

doc. JUDr. et PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.
Fakulta bezpečnostního managementu PA ČR v Praze
Katedra veřejné správy

Aktuální (sporné) procesně-právní otázky řízení o přestupcích příslušníků bezpečnostních sborů

Úvodem k podstatě a charakteru tzv. kázeňského řízení

Jestliže v přestupkové věci ať již v rámci postupu před zahájením řízení nebo následně v průběhu samotného řízení vyjde najevo, že se daného protiprávního jednání dopustil příslušník bezpečnostního sboru, platí, že příslušný správní orgán věc podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „zákon o odpovědnosti za přestupky“ či „ZOPŘ“) předá příslušnému služebnímu funkcionáři do kázeňského řízení.

Příslušný služební funkcionář skutek následně projedná podle dvanácté části zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru“ nebo též „ZSP“) s výjimkou § 183 ZSP, dále postupuje podle příslušných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a subsidiárně využívá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“ nebo „SŘ“).

Specifická procesní pravidla pro projednávání jednání, které má znaky přestupku, jsou obsažena v oddílu II. (§ 186 - § 189a) části dvanácté zákona o služebním poměru.

Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za jednání, které má znaky přestupku použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z ustanovení § 189 odst. 1 ZSP. V tomto ustanovení se odkazuje na příslušná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky týkající se: rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, pokusu, zániku odpovědnosti, určení povahy a závažnosti jednání, které má znaky přestupku, polehčující okolnosti, přitěžující okolnosti, ukládání kázeňských trestů za více jednání, podmíněného upuštění od uložení kázeňského trestu, upuštění od uložení kázeňského trestu, mimořádného snížení výměry kázeňského trestu pokuty, rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, ukládání ochranného opatření zabrání věci, ukládání propadnutí náhradní hodnoty nebo zabrání náhradní hodnoty, posuzování zmeškání lhůty k podání podnětu, společné řízení, odložení věci, zastavení řízení, přerušení řízení, nebo příkazu. V případě vztahu zákona o služebním poměru a zákona o odpovědnosti za přestupky jde o tzv. delegovanou působnost – v řízení se proto aplikují jen ty instituty přestupkového práva, na které je zákonem o služebním poměru výslovně odkazováno.

Mezi zákonem o služebním poměru a správním řádem jde pak o vztah speciality a subsidiarity. Platí tak, že nestanoví-li zákon o služebním poměru, popř. zákon o odpovědnosti za přestupky, jiný postup, použije se v řízení o přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostního sboru, v otázkách, které nejsou těmito zákony upraveny a jejichž řešení je nezbytné, postup podle správního řádu. Závěr o možnosti, resp. nutnosti subsidiárního použití správního řádu i v tomto specifickém řízení lze opírat

nejen o četnou soudní judikaturu,¹ ale samozřejmě i o příslušná zákonná ustanovení správního řádu. V tomto směru se nabízí nejprve poznamenat, že judikatura s ohledem na veřejnoprávní povahu služebního poměru dospěla k závěru, že úkony ve věcech služebního poměru nelze považovat za úkony pracovněprávní, resp. za právní úkony či jednání v oblasti soukromého práva,² což ostatně potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva,³ a tudíž při posuzování vzájemného vztahu zákona o služebním poměru a správního řádu nelze uvažovat o vyloučení jeho působnosti v řízení ve věcech služebního poměru ve smyslu § 1 odst. 3 SŘ.

Nutno zdůraznit, že judikatura z doby před účinností zákona č. 361/2003 a zákona č. 500/2004 Sb., je v současné době již neaplikovatelná, neboť vycházela ze zcela jiné konstrukce působnosti předchozích právních předpisů, zejména správního řádu (§ 2 zákona č. 71/1967 Sb.).⁴ Následně je pak při řešení vzájemných vztahů těchto předpisů a určení rozsahu subsidiárního použití správního řádu nutno vycházet z ustanovení § 1 odst. 2 SŘ, § 177 SŘ, a § 180 odst. 1 SŘ, podle kterého: „*Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*“

V tomto kontextu lze nepochybně uvést, že zákon o služebním poměru splňuje podmínku první, tj. že jde z pozice správního řádu o dosavadní právní předpis, a současně splňuje i podmínku druhou, tj. je předpisem, který neupravuje řízení

¹ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 As 8/2017 – 28, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 62/2014 – 69, Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 231/2012/DIS/VP, Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 53 Ca 2/2008, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 117/2012-26, Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 57 A 27/2016.

² Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 10/2011 – 77.

³ Srov. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pellegrin proti Francii z 8. prosince 1999; rozhodnutí ve věci Frydlender proti Francii ze dne 27. 6. 2000. V těchto dvou případech se Evropský soud zabýval otázkou, zda spory státních zaměstnanců týkajících se jejich přijetí do služebního poměru, kariérního postupu či ukončení jejich služebního vztahu mají být řešeny postupem pro „civilní práva a závazky“ stanoveným Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv, přičemž dospěl k závěru, že jestliže jde o situaci, kdy se účastník sporu o podmínky vzniku, trvání či zániku služby přímo účastní výkonu veřejné moci a plnění funkcí, jejichž účelem je ochrana obecných zájmů státu, není příslušný článek Evropské úmluvy aplikovatelný.

