

ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD Služební dopis čj. ČTÚ-26 455/2025-603 Odpověď k čj. - Vyřizuje: Mgr. Koukalová telefon: I. 692	PRÚ, ŘS 30, ŘO 606, ŘO 631, ŘO 634, ŘO 635, ŘO 636, ŘO 637, ŘO 638, VO639
--	--

Právní informace č. 3/2025

Praha 19. 6. 2025

Základy odpovědnosti za přestupky a řízení o přestupcích

Účelem této právní informace je vymezit základní pravidla pro vedení správních řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“ nebo „správní řád“), ve kterých se projednávají přestupky spadající do věcné působnosti Českého telekomunikačního úřadu např. podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoEK“), zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPS“), zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoOS“) a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „KR“).

Právní informace nahrazuje právní informaci č. 42 vydanou pod čj. ČTÚ-58 068/2014-603 a vychází z právní úpravy zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“ nebo „PřestZ“), účinného od 1. 7. 2017, který sjednotil právní úpravu odpovědnosti za přestupky fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob do jednoho právního předpisu a zavedl v tomto směru jednotný pojem „přestupek“, jakož i speciální úpravu řízení o přestupku.

Obsahem této právní informace je shrnutí základních podmínek odpovědnosti za přestupky, základních zásad pro ukládání správních trestů, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku, včetně základních zásad tohoto řízení a zákonných náležitostí vydávaného rozhodnutí o vině a trestu.

1. POJEM PŘESTUPEK, ODPOVĚDNOST ZA PŘESTUPEK

POJEM PŘESTUPEK

Trestnost přestupků se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.

Přestupek je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Za přestupek správní orgán ukládá zákonem stanovený správní trest.

Pojem přestupek dle zákona o přestupcích zahrnuje přestupky fyzických osob, na které se dříve vztahoval zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, dosavadní správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob a dosavadní jiné správní delikty.

Pojem přestupek je založen na materiálně - formálním pojetí.

Znaky přestupku:

- protiprávnost - čin musí být v rozporu s určitou právní normou
- společenská škodlivost - materiální znak; pokud materiální znak absentuje, nejedná se o přestupek. Společenská škodlivost je zpravidla dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku. Při posuzování míry společenské škodlivosti je třeba zohlednit zejména význam chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsob provedení činu a jeho následky, okolnosti, za kterých byl čin spáchán, osobu pachatele, míru jeho zavinění, pohnutku apod. (srov. Novotný, František a kol. Trestní právo hmotné. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 393 s. ISBN 978-80- 7380-291-2. s. 88 a násl.).¹
- výslovné označení „přestupek“ - formální znak; za přestupek se považují i dosavadní jiné správní delikty, u nichž formální označení „přestupek“ absentuje (viz § 112 odst. 1 zákona o přestupcích)
- naplnění znaků stanovených zákonem - čin musí vykazovat obecné znaky přestupku (např. věk a přičetnost, je-li pachatelem fyzická osoba), jakož i znaky stanovené zvláštním zákonem upravujícím konkrétní skutkovou podstatu přestupku
- nejedná se o trestný čin – pokud čin naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu (přečinu nebo zločinu), které se překrývají se znaky přestupku, posuzuje se jako trestný čin, je-li naplněna i materiální stránka (společenská škodlivost) trestného činu

ODPOVĚDNOST ZA PŘESTUPEK

K odpovědnosti **fyzické osoby** za přestupek se vyžaduje zavinění. Postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění (§ 15 odst. 1 zákona o přestupcích).

Odpovědnost **právnícké osoby** za přestupek je objektivní s možností se jí zprostit prokázáním zákonem stanoveného liberačního důvodu. U právnícké osoby se neposuzuje zavinění.

Ke vzniku odpovědnosti právnícké osoby je třeba kumulativní splnění těchto podmínek:

- a) porušení právní povinnosti uložené právnícké osobě

Právnícká osoba musí být označena jako subjekt přestupku ve skutkové podstatě přestupku.

- b) povinnost poruší svým jednáním fyzická osoba, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě

Dle § 20 odst. 2 zákona o přestupcích se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, za účelem posuzování odpovědnosti právnícké osoby za přestupek, považuje: statutární orgán nebo člen statutárního orgánu; jiný orgán právnícké osoby nebo jeho člen; zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení; fyzická osoba, která plní úkoly

¹ Společenská škodlivost je nicméně zpravidla dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku, proto je namístě se jí výslovně v odůvodnění rozhodnutí zabývat pouze v hraničních případech (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012 – 28).

právnícké osoby; fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti, nebo fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba takového jednání využila.

Odpovědnost není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby. Ani u těchto osob se nezkoumá zavinění pro účely posouzení odpovědnosti právnické osoby za přestupek.

- c) k porušení povinnosti dojde při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s její činností, ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu

Odpovědnost **podnikající fyzické osoby** za přestupek je objektivní s možností prokázání liberačních důvodů. U podnikající fyzické osoby se tedy neposuzuje zavinění. Ke vzniku odpovědnosti podnikající fyzické osoby je třeba kumulativní splnění těchto podmínek:

- a) porušení právní povinnosti uložené podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě

Podnikající fyzická osoba musí být označena jako subjekt přestupku ve skutkové podstatě přestupku.

- b) jednání podnikající fyzické osoby nebo jednání fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě

Odpovědnost není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě.

- c) k porušení povinnosti musí dojít při podnikání podnikající fyzické osoby, v přímé souvislosti s ním, ku prospěchu podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu

Pokračování v přestupku (§ 7 zákona o přestupcích)

Představuje jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem² naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku³, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení⁴, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku⁵. Jde o jeden skutek⁶.

² Jde o subjektivní souvislost. Pokračování v přestupku je vyloučeno u nedbalostních přestupků (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 As 49/2012 či rozsudek NSS sp. zn. 8 As 66/2011). Jednotný záměr obviněného je možno vyvodit ze stejnorodého způsobu jeho jednání. K jednotnému záměru v případě právnické osoby viz rozsudek NSS sp. zn. 10 As 96/2018 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3176/19 ze dne 29. 10. 2019.

³ Škody způsobené pokračováním v přestupku se sčítají, je proto irelevantní, pokud některý útok pokračujícího přestupku sám o sobě nedosahuje určité výše škody předpokládané skutkovou podstatou.

⁴ Postačí podobnost způsobu spáchání jednotlivých útoků; nevyžaduje se absolutní totožnost skutku, nýbrž jen souvislost v předmětu útoku.

⁵ Jde o objektivní souvislost (časová, případně místní a v předmětu útoku). Pojem „blízká časová souvislost“ dosud nebyl judikaturou jednoznačně (např. v týdnech či měsících) vymezen. O časovou souvislost jednání nepůjde tehdy, kdy jednotlivá jednání budou představovat uzavřené úseky, vnitřně nespojené z hlediska kvalifikace jednotným záměrem.

