústním napomenutím“. Domluvu je možné použít při řešení méně závažných přestupků, zejména těch, u kterých jsou naplněny formální znaky přestupku ale jejich společenská škodlivost je minimální. Oprávněná osoba upozorní pachatele přestupku na protiprávnost jeho jednání. „*V případě použití domluvy se nejedná o vyřízení věci v řízení o přestupku a tedy překážky věci rozhodnuté, a pokud později vyjdou najevo nové skutečnosti, může příslušný správní orgán zahájit řízení o přestupku.*“⁴⁹ Domluva tedy podle přestupkového zákona nepatří mezi sankce a nevydává se o ní žádné rozhodnutí. Použije se namísto blokového řízení, neprobíhá o ní žádné řízení a může být použita i přes nesouhlas přestupce.⁵⁰

⁴⁵ § 19 odst. 3, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 29.12.2004, čj. 6 As 49/2003, www.nssoud.cz

⁴⁷ § 84 odst. 1, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3, str. 443

⁴⁹ VETEŠNÍK, P. a kol., Obecní policie, Plzeň, Aleš Čeněk, 2013, ISBN 978-80-7380-463-3, str. 168

⁵⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o přestupcích a přestupkové řízení, Komentář, 2. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2013, ISBN 978-80-7400-501-5, str. 458

- **obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit** – souhlasem s vyřízením přestupku v blokovém řízení dává přestupce najevo, že je srozuměn jednak s kvalifikací přestupku, jednak s výší uložené pokuty a s tím, že je povinen bez dalšího uloženou pokutu zaplatit. „*Z projevu ochoty zaplatit pokutu je zřejmé, že pachatel uznává svou vinu a že se vzdává práva na odvolání.*“⁵¹ Přestupkový zákon totiž výslovně stanoví, že proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat.⁵² Pokutu je možné zaplatit ihned na místě řešení přestupku nebo ve lhůtě stanovené na pokutovém bloku na pokutu na místě nezaplacenou

V případě, že není splněna jedna z výše uvedených podmínek, není možné přestupek vyřešit v blokovém řízení a musí se postupovat obvyklým způsobem, tedy přestupkovým řízením. Rozhodnutí o uložení blokové pokuty nabývá právní moci ihned a většinou dochází ihned k realizaci rozhodnutí. Z blokového řízení jsou vyloučeny ty přestupky, které lze projednat jen na návrh.⁵³ Jsou to přestupky proti občanskému soužití⁵⁴, přestupky proti majetku⁵⁵ a přestupky dle § 125c odst. 1 písm. h), Zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“) spáchané mezi osobami blízkými, stejně jako přestupky proti občanskému soužití⁵⁶ bez ohledu na osobu, která je spáchala.

Při určování výše pokuty se přihlédne k závažnosti přestupku, jeho následkům, způsobu jeho spáchání a okolnostem, za nichž byl spáchán. Povinností je také přihlédnout k míře zavinění, k pohnutkám, které k jednání vedly, a k osobě pachatele. Vzhledem k tomu, že nejčastěji je tato forma trestání za přestupek používána u složek jako je Policie České republiky (dále jen „policie“) případně Obecní (městská) policie, považují za nutné zdůraznit, že v praxi většinou není problém s určením výše sankce v závislosti na závažnosti přestupku, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán. Problémy mohou nastat u povinnosti přihlédnout k osobě pachatele, k jeho pohnutkám a míře zavinění. Policista nebo strážník těžko mohou přihlédnout k osobě pachatele, když ve většině případů dotyčného prošetřují za spáchaný přestupek poprvé. Mohou vycházet z informací, které jim pachatel přestupku o sobě podá sám,

⁵¹ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přestupkové řízení, Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8, str. 159.

⁵² § 84 odst. 2, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵³ § 84 odst. 4, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ § 49 odst. 1 písm. b) a c), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ § 50 odst. 1, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ § 49 odst. 1 písm. a), Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

tyto však bez dalšího těžko mohou být považovány za validní, případně z informací které zjistí z vnitřních databází nebo například z registru řidičů. V současné době není v provozu centrální evidence přestupků, která by zajistila alespoň základní informace o přestupci, tedy zda se v minulosti přestupku dopustil, o jaký přestupek se jednalo a jaká mu za takový přestupek byla uložena sankce atd. Zavedení takové evidence by mělo přínos pro všechny orgány, jež o přestupcích rozhodují ve standardním řízení o přestupku nebo v řízení blokovém. Stejně složitě bude posuzovat policista nebo strážník v blokovém řízení pohnutky pachatele, případně míru jeho zavinění, jelikož opět v naprosté většině případů vychází z informací poskytnutých přestupcem.

3.2 Orgány oprávněné k blokovému řízení

Pokuty v blokovém řízení jsou oprávněny ukládat a vybírat správní orgány, v jejichž působnosti je projednávání přestupků, a osoby jimi pověřené.⁵⁷ Jedná se o orgány obcí a obecní úřady s rozšířenou působností. Zákon o přestupcích nekonkretizuje, jakým způsobem se mají prokazovat osoby pověřené k řešení přestupků. Lze však usuzovat, že pověření musí obsahovat označení pověřovacího orgánu, identifikační údaje pověřené osoby, určení doby platnosti a případný rozsah pověření, razítko orgánu, který pověření vydal a podpis osoby oprávněné v této věci za tento orgán jednat. Dále orgány určené zákonem o přestupcích nebo jiným zákonem.⁵⁸ Dle zákona o přestupcích se jedná o orgány policie, orgány státního odborného dozoru nad bezpečností práce, orgány ochrany veřejného zdraví, obecní policie. Přičemž je u vyjmenovaných jednotlivých orgánů taxativně vymezeno, které přestupky mohou v blokovém řízení vyřešit.⁵⁹ Na základě zmocnění jiných zákonů to mohou být například inspektoři České inspekce životního prostředí, stráž přírody, celní úřady, lesní stráž, myslivecká stráž, rybářská stráž a další⁶⁰.

V případě vyřešení přestupku v blokovém řízení není možné uložit povinnost úhrady nákladů řízení.⁶¹

⁵⁷ § 84 odst. 3, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ § 84 odst. 3, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ § 86, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přestupkové řízení, Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8, str. 161.

⁶¹ § 79 odst. 2, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

3.3 Druhy pokutových bloků

Bloky k ukládání pokut (dále jen "pokutové bloky") vydává ministerstvo financí České republiky.⁶² Pokutové bloky jsou ceninou a jako takové jsou vedeny pod evidenční kontrolou. Za účelem evidence jsou pokutové bloky opatřeny označením série, rokem vydání a neopakovatelným číslem bloku. Zároveň jsou opatřeny řadou ochranných prvků, které mají zaručit nemožnost jejich kopírování případně padělání.

Pokud příjem z pokut plyne do státního rozpočtu nebo do rozpočtu určeného na základě zvláštního právního předpisu, orgány oprávněné ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení odebírají pokutové bloky od příslušného celního úřadu. Jestliže výnos z pokut plyne do rozpočtu kraje nebo do rozpočtu obce, odebírají příslušné orgány pokutové bloky od příslušného krajského úřadu.⁶³ Pokutové bloky se tedy od sebe vzorově odlišují podle toho, do jakého rozpočtu plyne výnos z uložených pokut.

Ministerstvo financí České republiky upravuje otázky spojené s vydáváním pokutových bloků, s jejich nakládáním, případně jejich likvidací pokynem uveřejňovaným ve finančním zpravodaji⁶⁴.