⁴ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2005, 8 Ans 1/2006 – 141: „*Zákon o služebním poměru obsahuje v části první hlavě deváté komplexní procesní úpravu, která představuje speciální právní úpravu ve vztahu k úpravě ve správním řádu a jako taková se použije přednostně. Správní řád se tedy nepoužije na ty případy, na které dopadá zvláštní procesní úprava provedená zákonem o služebním poměru. Rovněž je nesporné, že zákon o služebním poměru nikde nevylučuje subsidiární použití správního řádu. Městský soud však pochybil, když v této souvislosti opomenul, že vyloučení použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru vyplývá z ustanovení § 2 správního řádu. Podle písmena a) tohoto ustanovení se ustanovení správního řádu nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje, nebo na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti.*“

v celém jeho rozsahu, když řadu procesních institutů (např. důkazní prostředky) toliko predestinuje, aniž by upravoval další okolnosti důležité pro jejich použití, a některé procesní instituty obsažené ve správním řádu neupravuje vůbec, avšak jejich použití ani explicitně nevylučuje – např. vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 14 SŘ), prostředky zajištění účelu a průběhu řízení (§ 58 až § 63 SŘ), nicotnost rozhodnutí (§ 77 a § 78 SŘ), opatření proti nečinnosti (§ 80 SŘ), lhůtu pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí z moci úřední, (§ 80 odst. 2 SŘ a § 71 SŘ), postup před zahájením řízení a povahu v této fázi získaných informací (zejména § 137 SŘ), lhůty pro předvolání osob (§ 49 odst. 1 SŘ, § 59 SŘ), aj.

Význam správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru je však již obecně dán i tím, že v jeho ustanoveních § 2 - § 8 jsou právně zakotveny základní zásady činnosti správních orgánů. S ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 SŘ, dle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, mají tyto zásady navíc univerzální charakter, tj. přesahují působnost správního řádu a je třeba je aplikovat při všech činnostech veřejné správy, pokud není zákonem stanoveno jinak. Už jen z tohoto důvodu je nutno správní řád bezesporu považovat za nejzásadnější procesní předpis správního práva, tedy oboru, do něž spadají i otázky státně-zaměstnaneckých vztahů.

V důsledku tohoto pravidla jsou totiž veškeré správní orgány (snad jen s výjimkou správce daně), v kontextu soudní judikatury tedy i služební funkcionář, povinny při výkonu veřejné správy ve výše vymezeném rozsahu aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů rovněž v situacích, v nichž ve zbytku postupují výhradně podle speciální právní úpravy. V této souvislosti lze dokonce mluvit o prolomení aplikačního pravidla *lex specialis derogat legi generali*.¹ Aplikovatelnost správního řádu v rámci výkonu veřejné správy je tak opravdu velmi široká; a s nadsázkou bývá uváděno, že díky § 177 SŘ a § 180 SŘ není před správním řádem snadné uniknout.² Nutno zdůraznit, že zmíněná společná a přechodná ustanovení správního řádu ve své podstatě představují nepřímou novelizaci všech dosavadních zákonů (*lex posterior derogat legi priori*). Správní řád (nebo jeho potřebná část) se tak bezpochyby vztahuje i na postup služebního funkcionáře při vydání rozhodnutí o přestupku příslušníka bezpečnostního sboru, avšak toliko za předpokladu, že tyto postupy nejsou (dostatečně) upraveny zákonem o služebním poměru.

Průcha ve svém komentáři ke správnímu řádu³ k významu společných a přechodných ustanovení správního řádu ve vztahu k § 180 SŘ uvádí: „*Tak se jeví zřejmé, že konstrukce a zařazení tohoto ustanovení do správního řádu, obdobně jako § 177 odst. 1, byly výrazem snahy příslušné procesy komplexně a také zcela transparentně podřadit požadavkům na adekvátní procesní úpravu. Stejně tak je zřejmé, že*

¹ Srov. POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 767. ISBN 978-80-7400-598-5.

² Srov. POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 6. ISBN 978-80-7400-598-5; JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a David BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 23. ISBN 978-80-7400-607-4.

³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád. Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.

v některých případech bude přicházet v úvahu kombinace postupů podle § 177 odst. 1 a podle § 180. Pokud tak např. příslušná zvláštní úprava nebude obsahovat ani úpravu odpovídající základním zásadám, jak jsou upraveny ve správním řádu, potom bude třeba použít především úpravu § 2 – 8 správního řádu (§ 177 odst. 1), a absenci dalších procesních ustanovení potom bude třeba řešit ve smyslu § 180... Daná úprava výslovně směřuje na „neucelené“ tzv. dosavadní právní předpisy (tj. předpisy z doby před přijetím správního řádu), a tady ukládá postupovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle úpravy nynější.“ Z dikce citovaných ustanovení lze tedy dovodit, že jejich úprava míří především na procesní předpisy z doby před jeho přijetím, pravidla v nich vyjádřená tak zakládají alespoň dílčí použitelnost správního řádu a garantují pro ně „nepodkročitelné“ procesní minimum. Při posuzování otázky vzájemného vztahu zákona o služebním poměru a správního řádu tak nelze k těmto předpisům v současné době přistupovat odvětvově a izolovaně. To zda se na určitý procesní úkon či postup služebního funkcionáře vztahuje či nevztahuje režim správního řádu je třeba ve smyslu rozsahu jeho působnosti (§ 1 odst. 2 SŘ) dovozovat z povahy věci ve spojení s dostatečností/precizností úpravy aplikovaného procesního institutu v zákoně o služebním poměru, popř. v případech, na první pohled ne zcela jasných, ze soudní judikatury.