⁶ Z hlediska procesního i hmotněprávního se pokračování v přestupku, trvající přestupek a hromadný přestupek považují za jeden skutek (srov. § 77 a § 78 odst. 3 PřestZ) ukončený posledním dílčím útokem (resp. ukončením protiprávního stavu). Pokud však obviněný pokračuje v protiprávní činnosti i po zahájení řízení, půjde o nový skutek. K přetržení pokračování v přestupku (obdobně platí pro trvající a hromadný přestupek) může dojít i v důsledku aktivity ze strany správního orgánu (tj. nikoliv vykonáním posledního dílčího útoku ze strany pachatele). Okamžikem rozhodným pro ukončení skutku v případě pokračování v přestupku (a obdobně u trvajícího a hromadného přestupku) je proto doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku podezřelému (resp. doručení příkazu) anebo ústní vyhlášení takového oznámení.

Pokračování v přestupku je třeba odlišit od vícečinného souběhu (konkurence) i od opakovaného spáchání přestupku, kdy se jedná o několik skutků, které sice naplňují skutkovou podstatu samostatného přestupku, a to stejné skutkové podstaty, ale nejsou vedeny stejným záměrem.

Trvajicí přestupek (§ 8 zákona o přestupcích)

Přestupek, jehož znkem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Jde o jeden skutek.

Postihuje se právě ono udržování protiprávního stavu, trvajicí přestupek proto nelze zaměňovat s poruchovým deliktem, jehož znkem je jednání pachatele spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, který sice může trvat delší dobu, ale jeho udržování se nepostihuje.⁷ Pro kvalifikaci přestupku jako trvajicího je rozhodující, že udržování protiprávního stavu je závislé na vůli pachatele. Pro trvajicí přestupky je charakteristické jednání pachatele (ve formě konání či častěji ve formě opomenutí) probíhající po celou dobu existence protiprávního stavu a současně nepřetržitě naplňující všechny znaky příslušné skutkové podstaty. Pro trvajicí přestupky je dále typické, že stupeň nebezpečnosti přestupku se postupem času nemění nebo se ještě zvětšuje tím více, čím déle čin trvá. Je-li znkem skutkové podstaty přestupku výlučně vyvolání protiprávního stavu, nikoliv jeho následné udržování, nejde o trvajicí přestupek. Vzhledem k tomu, že posouzení této skutečnosti není vždy jednoznačné, určitým vodítkem může být užití dokonavého či nedokonavého vidu v rámci formulace příslušné skutkové podstaty. Je však třeba zohlednit rovněž účel sledovaný zakotvením daného postihu, tj. zda má skutková podstata dopadat pouze na porušení povinnosti anebo rovněž na další trvání tohoto porušování (protiprávního stavu).

Hromadný přestupek (§ 9 zákona o přestupcích)

Jde o přestupek, u něhož se pro vznik přestupkové odpovědnosti vyžaduje existence více útoků spojených společným záměrem. I v tomto případě jde o jeden skutek. Ve skutkové podstatě je použito např. slovo „*hromadně*“ či „*opakovaně*“, nejde však o recidivu. Dopustí-li se pachatel jen jednoho útoku, o přestupek nepůjde. Příkladem jsou přestupky dle § 119 písm. a) a e) ZoEK – uskutečněním jednoho dílčího útoku, tj. jednoho zlomyslného volání (resp. zlomyslného volání či jiné zlomyslné komunikace na tísňová čísla) nebude naplněna skutková podstata přestupku. Rovněž je třeba posoudit, zda jsou všechny dílčí útoky spojeny společným záměrem.⁸

V případě, že se nepodaří prokázat dílčí útok hromadného přestupku, nelze obviněného činit odpovědným za tento dílčí útok. V rozsahu tohoto dílčího útoku ale není namístě vydávat usnesení o zastavení řízení, nýbrž je třeba upravit popis skutku tak, aby v něm příslušný dílčí útok již nefiguroval a o této skutečnosti obviněného vyrozumět v rámci odůvodnění rozhodnutí.⁹

⁷ Trvajícím přestupkem je např. zábor veřejného prostranství, neoprávněné podnikání, narušení vzhledu obce, neudržování kulturní památky v dobrém stavu, účast na volební kampani bez předchozí registrace, neodevzdání řidičského průkazu, týrání zvířat, nepožádání o vydání nového občanského průkazu poté, co uplynula zákonem stanovená patnáctidenní lhůta, užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí (viz rozsudek NSS sp. zn. 9 As 101/2010).

⁸ K tomu viz rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ čj. ČTÚ-29 843/2024-603 ze dne 30. 9. 2024.

⁹ Tamtéž.

2. ZÁSADY ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

A. Analogie

Pokud není určitá situace přímo upravena právním předpisem, aplikuje se právní předpis svým obsahem nejbližší. Použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.

Užití analogie (zákona nebo práva) v oblasti správního trestání je možné jen omezeně, a to vždy jen ve prospěch delikventa.

B. Absorpční zásada - § 41 odst. 1 zákona o přestupcích

Pokud je jednáním účastníka naplněna skutková podstata více přestupků (jednočinný souběh) nebo se jedná o souběh více přestupků účastníka (vícečinný souběh), spojují se věci do společného řízení a ukládá se správní trest za nejpřísněji postižitelný přestupek (k podmínkám společného řízení viz dále v kap. 3).

Není vyloučen souběžný postih dvěma správními orgány za totéž jednání, naplňující znaky skutkových podstat dvou přestupků podle dvou právních předpisů, jestliže o postihu mají podle zákona rozhodovat dva odlišné správní orgány (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998 čj. 6 A 168/95).

Souběžný postih jednoho protiprávního jednání (skutku) na základě dvou různých skutkových podstat je možný, pokud každá z těchto skutkových podstat chrání jiný objekt veřejného zájmu.

C. Asperační zásada - § 41 odst. 2 zákona o přestupcích

Jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

Záleží na úvaze správního orgánu, zda tuto zásadu v závislosti na posouzení okolností konkrétního případu použije či nikoliv.

D. Zásada materiální pravdy - § 50 odst. 3 SŘ

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v zásadách správního řízení.

Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

E. Presumpce neviny

Až do nabytí právní moci rozhodnutí, jímž je vyslovena vina obviněného, je třeba na obviněného zásadně nahlížet jako na nevinného. V případě pochybností musí správní orgán rozhodnout ve prospěch obviněného (*in dubio pro reo*).

F. Zásada volného hodnocení důkazů - § 50 odst. 4 SŘ

Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 věta první SŘ). Správní orgán musí vždy náležitě odůvodnit, a to výslovně v textu rozhodnutí, proč některý důkaz provedl a jiný nikoli; jinak je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné.

G. Zásada legality (zákonnosti) - § 2 odst. 1 SŘ

Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.

Důležitá je ve správním rozhodování obecná vázanost správních orgánů celým právním řádem, tedy i veškerými právními předpisy.

H. Zákaz zneužití správního uvážení

Správní uvážení podléhá soudnímu přezkumu a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně. Správní uvážení lze použít pouze při ukládání správního trestu a hodnocení přitěžujících či polehčujících okolností, tj. je-li v zákoně výslovně dán „prostor“ pro uvážení správního orgánu (např. „uloží se pokuta do výše 1 000 000 Kč“).

