

Josef Vedral

K některým procesním otázkám nové právní úpravy správního trestání

Judikatura soudů ve správním soudnictví dlouhodobě vychází ze zásady, že pro trestání za správní delikty musejí platit stejné základní principy jako pro trestání za trestné činy, a to jak v oblasti práva hmotného, tak procesního (nutno dodat, že tato zásada se začala používat zejména kvůli neexistenci obecné úpravy správního trestání, resp. kvůli nedostatečnosti obecné úpravy přestupků).

V rozhodnutí Sb. NSS č. 461/2005 uvedl Nejvyšší správní soud, že „trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhranění mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“

V rozhodnutí Sb. NSS č. 1338/2007 zase uvedl, že „věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.“

A v rozhodnutí Sb. NSS č. 1546/2008 konstatoval, že „formální označení určitého typu protispolečenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné

činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků) než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení. Kriminalizace či naopak někdy dekriminalizace určitých jednání nachází výraz v platné právní úpravě a jejích změnách, volbě procesních nástrojů potřebných k odhalení, zjištění, prokázání konkrétních skutků a v neposlední řadě i v přísnosti postihu jejich původců. Proto také nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel.“

Příklady, ve kterých se judikatura ve správním soudnictví přihlásila ke zmíněné zásadě, by se jistě dalo najít mnohem víc. V kontextu (nejen) těchto judikátů lze uvažovat o tom, zda, a v jakém rozsahu, by mohla či měla nová obecná právní úprava správního trestání (samozřejmě v odpovídající podobě) převzít (některá) pravidla obsažená v trestním právu, a to jak hmotném, tak procesním. Zkusme se na některé instituty procesní části budoucí právní úpravy podrobněji zaměřit.

Úřední záznam jako důkazní prostředek

V případě postupů správních orgánů před zahájením řízení o přestupku je možné se zastavit u úředního záznamu o podaném vysvětlení (dnes § 137 správního řádu a § 60 zákona o přestupcích). V § 137 odst. 4 správního řádu je výslovně stanoveno, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.

Nejvyšší správní soud k tomuto institutu konstatoval, 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 (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam.“ (Sb. NSS č. 1856/2009).

V jiném rozhodnutí též soud navíc uvedl, že „význam úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 61 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, spočívá v přestupkovém řízení v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit relevanci případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat. Při samotném výslechu svědka (obviněného) však nesmí být úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného).“¹⁾

Trestní právo je v tomto případě (možná paradoxně) méně přísné, neboť trestní řád od r. 2012 připouští, aby se souhlasem státního zástupce a obžalovaného

¹⁾ Č. j. 1 As 34/2010-73 z 9. 9. 2010, viz www.nssoud.cz.

mohly být v hlavním líčení čteny i úřední záznamy o vysvětlení osob a o provedení dalších úkonů podle § 158 odst. 3 a 5 (§ 211 odst. 6 trestního řádu). Něco podobného by snad mohlo být možné i v řízení o správním deliktu – vzhledem k § 137 odst. 4 správního řádu samozřejmě za podmínky, že by to právní úprava výslovně připouštěla.

Zahájení řízení o správním deliktu na základě fikce doručení

Řízení o správním deliktu (až na výjimku tzv. návrhových předstupků) je řízením zahajovaným z moci úřední, tedy způsobem obecně upraveným v § 46 odst. 1 správního řádu. Správní řízení se z moci úřední zásadně zahajuje doručením (písemného) oznámení o zahájení řízení účastníkovi řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy tomu účastníkovi řízení, kterému má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost, typicky povinnost zaplatit pokutu.

Správní řád (ani žádný zákon z oblasti správního trestání) nevyžaduje, aby oznámení o zahájení řízení z moci úřední bylo doručováno do vlastních rukou (§ 19 odst. 4), současně ale ani nevylučuje, aby se tak stalo, rozhodne-li se tak na základě § 19 odst. 4 oprávněná úřední osoba. Nebude-li se oznámení doručovat do vlastních rukou, mělo by jít ve smyslu příslušných ustanovení alespoň o písemnost, jejíž doručení má být správnímu orgánu doloženo (§ 19 odst. 6). Jde jednak o to, aby měl správní orgán informaci o tom, že účastník řízení oznámení skutečně obdržel a řízení tím bylo podle zákona opravdu zahájeno, jednak o to, aby byl správní orgán s to prokázat, že bylo správní řízení řádně zahájeno, neboť každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo být neprodleně (a v jazyce, jemuž rozumí) podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu [čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod].

Správní řád nevylučuje v případě zahájení řízení z moci úřední uplatnění tzv. fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu a takový postup je tedy možné použít i v případě řízení o správních deliktech, neboť ho nevylučuje ani žádná zvláštní procesní úprava. Trestní řád v § 64 odst. 5 v případě doručování usnesení o zahájení trestního stíhání použití fikce doručení vylučuje (a vylučuje to také v případě doručování obžaloby, návrhu na potrestání, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, rozsudku, trestního příkazu a předvolání k hlavnímu líčení nebo veřejnému zasedání, jakož i jakékoliv jiné písemnosti, u které to z důležitých důvodů nařídí předseda senátu, státní zástupce, nebo policejní orgán).