V tomto kontextu lze označit řízení o přestupku příslušníka bezpečnostního sboru (tzv. kázeňské řízení) za zvláštní druh řízení ve věcech služebního poměru, současně jej lze charakterizovat jako specifický druh správního řízení trestního, v němž služební funkcionář rozhoduje o vině a trestu. Podstatou a smyslem tohoto řízení je realizace kázeňské pravomoci služebního funkcionáře, jehož úkolem je rozhodnout o subjektivních právech obviněného příslušníka jako účastníka řízení. Na jednu stranu musí zajistit, aby byl v řízení naplněn především prvek prevence a represe ve vztahu k dodržování, resp. porušení služební kázně a spravedlivému potrestání, na stranu druhou je jeho povinností zajistit obviněnému příslušníkovi realizaci všech práv, jenž mu přísluší a zaručuje vnitrostátní i mezinárodně právní úprava.

Z uvedeného vyplývá, že v kázeňském řízení je nutno postupovat procesně vždy velice pečlivě. Předně je třeba nejprve identifikovat všechny relevantní právní předpisy (včetně předpisů služebních), které se budou na projednávaný případ aplikovat, a následně pak určit i jejich vzájemné vztahy, vazby a rozsah, v jakém se ten, který předpis a jeho ustanovení a jednotlivé procesní instituty v kázeňském řízení uplatní.

Celou řadu aplikačních otázek v oblasti kázeňského trestání přitom vyvolává skutečnost, že v řízení o jednání, které má znaky přestupku, jak již bylo uvedeno, je třeba, a to nijak v malém rozsahu, pracovat i se zákonem o odpovědnosti za přestupky, který s účinností od 1. července 2017 plně nahradil dosavadní zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nutno poznamenat, že řada hmotněprávních i procesně-právních institutů je pro služební funkcionáře tak zcela nová.

K vybraným sporným otázkám

Lze do kázeňského řízení předat skutek, o němž již správní orgán rozhodl jako o přestupku příkazem, poté co byl proti příkazu podán odpor?

V souvislosti s procesem projednání (vyřízení) jednání, které má znaky přestupku, je třeba upozornit i na ustanovení § 4 odst. 6 ZOPŘ, podle kterého: „*Není-li správnímu orgánu do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa*

skutečnost, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), jeho jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona. Jestliže správní orgán po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni zjistí, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), vyrozumí o této skutečnosti bezodkladně příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán.“

Důvodem pro zakotvení tohoto ustanovení byla snaha odstranit případnou nicotnost rozhodnutí a eliminovat tak případy, kdy příslušníci v době zjištění a projednávání „přestupku“ zatajili svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru a po roce od spáchání skutku na tuto vadu rozhodnutí upozornili, čímž se vyhnuli nejen kázeňskému postihu, ale zpětně i obecné odpovědnosti za přestupky. Jinými slovy, v současné době již nezjištění příslušnosti obviněného z přestupku k bezpečnostnímu sboru před vydáním rozhodnutí není důvodem pro jeho prohlášení za nicotné. Za této situace by však bylo možné v určitých případech vyvodit odpovědnost za kázeňský přestupek spočívající v porušení tzv. informační povinnosti vyplývající z ustanovení § 45 odst. 1 písm. j) ZSP.

Ve vztahu k citovanému ustanovení však nově vyvstala otázka ohledně přípustnosti vedení kázeňského řízení v případech, kdy správní orgán rozhodl o přestupku příkazem, proti kterému následně podal příslušník v zákonem stanovené lhůtě odpor, v němž poukázal na svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru. K nastolené otázce lze patrně přistoupit dvěma způsoby.

Jednak by bylo možné s odkazem na citované ustanovení vyslovit názor, že předmětné jednání by mělo být za této situace již projednáno jako přestupek, tj. k řízení o přestupku je příslušný správní orgán, který již jednou v projednávané věci příkazem rozhodl - pokud by věc předal služebnímu funkcionáři do kázeňského řízení, bylo by při respektování tohoto názoru na místě věc vrátit pro nepříslušnost (§ 12 SŘ). K tomuto názoru se přiklání autor tohoto příspěvku.

V aplikační praxi se však prozatím postupuje tak, že za této situace správní orgán po podání odporu věc dle § 64 ZOPŘ předá služebnímu funkcionáři a ten skutek následně projedná v kázeňském řízení, a to s poukazem na účinky odporu - na příkaz, který byl prvním úkonem v řízení, se hledí jako na zahájení řízení, nikoliv rozhodnutí. Je tedy otázkou, zda tato aplikační praxe negeneruje (byť asi sleduje původní účel a smysl exempce příslušníků bezpečnostních sborů z působnosti zákona o odpovědnosti za přestupky) paradoxně nicotná rozhodnutí. Stálo by proto za úvahu vyvolat o této otázce kompetenční spor.