Je povinností správního orgánu výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Každé správní uvážení má své meze, tzn. nelze uložit správní trest (pokutu) mimo zákonné vymezení. I když správní orgán rozhoduje na základě absolutně volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil.

I. Zásada legitimního očekávání (formální spravedlnosti) - § 2 odst. 4 SŘ

Rozhodnutí správního orgánu (o přestupku) nesmí být překvapivé. Správní orgán musí rozhodovat tak, aby při rozhodování o skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Každý případ je svým způsobem jedinečný a jeho řešení musí vycházet vždy z konkrétních okolností tohoto případu zjištěných v souladu s ustanoveními správního řádu, současně však musí postup správního orgánu splňovat požadavek předvídatelnosti, tzn., že rozhodovací praxe správního orgánu musí být co možná nejvíce konzistentní. Rozhodl-li správní orgán určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny další obdobné případy, které nastanou v budoucnu, rozhodovat způsobem obdobným. Pokud správní orgán např. ukládá v dané věci vyšší pokutu, než v obdobné věci uložil svým dřívějším rozhodnutím, musí to ve svém rozhodnutí náležitě odůvodnit (změna právní úpravy, přitěžující okolnosti atd.).

Odchýlení od dosavadní rozhodovací praxe je možné, avšak za podmínky pečlivého zdůvodnění takového postupu.¹⁰

¹⁰ „Je samozřejmé, že správní judikatura nemůže být neměnná bez možnosti vlastního vývoje. Pokud tedy správní orgán v rámci rozhodovací činnosti dojde k závěru (ať na základě soudní judikatury nebo teorie), že dosavadní postup není v souladu se zákonem, může v dalších případech rozhodovat odlišně od stávající praxe, ale musí vždy velmi pečlivě v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, proč tak činí.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 3 As 50/2004 – 82).

J. Zákaz retroaktivity přísnějšího zákona - § 2 odst. 1 zákona o přestupcích

Správní orgán musí při trestání přestupků respektovat princip, dle něhož odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.

Důvodem průlomu do zákazu retroaktivity může být především skutečnost, že nová právní úprava konkrétní přestupek zcela vypustila (jednání je dekriminalizováno), jednání pachatele již není zakázáno, zanikla jeho trestnost a za jeho spáchání již nelze pachatele trestat (nejpříznivější právní úprava). Pokud nedojde k vypuštění konkrétní skutkové podstaty přestupku ze zákona, ale pouze ke změně podmínek odpovědnosti za přestupek, musí správní orgán použít tu právní úpravu, která je pro pachatele přestupku příznivější. Posouzení toho, jaký zákon, resp. jeho konkrétní znění je pro pachatele přestupku příznivější při stanovení odpovědnosti za přestupek, provádí správní orgán z úřední povinnosti. Konkrétní zákony se posuzují jako celky, nikoliv pouze jednotlivá ustanovení. Pro pachatele přestupku je pak příznivější takový zákon, který je v celém rozsahu pro něj výhodnější (tj. s ohledem na celkový výsledek uplatnění správněprávní odpovědnosti)¹¹. Dle odborné literatury (Prášková 2009 s. 205) „*Správní orgán musí posoudit celkový výsledek pro konkrétního pachatele, za konkrétních okolností činu, jinými slovy musí posoudit, jaké by byly tresty při použití různých zákonů jako celku konkrétnímu pachateli uloženy. Pokud by tedy například jeden ze zákonů stanovil sice vyšší horní hranici pokuty, ale zároveň možnost upuštění od potrestání, bude pro pachatele příznivější, jestliže by z konkrétních okolností případu vyplývala možnost o upuštění od potrestání uvažovat.*“ Pokud správní orgán opomene zabývat se tím, zda je nová právní úprava pro pachatele příznivější, jedná se o zásah do práva pachatele přestupku na spravedlivý proces (Prášková 2009 s. 205).

K. Zákaz dvojího přičítání

Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je znakem skutkové podstaty přestupku, současně hodnotit jako okolnost polehčující či přitěžující.

Zákaz dvojího přičítání jedné a téže okolnosti se uplatní pouze u skutkové podstaty jednoho a téhož přestupku, ale není vyloučeno, aby správní orgán ke stejné okolnosti přihlédl u dvou různých skutkových podstat přestupků spáchaných v souběhu (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 7. 2000, sp. zn. 5 Tz 129/2000).

3. POSTUP PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

Řízení o přestupku je zahajováno vždy z moci úřední, a to na základě poznatků, které zakládají podezření z protiprávního jednání, které zákon pokládá za přestupek.

Může jít o poznatky z

- 1) vlastní činnosti ČTÚ, které zakládají podezření ze spáchání přestupku, zjištěné
 - a) v rámci kontroly provedené dle KŘ

¹¹ „Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona obsaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější.“ (srov. nález sp. zn. ÚS IV. ÚS 158/2000.)

- b) z jiné úřední činnosti (např. poznatky ze sporných správních řízení o námitkách proti vyřízení reklamace dle ZoEK či dle ZPS, stížností spotřebitelů apod.)
- 2) oznámení o přestupku od jiného orgánu (§ 73 zákona o přestupcích) - oznamující orgán nemusí mít postaveno najisto, že byl přestupek spáchán, postačuje důvodné podezření, že byl spáchán přestupek [typicky např. oznámení PČR v případě podezření na spáchání přestupku zlomyslného volání dle § 119 odst. 1 písm. a) či § 119 odst. 1 písm. e) ZoEK]
- 3) oznámení / podnětu fyzických nebo právnických osob (takový podnět může být ČTÚ také předán ČTÚ nepříslušným správním orgánem - § 64 odst. 2 zákona o přestupcích)

V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku (§ 81 zákona o přestupcích), k tomu viz blíže část 4.

▪ **Vysvětlení (§ 137 SŘ)** - Dle okolností případu lze před zahájením správního řízení o přestupku, resp. k prověření oznámení, podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřovat nezbytná vysvětlení. Postup dle § 137 SŘ umožňuje správnímu orgánu získat potřebné „informace“, aniž by tak správní orgán zůstal např. „odkázán“ pouze na výsledky státní kontroly. Správní orgán však může požadovat vysvětlení jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem¹²

(tj. zejm. součinností s jinými správními orgány). Toto vysvětlení je povinen podat každý. O vysvětlení se pořizuje záznam, který však nelze použít jako důkazní prostředek¹³.

Za účelem podání vysvětlení může správní orgán určitou osobu předvolat, jde-li o osobu, jejíž vysvětlení je k prověření oznámení nebo podnětu nezbytné. Před podáním vysvětlení je nutné, aby správní orgán danou osobu poučil o důvodech, pro které od ní nelze vysvětlení požadovat, o právu vysvětlení odepřít a o právních následcích podání nepravdivého nebo neúplného vysvětlení (může se dopustit přestupku). Osobu, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by tím mohla přispět ke svému postihu nebo postihu osoby blízké za přestupek, popřípadě za trestný čin, nelze pokutovat. Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 upozornil, že správní řízení nemůže být v demokratickém právním státě ovládáno zásadou „součinnosti správních orgánů s účastníky řízení“ a rovněž nelze pokutovat osobu, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jí mohla přispět ke svému postihu za přestupek (byť i jen teoreticky). V podmínkách materiálního právního státu je povinností orgánu veřejné moci před tím, než uplatní zákonem obecně vymezené oprávnění uložit jednotlivci povinnost, aby věc posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti případu v danou chvíli mu již známých a zvážil, zda vůbec v konkrétní situaci smí obecně mu svěřené oprávnění uplatnit.