Pokutové bloky se dále dělí dle způsobu zaplacení uložené blokové pokuty. Při uložení pokuty v blokovém řízení může dojít ke dvěma situacím. Pokud pachatel přestupku může zaplatit uloženou pokutu na místě řešení přestupku, pokuta je zaplacená na místě a nabývá právní moci a vykonatelnosti okamžikem jejího oznámení⁶⁵. Přestupci je vydán „Pokutový blok na pokutu na místě zaplacenou“ oproti hotovosti a tím je blokové řízení skončeno.

V případě, že pachatel nemůže zaplatit pokutu na místě, vydá se mu blok na „Pokutu na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty. Pachatel je povinen převzetí bloku na pokutu na místě nezaplacenou potvrdit svým podpisem na díl „A“ pokutového bloku.⁶⁶ V takovém případě nabývá rozhodnutí v blokovém řízení právní moci okamžikem oznámení rozhodnutí. Vykonatelné je však až po uplynutí lhůty ke splnění povinnosti dle § 74 odst. 2, správního řádu, tedy jestliže uplynula lhůta, do které měl pachatel

⁶² § 85 odst. 1, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ § 85 odst. 2, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ Dostupné např. na <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/financni-zpravodaj>

⁶⁵ § 73 odst. 1, Zákona č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶ § 85 odst. 3, Zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

povinnost uloženou blokovou pokutu zaplatit. „*Pokud povinný v určené lhůtě stanovenou povinností dobrovolně nesplní, postupuje se při exekuci na peněžitá plnění podle hlavy XI. SpŘ.*“⁶⁷ Pachatel svým podpisem na pokutový blok potvrzuje, že údaje uvedené na všech částech bloku souhlasí a zároveň potvrzuje převzetí dílu „A“ pokutového bloku, rovněž tím potvrzuje převzetí rozhodnutí a to, že byl náležitě poučen dle ustanovení § 85 odst. 3, přestupkového zákona. Vlastnoruční podpis na pokutovém bloku je považován za důkaz souhlasu s vyřízením věci v blokovém řízení.

3.4 Náležitosti pokutových bloků

Pokutový blok je jediným dokladem o provedeném blokovém řízení, jedná se o veřejnou listinu nadanou presumpcí správnosti⁶⁸. Od 1. ledna roku 2013 se začaly používat nové druhy pokutových bloků. K vydání nových vzorů bloků došlo zejména v souvislosti s předpokládanou novelou zákona o přestupcích. Tato novela měla upravit povinné náležitosti pokutových bloků tak, aby pokutové bloky splňovaly náležitosti správního rozhodnutí dle dikce § 67 a násl. správního řádu. Novela zákona o přestupcích však do současné doby neprošla legislativním procesem, a tudíž není v platnosti. Dalším důvodem ke změně oproti předchozímu stavu byla snaha o to, aby nedocházelo k neoprávněnému zacházení s pokutovými bloky, zejména ve smyslu případného dodatečného pozměňování. K takovým případům ve skutečnosti docházelo zejména v souvislosti s ukládáním blokových pokut za dopravní přestupky. Proto bylo přistoupeno k tomu, že pokutový blok je vyhotoven v propisovacím provedení, aby bylo zajištěno, že přestupce i oprávněná úřední osoba obdrží shodnou verzi rozhodnutí. Pozdější změny v povinných náležitostech rozhodnutí jsou tedy vyloučeny. Změna oproti předchozím verzím pokutových bloků nastala také v oblasti nominální hodnoty pokutového bloku. Již se nejedná o bloky s přesně stanovenou hodnotou (50 Kč, 100 Kč, 500 Kč, 1000 Kč), ale upřednostnil se princip volnosti správního uvážení při ukládání pokut v zákonem stanoveném rozmezí. Bloky tedy nemají předem určenou hodnotu, tato náležitost je do bloků doplněna orgánem, který o uložení pokuty

⁶⁷ Jemelka, L., vetešník, P., Zákon o přestupcích a přestupkové řízení, Komentář, 2. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2013, ISBN 978-80-7400-501-5, str. 472

⁶⁸ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 30.08.2013, čj. 4 As 76/2013, www.nssoud.cz

v blokovém řízení rozhodl. Tímto opatřením došlo i ke snížení administrativní zátěže pro oprávněné úřední osoby, protože při uložení pokuty ve výši neodpovídající stanovené hodnotě pokutového bloku muselo být pokutových bloků vypsáno více, tak aby se dospělo k celkové výši uložené pokuty.

Aby bylo možno považovat rozhodnutí vydané v blokovém řízení za rozhodnutí správní, musí obsahovat jak formální náležitosti, tak obsahové náležitosti. Formální náležitosti jsou uvedeny na předtisku pokutového bloku a musí být všechny vyplněny beze zbytku. Jedná se o jméno a příjmení pachatele, jeho rodné číslo nebo datum narození, adresu místa pobytu, způsob ověření totožnosti (nejčastěji se jedná o druh a číslo dokladu totožnosti), dále dobu, místo a popis přestupkového jednání, konkrétní číslo paragrafu (včetně označení příslušného odstavce, písmena, případně bodu) a číslo daného právního předpisu, na jehož základě byla pokuta za přestupek uložena. Dále je uvedena celková výše uložené pokuty, a to i slovy, den, místo a rok, kdy byl blok oprávněnou úřední osobou vyplněn. Na všech částech bloku (originál + kopie) pak musí být vypsáno jméno, příjmení, funkce nebo služební či identifikační číslo a podpis oprávněné úřední osoby a otisk úředního razítka. Zároveň na všech částech bloku musí být uveden datum převzetí bloku přestupcem a jeho originální podpis. V případě pokuty na místě nezaplacené jsou formální náležitosti doplněny informacemi o způsobu zaplacení uložené pokuty, lhůtě její splatnosti a poučení o následcích nezaplacení pokuty.

3.5 Chyby v blokovém řízení

Blokové řízení je charakteristické zejména svou jednoduchostí a relativní neformálností. Těmito parametry jsou uzpůsobeny i pokutové bloky, na nichž jsou předepsány veškeré náležitosti, které se při uložení blokové pokuty musí řádně vyplnit. Přesto dochází v blokovém řízení k pochybením, která mají za následek neplatnost takového rozhodnutí. K uvedeným pochybením dochází nejčastěji při řešení přestupků v terénu. Níže popsané skutečnosti vychází z praktických zkušeností strážníků Městské policie Plzeň, nicméně mám za to, že obdobné problémy vznikají i u jiných obecních (městských) policií případně u policie České republiky. Výčet možných nedostatků jistě

není konečný, zahrnuje jen nejčastější chyby, kterých se osoby oprávněné ukládat blokové pokuty dopouštějí.

3.5.1 Nesprávně vyplněný pokutový blok

Nejčastější chybou v blokovém řízení je zejména nesprávně vyplněný pokutový blok, na němž chybí některé potřebné náležitosti nebo jsou tyto náležitosti vyplněny nesprávně. Z usnesení Nejvyššího soudu vyplývá, že: *„Rozhodnutí vydané v blokovém řízení (pokuta uložená v blokovém řízení) musí, aby se jednalo o vykonatelné správní rozhodnutí (rozhodnutí orgánu státní správy nebo samosprávy), obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v ustanovení § 85 odst. 4, věty druhé, zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (ve znění pozdějších předpisů), a další údaje, jak vyplývají z použití bloku k ukládání pokut, vydaného podle ustanovení § 85 odst. 1 tohoto zákona. Nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, musí rozhodnutí v blokovém řízení (blok na pokutu na místě nezaplacenou) obsahovat též poučení o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty (§ 85 odst. 3 tohoto zákona).“⁶⁹*

Takové chyby vznikají nejčastěji v důsledku nepozornosti strážníka nebo policisty při řešení přestupku, zejména pak v případech, kdy blokové řízení probíhá ve stresových situacích. Tyto situace nastávají v okamžiku, kdy přestupce sice souhlasí s uložením blokové pokuty, ale svým chováním narušuje celkový průběh řízení. Případně když do blokového řízení verbálně vstupuje třetí osoba a není vzhledem k situaci v silách strážníka nebo policisty takovému jednání třetích osob zabránit. Dochází tak k narušení soustředěnosti a následnému selhání lidského faktoru při vyplňování pokutových bloků.