Jak je to s osobou navrhovatele a s jejím postavením a právy v kázeňském řízení po přijetí ZOPŘ, který opustil konstrukci návrhových přestupků?

S přihlédnutím k přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, který opustil konstrukci tzv. návrhových přestupků, na níž poznámka pod čarou k ustanovení § 169 ZSP výslovně odkazuje, je třeba se podrobněji pozastavit rovněž u procesního postavení navrhovatele, neboť se tato významná změna v oblasti přestupkového práva bohužel nijak nepromítá v právní úpravě zákona o služebním poměru. K nastolenému problému lze opět patrně přistoupit dvěma způsoby.

Podle prvního přístupu, ke kterému se přiklání i autor, by s přihlédnutím ke zrušení institutu tzv. návrhových přestupků bylo možné považovat dikci § 169 ZSP

(„účastníkem řízení o jednání které má znaky přestupky je též navrhovatel“) za obsoletní.

Nicméně vzhledem k tomu, že pojem navrhovatel nebyl v právní úpravě zákona o služebním poměru jednoznačně zrušen, a to i navzdory tomu, že jiná jeho ustanovení v souvislosti s rekonstrukcí přestupkového práva novelizována byla, má tato obsolescence poměrně neurčitý charakter. Aplikační praxe se proto patrně i v zájmu jisté procesní opatrnosti prozatím přiklonila k výkladu, podle kterého je třeba k přiznání procesního postavení navrhovatele určité osobě v řízení o jednání, které má znaky přestupku, kumulativní splnění následujících podmínek:

- jedná se o osobu, která byla postižena spácháním přestupku;
- ve věci jde o některý z následujících přestupků: přestupek ublížení na cti, přestupek ublížení na zdraví z nedbalosti, přestupek úmyslného narušení občanského soužití, přestupek proti majetku (srov. § 189 odst. 2 ZSP);
- ke spáchání přestupku došlo mezi osobami blízkými;
- postižená osoba podala podnět k zahájení řízení;
- služební funkcionář v dané věci řízení vůči příslušníkovi předepsaným způsobem zahájil řízení.

Úskalím tohoto výkladu je jednak samotný pojem navrhovatele – s jeho návrhem vycházejíc ze zásady dispoziční by mělo být automaticky spojeno zahájení řízení, ale předně skutečnost, že navrhovatel coby účastníkovi řízení přísluší veškerá procesní práva, včetně práva na odvolání proti rozhodnutí, která nejsou zákonem o služebním poměru v případě navrhovatele co do rozsahu nijak omezena, což se jeví z hlediska práv a oprávněných zájmů obviněného příslušníka poněkud problematické (např. mohl by se navrhovatel odvolat do výroku o výši kázeňského trestu?), stejně tak by bylo i problematické analogické omezení rozsahu jeho odvolacího práva (např. jen co do zastavení řízení?).

Autor příspěvku se přiklání k názoru, že se pojem „navrhovatel“ po 1. 7. 2017 stal pojem obsoletním, protože ustanovení § 189 odst. 2 ZSP, které v podmínkách zákona o služebním poměru řeší (řešilo) okruh tzv. návrhových přestupků - „*Za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, ublížení na zdraví, úmyslného narušení občanského soužití nebo proti majetku, spáchané mezi osobami blízkými lze uložit kázeňský trest jen tehdy, jestliže podnět k zahájení řízení podala postižená osoba nebo její zákonný zástupce anebo opatrovník; jde-li o jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka. O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala podnět*“ - samo o sobě nepřiznává osobě postižené přestupkem postavení účastníka řízení (toto postavení by jí bylo možné přiznat až ve spojení s § 169 ZSP).

V této souvislosti je možné poukázat, že podle citovaného ustanovení podnět k zahájení řízení podaný osobou postiženou přestupkem není návrhem na zahájení, resp. že doručení podnětu věcně příslušnému služebnímu funkcionáři nejsou přiznány účinky zahájení řízení, což lze dovozovat z jeho poslední věty - „*O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala podnět.*“ Pokud by totiž podatelé mělo být přiznáno postavení účastníka, bylo by mu následně rozhodnutí, příp. usnesení o zastavení řízení oznamováno – citovaná věta by tak byla zcela

nadbytečná. Lze proto dospět k závěru, že k zahájení řízení dochází v režimu § 189 odst. 2 ZSP vždy teprve z úřední povinnosti (tedy stejně jako tomu je v přestupkovém právu).

Lze tedy říci, že se úprava zákona o služebním poměru a přestupkového práva po rekonstrukci správního trestání významově přiblížila a účel a smysl podnětu k zahájení řízení dle § 189 odst. 2 ZSP a souhlasu dle § 71 ZOPŘ je prakticky stejný. Byť zákon o služebním poměru koncipuje podání podnětu k zahájení řízení o přestupku, jež je uveden v taxativním výčtu ustanovení §189 odst. 2 ZSP, jako podmínku pro uložení kázeňského trestu, nikoliv tedy výslovně jako podmínku pro zahájení či vedení řízení, měl by i zde platit závěr vyslovený v rozhodnutí Městského soudu v Praze, sp. zn. 28 Ca 145/99: *„Pokud v průběhu správního řízení o správním deliktu uplynula lhůta, ve které může být za delikt uložena sankce (pokuta), správní orgán řízení zastaví. Je nepřijatelné, aby v takovém případě byl výrok rozhodnutí formulován tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a sankce se jí neukládá, nebo tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a řízení se zastavuje. Správní orgán není oprávněn samostatně vyslovit, že se obviněná osoba dopustila, jestliže mu zákon již nedovoluje uložit za tento delikt sankci.“* (zvýrazněno autorem).