▪ **Zajištění důkazu (§ 138 SŘ)** - Před zahájením řízení lze z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem, zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej

¹² Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. 9 As 277/2016-45, správní orgán může využít institut podání vysvětlení (137 odst. 1 správního řádu) pouze v případě, kdy jej nezbytně potřebuje a zároveň si rozhodné skutečnosti nemůže zjistit jiným postupem, který by nezatěžoval dotčené osoby. Jestliže správní orgán takto nepostupuje, vykonává svá formální oprávnění ultra vires, tedy mimo svoji pravomoc. Pokud je samotné předvolání k podání vysvětlení nezákonné, nelze ukládat pořádkovou pokutu za účelem vynucení podání vysvětlení.

¹³ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, uvedl, že „úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek. K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam.“

nebude možné provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování.

Teprve po shromáždění dostatečného množství podkladů a po náležitém zjištění všech okolností případu důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán přestupek, může být podezřelý vyzooměn o zahájení správního řízení (tj. může být zahájeno správní řízení o přestupku). Musí se přitom zohlednit formální naplnění skutkové podstaty přestupku, jakož i společenská škodlivost skutku (materiální znak přestupku).

4. ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

Předpokladem vydání zákonného rozhodnutí je řádné zahájení řízení o přestupku. Důraz je třeba klást na koncipování oznámení o zahájení řízení o přestupku a jeho řádné doručení osobě podezřelé ze spáchání přestupku (okamžikem doručení tohoto oznámení se tato stává obviněnou). V oznámení o zahájení řízení o přestupku je především nezbytné dostatečně (určitě a výstižně) vymezit skutek, jenž je předmětem obvinění, a provést jeho předběžnou právní kvalifikaci.

Řízení o přestupku je zahájeno **doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku** (dále též „*oznámení*“) podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení. Stejně účinky má v tomto smyslu i doručení příkazu¹⁴, je-li příkaz prvním úkonem správního orgánu v řízení o přestupku (příčemž i po eventuálním zrušení příkazu zůstává přestupkové řízení zahájeno). Je-li více obviněných, s nimiž se vede společné řízení, dochází k jeho zahájení doručením oznámení **všem podezřelým z přestupku**. Pokud by se doručit oznámení některému z obviněných nepodařilo, postupuje správní orgán ve smyslu § 32 odst. 2 SR, tj. oznámení doručí obviněnému veřejnou vyhláškou a současně mu ustanoví opatrovníka.¹⁵

Se zahájením přestupkového řízení se pojí **běh lhůt** (viz část 7.). Jakmile je řízení zahájeno, plyne správnímu orgánu **lhůta pro vydání rozhodnutí** (pokud rozhodnutí nelze vydat bezodkladně, je třeba tak učinit nejpozději do 60 dnů, viz § 94 zákona o přestupcích), současně dochází k **přerušení promlčecí doby** podle § 32 odst. 2 písm. a) téhož zákona, s tím, že **počne běh promlčecí doby nové** (vůči všem obviněným z přestupku). Doručení oznámení představuje u pokračování v přestupku či u trvajících přestupku z procesního hlediska okamžik, k němuž se váže vymezení projednávaného deliktního jednání obviněného co do jeho ukončení, přestože by obviněný v tomto jednání pokračoval, resp. udržoval protiprávní stav i po zahájení řízení o přestupku.

Oznámení o zahájení řízení o přestupku musí splňovat zákonem vyjmenované náležitosti (§ 78 odst. 3 zákona o přestupcích), jimiž jsou **popis skutku** (Kdo, Kdy, Kde a jakým způsobem ne/konal) a jeho **předběžná právní kvalifikace**.

Skutkem¹⁶ (coby jednáním, v němž je spatřováno porušení zákona) se rozumí určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání subjektu práva. **Popis skutku**¹⁷ ve výroku rozhodnutí

¹⁴ Příkaz lze zásadně doručit pomocí fikce doručení při splnění podmínek podle § 24 odst. 1 správního řádu, a to i tehdy, je-li prvním úkonem v řízení o přestupku (k tomu viz Závěr č. 171 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 14. 2. 2020, dostupný na <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-171-2020.aspx>).

¹⁵ Viz Závěr č. 28 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006, dostupný na <https://www.mvcr.cz/soubor/28a-pdf.aspx>.

¹⁶ Uvedené vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 53/2010-420 ze dne 27. 5. 2011.

¹⁷ Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 As 74/2021–54 ze dne 2. 3. 2023.

o přestupku vymezuje jednání, za které byl přestupce shledán vinným. Popisem skutku je slovní vyjádření jednání či skutkových okolností, které lze podřadit pod jednotlivé znaky přestupku uvedené v zákoně. Popis skutku obsahuje skutkový děj, místo a čas spáchání, aktéry apod.¹⁸ Vymezení skutku má význam především pro **dodržení zásady *ne bis in idem*** (ne dvakrát v téže věci, § 77 odst. 2 zákona o přestupcích) a **zohlednění překážky litispendence** (překážka probíhajícího řízení, § 77 odst. 1 cit. zákona).¹⁹ Ustanovení § 77 cit. zákona se vztahuje na totožný přestupek (nikoliv skutek).

Absence řádného popisu skutku v oznámení o zahájení řízení, jímž správní orgán vůči obviněnému vymezuje jeho předmět, představuje zásadní vadu řízení a tím pádem i celého provedeného řízení zakončeného vydáním rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 61 A 4/2023-74 ze dne 28. 2. 2024, pokud bylo zahájeno řízení z moci úřední, byl správní orgán povinen „*popsat skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a přestupek, který je v tomto skutku spatřován. Tyto údaje tedy vymezují předmět řízení, aby obviněný již od počátku řízení věděl, v čem je spatřována jeho vina, a tudíž mohl účinně uplatňovat svoji obranu.*“ (viz rozhodnutí čj. ČTÚ-25 165/2024-603/II.). Je třeba, aby popis skutku obsahoval v rámci možností přesný opis podstatných okolností, které jsou významné z hlediska právní kvalifikace jednání jako přestupku a které zároveň dovolují toto jednání nezaměnitelným způsobem identifikovat a odlišit od jiných jednání.²⁰

Vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení o přestupku však nebrání tomu, aby v průběhu řízení došlo s ohledem na skutková zjištění k úpravám popisu skutku a k jeho zpřesnění.²¹ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 2 As 34/2006-73 ze dne 15. 1. 2008 konstatoval, že **vymezení skutku** provedené při zahájení řízení **lze v průběhu řízení změnit** v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování (může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku apod., typicky u tzv. trvajících, hromadných či pokračujících přestupků). Jak současně poznamenal zmíněný soud, jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 58/2009-541 ze dne 31. 3. 2010). Je

¹⁸ „Konkrétní místo spáchání přestupku, který je stěžovateli kladen na vinu, není přímo součástí příslušné skutkové podstaty (pro její naplnění postačí překročení dovolené rychlosti na jakékoliv dálnici). Jinými slovy, konkrétní místo není rozhodné pro závěr, zda se přestupek stal, či nikoliv (srov. rozsudek č. j. 8 Afs 17/2012-375, odst. 172 a násl.). Je ovšem nezbytnou náležitostí „popisu skutku“. Podle § 77 zákona o přestupcích ve znění účinném ke dni spáchání přestupku „[v]ýrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce [...]“. Uvedení konkrétního místa spáchání přestupku je podstatné pro vyloučení překážky litispendence a překážky věci rozhodnuté, pro vyloučení dvojího postihu pro týž skutek, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 46/2016-24 ze dne 9. 11. 2016).

