

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 188

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 7. 11. 2025**

**Právní kvalifikace jednání spočívajícího v nesplnění povinnosti vyhovět výzvě strážníka
obecní policie k poskytnutí potřebného vysvětlení a dostavení se na určené místo
k podání vysvětlení**

- a) **Jednání spočívající v nesplnění povinnosti vyhovět výzvě strážníka obecní policie k poskytnutí potřebného vysvětlení a dostavení se na určené místo k podání vysvětlení nemůže naplnit znaky skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku spočívajícího v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci.**
- b) **Splnění povinnosti vyhovět výzvě strážníka obecní policie k poskytnutí potřebného vysvětlení a dostavení se na určené místo k podání vysvětlení lze vynutit předvedením dotčené osoby.**

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání se zabýval otázkou, zda nesplnění povinnosti vyhovět výzvě strážníka obecní policie k poskytnutí potřebného vysvětlení a dostavení se na určené místo k podání vysvětlení podle § 11 odst. 1 ve spojení s odstavcem 3 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, může naplnit (formální i materiální) znak skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku spočívajícího v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, anebo se jedná o tzv. pořádkový delikt.

Tzv. pořádkové delikty mají za cíl vynutit splnění procesní povinnosti stanovené k zajištění průběhu a účelu správního řízení nebo jiného správního procesu. Jejich znakem je tedy nesplnění procesní povinnosti uložené v rámci určitého procesu. Na tzv. pořádkové delikty se nevztahuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sankcí ukládanou za tyto delikty je pořádková pokuta, která je zajišťovacím prostředkem a její obecná právní úprava je obsažena ve správním řádu (§ 62 a § 137 odst. 2).

Podle § 2 zákona o obecní policii obecní policie mimo jiné odhaluje přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce, k čemuž slouží strážníkům řada oprávnění. Jedním z nich je i oprávnění požadovat vysvětlení. Strážník je oprávněn osobu, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, nebo jeho pachatele, jakož i ke zjištění skutečného stavu věci, vyzvat k poskytnutí potřebného vysvětlení, aby se ve stanovenou dobu dostavila na určené místo k podání vysvětlení (§ 11 odst. 1 zákona o obecní policii).

Institut podání vysvětlení před strážníkem obecní policie nemá povahu procesního úkonu v řízení o přestupku a není zároveň výpovědí svědka v přestupkovém řízení ve smyslu správního řádu¹. Jedná se o tzv. předprocesní úkon policejní povahy prováděný v rámci odhalování přestupku, který je v působnosti obce, jehož smyslem je získat informaci od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení pachatele přestupku, jakož i ke zjištění skutečného stavu věci². Osoba je povinna výzvě k poskytnutí vysvětlení vyhovět (§ 11 odst. 3 zákona o obecní policii). Nevyhoví-li osoba bez dostatečné omluvy nebo bez závažného důvodu uvedené výzvě, může být předvedena (§ 11 odst. 9 zákona o obecní policii).

Podle názoru poradního sboru lze z uvedeného vyvodit, že povinnost vyhovět výzvě strážníka obecní policie k poskytnutí potřebného vysvětlení a dostavení se na určené místo k podání vysvětlení je určitým druhem procesní povinnosti uložené v rámci procesu spočívajícího v odhalování přestupku, který je v působnosti obce, a ve zjišťování skutečného stavu věci. V této souvislosti vzniká otázka, zda strážník obecní policie může za nesplnění procesní povinnosti vyhovět jeho výzvě k podání vysvětlení, uložit pořádkovou pokutu podle § 137 odst. 2 správního řádu.

¹ Vetešník, P., Jemelka, L. Zákon o obecní policii. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 463 s. Zákon o obecní policii, 2. vydání, 2019, s. 205–219.

