

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 102

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011

Zahájení přestupkového řízení o přestupku projednávaném na návrh podle § 68 přestupkového zákona

Přestupkové řízení je zahájeno podáním návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona věcně a místně příslušnému správnímu orgánu a to i v případě, že návrh neobsahuje všechny náležitosti podle tohoto ustanovení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, kdy je zahájeno přestupkové řízení o přestupku, který se podle § 68 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, projednává pouze na návrh postižené osoby. Konkrétně se jedná o problém, zda je přestupkové řízení zahájeno pouze podáním bezvadného návrhu nebo též podáním vadného návrhu.

Zahájení přestupkového řízení je obecně ovládáno zásadou oficiality, tedy přestupkové řízení je zahajováno z moci úřední, viz § 67 odst. 1 přestupkového zákona. Zvláštní úpravu zahájení přestupkového řízení obsahuje § 68 přestupkového zákona, který stanoví, že přestupky uvedené v odstavci 1 (návrhové přestupky) se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka, tedy navrhovatele. Ustanovení § 68 přestupkového zákona tedy pro zahájení přestupkového řízení o návrhových přestupcích stanoví zásadu dispoziční (srovnej Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního, 3. vydání, Praha, C. H. Beck 2002, str. 60; Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 6. vydání, Praha, C. H. Beck 2006, str. 435; závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 81 nebo příspěvek JUDr. Josefa Vedrala na <http://jinepravo.blogspot.com/2010/06/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>). Z toho lze dovodit, že přestupkové řízení o návrhových přestupcích se zahajuje ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu podáním návrhu podle § 68

přestupkového zákona věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Tomu odpovídá i § 68 odst. 3 přestupkového zákona, podle něhož lze pouze ve zde uvedených případech pokračovat v řízení o návrhovém přestupku z moci úřední, jinak je vedení řízení vázáno vždy na podání návrhu a řízením disponuje navrhovatel, viz § 72 písm. d) a § 76 odst. 1 písm. j) přestupkového zákona.

Přitom lze vycházet z toho, že § 68 přestupkového zákona neupravuje zahájení řízení (obdobně jako § 67), nýbrž stanoví pravidlo, že se návrhové přestupky projednávají pouze na návrh (v § 67 se stanoví, že se přestupky projednávají z moci úřední, není však stanoven postup pro zahájení přestupkového řízení). Z § 68 přestupkového zákona tedy nelze bez dalšího dovodit zahájení přestupkového řízení, ale je třeba aplikovat na základě § 51 přestupkového zákona a § 1 odst. 2 správního řádu § 44 a následující správního řádu. Podle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (například návrh podle § 68 přestupkového zákona) došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Aby měl doručený návrh za následek zahájení řízení, není podle § 44 odst. 1 správního řádu třeba, aby byl bezvadný. Pouze postačí, pokud je u věcně a místně příslušného správního orgánu učiněno podání, které lze považovat za návrh ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu.

V této souvislosti lze uvést, že § 68 přestupkového zákona umožňuje dvě možná řešení identifikace návrhu ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Prvním z nich je výklad, podle něhož lze za návrh považovat pouze takové podání, které obsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 2 správního řádu. Druhým je výklad, podle něhož je přestupkové řízení zahájeno dnem kdy návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu bez ohledu na to, zda je bezvadný či nikoliv.

První výklad se opírá o specialitu § 68 přestupkového zákona k § 44 a násl. správního řádu a též o § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona, podle něhož se věc odloží, pokud je návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona podán opožděně¹. Tento výklad však odporuje

¹ K prvnímu lze uvést, že § 68 odst. 2 přestupkového zákona nepředstavuje komplexní úpravu návrhu na zahájení přestupkového řízení, neboť neobsahuje některé podstatné náležitosti toho návrhu, například údaje identifikující uváděné osoby nebo podpis podatele návrhu, rovněž není upraven způsob podání návrhu (písemně, elektronicky, ústně do protokolu, datovou schránkou). Je tedy zjevné, že podání návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona se musí řídit rovněž § 37 správního řádu. Z toho lze dovodit, že pokud návrh neobsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona, nelze tvrdit, že se nejedná o návrh ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Takový výklad by totiž zcela bezdůvodně částečně vylučoval aplikaci § 45 odst. 2 správního řádu (ad absurdum by v důsledku absence data spáchání skutku v návrhu nebylo přestupkové řízení zahájeno, avšak absence podpisu na návrhu by takový následek neměla) a především porušoval zásadu zakotvenou v § 44 odst. 1 správního řádu, viz výše. Podle § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona se věc odloží, pokud byl návrh podán opožděně. Přestupkové řízení tedy v tomto případě není podáním návrhu zahájeno, nýbrž se věc odkládá bez zahájení řízení. Toto pravidlo by mohlo svědčit pro výše uvedený výklad,

zásadě zakotvené v § 44 odst. 1 správního řádu, podle níž pro zahájení řízení není rozhodné, zda má návrh vady či je bezvadný.

Druhý výklad odpovídá § 44 odst. 1 správního řádu. Návrhem ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu nelze rozumět pouze návrh bezvadný ani pouze podání, které obsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona (viz poznámka č. 1). Pro posouzení, zda se jedná o návrh ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu, postačí, že z podání lze dovodit úmysl podatele zahájit konkrétní správní řízení. Případné vady návrhu podle § 68 odst. 2 správního řádu tedy správní orgán odstraní postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu. V neposlední řadě lze uvést, že tento výklad je pro dotčené osoby příznivější, neboť jeho důsledkem je jejich lepší procesní postavení².