¹⁹ Obdobně v rozsudku čj. 8 As 74/2021–54 ze dne 2. 3. 2023 poznamenal Nejvyšší správní soud následující: „Oznámením dochází k vymezení předmětu řízení. To má význam jak z hlediska nemožnosti zahájit řízení o skutku, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto (překážka věci pravomocně rozhodnuté), a nové řízení o stejném předmětu (překážka litispendence) podle § 77 zákona o odpovědnosti za přestupky, tak i z hlediska seznámení obviněného (§ 69 odst. 1 téhož zákona) s tím, jaké jednání je mu kladeno za vinu. Zároveň správní orgán může rozhodnout pouze o skutku, o kterém zahájil řízení.“

²⁰ Viz dále rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 68/2012–23 ze dne 29. 5. 2013 a sp. zn. 1 As 46/2016 ze dne 9. 11. 2016 (bod 14).

²¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 74/2021–54 ze dne 2. 3. 2023.

nezbytné **dodržet totožnost skutku** vymezeného v oznámení o zahájení řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, bod 56).²²

Formulace oznámení o zahájení řízení musí respektovat zásadu presumpce neviny.

Pokud bude během řízení **zjištěn další skutek, je třeba o něm zahájit nové řízení** (§ 78 odst. 4 zákona o přestupcích). To nevylučuje, aby bylo vedeno společné řízení, byl-li zjištěný skutek spáchán před zahájením řízení o prvním skutku (viz § 88 odst. 3 zákona o přestupcích). Naproti tomu, **při pouhé změně právní kvalifikace** postačí obviněného o tomto **vyrozumět** (§ 78 odst. 4 věta druhá cit. zákona).

Souběh přestupků

V teorii trestního práva se za souběh trestných činů považuje případ, kdy jeden pachatel spáchal dva nebo více trestných činů, než byl pro některý z nich odsouzen (tj. než byl za takový čin vyhlášen odsuzující rozsudek soudem prvního stupně – za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení). Z této definice lze vycházet i při vymezení souběhu přestupků – **pachatel spáchá dva nebo více přestupků před tím, než mu bylo oznámeno rozhodnutí prvoinstančního orgánu, kterým byl uznán vinným a které nabylo právní moci**.²³

Jednočinný souběh představuje situaci, kdy je **jedním skutkem** naplněna skutková podstata více přestupků (dochází tedy k porušení více zájmů chráněných přestupkovým zákonem).

Vícečinným souběhem je pak rozuměna situace, kdy znaky skutkové podstaty přestupků byly naplněny **dvěma a více skutky**.

V rámci obou těchto kategorií lze rozlišovat souběh stejnorodý (je naplněna skutková podstata stejného přestupku) a nestejnorodý (jsou naplněny skutkové podstaty odlišných přestupků).

Pokud došlo k zahájení řízení o vícero přestupcích, ale v jeho průběhu se ukáže, že některé z nich nejsou prokázány, bude se postup správního orgánu lišit v závislosti od toho, zda posuzoval jeden skutek (jednočinný souběh nestejnorodý) nebo vícero skutků (vícečinný souběh nestejnorodý).

V případě **jednočinného souběhu nestejnorodého** se o neprokázaných přestupcích nečiní výrok o zastavení řízení, toliko se na tuto skutečnost poukáže v odůvodnění rozhodnutí. Důvodem je, že se jedná pouze o jeden skutek, jehož totožnost zůstává zachována i tehdy, pokud se správnímu orgánu nepodaří prokázat několik dílčích útoků.

V případě **vícečinného souběhu nestejnorodého** se však neprokázání některého z přestupků musí projevit ve výrokové části rozhodnutí, a to tak, že o těchto (neprokázaných) přestupcích je třeba řízení zastavit.

²² **Totožnost skutku bude dána** při zachování totožnosti jednání a následku, ale i tehdy, je-li zachována jen totožnost jednání nebo jen totožnost následku a taktéž při částečné totožnosti jednání nebo následku. Na zachování totožnosti skutku nemají vliv změny v okolnostech, které pouze individualizují skutek. Totožnost skutku je zachována jak v případě, kdy některé ze skutečností původně zahrnutých do souhrnu skutečností charakterizujících jednání nebo následek odpadnou, tak též tehdy, když k takovému souhrnu skutečností přistoupí skutečnosti další, které tvoří s původními jedno jednání, popř. následek. K zachování totožnosti skutku tak postačí shoda alespoň v následku při rozdílném jednání, případně byť i částečná totožnost jednání nebo totožnost následku (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 977/10 ze dne 18. 5. 2010).

²³ Viz Závěr č. 177 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 27. 5. 2022, dostupný na <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-177-2022.aspx>.

Společné řízení

V případech vymezených zákonem o přestupcích (viz níže) správní orgán automaticky vede **společné řízení**. Společné řízení zajistí rychlost a hospodárnost řízení a nezatíží dotčené osoby nad rámec toho, co je nezbytné, nadto umožní při ukládání správního trestu aplikovat **absorpční zásadu**. I když je vedení společného řízení při splnění zákonných podmínek povinné, nerespektování tohoto pravidla nemusí být vadou mající za následek zrušení rozhodnutí. Podstatné je, zda byla dodržena absorpční zásada (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 28/2009-62 ze dne 18. 6. 2009 a čj. 1 As 110/2020-50 ze dne 9. 6. 2020 a dále Závěr č. 177 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 27. 5. 2022²⁴).

Důvodem pro vedení společného řízení je, že se pachatel dopustil více přestupků, nebo má být vedeno řízení o přestupcích více podezřelých, které spolu souvisejí (§ 88 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích). V obou případech musí být zároveň splněny dvě další podmínky, a to že se skutkové podstaty přestupků týkají porušení povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a že k projednání přestupků je příslušný též správní orgán²⁵. **Ve společném řízení však lze projednat pouze přestupky spáchané před zahájením řízení o prvním z přestupků** (viz § 88 odst. 3 zákona o přestupcích).