S druhým z výkladů, který je prozatím (a nutno říci i z pochopitelných důvodů) zastáván v aplikační praxi, se pak pojí otázka, zda tento výklad neodůvodněně neznevýhodňuje příslušníky bezpečnostních sborů. Nelze si totiž nepovšimnout, že v obou v případech (§ 189 odst. 2 ZSP, § 71 ZOPŘ) jde o úpravu vázící se k dříve tzv. návrhovým přestupkům, nyní přestupkům, které lze projednat podle zvláštních zákonů jen se souhlasem osoby přímo postižené přestupkem, tj. skupině přestupků, u nichž veřejný zájem na projednání přestupkového jednání ustupuje individuálnímu zájmu osoby postižené spácháním přestupku. K rozšiřování subjektů (účastníků) tohoto řízení a přiznávání jim v tomto řízení práv by se mělo zejména s ohledem na zájmy obviněného přistupovat mimořádně zdrženlivě. Současně je možno rovněž odkázat i na usnesení Ústavního soudu, sp. zn. ÚS 345/01, podle kterého *„je stíhání pachatele správního deliktu a jeho potrestání věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána.“*

Nutno připustit, že autorem zde prezentovaný výklad je značně nepříznivý pro samotného oznamovatele přestupku, resp. osobu postiženou přestupkem (což může být patrně i jeho hlavním úskalím), neboť ta by v řízení mohla vystupovat toliko v postavení svědka, případně vyjádřit se ke smíru, pokud by šlo o jednání, které má znaky přestupky urážky na cti. Této osobě by podle názoru autora nebylo možné ani na základě analogie přiznat práva, která osobě přímo postižené přestupkem, jež dala souhlas se zahájením řízení nebo pokračování v něm, vyplývají z ustanovení § 71 ZOPŘ (jednalo by se o analogii nepřijatelnou – v neprospěch pachatele).

Nutno však podotknout, že osoba postižená přestupkem je nepochybně osobou, která má na řízení právní zájem (v případě, že jí byla způsobena škoda – jde v podstatě o poškozeného), a proto by jí musel služební funkcionář umožnit nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 2 SŘ, projevil-li by o to tato osoba zájem. Z jejího postavení coby dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 SŘ lze dovést, že tato osoba má právo v určitých případech nejenomže na vyrozumění o výsledku řízení,

ale rovněž právo podat odvolání proti usnesení o odložení věci.¹ K samotné věci se může vyjádřit jednak již v rámci podnětu k zahájení řízení, tak ale i v rámci své svědecké výpovědi (její výsledek je v řízení povinný – srov. § 186 odst. 3 ZSP ve spojení s § 180 odst. 1 ZSP). Doplnit lze i to, že tato osoba může nepochybně rovněž podat podnět k zahájení přezkumného řízení, a to jak v případě usnesení o odložení věci, zastavení řízení anebo samotného rozhodnutí ve věci.

Analogický postup podle § 79 ZOPŘ by proto přicházel v úvahu patrně až za situace, kdy jednání, které má znaky některého z přestupků vyjmenovaných v § 189 odst. 2 ZSP, k jehož spáchání došlo mezi osobami, bude zjištěno z úřední povinnosti (osoba postižená nepodala podnět, nebo v situaci, kdy by skutečnost, že mezi obviněným příslušníkem a osobou postiženou přestupkem je vztah osob blízkých, vyšla najevo až v průběhu řízení. V těchto případech by patrně měl služební funkcionář podle § 79 ZOPŘ (a to ve spojení s § 189 odst. 1 písm. n) ZSP) poučit o osobu postiženou o nutnosti podání podnětu z její strany a poskytnout jí k podání podnětu lhůtu 30 dnů.

S ohledem na zavedený zvláštní režim ukládání kázeňských trestů ve vztahu k přestupkům taxativně uvedených v ustanovení § 189 odst. 2 ZSP, k jejichž spáchání došlo mezi osobami blízkými, upřednostňující zájem postižené osoby na potrestání pachatele, lze připustit i analogii v možnosti zpětvzetí podnětu (v obou případech jde o analogii ve prospěch pachatele). S tím poté souvisí to, že pokud by i přes výzvu služebnímu funkcionáře v jím stanovené lhůtě podnět ze strany osoby postižené přestupkem nebyl podán, popř. by tato osoba svůj podnět vzala zpět, mělo by to za následek odložení věci, popř. zastavení řízení.

Zcela nepochybně jde však v daném případě o otázky, které by měl vyřešit přímo zákonodárce při nejbližší příležitosti.

Lze v příkazním řízení podle § 189 odst. 1 ZSP uložit za jednání, které má znaky přestupky napomenutí?