Dalším faktorem pro vznik výše uvedených nedostatků, může být situace kdy povětrnostní podmínky (zejména pak déšť nebo sníh) způsobí stav, kdy pokutové bloky nemohou být řádně vypsány z důvodů jejich navlhnutí, případně vypsány být mohou ale následně je zjištěna nečitelnost údajů do nich vepsaných.

Vzhledem k rozměrům pokutového bloku není v současné době možné v něm dopodrobna rozepisovat okolnosti řešeného přestupku. Strážník nebo policista se v něm může omezit pouze na strohé a zkratkovité formulace, pokud z nich bude vyplývat

⁶⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 12.04.2001, čj. 21 Cdo 775/2000, www.nsoud.cz

komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena. S rigidní přísností nelze posuzovat pokutový blok ani po obsahové stránce. *„Při zohlednění specifík blokového řízení je možno přijmout i strohé a zkratkovité formulace, je-li z nich patrné, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena, jak vyžaduje ust. § 85 odst. 4 zákona o přestupcích. Podstatné je, aby konkrétní jednání konkrétní osoby bylo v bloku popsáno natolik jednoznačně a určitě, že nebude zaměnitelné s jiným jednáním. Stane-li se tak pomocí zkratkovitých formulací, jsou-li v kontextu dalších údajů srozumitelné, na způsobilosti bloku být podkladem pro zápis bodů to nic nemění.“*⁷⁰

3.5.2 Chybějící podpis na pokutovém bloku

3.5.2.1 Chybějící podpis přestupce

Podepsání pokutového bloku přestupcem, není podmínkou vyplývající ze zákona o přestupcích. Blokové řízení je podmíněno spolehlivým zjištěním přestupku a ochotou pokutu zaplatit. Otázka podpisu přestupce však souvisí s právní mocí rozhodnutí, kdy podle § 72 odst. 1, správního řádu, by rozhodnutí mělo nabýt právní moci jeho oznámením účastníkům řízení. K tomuto problému se vyjádřil Nejvyšší správní soud, který uvedl, že: *„Nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty nelze činit závislým na časově tak obtížně uchopitelném a nejistém okamžiku, jako je ústní souhlas obviněného z přestupku, obzvláště za situace, kdy jde ve většině případů de facto o pouhé vyjádření souhlasu s navrhovanou výší blokové pokuty. Opačný závěr, zvolený krajským soudem, by umožňoval, aby obviněný případným odvoláním (ústního) souhlasu, jež by se projevilo v odmítnutí podpisu bloku, jednak s obdobnou argumentací jako v této věci zabránil dalšímu správnímu řízení pro namítaný zákaz dvojího postihu, a současně zajistil absenci exekučního titulu, kterým je dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu právě pokutový blok podepsaný obviněným“*⁷¹. Z výše uvedeného rozsudku vyplývá, že pouhá ochota pokutu zaplatit může znamenat pouze souhlas s výší uložené pokuty, nemusí však dokazovat, že pachatel považuje přestupek za spolehlivě

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 04.09.2012, čj. 7As 94/2012, www.nssoud.cz

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29.12.2010, čj. 8As 68/2010, www.nssoud.cz

zjištěný a je ochoten řešit jej v blokovém řízení. Právě pouze z podpisu na pokutovém bloku lze vyvozovat souhlas přestupce s blokovým řízením.

S uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu nesouhlasí část odborné veřejnosti, která je toho názoru, že procesní hlediska nemohou převážet hlediska materiální. „*Osoba nepodepisuje, že s něčím souhlasí. Souhlas je zde vyjádřen ochotou zaplatit, nikoli podepsáním bloku. Pokud tedy osoba obviněná z přestupku blokovou pokutu zaplatila, přestože samotný blok nepodepsala, vyjádřila tak tím i svůj souhlas s projednáním věci v blokovém řízení. Samotné nepodepsání bloku v případě zaplacení pokuty, nelze vykládat jako vyjádření nesouhlasu. Lze konstatovat, že procesní hlediska nemohou převážet hlediska materiální, tedy skutkový stav věci a fakt, že pokuta byla zaplacená.*“⁷² Výše uvedený problém se dostal do popředí zejména v souvislosti se zavedením bodového systému u dopravních přestupků. Řidiči, kteří dosáhli zákonem stanovené výše bodů za vymezené dopravní přestupky a byla jim v návaznosti na tuto hranici uložena sankce zákazu činnosti (zákaz řízení motorových vozidel), začali rozporovat uložené blokové pokuty s nadějí, že se takové sankci vyhnou a body za takové přestupky jim budou vymazány. Poukazovali mimo jiné na chybějící formální náležitosti pokutového bloku, včetně chybějícího podpisu přestupce. Aby se tedy správní orgány vyhnuly řešení uvedeného problému, je jistě vhodnější držet se názoru nejvyššího správního soudu a trvat na tom aby přestupce stvrdil svým podpisem souhlas s vyřešením přestupku v blokovém řízení.

V návaznosti na výše uvedené a k chystané novelizaci zákona o přestupcích byla do vzoru bloků od roku 2013 (viz kapitola 3.4) začleněna formulace „*Souhlasím s projednáním přestupku v blokovém řízení, potvrzuji, že údaje uvedené na všech částech bloku souhlasí, a potvrzuji převzetí části A blok,*“ za kterou se uvádí datum, kdy byla pokuta uložena a podpis přestupce. Oproti předchozím vzorům pokutových bloků bylo upuštěno od podmínky čitelného podpisu přestupce, kdy k tomuto se vyjádřil Nejvyšší soud následovně: „*I když je na bloku na pokutu předtištěn i údaj „čitelný podpis přestupce“, nelze na takové náležitosti trvat, neboť podepsal-li by se přestupce nečitelně, zmařil by tím vykonatelnost tohoto správního rozhodnutí*“⁷³. Protože chybí

⁷² FIALA, Z., OTTOVÁ, L.: Několik poznámek k přezkumu blokových pokut uložených za dopravní přestupky. Policista č. 1/2011. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o. 2011, str. 12 příloha, ISSN 1211-7943 nebo obdobně, VETEŠNÍK, P., Okamžik nabytí právní moci pokuty v blokovém řízení, Dny práva 2013, Sborník ze 7. Ročníku mezinárodní konference, Brno: MU, 2013, str. 5

⁷³ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15.10.2009, čj. 20 Cdo 1533/2008, www.nsoud.cz

zákonem předepsaná definice podpisu, není ani možné posuzovat co ještě podpis je a co již ne. „Pokud jde o podpis, je při absenci jeho zákonné definice nutné spokojit se s minimálními nároky na jeho podobu. Jedná se o individualizované vypsání jména nebo znaku osoby, která podpis napsala, a to souvislým i nesouvislým tahem ruky. Nelze a priori vyloučit využití velkých tiskacích písmen, jak dovozuje stěžovatel.“⁷⁴