Zákon o přestupcích nestanoví omezení, které by bránilo projednání přestupku podnikající fyzické osoby a nepodnikající fyzické osoby ve společném řízení, a to ani v případě, že by se fakticky jednalo o tutéž osobu. V případě, že **podezřelými jsou mladiství**, jsou podmínky pro vedení společného řízení dále zúženy.²⁶

Správní orgán může ze společného řízení **vyložit jednotlivý skutek usnesením, tj. povede o něm dále samostatné řízení** (§ 88 odst. 5 zákona o přestupcích). Důvodem může být urychlení řízení, např. z důvodu, že projednání dalších skutků se ukáže být časově náročnějším (je třeba vyžádat znalecký posudek nebo odborné vyjádření, vést rozsáhlejší dokazování) anebo to, že dochází k průtahům v řízení, které správní orgán nezavinil či hrozí zánik odpovědnosti za některý z přestupků.

5. POVINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU PŘI DOKAZOVÁNÍ

Správní orgán musí zjistit **stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**, a to v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí o přestupku (resp. pro jeho soulad s § 2 SŘ). Správní orgán zkoumá naplnění formálních znaků přestupku a „stupeň společenské škodlivosti“ – též vychází

z definice veřejného zájmu, který je příslušnou skutkovou podstatou chráněn. Účastník může navrhnout důkazy; správní orgán je nemusí provést, ale vždy musí uvést v odůvodnění, proč tak neučinil, tj. musí se se všemi navrženými důkazy vypořádat v odůvodnění (viz zásada volného hodnocení důkazů). **Podklady, resp. důkazy pro rozhodnutí musí být vždy**

²⁴ Dostupný na <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-177-2022.aspx>.

²⁵ Musí být splněna jak věcná, tak místní příslušnost u prvostupňového orgánu. V rámci odvolacího řízení nelze vést společné řízení, pokud nebylo možné vést společné řízení v prvním stupni (odvolací řízení není samostatným řízením, jde pouze o pokračování prvostupňového řízení).

²⁶ Pokud se více mladistvých dopustilo více přestupků, projednají se přestupky ve společném řízení pouze tehdy, pokud je to vhodné z hlediska zjištění stavu věci, hospodárnosti a rychlosti řízení a s přihlédnutím k osobám mladistvých podezřelých. Přestupek mladistvého podezřelého a jiného podezřelého lze pak ve společném řízení projednat pouze tehdy, je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci a není-li to na újmu mladistvého podezřelého (§ 88 odst. 4 zákona o přestupcích).

kompletně součástí správního spisu. Do všech těchto podkladů musí mít účastník řízení právo nahlédnout v průběhu správního řízení a ke všem se může vyjádřit.

Ústní jednání není nutné nařizovat. Ústní jednání je však nutné nařídít, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci, je-li obviněným mladistvý nebo požádá-li o to obviněný a je to nezbytné k uplatnění jeho práv, případně za určitých podmínek požádá-li o to poškozený (srov. § 80 zákona o přestupcích).

Výslech obviněného správní orgán provést může. Je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného (zejména domáhá-li se obviněný výsledku za účelem prokázání vlastní nevinoty) správní orgán výslech provést musí. Výslech obviněného nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek (bližší k postupu provádění výsledku § 82 zákona o přestupcích).

Po shromáždění všech dostupných podkladů pro vydání meritorního rozhodnutí (tj. po skončení dokazování) musí být účastník řízení **písemně vyrozuměn o tom, že správní orgán nashromáždil podklady pro vydání rozhodnutí ve věci** a že účastník řízení má možnost v určeném či dohodnutém náhradním termínu se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim. Dále je účastník řízení poučen o tom, kdo za něj může tyto úkony učinit.

V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku za podmínky, že tyto jsou dostatečné pro vyslovení viny a uložení správního trestu (srov. § 81 zákona o přestupcích). Jedná se o širší skupinu podkladů, nikoliv pouze o protokol o kontrole.

Dokazování protokolem o kontrole není třeba provádět za podmínky, že se jedná o řízení navazující na výkon kontroly s účastníkem, který byl kontrolovanou osobou (srov. § 51 odst. 4 SŘ). Má-li být protokol o kontrole jediným podkladem pro rozhodnutí o přestupku, je třeba, aby se kontrolovaná osoba s obsahem protokolu již dříve seznámila a měla na základě kontrolního řádu možnost proti němu podat námitky.

V takovém případě pak již nebude nutné, aby správní orgán obviněného vyzýval k vyjádření podle § 36 odst. 3 SŘ.

6. ROZHODNUTÍ, PŘÍKAZ

ROZHODNUTÍ

Obligatorní náležitosti rozhodnutí o přestupku stanovuje § 68 SŘ ve spojení s § 93 zákona o přestupcích:

- **výroková část** – tvořena výroky o vině, trestu a nákladech řízení:
 - 1) ve výroku o vině uvést náležitosti dle § 68 SŘ a dále náležitosti předepsané ustanovením § 93 zákona o přestupcích, zejména:
 - a) jasné, určité, přesné a srozumitelné vymezení posuzovaného skutku²⁷ (zpravidla totožné s vymezením v oznámení o zahájení správního řízení). Skutek musí být specifikován tak, aby byl nezaměnitelný²⁸ a aby jeho popis neobsahoval

²⁷ Nadále platí závěry usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 34/2006-73 ze dne 15. 1. 2008: „Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“ [srov. § 93 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích]

²⁸ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 138/2019 – 36 „ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí být správní delikt vždy specifikován tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným

nadbytečné informace (viz rozhodnutí čj. ČTÚ-39 255/2024-603/II.). O případné změně popisu skutku v průběhu správního řízení je nutné obviněného včas vyrozumět, přičemž musí být zachována totožnost skutku.

- b) právní kvalifikaci [např. § 118 odst. 8 písm. a) ZoEK], tzn. všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě přestupku²⁹. Je třeba dbát na to, aby bylo označeno správné znění příslušných předpisů (srov. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích).

- c) vyslovení viny

Příklad: „Obviněný z přestupku, obchodní společnost XXX, se uznává vinným ze spáchání přestupu podle ustanovení § 118 odst. 8 písm. a) ZoEK, ve znění účinném do 31. 12. 2024, kterého se dopustil tím, že ...“

V případě, že je postihována fyzická osoba nepodnikající, je potřeba uvést ve výroku o vině i formu zavinění této osoby, tj. zda se přestupku obviněný dopustil v úmyslu nebo z nedbalosti [srov. § 15 odst. 1 ve spojení s § 93 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích]. Závěr o formě zavinění musí být podpořen provedeným dokazováním.