Příkazní řízení lze v podmínkách kázeňského trestání využít v souladu s ustanovením § 189 odst. 1 písm. s) ZSP jen při projednání jednání, které má znaky přestupku.

Příkaz, který obecně slouží ke zjednodušení, zrychlení a tím též k zefektivnění přestupkového řízení, jakožto výsledek příkazního řízení je upraven v ustanovení § 90 odst. 1 až 3 ZOPŘ. Tato právní úprava příkazu je přitom speciální vůči obecné právní úpravě příkazu podle ustanovení § 150 odst. 1 až 4 SŘ (opět jde však jen o dílčí úpravu nutných odchylek).

¹ Srov. Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 164 ze dne 21. 9. 2018: „Usnesení o odložení věci podle § 76 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky se oznamuje osobě přímo postižené spácháním přestupku, jejíž souhlas je podmínkou zahájení a pokračování v řízení o některých přestupcích podle § 79 odst. 1. Tato osoba se může proti předmětnému usnesení odvolat. S ohledem na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) vyrozumí správní orgán po nabytí právní moci tohoto usnesení podezřelého o odložení věci, pokud vůči němu již učinil úkon v rámci postupu před zahájením řízení.

V ustanovení § 90 odst. 1 ZOPŘ je bez dalšího uvedeno, že věcně a místně příslušný správní orgán může, záleží tedy na jeho uvážení, o přestupku rozhodnout příkazem. Podmínkou pro vydání příkazu je, že služební funkcionář považuje spisový materiál a skutková zjištění za dostatečně prokazující, že se obviněný přestupku dopustil, a vydání příkazu nebrání jiné překážky, přičemž podle ustanovení § 150 odst. 1 SŘ může být vydání příkazu prvním úkonem v řízení. V tomto případě je povaha příkazu dvojitá. Příkaz za prvé představuje nepravomocné rozhodnutí o přestupku, které se stane pravomocným, není-li proti němu ve správním řádem stanovené lhůtě podán odpor, a za druhé nahrazuje oznámení o zahájení řízení. Další možností je, že služební funkcionář zahájí řízení standardním způsobem a až následně, při splnění zákona o odpovědnosti za přestupky a správním řádem stanovených podmínek, vydá příkaz.

Příkazem je podle ustanovení § 90 odst. 1 ZOPŘ za přestupky možné ukládat pouze napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci. Jiné správní (kázeňské) tresty uložit nelze.

V praxi doposud nevyřešenou otázkou je, zda lze v podmínkách kázeňského trestání uložit příkazem trest napomenutí ve smyslu § 45 ZOPŘ, neboť k tomuto správnímu trestu se dostáváme teprve zprostředkovaně přes § 90 ZOPŘ, který je však ustanovením procesním. O ustanovení § 189 odst. 1 písm. r) ZPS lze bez jakýchkoliv pochybností říci pouze, že jím zákonodárce sledoval to, aby se služební funkcionář podobně jako „obecný“ správní orgán mohl v určitých případech a při splnění zákonných podmínek efektivněji a hospodárněji vypořádat s jednáním, které má znaky přestupku a jeho následky. Lze proto vyslovit názor, že toto ustanovení nepředstavuje z hlediska ústavně konformního výkladu dostatečný základ pro to, aby mohl být v podmínkách kázeňského trestání uložen příkazem správní trest napomenutí. Uvedený závěr nelze patrně překlenout ani výkladem, že by se v případě napomenutí podle § 45 ZOPŘ a písemného napomenutí podle § 51 odst. 1 písm. a) ZSP jednalo o ten samý trest. Jeví se rovněž vhodné zdůraznit také to, že již s ohledem na povahu a vyšší společenskou závažnost jednání, které má znaky přestupku, oproti běžnému přestupku vycházející ze zvláštního postavení příslušníka bezpečnostního ve společnosti se uložení tohoto trestu v příkazním řízení nejeví ani vhodné (příkaz ve spojení s napomenutím nemá vést k bagatelizaci protiprávního jednání).

Nutno však připustit, že určitou cestu k závěru o možnosti uložit příkazem trest napomenutí by mohl představovat logický výklad od většího k menšímu – jestliže je příkazem možno uložit trest pokuty či zákazu činnosti coby tresty přísnější, tím spíše by mělo být přípustné uložit napomenutí coby trest mírnější, a to zvláště s poukazem na to, že podle názoru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání je napomenutí nutno chápat v oblasti přestupkového jako univerzální správní trest, ke kterému není třeba zákonného zmocnění, a proto může být uloženo, aniž tak zákon explicitně stanoví.¹

¹ Srov. Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 162 ze dne 24. 8. 2018. POZN. autora: Určitou otázkou je nakolik může být tento závěr, v němž poradní sbor dovodil možnost správního orgánu uložit mladistvému napomenutí příkazem na místě, a to i navzdory jazykovému výkladu a při absenci výslovného zákonného zmocnění, poplatný v podmínkách kázeňského trestání – srov. optikou rozdílného pohledu na závažnost jednání, kterého se dopouští mladistvá osoba a příslušník bezpečnostního sboru, a dále

Zcela jinou otázkou, avšak navýsost praktickou otázkou, je již to, zda by proti takovému vyřešení jeho přestupkové věci příslušník brojil opravným prostředkem, tj. podal odpor. Nicméně stále je třeba pamatovat na institut přezkumného řízení, kdy důvodem pro pozdější podání podnětu k provedení přezkumného řízení mohou být navazující důsledky, které si příslušník v době, kdy mohl ještě podat odpor, neuvědomoval, a proto proti uložení napomenutí nebrojil - např. navazující řízení o náhradě škody (šlo-li ve věci např. o dopravní nehodu - škoda způsobená na služebním vozidle) či navazující služební hodnocení.