3.5.2.2 Chybějící podpis oprávněné úřední osoby

Chybějící podpis oprávněné úřední osoby na uloženém pokutovém bloku je závažným formálním nedostatkem, který zakládá neplatnost blokového řízení. V návaznosti na nesplnění formální náležitosti rozhodnutí nemůže být uložená bloková pokuta považována za vykonatelné rozhodnutí (není platným exekučním titulem). Předtištěný údaj na blocích stanoví, že zde má být uveden podpis s uvedením jména, příjmení a funkce nebo služebního či identifikačního čísla oprávněné úřední osoby. Je zde třeba uvést rozpor mezi rozhodovací činností Nejvyššího soudu na straně jedné, který zastává názor: „...že není-li blok na pokutu na místě nezaplacenou z 23. 8. 2001, opatřen čitelným podpisem pracovníka, který pokutu uložil (popř. uvedením jeho jména, příjmení a jeho podpisem), tedy údajem na bloku předtištěném, nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, a že tudíž není vykonatelným rozhodnutím, podle kterého může být ve smyslu § 40 odst. 1 písm. a) exekučního řádu nařízena exekuce“⁷⁵. A na druhé straně rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, který v této souvislosti uvádí: „Ani chybějící podpis policisty na pokutovém bloku nemůže zpochybnit jeho způsobilost být podkladem pro záznam v případě, že je možné z jiných údajů na pokutovém bloku policistu identifikovat, zpravidla z uvedeného jména, jak je tomu v tomto případě, nebo z identifikačního čísla policisty. K dostatečné identifikaci policisty tak postačuje i uvedení jména, identifikačního čísla a podpisu ...“⁷⁶

I v případě podpisu osoby oprávněné platí, že je nutné se spokojit s minimálními nároky na podobu podpisu (viz kapitola 3.5.2.1).

⁷⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 04.09.2012, čj. 7 As 94/2012, www.nssoud.cz

⁷⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 24.02.2010, čj. 20 Cdo 749/2008, www.nssoud.cz

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 04.09.2012, čj. 7 As 94/2012, www.nssoud.cz

3.5.3 Nesplnění podmínek blokového řízení

K pochybením také dochází při určování skutkové podstaty přestupku, případně při zjišťování totožnosti pachatele. V takových případech není splněna jedna ze základních podmínek blokového řízení, tedy že přestupek je spolehlivě zjištěn.

Správné posouzení skutkové podstaty přestupku je základem pro právní kvalifikaci přestupku a jen v návaznosti na to je možné určit výši pokuty za předmětné jednání. V případě špatného posouzení může například dojít k situaci, kdy je za přestupek uložena pokuta nižší nebo naopak vyšší, než je zákonem stanovaná hranice. Nesprávné posouzení vede k tomu, že je možno důvodně pochybovat o tom, že pokuta byla uložena v souladu s právními předpisy. Což může vést k přezkumnému řízení o uložení blokové pokuty, případně k obnově řízení.

Správné a nezpochybnitelné zjištění totožnosti osoby přestupce, je pak základem pro vedení blokového řízení. Nejsou výjimkou případy, kdy se osoby prokazují kradeným nebo pozměněným dokladem totožnosti. Proto je vždy nutno postupovat tak, aby bylo dosaženo nejvyšší míry jistoty při zjišťování totožnosti přestupce. Při chybném postupu by mohla vzniknout bezdůvodná újma osobě, která s protiprávním jednáním nemá nic společného. V takovém případě by to mohl být důvod pro uplatnění opravného prostředky, zejména obnovy řízení. Toto se zejména týká uložených pokut na místě nezaplacených, které představují exekuční titul.

3.6 Opravné prostředky proti uložení pokuty v blokovém řízení

Jak jsem uvedl výše, proti uložení pokuty v blokovém řízení, se nelze odvolat. O této skutečnosti by měl být přestupce poučen oprávněnou úřední osobou v rámci blokového řízení. Zároveň je tato skutečnost uvedena na pokutovém bloku, na kterém stvrzuje svým podpisem souhlas s blokovým řízením. Můžeme tedy vyjít z předpokladu, že pokud osoba nepožadovala, aby s ní bylo vedeno „klasické“ řízení o přestupku, proti němuž jsou opravné prostředky přípustné, nemůže se oprávněně domáhat soudní ochrany.⁷⁷ V tomto duchu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který

⁷⁷ Jemelka, L., vetešník, P., Zákon o přestupcích a přestupkové řízení, Komentář, 2. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2013, ISBN 978-80-7400-501-5, str. 460

uvedl: „... že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily, pak za situace, kdy sama stěžovatelka ani nepožadovala, aby s ní bylo vedeno řízení o přestupku, jež by bylo správním řízením v prvním stupni, proti němuž by byly přípustné opravné prostředky, a stěžovatelka tak mohla ve skutečnosti využít ještě dvou instancí v samostatném správním řízení, nemůže se nyní soudní ochrany oprávněně dožadovat“⁷⁸.

Z uvedených důvodů není možné použít řádných opravných prostředků proti pokutě uložené v rámci blokového řízení. V úvahu tak připadá pouze možnost přezkumného řízení. Ve výjimečných případech pak může dojít i k obnově řízení.

3.6.1 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení se řadí mezi prostředky dozoru, respektive jakési vnitřní kontroly. Uplatňuje se zejména u nadřízených správních orgánů vůči rozhodnutím nižších správních orgánů. Na tento opravný prostředek není právní nárok, účastníci řízení nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení. V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.⁷⁹ „Souladem s právními předpisy se rozumí nejen jeho soulad s právními předpisy správního práva, ale i se samotným správním řádem, včetně základních zásad činnosti správních orgánů (§2 - §8), tzn. Mimo jiné se zásadou proporcionality (§2 odst. 3), zásadou zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2) či zásadou legitimního očekávání (2 odst. 4)...“

„Předpokladem zahájení přezkumného řízení je tedy pouhá pochybnost o souladu daného rozhodnutí s právními předpisy...“⁸⁰

Podání návrhu směřujícího k přezkumnému řízení, nezakládá automaticky zahájení tohoto řízení. Účastníci řízení tedy mohou dát podnět k provedení přezkumného řízení, pokud však správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení, toto

⁷⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29.12.2004, čj. 6 As 49/2003, www.nssoud.cz

⁷⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 94, odst. 1

⁸⁰ VEDRAL, Josef, Správní řád komentář, 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, str. 802

nezahájí. Přezkumné řízení se tedy nezahajuje z důvodu nesprávnosti rozhodnutí ale pouze z důvodu nezákonnosti rozhodnutí. O svém rozhodnutí nezahájit přezkumné řízení je správní orgán povinen do 30 dnů uvědomit podatele, včetně uvedení důvodů, které jej k tomu vedli. V případě, že podnět k přezkumnému řízení dal účastník řízení, může řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud tím plně vyhoví účastníkovi řízení, který podnět podal a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi řízení. V opačném případě se celá věc předá k přezkumnému řízení nadřízenému správnímu orgánu.⁸¹

Předmětem přezkumného řízení může být prakticky kterékoli rozhodnutí, jež není z předmětného přezkumu zákonem vyloučeno. Jedná se o ty případy, jejichž společným rysem je skutečnost, že žadatel nabyl příslušným rozhodnutím práv v dobré víře. Jako příklad lze uvést rozhodnutí ve věci osobního stavu, nebo povolení práva na vklad do katastru nemovitostí. Přezkum je také vyloučen u rozhodnutí které odvolací orgán plně nebo částečně zrušil a vrátil k novému projednání tomu, kdo je vydal a současně již bylo z jeho strany vydáno rozhodnutí nové.⁸²

Stejně jako jiné opravné prostředky je i přezkumné řízení limitováno lhůtami. Správní řád stanoví, v jaké době lze řízení zahájit a zároveň stanoví dobu, kdy je třeba řízení ukončit. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci.⁸³

Jestliže správní orgán přezkumné řízení zahájí a zjistí, že právní předpis porušen nebyl, usnesením zastaví řízení, toto usnesení se pouze poznamená do spisu.⁸⁴ Proti tomuto usnesení nelze podat opravný prostředek. Pokud rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán rozhodnutí zruší nebo změní, případně rozhodnutí zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně, tyto orgány jsou pak vázány právním názorem příslušného správního orgánu.⁸⁵