2) ve výroku o trestu uvést zejména:

- a) druh a výměru správního trestu (zpravidla bude uložena pokuta, v úvahu připadá např. i napomenutí či upuštění od uložení správního trestu)
- b) odkaz na příslušné sankční ustanovení zákona (např. § 118 odst. 22 ZoEK, § 37a odst. 4 ZPS nebo § 24 odst. 12 ZoOS), přičemž je opět třeba dbát na to, aby bylo označeno správné znění příslušných předpisů.
- c) lhůtu pro splnění povinnosti, zpravidla 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí, viz § 46 odst. 2 zákona o přestupcích (pokud správní orgán stanoví jinou, např. 15denní lhůtu na zaplacení uložené pokuty, musí to odůvodnit) a platební údaje (číslo bankovního účtu a variabilní symbol)

Příklad: „Za přestupek uvedený ve výroku I. se obviněnému z přestupku podle § 118 odst. 26 písm. c) zákona o elektronických komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2024, ukládá pokuta ve výši XXX Kč splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet vedený u České národní banky, číslo účtu XXX, pod variabilním symbolem XXX.“

Spáchá-li obviněný více přestupků (sbíhajících se přestupky), o nichž je vedeno společné řízení³⁰, jedná se o tzv. souběh přestupků, při kterém správní orgán ukládá společný (úhrnný) správní trest podle zásad stanovených v § 41 zákona o přestupcích.

a aby byly řádně vymezeny rozhodné okolnosti z hlediska posouzení překážky litispendence, dodržení zásady ne bis in idem, překážky věci rozhodnuté, z hlediska vymezení okruhu dokazování a pro zajištění práva na obhajobu.“

²⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 165/2016-46, podle nějž „správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu.“

³⁰ Podle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích *pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.*

- 3) ve výroku o nákladech řízení se obviněnému (je-li shledán vinným) uloží povinnost nahradit náklady řízení dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona o přestupcích, a to zpravidla paušální částkou 2 500 Kč (viz § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb.). Ve výroku je třeba uvést lhůtu pro splnění této povinnosti (opět zpravidla 30 dnů) a platební údaje. Pokud je ve věci vydáván příkaz, povinnost k náhradě nákladů řízení se neukládá.

▪ **odůvodnění** – musí pokrývat všechny výroky a obsahovat náležitosti předepsané ustanovením § 68 odst. 3 SŘ. V odůvodnění rozhodnutí je třeba zejména popsat chronologii správního řízení (posloupnost podstatných událostí, a to včetně podání účastníka řízení), specifikovat důkazy (provedené z moci úřední i na návrh účastníka řízení), uvést podrobný popis skutkových okolností případu, které vedly k vydání rozhodnutí, a dále popsat právní posouzení zjištěných skutečností a uvést úvahy, jimiž se správní orgán řídil. Je nezbytné, aby se správní orgán v odůvodnění vypořádal rovněž se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení (ve vztahu k navrženým důkazům, které správní orgán dle své úvahy neprovedl, je nutno uvést, z jakého důvodu nebyly provedeny). V odůvodnění mají být rovněž odcitována procesní i hmotněprávní ustanovení právních předpisů, o která správní orgán své rozhodnutí opírá.

- Předseda Rady ČTÚ jako příslušný odvolací (rozkladový) správní orgán se nachází v pozici tzv. přezkumného orgánu (nikoliv nalézacího). V důsledku toho je náprava případných vad prvostupňového rozhodnutí nebo řízení předcházejícího vydání rozhodnutí omezená. **V řízení o rozkladu nelze zásadněji napravovat nedostatky ve skutkových zjištěních či v popisu skutku ani napravovat nepřiléhavou právní kvalifikaci deliktního jednání atd.**

Odůvodnění výroku o vině musí odpovídat vymezenému skutku a jeho právní kvalifikaci tak, jak jsou uvedeny ve výrokové části rozhodnutí, tzn. nemohou zde být učiněny odlišné závěry, jež by byly s předmětným výrokem v rozporu. V rámci právního hodnocení je nezbytné jednání účastníka řízení (skutek) „navázat“ na všechny znaky skutkové podstaty přestupku.

Odůvodnění výroku o trestu – ukládání trestů za přestupky se řídí především § 35 a násl. zákona o přestupcích. Ustanovení § 35 konkrétně vymezuje druhy správních trestů, jež lze za přestupek uložit, § 37 provádí demonstrativní výčet hledisek, k nimž se přihlíží při určení jeho druhu a výměry. Ustanovení § 38 definuje, co se rozumí povahou a závažností přestupku, přičemž podle § 37 odst. 1 písm. c) se přihlíží i k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem protiprávního jednání, jejichž kritéria jsou blíže rozvedena v § 39 a § 40 zákona o přestupcích. Jedná se o demonstrativní výčet, lze tedy přihlídnout i k jiným (ve výčtu neuvedeným) okolnostem, zároveň některá kritéria nelze z jejich podstaty aplikovat vždy. Dále se vychází ze sazby pokuty vztahující se k příslušné skutkové podstatě, která se v případě opakovaného spáchání přestupku zvyšuje v souladu s § 120 odst. 3 ZoEK³¹ na dvojnásobek (jde-li o přestupek podle ZoEK).

- Trest je vždy třeba vyměřovat s ohledem na okolnosti konkrétního případu (**individualizace trestu**), přičemž z odůvodnění trestu musí být zřejmé, zda k určité okolnosti bylo přihlédnuto ve prospěch obviněného či v jeho neprospěch a jakou měrou se ta která okolnost promítla do výše ukládaného trestu.
- Dle zásady **zákazu dvojího přičítání** nelze k okolnosti, která je zákonným znakem přestupku, přihlížet jako k okolnosti přitěžující či polehčující při ukládání správního

³¹ Podle § 120 odst. 3 ZoEK sazba pokuty za přestupek podle tohoto zákona se zvyšuje na dvojnásobek, jestliže je též přestupek spáchán opakovaně. Přestupek je spáchán opakovaně, pokud ode dne, kdy rozhodnutí o uložení pokuty za též přestupek nabylo právní moci, neuplynuly 2 roky.

trestu.

- Uložený trest nesmí být (až na výjimky³²) likvidační (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133).
 - Účelem trestu je především generální prevence (tj. upozornění všech ostatních subjektů, že takové protiprávní jednání je nedovolené a takto postihováno) a výchovné působení na samotného delikventa, tzn. trest má mít odrazující účinek.
 - Ve stejných nebo podobných případech mají být ukládány pokuty ve stejné nebo podobné výši (zásada předvídatelnosti) a výše ukládané pokuty nesmí být zjevně nepřiměřená spáchanému přestupku.
 - Nelze uložit pokutu vyšší ani nižší než je zákonem stanovená sazba (až na zákonem stanovené výjimky, viz např. § 41 odst. 2 zákona o přestupcích).
 - Osobu delikventa včetně jeho poměrů je nutno hodnotit k okamžiku ukládání trestu.
 - Při ukládání peněžité sankce je třeba vycházet z celkových majetkových poměrů účastníka řízení, nikoli pouze z jeho příjmů v jedné z oblastí jeho podnikatelské činnosti (např. v oblasti elektronických komunikací).
 - Při recidivě (nejedná-li se o opakované spáchání přestupku ve smyslu § 120 odst. 3 ZoEK, viz výše) je namíste tuto skutečnost zohlednit jako přitěžující okolnost [viz § 40 písm. c) zákona o přestupcích]. Výjimkou je situace, kdy jsou splněny podmínky pro (analogickou) **aplikaci institutu zahlazení**³³, nicméně v takovém případě lze recidivu vzít v potaz v rámci hodnocení osoby pachatele.
- **poučení** – obsahuje informaci o tom, že účastník řízení může proti rozhodnutí správního orgánu podat do 15 dnů od jeho doručení rozklad k předsedovi Rady ČTÚ. Rozklad se podává u správního orgánu I. stupně, který jej následně předsedovi Rady ČTÚ postoupí spolu se svým stanoviskem.