Institut upuštění od potrestání ve zkráceném procesu nelze aplikovat. Instituty mimořádného zvýšení (tedy zásada asperace, stejně tak zásada absorpce) či snížení pokuty aplikovatelné naopak v rámci příkazního řízení jsou.

Z ustanovení § 90 odst. 2 ZOPŘ, podle kterého nelze příkazem rozhodnout v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, a ani přestupku mladistvého nebo osoby s omezenou svéprávností či o nároku na náhradu škody způsobené spácháním přestupku nebo o nároku na vydání bezdůvodného obohacení získaného spácháním přestupku, je relevantní jen první z výše uvedených překážek, a to ve vztahu k řízení o přestupku podle § 189 odst. 2 ZOSP.

Příkaz jakožto zvláštní druh rozhodnutí ve formálním a stejně tak materiálním smyslu musí mít stejné náležitosti jako rozhodnutí. Stejně jako rozhodnutí se vydává i oznamuje.

Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 8 dnů ode dne jeho doručení odpor služebnímu funkcionáři, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ex lege ruší a služební funkcionář pokračuje ve standardním řízení. Pokud by odpor nebyl podán včas, příkaz se stává pravomocným rozhodnutím a jako takový představuje překážku rei iudicate a v souladu se zásadou ne bis in idem nelze vést o tomto skutku další řízení. Pokud obviněný proti příkazu podá odpor, nelze mu, ve smyslu zásady zákazu reformace in peius, podle ustanovení § 90 odst. 3 ZOPŘ v pokračujícím řízení uložit jiný druh správního trestu, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. Zásadu zákazu reformace in peius je třeba dodržovat také tehdy, když v rámci pokračujícího řízení po podání odporu vyjdou najevo skutečnosti, které by uložení přísnějšího správního trestu odůvodňovaly. Výše uvedené však neplatí v případě, jestliže služební funkcionář v následném řízení změní právní kvalifikaci skutku. V takovém případě totiž musí uložit správní trest odpovídající nové právní kvalifikaci a nemůže být zákazem reformace in peius omezen.

Příkazní řízení nelze vést jako společné řízení vůči více pachatelům podle ustanovení § 88 ZOPŘ a tedy ani ustanovení § 140 SŘ. Pokud je více obviněných a jejich přestupky souvisejí, může služební funkcionář dát každému obviněnému samostatný příkaz. Pokud podají oba odpor, pak posléze je možné vést společné řízení.¹ Příkaz na místě ve smyslu ustanovení § 91 ZOPŘ nelze v kázeňském řízení aplikovat, neboť na tento institut již ustanovení § 189 odst. 1 ZOSP neodkazuje.

pohledem na přestupky a jednání, které má znaky přestupku coby odlišné kategorie (typy) správních deliktů.

¹ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 672-675. ISBN 978-080-7400-355-4;

Lze v řízení o jednání, které má znaky přestupku upustit od uložení kázeňského trestu?

Další zajímavou otázkou, která je v současné aplikační praxi řešena, je ta, jak by měl služební funkcionář postupovat, je-li jeho záměrem ve smyslu ustanovení § 189 odst. 1 písm. h) ZSP ve spojení s ustanovením § 42 ZOPŘ upustit podmíněně od uložení kázeňského trestu. Otázka je v aplikační praxi diskutována s ohledem na to, že poškozený není ve smyslu § 169 ZSP účastníkem kázeňského řízení.

Podle zákona o odpovědnosti za přestupky lze přitom podmíněně upustit od potrestání, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Platí tedy, že by měl služební funkcionář při podmíněném upuštění od uložení kázeňského trestu příslušníkovi v rozhodnutí uložit, aby ve lhůtě v něm stanovené nahradil způsobenou škodu nebo vydal bezdůvodné obohacení a určit způsob jakým tak má příslušník učinit. Pokud by příslušník takto neučinil, služební funkcionář kázeňský trest uloží (za využití institutu nového rozhodnutí ve smyslu § 101 SŘ a § 99 ZOPŘ).

Nutno tedy uvést, že realizace podmíněného upuštění od potrestání do jisté míry předpokládá součinnost osoby, které byla přestupkem způsobena škoda (min. by se měla vyjádřit k výši škody a její náhradě). S ohledem na skutečnost, že zákon o služebním poměru této osobě nepřiznává procesní postavení účastníka, bude třeba před vydáním rozhodnutí, jímž se rozhodne o vině, avšak bez uložení trestu, zajistit vyjádření poškozené osoby např. v rámci její svědecké výpovědi, popř. jí jinak umožnit vyjádřit se k záměru služebního funkcionáře postupovat právě tímto způsobem, a teprve nebude-li mít tato osoba nic proti tomu, lze přistoupit podle názoru autora k vydání rozhodnutí o podmíněném upuštění od uložení kázeňského trestu.