Pokud je ze spisového materiálu zjevné, že došlo k porušení právního předpisu, není tedy zapotřebí vysvětlení účastníků a zároveň jsou splněny i ostatní podmínky,

⁸¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 95 odst. 2

⁸² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 94 odst. 2

⁸³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 96 odst. 1

⁸⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 97 odst. 1

⁸⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 97 odst. 2

může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Prvním úkonem při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí kterým se přezkoumávané rozhodnutí ruší nebo mění, případně ruší a vrací se odvolávacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.⁸⁶

3.6.1.1 Přezkumné řízení v řízení blokovém

Z hlediska blokového řízení se přezkumné řízení uplatní, pokud vyjde najevo, že pokuta v blokovém řízení byla uložena v rozporu s ustanovením § 84 odst. 1, zákona o přestupcích. To může být například tehdy, pokud by byla obviněnému uložena v blokovém řízení vyšší pokuta, než zákon připouští, nebo by byl v blokovém řízení projednán přestupek, který v blokovém řízení projednat nelze⁸⁷. V takovém případě by se jednalo o zjevnou nezákonnost, která zakládá důvody pro zahájení přezkumného řízení.

V rámci přezkumného řízení již tedy nelze zkoumat důvodnost a účelnost rozhodnutí v blokovém řízení a stejně tak i správnost postupu, který předcházel jeho vydání.⁸⁸

3.6.2 Obnova řízení

3.6.2.1 Obnova řízení – vymezení

Obnova řízení je procesním prostředkem, který kombinuje mimořádný opravný prostředek s prostředkem dozoru.⁸⁹ Účelem tohoto opravného prostředku je za podmínek stanovených zákonem dosáhnout nápravy pravomocných správních rozhodnutí. Obnova je možná na základě žádosti účastníka řízení nebo z moci úřední. Účastník řízení se však nemůže domáhat obnovy řízení, pokud neuplatnil důvod obnovy v odvolacím řízení.

⁸⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 98

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15.01.2009, čj. 5 As 16/2008, www.nssoud.cz

⁸⁸ ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přestupkové řízení. Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8, str. 217

⁸⁹ VEDRAL, Josef, Správní řád komentář, 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, str. 858

Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. Obnoví se také z důvodu zrušení nebo změny rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Pouze však za předpokladu, že skutečnosti nebo důkazy mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.⁹⁰ Další důvody pro obnovu řízení můžeme najít i v ustanoveních správního řádu, viz § 140 odst. 7, nebo §149 odst. 6.

Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, ve lhůtě 3 měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o důvodu, který může vést k obnově řízení, nejdéle však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. O žádosti na obnovu řízení rozhoduje orgán, který ve věci rozhodoval jako poslední.⁹¹ Rozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje pouze žadateli.

Podle judikatury nestačí v žádosti pouze uvést některý z obecných důvodů pro obnovu řízení, žadatel musí konkretizovat důvody a měl by zároveň uvést, proč rozhodné skutečnosti neuplatnil v původním řízení, případně kdy se o nich dozvěděl a proč se domnívá, že by předmětné skutečnosti měly mít podstatný vliv na rozhodnutí.⁹²

Z moci úřední může o obnově řízení rozhodnout ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených výše a jestliže je na novém řízení veřejný zájem.⁹³ O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední též v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestním činem. Bude se zřejmě jednat o trestný čin spáchaný úřední osobou jako např. zneužití pravomoci úřední osoby nebo přijetí úplatku, nebo trestný čin spáchaný účastníkem řízení jako např. podplácení.

Sporné případy mohou nastat v případě, že žádost o obnovu řízení podá osoba, která nebyla účastníkem původního řízení. V tom případě by dle mého názoru měl správní orgán naložit s takovým podáním jako s podnětem k obnově řízení a následně postupovat ve věci z moci úřední.

⁹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 100 odst. 1

⁹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 100 odst. 2

⁹² Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 9. 1999, sp. zn. 5 A 54/1999

⁹³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 100 odst. 1

Pokud shledá správní orgán, že jsou splněny podmínky pro obnovu řízení, tak tuto povolí. Rozhodnutí o povolení obnovy řízení však automaticky neznamená, že bude ve věci rozhodnuto jinak než v rozhodnutí původním. Svojí povahou se jedná o rozhodnutí prvoinstanční, a je tedy proti němu možno podat odvolání.

Rozhodnutí o obnově řízení nemá odkladný účinek, přizná se účastníku tehdy, jestliže hrozí účastníku nebo veřejnému zájmu vážná újma, nebo pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud vykonáno. Rozhodnutí o obnově řízení nemá odkladný účinek v případě, kdy ho správní orgán vyloučil u důvodů uvedených v § 85 odst. 2, nebo vykonatelnost nebo jiné účinky rozhodnutí již zanikly podle zvláštního zákona.⁹⁴

Po rozhodnutí o obnově řízení následuje nové (obnovené) řízení. Příslušný je k němu ten správní orgán, který o věci rozhodoval v prvním stupni. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem.⁹⁵

Na nové řízení se uplatní ustanovení jinak použitelná pro řízení v prvním stupni. V novém řízení lze využít podkladů pro původní rozhodnutí. Pozitivním jevem je, že bylo-li vedeno ve věci odvolací řízení, je právní názor odvolacího správního orgánu pro správní orgán provádějící nové řízení závazný. Správní orgán se jím nemusí řídit, pokud se právní názor odvolacího orgánu stal bezpředmětným vlivem změny právního stavu nebo skutkových okolností.⁹⁶

Výsledkem nového řízení je vydání nového rozhodnutí v obnoveném řízení, které je svojí povahou prvoinstanční.

3.6.2.2 Obnova řízení v blokovém řízení

S ohledem na soudní judikaturu je třeba uvést, že není možné provádět obnovu řízení, pokud bylo rozhodnuto v rámci blokového řízení. Není tedy možné následně rozporovat skutkový stav, o němž neproběhlo řádné dokazování, právě z důvodu souhlasu přestupce s vyřízením celé věci v blokovém řízení. Nelze tedy namítat, že k vyřízení přestupku mohla postačit domluva nebo že přestupek nebyl spolehlivě

⁹⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 100 odst. 6

⁹⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 102 odst. 1

⁹⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 100 odst. 1

zjištěn. Připuštění obnovy řízení by v takovém případě bylo proti smyslu blokového řízení.

Zde je třeba uvést názor Nejvyššího správního soudu, který k otázce obnovy řízení uvedl: *„Návrhem na obnovu blokového řízení však stěžovatel fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno – tvrdí, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn, resp. odvolává svůj souhlas s uložením pokuty. Vracení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty (o něž stěžovatel zjevně usiluje), by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem vyžadovaných podmínek – souhlas s uložením blokové pokuty. Jakákoli „obnova“ řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce“⁹⁷.*

Dokazování, které by bylo vedené až v rámci obnovy blokového řízení by bylo ve zjevném rozporu se smyslem blokového řízení a fakticky by suplovalo běžné správní řízení o přestupku, v němž by vzhledem k velkému časovému odstavu většinou nastával stav důkazní nouze, který by bezdůvodně svědčil žadatelům o obnovu⁹⁸. V neprospěch osob by totiž svědčili jen základní zjištění vyplývající z pokutového bloku, případně ze svědeckých výpovědí oprávněných osob ukládajících pokuty v blokovém řízení. Není totiž v silách oprávněných osob pamatovat si podrobnosti o jednotlivých případech řešených v rámci blokového řízení, vzhledem k jejich množství. Tím by se z obnovy řízení mohl stát nástroj jak uniknout sankci za přestupek.