² K tomu srov. nálezy Ústavního soudu III. ÚS 190/01: „podávání vysvětlení slouží Policii ČR, jako správnímu orgánu, ke zvážení, zda v daném případě došlo ke spáchání přestupku a zda osoba, která takové vysvětlení podala, bude vyslechnuta jako svědek. Uvedená oprávnění nejsou součástí ani trestního ani správního řízení, jejich smyslem a účelem ve vztahu k těmto řízením je umožnit policii efektivní zahájení správního, resp. trestního řízení.“

Podle § 137 odst. 1 a 2 správního řádu je každý povinen podat správnímu orgánu vysvětlení k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, což je svou povahou procesní povinností, jejíž nesplnění je pořádkovým deliktem, neboť za bezdůvodné odepření podat vysvětlení nebo bezdůvodné nedostavení se na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení lze uložit pořádkovou pokutu do 5 000 Kč³.

Byť to v § 137 správního řádu není výslovně uvedeno, rozumí se tím, že pravomoc požadovat vysvětlení mají ty správní orgány, které mají současně pravomoc zahájit v dané věci řízení z moci úřední⁴ a které mohou při bezdůvodném odepření podání vysvětlení nebo nedostavení se na výzvu k podání vysvětlení uložit pořádkovou pokutu. Strážník obecní policie přitom může u vybraných přestupků uložit pokutu toliko příkazem na místě, který je prvním úkonem v řízení [§ 91 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2016 Sb.], avšak není oprávněn zahájit řízení o přestupku ve smyslu § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. Pokud tedy strážník není oprávněn přestupek projednat příkazem na místě, anebo pokud se rozhodne, že přestupek příkazem na místě neprojedná, i když je k němu příslušný (zejména tehdy, nejsou-li splněny podmínky podle § 91 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.), je povinen oznámit podezření ze spáchání přestupku bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 60 dnů, věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 10 odst. 2 zákona o obecní policii), resp. obecnímu úřadu (§ 60 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.).

Vzhledem k tomu, že strážník nemá zákonem stanovenou pravomoc k zahájení řízení o přestupku, nemůže osobě, která nevyhoví jeho výzvě k podání vysvětlení bez dostatečné omluvy nebo bez závažného důvodu, uložit pořádkovou pokutu podle § 137 odst. 2 správního řádu.

Jak je uvedeno výše, zákon o obecní policii zajišťuje splnění povinnosti dostavit se na výzvu k podání vysvětlení možností takovou osobu předvést. Předvedení je přitom typickým pořádkovým opatřením, jehož cílem je vynutit splnění procesní povinnosti, zde povinnosti dostavit se na výzvu strážníka k podání vysvětlení a toto vysvětlení podat. Pokud by zákonodárce chtěl zajišťovat tuto povinnost i jiným způsobem, mohl takový zajišťovací prostředek, např. ve formě pořádkové pokuty upravit, což neučinil. Zůstává nicméně otázkou, zda nesplnění povinnosti dostavit se na výzvu strážníka k podání vysvětlení může naplnit znaky

³ Závěr č. 153 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017: <https://mv.gov.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

⁴ Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. JUDr. Josef Vedra, Ph.D. Praha. 2012. BOVA POLYGON, str. 1043.

skutkové podstaty přestupku spočívajícího v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci.

Z komentářové literatury⁵ týkající se uvedeného přestupku proti veřejnému pořádku se podává, že výzva je obecně neurčitým právním pojmem a obvykle se definuje jako tzv. faktický pokyn. Výzva spočívá ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, které je adresát povinen respektovat bez ohledu na vlastní soukromý názor, tj. adresát se musí výzvě bezpodmínečně podřídit a splnit výzvou uloženou povinnost, např. něco vykonat, něčeho se zdržet či něco strpět. Z uvedeného komentáře vyplývá, že znakem skutkové podstaty daného přestupku proti veřejnému pořádku je neuposlechnutí takové výzvy, která má spíše hmotněprávní charakter, čemuž svědčí i to, že znakem skutkové podstaty přestupku obecně zpravidla bývá nesplnění nebo porušení hmotněprávní povinnosti (příkazu, zákazu).