Jakou formou řízení o jednání, které má znaky přestupku odložit či zastavit?

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o služebním poměru formu pro rozhodnutí o odložení či zastavení řízení výslovně nestanoví, je třeba s ohledem na procesní povahu tohoto institutu s odkazem na ustanovení § 181 SŘ ve spojení s ustanovením § 189 odst. 1 písm. p) a q) a §§ 76 a 86 ZOPŘ řízení zastavit rozhodnutím ve formě usnesení.

V této souvislosti lze uvést, že stávající správní řád zavedl (na rozdíl od předchozího správního řádu, který znal podobně jako zákon o služebním poměru jen výraz „rozhodnutí“) pro rozhodnutí procesní povahy označení usnesení a výslovně s ním počítá pro rozhodování v celé řadě případů. Dopady této významné změny zákonodárce přitom promítl i do ustanovení § 181 SŘ, podle kterého: „*Stanoví-li dosavadní právní předpisy, že se v případech, v nichž správní orgány rozhodují podle tohoto zákona usnesením, vydává rozhodnutí, vydávají správní orgány usnesení podle tohoto zákona.*“ (k významu a praktickým dopadům přechodných a společných ustanovení správního řádu ve smyslu nepřímé novelizace – srov. úvodní poznámky k povaze a charakteru kázeňského řízení).

Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád pojem rozhodnutí užívá jako tzv. střešní pojem, tj. v širším smyslu, a to společně jak pro rozhodnutí meritorní, tak pro usnesení, bude všude tam, kde zákon hovoří o „rozhodování“ vždy nutné dovozovat z kontextu, zda se má na mysli rozhodnutí v užším či širším smyslu. Forma usnesení je přitom volena převážně pro rozhodnutí procesní povahy, přičemž platí, že o usnesení půjde vždy tam, kde tak stanoví zákon. V podmínkách správního řádu tak platí, že pokud zákon hovoří o rozhodování správních orgánů a výslovně neuvádí, jakou formou má být rozhodnuto, potom je třeba vždy rozhodnout usnesením. Vycházejí poté ze subsidiárního použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru, výše uvedené by mělo platit obdobně i v podmínkách zákona o služebním poměru. Za situace, kdy zákon pro určitý úkon formu nestanoví, bude třeba respektovat formu, kterou danému úkonu předepisuje správní řád anebo právě příslušné ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, na jehož použití přímo odkazuje ustanovení § 189 odst. 1 ZSP.

K problematice usnesení je vhodné v reflexi na zkušenosti z aplikační praxe vyslovit také to, že je-li o procesních otázkách rozhodováno rozhodnutím, nemůže mít tato skutečnost vliv na zákonnost procesu ani samotného rozhodnutí, nicméně se tím poměrně komplikuje samotný průběh řízení a to nejenom z hlediska samotného vyhotovení rozhodnutí, ale předně proto, že proti každému rozhodnutí je přípustné odvolání (byť v režimu zákona o služebním poměru by nemělo podobně jako u usnesení odkladný účinek). V případě usnesení je ale situace poněkud odlišná, neboť řada usnesení (tam kde to stanoví zákon) se poznamenává toliko do spisu a tudíž se proti nim odvolat nelze.

Literatura

- JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 672-675. ISBN 978-080-7400-355-4.
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a David BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 23. ISBN 978-80-7400-607-4.
- POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 374-377. ISBN 978-80-7400-598-5.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád. Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
- Stanovisko analyticko-legislativního oddělení Policejního prezidia České republiky k výkladu zákonných ustanovení ve spojitosti s rekodifikací přestupkového práva ke dni 1. 7. 2017 ze dne 8. srpna 2017.
- TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 2 vyd. Olomouc: Anag, 2012.
- TOMEK, Petr. *Slovník služebního poměru*. 1. vyd. Olomouc: Anag, 2009.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, platném znění.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

RESUMÉ

Příspěvek v první části pojednává o povaze a charakteru kázeňského řízení. Zmíněny jsou příslušné právní předpisy, které se při projednávání přestupků příslušníků bezpečnostních sborů aplikují, a je poukázáno na jejich vzájemné vztahy. V druhé části příspěvku je pozornost věnována vybraným procesním otázkám, které při projednávání této specifické kategorie správních deliktů v praxi vyvstaly v souvislosti s rekodifikací správního trestání.

Klíčová slova: přestupek, příslušník bezpečnostního sboru, kázeňské řízení, procesní otázky.

SUMMARY

FIALA, Zdeněk: CURRENT (CONTROVERSIAL) PROCEDURAL ISSUES RELATING TO THE OFFENCES OF MEMBERS OF SECURITY FORCES

The paper in the first part deals with the nature of disciplinary proceedings. The relevant legislation, which is applied in proceedings of the offences of the members of security forces, is mentioned and their mutual relations are pointed out. In the second part of the paper the attention is paid to the selected procedural issues that arose in proceedings with this specific category of administrative offences in practice in connection with the recodification of administrative punishment.

Keywords: administrative offence, member of security forces, disciplinary proceedings, procedural issues.