Jiná situace však nastane v případě, kdy žadatel o obnovu řízení zpochybňuje svůj souhlas s vyřízením přestupku v blokovém řízení s odkazem na to, že skutek nespáchal a pokutový blok ve skutečnosti podepsala jiná osoba, která se legitimovala jeho osobním dokladem. *„Tím totiž není splněna základní podmínka blokového řízení v důsledku čehož nelze vycházet z toho, že obviněný z přestupku akceptoval skutková zjištění a z nich vyplývající právní kvalifikaci přestupku učiněné v blokovém řízení, vzdal se běžného správního řízení, a tudíž nemůže tyto závěry blokového řízení později*

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 06.02.2008, čj. 3 As 58/2007, www.nssoud.cz

⁹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, (v rozšířeném senátu) ze dne 12.03.2013, čj. 1 As 21/2010, www.nssoud.cz

*zpochybňovat.*⁹⁹ Pokud žadatel v žádosti o obnovu řízení zpochybní souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení, musí při splnění ostatních podmínek pro obnovu řízení být provedeno šetření za účelem zjištění, zda tento souhlas skutečně udělil, či nikoliv. Jde totiž o dříve neznámé skutečnosti a důkazy, které existovaly v době původního řízení a účastník, jemuž jsou ku prospěchu, je nemohl v původním řízení uplatnit. Situace, kdy došlo k pochybení při určování totožnosti pachatele protiprávního jednání, jsou skutečně známy jak v rovině trestního práva, tak v rovině práva správního. Bylo by tedy v rozporu s ústavou a odporovalo by právním zásadám i principu spravedlnosti, kdyby po osobě, která neudělila souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení, bylo požadováno, aby strpěla právní následky takového rozhodnutí.

Touto otázkou se zabýval Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že v takovém případě je zde důvod pro obnovu řízení dle ustanovení § 100, odst. 1, písm. a), správního řádu. Výše uvedené skutečnosti totiž mohou odůvodňovat jiné řešení skutku, jenž byl předmětem rozhodování v blokovém řízení.¹⁰⁰ Uvedený závěr Nejvyššího soudu pouze doplňuje a prohlubuje dosavadní judikaturu, která správně dovozuje nemožnost obnovy řízení při uložení blokové pokuty. *„Uvedené řešení přitom při respektu k povaze blokového řízení umožňuje napravení těch nejzávažnějších pochybení při projednání přestupku v blokovém řízení, na něž poněkud kusá právní úprava této specifické formy řízení o přestupku nepamatuje. Současně obnova řízení v okrajových případech zpochybnění souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení nenaruší řádné fungování tohoto řízení, které rozšířený senát považuje za prospěšný a smysluplný způsob projednávání velkého množství bagatelních přestupků zejména na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.*¹⁰¹

4 Pořádková pokuta dle správního řádu

Pořádkovou pokutu můžeme definovat jako finanční postih pro pachatele pořádkového deliktu. *„Účelem uložení pořádkové pokuty je obecně především umožnění*

⁹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, (v rozšířeném senátu) ze dne 12.03.2013, čj. 1 As 21/2010, www.nssoud.cz

¹⁰⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, (v rozšířeném senátu) ze dne 12.03.2013, čj. 1 As 21/2010, www.nssoud.cz

¹⁰¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, (v rozšířeném senátu) ze dne 12.03.2013, čj. 1 As 21/2010, www.nssoud.cz

*efektivního (hladkého a nerušeného) průběhu řízení a zabránění průtahům či jiným problémům, které během daného řízení mohou vzniknout. Ve své podstatě se tak jedná o donucovací prostředek procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného řízení.*¹⁰²

Pojem pořádková pokuta je vymezen i v řadě jiných právních předpisů než ve správním řádu. Jedná se například o předpisy z oboru trestního a civilního práva nebo předpisy upravující postavení a působnost orgánů inspekce a kontroly. Vzhledem k zaměření této práce se ale budu věnovat pouze pořádkovým pokutám ukládaným dle správního řádu.

4.1 Zajišťovací prostředky

Za účelem zajištění průběhu a účelu řízení jsou správním řádem dány správním orgánům k dispozici zajišťovací prostředky. Jedná se o předvolání,¹⁰³ předvedení,¹⁰⁴ předběžné opatření,¹⁰⁵ pořádková pokuta,¹⁰⁶ vykázání z místa úkonu¹⁰⁷ a záruka za splnění povinnosti¹⁰⁸. Zvláštní zákony mohou upravovat i jiné druhy zajišťovacích prostředků, nebo upravovat podmínky, za kterých se dají použít.

Zajišťovací prostředky správní orgán použije pouze v případech a v tom rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.¹⁰⁹ Jejich použití se řídí zásadou proporcionality (zásadou přiměřenosti). Je tedy povinností správního orgánu řádně zhodnotit, je-li jejich užití nezbytné a přiměřeně vhodné k dosažení účelu řízení.

¹⁰² Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30.03.2010, čj. 9 As 69/2009, www.nssoud.cz

¹⁰³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 59

¹⁰⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 60

¹⁰⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 61

¹⁰⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 62

¹⁰⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 63

¹⁰⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 147

¹⁰⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 58

4.2 Pořádkové delikty

Jednotlivé skutkové podstaty pořádkových deliktů, za něž je možno uložit pořádkovou pokutu uvádí správní řád taxativně v § 62 odst. 1 písm. a - c), v § 62, odst. 2 a v § 137 odst. 2.

Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že:

- **se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu.** Přičemž podmínky předvolání jsou upřesněny v § 59 správního řádu. Předvolaný je povinen se včas dostavit na určené místo, nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen se bezodkladně omluvit s uvedením důvodu správnímu orgánu. Pokud se předvolaný nedostaví a včas se neomluví a dojde-li tímto jednáním k závažnému ztížení postupu správního orgánu. Jsou tím splněny podmínky pro udělení pořádkové pokuty.

Přičemž není dáno, jakým způsobem se musí předvolaný omluvit a je na posouzení správního orgánu, jestli omluvu přijme nebo ne. Podle některých právních názorů postačí prostá omluva. Správní orgán nemůže zkoumat dostatečnost omluvy a musí přijmout i omluvu bez uvedení důvodu. Toto ustanovení považuji za poněkud nešťastné a jistě může být i zdrojem rozporů ve výkladu. Vhodnější by zajisté bylo, aby byla forma omluvy nějakým způsobem definována.

- **navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek.** „*Pořádkovou pokutu za rušení pořádku i přes předchozí napomenutí je možné uložit jak za rušení pořádku při ústním jednání, tak při jiném úkonu, např. při ohledání nebo jiném provádění důkazů mimo ústní jednání.*“¹¹⁰ Pojem rušení pořádku není vymezen ve správním řádu ani v jiném zákoně. Určitým vodítkem pro vymezení tohoto pojmu může vycházet i z rozsudku Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že: „*Pojem „rušení pořádku“ či „hrubé rušení pořádku je neurčitý právní pojem, jehož definici neobsahuje žádný právní předpis. Za rušení pořádku lze považovat jakékoliv jednání, které buď přímo ruší průběh jednání či provádění procesního*

¹¹⁰ VEDRAL, Josef, Správní řád komentář, 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, str. 568

*úkonu, nebo snižuje jeho vážnost. Za hrubé rušení pořádku lze považovat takové jednání, které znemožňuje např. provedení ústního jednání hlasitými projevy, napadáním ostatních přítomných osob, urážkami apod. Za hrubé rušení pořádku lze považovat i takové jednání, které narušuje např. ústní jednání způsobem výrazně snižujícím vážnost správního řízení.*¹¹¹

- **neuposlechne pokynu úřední osoby.** Pokynem se rozumí zákaz nebo příkaz určitého jednání, který je oprávněna vyslovit zmocněná úřední osoba. Adresát takového pokynu je povinen tento uposlechnout. Bez ohledu na to, jestli takový pokyn považuje za oprávněný nebo jeho soukromý názor je v danou chvíli odlišný od názoru úřední osoby. Úřední osobu vymezuje správní řád jako osobu bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu¹¹². Zákon výslovně nepředepisuje, jakou formou musí být tento pokyn udělen, zpravidla se bude jednat o pokyn ústní formou a jeho udělení dojde obvykle přímo v terénu.