V souvislosti s tímto výkladem je však třeba se vypořádat s otázkou hranice mezi návrhem na zahájení přestupkového řízení podle § 68 přestupkového zákona a oznámením přestupku ve smyslu § 67 odst. 2 přestupkového zákona, tedy s posouzením, kdy se jedná o návrh na projednání přestupku a kdy pouze o oznámení přestupku. Při tomto posuzování je nutné vycházet především z § 68 odst. 2 přestupkového zákona, který upravuje náležitosti návrhu na projednání návrhového přestupku. Pokud je podán návrh na projednání přestupku, avšak navrhovatel neidentifikuje osobu podezřelou ze spáchání přestupku, nebude možné v případě přestupků podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) nebo přestupků podle § 50 přestupkového zákona určit, zda se jedná o návrhové přestupky či nikoliv. Obdobný problém může nastat v případě nedostatečného popisu přestupku, kdy nebude možné na základě návrhu posoudit,

neboť při podání opožděného návrhu není zachována lhůta podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona a návrh tedy není v souladu s tímto ustanovením. Jedná se však o zvláštní pravidlo ve vztahu k § 44 odst. 1 správního řádu obdobně jako například § 43 správního řádu, přičemž důvodem je opožděnost podaného návrhu, která brání projednání přestupku v přestupkovém řízení.

² Z § 4 správního řádu lze dovodit, že pokud právní předpis umožňuje více výkladů, je třeba volit ten, který je pro dotčené osoby nejpríznivější. Tím je výklad, podle něhož je přestupkové řízení zahájeno dnem podání návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona věcně a místně příslušnému správnímu orgánu i v případě, že návrh neobsahuje všechny náležitosti podle tohoto ustanovení. Na základě tohoto výkladu se navrhovatel stává účastníkem přestupkového řízení podáním návrhu, viz § 72 písm. d) přestupkového zákona, a může v řízení uplatňovat svá procesní práva. Případné odstraňování vad pak nemůže mít vliv na zahájení přestupkového řízení. Pokud by vady návrhu nebyly odstraněny, mohl by to být důvod pro zastavení přestupkového řízení. V případě opačného výkladu (vadný návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona není návrhem ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu) by byly vady návrhu odstraňovány podle § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud by vady nebyly odstraněny do doby uplynutí lhůty podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona, nebylo by přestupkové řízení zahájeno vůbec a věc by byla podle § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona odložena. Výklad, podle něhož neúplný návrh podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona je návrhem ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu avšak nemá za následek zahájení přestupkového řízení, dokud nejsou doplněny všechny náležitosti podle přestupkového zákona, zjevně odporuje § 44 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 68 odst. 1 přestupkového zákona. V takovém případě by běh lhůty podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona při odstraňování vad návrhu neměl význam, neboť návrh byl podán. Pokud by vady byly odstraněny, bylo by zahájeno přestupkové řízení (zřejmě podáním navrhovatele, které by odstraňovalo vady návrhu). Pokud vady návrhu odstraněny nebyly, byl by to zřejmě důvod pro odložení věci.

zda se jedná o návrhový přestupek či nikoliv³. V neposlední řadě je nutné upozornit, že přestupkové řízení nelze vést bez osoby podezřelé ze spáchání přestupku, tedy bez obviněného, viz § 72 písm. a) přestupkového zákona.

Pokud by správní orgán posoudil oznámení přestupku jako návrh ve smyslu § 68 odst. 2 přestupkového zákona a posléze zjistil, že uvedený skutek není návrhovým přestupkem (skutek není přestupkem podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) nebo podle § 50 přestupkového zákona spáchaným mezi osobami blízkými nebo přestupkem podle § 49 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona), pak lze v řízení pokračovat podle § 68 odst. 3 přestupkového zákona z moci úřední. V ostatních případech (například se nejedná vůbec o přestupky podle § 68 odst. 1 přestupkového zákona) bylo přestupkové řízení zahájeno pouze zdánlivě, návrh je nutné považovat za oznámení ve smyslu § 67 odst. 2 přestupkového zákona a skutek případně projednat z moci úřední. Pokud naopak příslušný správní orgán přijme oznámení o přestupku, o kterém posléze zjistí, že se jedná o návrh ve smyslu § 68 odst. 2 přestupkového zákona, postupuje dále jako v řízení o návrhovém přestupku. Lhůta pro podání návrhu podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona je zachována podáním oznámení o přestupku.

V případě neuvedení časového údaje o spáchání přestupku, tedy kdy byl přestupek spáchán, může vzniknout pochybnost o včasnosti podaného návrhu, tedy zda bylo podáním návrhu přestupkové řízení zahájeno (viz § 66 odst. 3 písm. f) přestupkového zákona), nebo též o možnosti o daném skutku rozhodnout (viz § 20 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona).

³ Tento problém částečně odpadá u přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, který se projednává na návrh bez ohledu na osobu pachatele. Neuvedení osoby podezřelé ze spáchání tohoto přestupku tedy nemůže mít za následek, že by později bylo zjištěno, že se jedná o přestupek, který lze projednat z moci úřední. V případě nedostatečného popisu přestupku resp. skutku však může nastat pochybnost o jeho právní kvalifikaci a tedy o tom, zda se jedná o návrhový přestupek.