Tzv. hmotněprávní výzvou může být např. výzva strážníka obecní policie k prokázání totožnosti, k vydání zbraně nebo věci, popřípadě výzva k otevření bytu (oprávnění strážníka podle § 12 až 17 zákona o obecní policii). Tento právní názor potvrzuje i výklad Ministerstva vnitra podaný v rámci konzultačního dne k přestupkové problematice konaného dne 8. 12. 2015⁶ k otázce, zda je naplněna skutková podstata přestupku spočívajícího v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci v případě, kdy strážník obecní policie nebo policista vyzve osobu k vydání věci a osoba tuto výzvu neuposlechne. V tomto případě by se dle názoru Ministerstva vnitra zřejmě o přestupek jednalo, ovšem při současném naplnění jeho formálního i materiálního znaku, což posoudí příslušný správní orgán.

Jak je uvedeno výše, povinnost vyhovět výzvě strážníka dostavit se k podání vysvětlení je určitým druhem procesní povinnosti, kterou zákon o obecní policii stanoví za účelem zjištění skutečností nebo okolností důležitých pro případné další procesní postupy strážníka obecní policie nebo správního orgánu příslušného k projednání přestupku. K nesplnění povinnosti vyhovět výzvě strážníka dostavit se k podání vysvětlení dochází v rámci tzv. jiných postupů veřejné správy a jeho důsledkem je ztížení výkonu veřejné správy v rámci shromažďování podkladů pro případné řízení o přestupku. Z uvedeného lze vyvodit, že výzva strážníka dostavit se k podání vysvětlení nemá charakter tzv. hmotněprávní výzvy ve smyslu výše uvedeného přestupku proti veřejnému pořádku a důsledkem nesplnění povinnosti vyhovět výzvě strážníka dostavit se k podání vysvětlení není narušení veřejného pořádku, které je objektem tohoto přestupku.

⁵ Jemelka, L., Vetešník P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, 1 195 s., s. 1056–1090.

⁶ <https://mv.gov.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

Tento právní názor potvrzuje i Ministerstvo vnitra, které se v rámci konzultačního dne k přestupkové problematice konaného dne 8. 12. 2015 vyjádřilo též k otázce, zda je nevyhovění výzvě policisty k podání vysvětlení podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, přestupkem spočívajícím v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci. V tomto případě Ministerstvo vnitra dovodilo, že se o přestupek nejedná, neboť „*zákon o Policii ČR v § 61 odst. 5 zcela jasně říká, že v případě, kdy osoba nevyhoví bez dostatečné omluvy nebo bez závažných důvodů výzvě, může být předvedena. Jde o pořádkové opatření. Pro naplnění skutkové podstaty přestupku si je třeba uvědomit samotnou podstatu výzvy – jedná se o faktický pokyn, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je adresát povinen respektovat, a jemuž nepředchází žádné formální řízení. Obdobně je tomu dle názoru Ministerstva vnitra i v případě, kdy je osoba vyzvána k podání vysvětlení správním orgánem podle § 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pokud se osoba vyzvaná k podání vysvětlení nedostaví, je jí podle § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. uložena pořádková pokuta, avšak takové jednání nenaplňuje skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci; v daném případě jde o pořádkový delikt.*“. Tento výklad lze analogicky použít i pro případ nevyhovění výzvě strážníka obecní policie k podání vysvětlení.

Závěrem lze doplnit, že při opačném výkladu, kdy by nesplnění povinnosti vyhovět výzvě strážníka dostavit se k podání vysvětlení mohlo být přestupkem proti veřejnému pořádku, pak by nesplnění obdobné procesní povinnosti mělo odlišný právní následek, neboť za odepření podání vysvětlení správním orgánu může být uložena pořádková pokuta podle § 137 odst. 2 správního řádu (k tomu srov. výše uvedený výklad Ministerstva vnitra ohledně pořádkové pokuty podle dřívějšího zákona o přestupcích), zatímco v případě odepření podání vysvětlení strážníkovi obecní policie nebo policistovi by dle tohoto výkladu mělo být v principu vždy zahájeno řízení o přestupku – přestože je strážníkovi či policistovi k dispozici pořádkové opatření spočívající v předvedení dotčené osoby. Takový výklad lze považovat za nevhodný i s ohledem na zásadu ultima ratio správně trestní represe.