Pořádkovou pokutu podle § 62 odst. 2, správního řádu lze uložit tomu, kdo učiní vůči správnímu orgánu hrubě urážlivé podání. „*V tomto případě neplatí podmínka, že takovým podáním musí být závažně ztížen postup správního orgánu. Smyslem tohoto ustanovení je pokud možno eliminovat případy, kdy správní orgány musely vyřizovat stejně jako jiná podání i takové písemnosti, jejichž účelem nebylo něčeho se vůči správnímu orgánu domáhat, ale pouze urazit adresáta, buď konkrétní osobu, nebo úřední osoby blíže nespécifikované.*“¹¹³ Smyslem pořádkové pokuty v tomto případě tedy je, odradit osoby od takových podání.

Urážlivost podání by měla vycházet z objektivního posouzení správního orgánu. Neměl by tedy hrát roli pouze subjektivní dojem úřední osoby. Dle soudní judikatury je urážlivý každý výrok, který snižuje autoritu úředních orgánů nebo kterým jsou porušena osobnostní práva jiných osob¹¹⁴. Judikatura také stanoví, že za urážlivé jsou považovány projevy ústní, písemné ale i nonverbální (posunky, gesta), útočící na autoritu a odbornost orgánů veřejné moci nebo na důstojnost, čest a dobrou pověst úředních osob, případně jiných osob, které se na řízení podílejí (účastníci řízení, svědci, tlumočníci,

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 03. 2010, čj. 5 As 37/2009, www.nssoud.cz

¹¹² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 14 odst. 1

¹¹³ VEDRAL, Josef, Správní řád komentář, 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, str. 570

¹¹⁴ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 23. 04.2010, čj. 5 As 76/2009, www.nssoud.cz

znalci, atp.).¹¹⁵ Subjektem tohoto pořádkového deliktu je účastník správního řízení nebo jiná osoba, která ztěžuje průběh řízení. Podmínkou tedy je, aby bylo v určité věci vedeno správní řízení s cílem vydání správního aktu. Urážlivým podání tedy není jakákoliv písemnost, ale pouze podání související s konkrétním správním řízením, které zároveň směřuje proti určité úřední osobě.¹¹⁶ Rozdíl mezi urážkou a hrubou urážkou pak spočívá v její intenzitě. Při použití pořádkové pokuty se ani v tomto případě nesmí zapomínat na její zajišťovací funkci, účelem jejího uložení může být pouze zajištění bezproblémového průběhu správního řízení. Nemá být tedy jakýmsi nástrojem odplaty ze strany úřední osoby, které se dotklo vyjádření účastníka správního řízení nebo jiné osoby, ale s její pomocí si má správní orgán vynutit plnění příslušných procesních povinností, nikoli trestat toho, kdo je neplní¹¹⁷

Podle § 137 odst. 2, správního řádu je každý povinen podat správnímu orgánu vysvětlení k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední.¹¹⁸ Tomu, kdo bezdůvodně odepře podat vysvětlení, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5000 Kč.

Výše uvedené ustanovení dopadá na případy, kdy osoba, která byla správním orgánem předvolána, se sice na základě takového předvolání dostaví, ale bez uvedení důvodu odmítne vysvětlení podat. Případně důvody, které uvede, neodůvodňují odepření podání vysvětlení. Důvody pro odepření podání vysvětlení uvádí správní řád v § 55 odst. 4: „*Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt*“. O právu odepřít podání vysvětlení musí být osoba předem poučena správním orgánem.

4.3 Výše pořádkové pokuty

Pořádková pokuta se dle ustanovení § 62 odst. 1 a 2, správního řádu, může uložit až do výše 50 000 Kč. Při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán na to, aby pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Musí tedy respektovat zásadu přiměřenosti. Zákon předpokládá, že může

¹¹⁵ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 04. 03. 2011, čj. 5 As 37/2010, www.nssoud.cz

¹¹⁶ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 19. 01. 2005, čj. 3 Ads 57/2003, www.nssoud.cz

¹¹⁷ VEDRAL, Josef, Správní řád komentář, 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, str. 576

¹¹⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 137 odst. 1

docházet k situacím, kdy bude nutné pořádkovou pokutu ukládat i opakovaně, tedy do doby než tato splní svůj účel. Maximální výše pokuty je zákonem stanovena na 50 000 Kč, uvedená částka se ale týká pouze jednoho rozhodnutí o uložení pokuty. V jednom správním řízení může dojít k opakovanému ukládání pokuty a finální částka může být mnohonásobně vyšší. Pořádkovou pokutu vybírá dle § 62 odst. 4 správního řádu, správní orgán, který ji uložil. Přitom postupuje dle zákona č. 208/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Příjem z uložených pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, je exekučním titulem,¹¹⁹ a to exekučním titulem na peněžitá plnění. Exekučním správním orgánem je správní orgán, který pořádkovou pokutu uložil.¹²⁰

4.4 Rozhodnutí o pořádkové pokutě

Prvním úkonem v řízení o uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. *“Znamená to, že vydání takového rozhodnutí nepředchází ani oznámení o zahájení řízení podle § 45 odst. 1, ani výzva správního orgánu, aby se účastník řízení, tj. ten, komu je pokuta ukládána, vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí....”*¹²¹ Účastníkem řízení je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena. Bude se vždy jednat o jednu konkrétní osobu. Přičemž zákon nestanoví, že musí nutně jít o osobu fyzickou, teoreticky tak může být pořádková pokuta uložena i osobě právnické, případně fyzické osobě podnikající. V případech zastoupení účastníka zákonným zástupcem,¹²² je účastníkem řízení o pořádkové pokutě tento zástupce, ne samotný účastník. Zákonný zástupce se nemůže svojí odpovědností zbavit s odvoláním na to, že jednal dle pokynů zastoupeného.¹²³ Řízení o pořádkové pokutě je nutno vnímat jako určité řízení o procesní otázce v rámci řízení hlavního. *„Řízení o uložení pořádkové pokuty není samostatným správním řízením, ale lze na něj nazírat jako na sekundární*

¹¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 104

¹²⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 62 odst. 4

¹²¹ VEDRAL, Josef, Správní řád komentář, 2. Vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, ISBN 978–80–7273–166–4, str. 577

¹²² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 31

¹²³ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 07. 10. 209, čj. 6 Ads 41/2008, www.nssoud.cz

řízení, které se odehrává v primárním (hlavním) řízení. Není samoučelné, ale slouží k zajištění hlavního řízení. ¹²⁴

Pořádkovou pokutu vybírá dle § 62 odst. 4 správního řádu, správní orgán, který ji uložil. Přitom postupuje dle zákona č. 208/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Příjem z uložených pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, je exekucním titulem,¹²⁵ a to exekucním titulem na peněžité plnění. Exekucním správním orgánem je správní orgán, který pořádkovou pokutu uložil.¹²⁶

Správní řád v ustanovení § 62 odst. 6 dává správnímu orgánu možnost moderace pořádkové pokuty. Pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. Tato možnost se týká pouze orgánu, který pokutu uložil, nikoliv orgánu odvolacímu. Přitom správní orgán přihlédne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.