PŘÍKAZ

Zvláštním typem rozhodnutí je příkaz (§ 150 SŘ ve spojení s § 90 zákona o přestupcích).

Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutková zjištění za dostatečná; vydání příkazu **může být prvním úkonem v řízení** (§ 150 odst. 1 SŘ). Správní orgán přitom musí z podkladů ve spisu dojít k závěru o naplnění všech obecných znaků přestupku, znaků konkrétní skutkové podstaty i materiálního znaku přestupku a o tom, že podezřelý se tohoto přestupku dopustil.

³² Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „i likvidační výše pokuty může za výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve zmíněných nálezech (Pl. ÚS 3/02)“. Dle NSS lze uložit likvidační pokutu právnické osobě ve třech případech: 1) právnická osoba se dopustila obzvláště závažného deliktu; 2) recidiva právnické osoby, kdy ukládané tresty nemají žádný efekt; 3) právnická osoba byla založena za účelem páchaní protiprávní činnosti a nelze jí uložit zákaz činnosti. S těmito případy se ovšem rozhodovací praxe Českého telekomunikačního úřadu dosud nesetkala.

³³ Viz rozsudek Městského soudu v Praze čj. 17 A 117/2023- 30: „Ačkoli institut zahlazení není přestupkovým zákonem upraven, tato skutečnost nevylučuje povinnost žalovaného užít analogicky institut zahlazení z trestního práva.“

Po formální a obsahové stránce musí obsahovat náležitosti rozhodnutí (viz § 68 a § 69 SŘ), náležitosti podle § 93 zákona o přestupcích a poučení (§ 150 odst. 4 SŘ), není-li však vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění.

Kontrolní protokol může být jediným podkladem pro vydání příkazu za kumulativního splnění podmínek § 150 odst. 2 SŘ. Pokud bude obviněný kontrolní zjištění rozporovat a z tohoto důvodu podá odpor, nemůže správní orgán v pokračujícím řízení po podání odporu odmítnout provést důkazy zpochybňující kontrolní zjištění jen proto, že kontrolovaný nepodal proti kontrolnímu zjištění zachycenému v protokolu námitky nebo v řízení podá námitky jiné.

Opravným prostředkem proti příkazu je odpor, který ten, jemuž se ukládá povinnost, může podat do 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje.

Zákaz *reformatio in peius* (§ 90 odst. 3 zákona o přestupcích) - v řízení po podání odporu nelze obviněnému uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. Výjimkou z tohoto zákazu je případ, kdy správní orgán změní právní kvalifikaci skutku.

Povinnost k náhradě nákladů řízení se u příkazu neukládá:

- a) je-li příkaz prvním úkonem v řízení (§ 150 odst. 4 věta druhá SŘ) nebo
 - b) jde-li o příkaz na místě (§ 95 odst. 2 ve spojení s § 91 zákona o přestupcích).
- Bude-li příkaz prvním úkonem správního orgánu v řízení o přestupku, nepoužijí se ustanovení o zahájení řízení o přestupku podle § 78 zákona o přestupcích, o právu účastníků navrhnout důkazy podle § 52 SŘ, ani o právu účastníků vyjádřit se k podkladům rozhodnutí § 36 odst. 3 SŘ.

7. LHŮTY PRO PROJEDNÁNÍ PŘESTUPKU - ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPEK UPLYNUTÍM PROMLČECÍ DOBY

Dle obecné úpravy zákona o přestupcích odpovědnost za přestupek zaniká (krom dalších skutečností³⁴) uplynutím promlčecí doby.

Tato promlčecí doba činí (§ 30 zákona o přestupcích)

- a. 1 rok (u přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice nedosahuje 100 000 Kč), nebo
- b. 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

Ač právní úprava pracuje s termínem „promlčení“, ve skutečnosti se jedná o prekluzi - zánik odpovědnosti. Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Dopustil-li se pachatel více přestupků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť.

Je-li *znakem přestupku účinek*, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.

³⁴ Těmito skutečnostmi jsou dle § 29 písm. b), c) a d) zákona o přestupcích smrt fyzické osoby, zánik právnické osoby, nemá-li právní nástupce, a vyhlášení amnestie

Pokračující přestupek: promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku

Hromadný přestupek: promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu útoku

Trvající přestupek: promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.

Do promlčecí doby se nezapočítává (tj. promlčecí doba se staví, § 32 odst. 1 zákona o přestupcích) doba, po kterou:

- a) se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení,
- b) po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení,
- c) po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní,
- d) po kterou trvalo podmíněně upuštění od uložení správního trestu.

Promlčecí doba se přerušuje (tj. počíná běžet nová promlčecí doba, § 32 odst. 2 zákona o přestupcích):

- a) oznámením o zahájení řízení o přestupku,
- b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením,
- c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání;

Vydáním rozhodnutí odvolacího (rozkladového) správního orgánu se promlčecí doba nepřerušuje.

Do doby, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní, které je důvodem stavení promlčecí doby, spadá rovněž řízení o kasační stížnosti.

Odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději (§ 32 odst. 3 zákona o přestupcích)

- a. 3 roky od jeho spáchání;
- b. 5 let, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

Do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností pro stavení promlčecí doby.

PŘESTUPKY DLE ZPS, ZoOS a KŘ

Pro přestupky dle ZPS, ZoOS a KŘ se uplatní obecná právní úprava dle zákona o přestupcích.

Ve všech případech přestupků dle ZPS, ZoOS a KŘ, které projednává ČTÚ, je **promlčecí doba 3letá se zánikem odpovědnosti za přestupek nejpozději 5 let** od spáchání přestupku (za všechny přestupky dle ZPS, ZoOS a KŘ, k jejichž projednání je příslušný ČTÚ, lze uložit pokutu, jejíž horní hranice převyšuje 100 000 Kč).

PŘESTUPKY DLE ZoEK

ZoEK obsahuje vlastní (speciální) úpravu délky promlčecí doby a zániku odpovědnosti za přestupky. Promlčecí doba dle ZoEK činí **5 let**. Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději **8 let** od jeho spáchání (§ 120 odst. 4 ZoEK). V ostatním se použije úprava dle zákona o přestupcích.

Odpovědnost za přestupky dle ZoEK tedy zaniká po uplynutí pěti let ode dne následujícího po dni spáchání přestupku. Lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek v případě přerušení promlčecí doby je upravena v délce trvání osmi let. Uvedená úprava promlčecí doby se uplatní jak na přestupky právnických a podnikajících fyzických osob, tak na přestupky fyzických osob.

Mgr. Marta Kuchařová v. r.
ředitelka odboru přezkoumávání rozhodnutí

Za správnost: Martina Klikarová, 19. 6. 2025