Moderace pořádkové pokuta může být provedena z úřední povinnosti, ale pravděpodobněji k ní bude docházet na základě žádosti účastníka řízení, kterému byla uložena. Snížení nebo prominutí uložené pořádkové pokuty bude provedeno novým rozhodnutím, přitom se bude postupovat podle stejných podmínek jako při rozhodnutí o uložení pokuty.

Závěr

Tato práce si dala v úvodu za cíl popsat a vymezit institut pokuty. Při zpracovávání tématu jsem vycházel z aktuální literatury a zejména ze soudní judikatury Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že se této problematice věnuji ve svém zaměstnání, byla pro mě práce na tomto tématu velice přínosná. Získal jsem nové poznatky z uvedené oblasti, které zcela jistě využiji ve své profesi.

Při práci jsem se soustředil hlavně na vymezení tzv. blokových pokut, tedy pokut uložených v blokovém řízení. Toto téma je jistě velice živé, zejména ve spojení s trestáním přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, kdy za některé

¹²⁴ JAŠKO, Radim, Pořádková pokuta podle správního řádu, Bakalářská práce, Brno, 2012, str. 22

¹²⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 104

¹²⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 62, odst. 4

opakované přestupky, které byly vyřešeny blokovou pokutou je možno uložit sankci zákaz činnosti, resp. zákaz řízení motorových vozidel. V návaznosti na to se množí případy, kdy přestupci zpochybňují zákonnost takto uložené blokové pokuty a pokoušejí se pomocí opravných prostředků o její zrušení. Při popisování opravných prostředků jsem vycházel zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu, který se pokusil pomocí sjednocujícího právního názoru uzavřít tzv. pravou mezeru v zákoně a vyřešit otázku použití opravných prostředků v blokovém řízení.

Ukládání pokut jako sankcí za spáchané protiprávní jednání ve většině případů splní svůj sankční i výchovný účel. Většinou také dostačuje i stávající právní úprava trestání přestupků nebo jiných správních deliktů. Bohužel právní úprava nepočítá se skupinou případů, na které absolutně neúčinkují současné možnosti trestání přestupků. Jedná se o přestupky osob, které jsou ve specifickém sociálním postavení ve společnosti, mají zcela odlišné návyky a nezáleží jim na stejných hodnotách jako většinové společnosti. Jedná se zejména o osoby asociální. Takové osoby jsou v současnosti prakticky nepostižitelné a pokuty ani jiné sankce na ně nepůsobí. Jejich případnému protiprávnímu jednání tak musí společnost pouze trpně přihlížet. Zde by jistě byla vhodná celospolečenská diskuse o tomto problému, která by v ideálním případě vyústila v takovou právní úpravu ukládání sankcí za přestupky, jež by byla schopná postihnout i popisované případy.

Závěrem jsem se věnoval problematice pořádkových pokut, jejich smyslu a významu. I když je jejich význam jiný než u pokut za spáchané přestupky nebo jiné správní delikty, spadají do tématu bakalářské práce a doplňují celkový obraz o daném tématu.

Resumé

This work's aim is the introduction to describe and define the institute of fines. When processing the topic I came out from the current literature, and especially from the judicial practice of the Supreme Administrative Court. Because I'm dealing with this issue in my job, the work on this topic was very useful for me. I have gained new knowledges in this theme, which I will certainly use in my profession.

In my work, I focused mainly on the definition of the fines, ie the fines imposed on the spot. Certainly, this topic is very timely, especially in connection with prosecuting offenses against the safety and traffic flow, which for some repeat offenses, which were resolved by fines may be imposed sanction of disqualification, respectively a driving ban. Following this, there are more situations where violators questioning the legitimacy thus imposed fines and try using the remedies for its cancellation. In describing of the remedies, I came mainly from the practice of the Supreme Administrative Court, which tried using a unifying view of the legal right to close the gap in the law and to resolve the question of appeal in the spot.

In most cases, the imposition of fines as penalties for offenses committed shall implement its punitive and educational purpose. Mostly, the current legal regulation of offenses punishing or other administrative offenses is sufficient. Unfortunately, the existing legal regulation does not provide for a group of cases that is absolutely not working the way we punish offenses. These are the offenses of persons who are in a specific social position in society, they have completely different habits and they do not care on the same terms as the majority. They are especially antisocial persons. These people are now virtually untraceable and fines or other sanctions have no effect on them. Potential infringement of these people society has only passively watch. Sure, nationwide discussion about this issue would be appropriate. It should ideally have resulted in such legislation of imposing sanction for violations, which would be able to take in the cases described here.

In the final part of my thesis, I have dealt with the issue of disciplinary fines, their meaning and significance. Even though the meaning is different than the fines for offenses committed or other administrative offenses, they corresponding to the theme of my thesis and they complement the overall picture of the topic.

Zdroje

Knižní díla:

VEDRAL, Josef, Správní řád komentář 2. Vydání, Praha, RNDr. Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4

ČERNÝ, HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ, Přestupkové řízení. Praha, Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-859-8

KUČEROVÁ, H., Dopravní přestupky v praxi, 2. vydání, Praha, Linde, 2006, ISBN 80-7201-613-X

HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., Zákon o přestupcích a přestupkové řízení, Komentář, 2. Vydání, Praha, C. H. BECK, 2013, ISBN 978-80-7400-501-5

VETEŠNÍK, P. a kol., Obecní policie, Plzeň, Aleš Čeněk, 2013, ISBN 978-80-7380-463-3

JAŠKO, Radim, Pořádková pokuta podle správního řádu, Bakalářská práce, Brno, 2012

MAREK, Jan, Přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, Bakalářská práce, Plzeň, 2012

Soudní judikatura:

Ústavní soud:

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 08. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

Nejvyšší soud:

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 12. 04. 2001, čj. 21 Cdo 775/2000

Vrchní soud:

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 01. 09. 1999, sp. zn. 5 A54/1999

Nejvyšší správní soud:

(řazeno dle použití v bakalářské práci)

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 07. 2013, čj. 4 As 76/2013

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 04. 2001, čj. 21 Cdo 775/2000

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 09. 2012, čj. 7 As 94/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, čj. 20 Cdo 1533/2012
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 02. 2010, čj. 20 Cdo 749/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06. 02. 2008, čj. 3 As 58/2007
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 03. 2013, čj. 1 As 21/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 03. 2010, čj. 9 As 69/2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 03. 2010, čj. 5 As 37/2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 04. 2010, čj. 5 As 76/2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 03. 2011, čj. 5 As 37/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 01. 2005, čj. 3 Ads 41/2008

Články a sborníky:

VETEŠNÍK, P., Okamžik nabytí právní moci pokuty v blokovém řízení, Dny práva 2013, Sborník ze 7. Ročníku mezinárodní konference, Brno: MU, 2013, dostupné např. zde:

https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

VETEŠNÍK, P., Specifické druhy řízení o přestupku, sborník z konference Správní trestání, Praha: Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., 2010, ISBN 978-80-86855-59-2.

FIALA, Z., OTTOVÁ, L.: Několik poznámek k přezkumu blokových pokut uložených za dopravní přestupky. Policista č. 1/2011. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o. 2011, s. XII příloha, ISSN 1211-7943.

Výkladové stanovisko ministerstva vnitra k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích – Zákaz pobytu, dostupné např. zde:

<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=205104&TypeID=2>

Právní předpisy:

Zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 273/2002 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Elektronické zdroje:

Automatizované právní informační systémy:

CODEXIS, ATLAS consulting spol. s.r.o,

Internetové stránky:

<http://www.nssoud.cz>

<http://nalus.usoud.cz>

<http://www.kr-jihomoravsky.cz>

<https://www.law.muni.cz/>

<http://slovník-cizich-slov.abz.cz>

<http://prestupky.blogspot.cz/2013/11/zakaz-pobytu-zhodnoceni-upravy-nove.html>

<http://www.psp.cz>