Návrh věcného záměru zákona o přestupcích předpokládal vyloučení fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu pouze v případě příkazu, což je ovšem také možný způsob zahájení řízení o přestupku vyplývající obecně z § 150 odst. 1 správního řádu, podle kterého může být příkaz prvním úkonem v řízení, což dnes platí i pro řízení o správních deliktech, a návrh věcného záměru zákona o pře-

stupcích obsahoval rovněž výslovné konstatování, že řízení o přestupku může být zahájeno rovněž vydáním příkazu, je-li to první úkon v řízení.

Otázkou je, zda by se v případě řízení o správních deliktech mělo či nemělo uvažovat o něčem podobném jako je úprava obsažená v § 64 odst. 5 trestního řádu, resp. do jaké míry je vůbec zahájení řízení o správním deliktu na základě fikce doručení v souladu s citovaným ustanovením Úmluvy.

Rozšíření předmětu řízení o správním deliktu

Oznámení o zahájení řízení z moci úřední (§ 46 odst. 1 správního řádu) musí kromě dalších náležitostí obsahovat rovněž předmět řízení, tedy označení věci, která je předmětem řízení (např. protiprávní jednání určité osoby).

Specifická je situace v případě řízení o uložení sankce za správní delikt. Ještě v době platnosti předchozího správního řádu dospěl Vrchní soud v Praze (rozhodnutí č. j. 6 A 100/94 z 28. 1. 1996, SoJ. sv. 16 ročník 1998, s. 493, č. 344/1998) k závěru, že „z oznámení o zahájení správního řízení, v němž má dojít k uložení sankce za správní delikt, musí být ... zřejmé, který správní orgán je činí, musí obsahovat vylíčení skutku, který je důvodem pro zahájení řízení, a důvod, proč je řízení zahajováno Právní posouzení věci není nezbytné, neboť kvalifikace správního deliktu se v závislosti na soustředování podkladů pro rozhodnutí může v průběhu správního řízení měnit, a zpravidla se také mění. K jejímu konečnému „ustálení“ proto dochází obvykle až v okamžiku, kdy správní orgán dá účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladu pro rozhodnutí ..., definitivně pak v rozhodnutí samotném Uvede-li však správní orgán ve vyrozumění vedle skutkového posouzení i posouzení právní („kvalifikaci skutku“), není to zajisté pochybením (právní kvalifikací v zahájení řízení není ostatně vázán), ale také není důvodu, aby v případě, že v průběhu správního řízení dospěje k posouzení odlišnému, řízení zastavoval a zahajoval nové. Takový postup má dokonce fatální důsledek pro možnost uložení sankce vůbec.“

Na to navázala judikatura Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že „vymezení skutku, pro který je řízení podle správního řádu zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu (z r. 1967 – pozn.aut.) zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení je potom vhodné uvést, jaký postih za dané jednání hrozí. Takovou specifikaci nelze považovat za předčasné konstatování odpovědnosti, která je teprve v řízení zkoumána.“²⁾

Z aktuální judikatury vyplývá, že správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné

²⁾ Sb. NSS č. 296/2004.

procesní újmě na straně účastníků řízení, ovšem upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení a správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Sb. NSS č. 2119/2010).

V řízeních o správních deliktech je to patrně složitější. Trestní řád, který by měl být v duchu v úvodu citované judikatury zřejmě analogicky použit, v § 160 odst. 1 stanoví, že nasvědčují-li skutečnosti zjištěné a odůvodněné prověřováním podle § 158 tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba, rozhodne policejní orgán neprodleně o zahájení trestního stíhání této osoby jako obviněného (pokud není důvod k postupu podle § 159a odst. 2 a 3 nebo § 159b odst. 1 trestního řádu), přičemž výrok usnesení o zahájení trestního stíhání musí obsahovat popis skutku, ze kterého je tato osoba obviněna, aby nemohl být zaměněn s jiným, a zákonné označení trestného činu, který je v tomto skutku spatřován. V odst. 5 tohoto ustanovení je pak uvedeno, že vyjde-li během vyšetřování najevo, že se obviněný dopustil dalšího skutku, který není uveden v usnesení o zahájení trestního stíhání, postupuje se ohledně tohoto skutku způsobem uvedeným v odstavcích 1 a 2 (podle odst. 2 je třeba opis usnesení o zahájení trestního stíhání doručit obviněnému nejpozději na počátku prvního výslechu a do 48 hodin státnímu zástupci a obhájci).

V případě správního řízení o správních deliktech by to tedy zřejmě mělo znamenat, že v oznámení o zahájení řízení o správním deliktu podle § 46 odst. 1 správního řádu musí správní orgán rovněž uvést popis skutku, který má být předmětem řízení tak, aby nemohl být zaměněn s jiným skutkem, a uvést, jaký správní delikt v tomto skutku spatřuje. V průběhu správního řízení potom sice může dojít ke změně skutkových zjištění týkajících se (protiprávního) jednání účastníka řízení, v řízení se však musí jednat o tom skutku, pro který bylo zahájeno řízení a který byl vymezen v oznámení o jeho zahájení.

Pokud by chtěl správní orgán ve správním řízení rozhodovat o dalším skutku či skutcích, které v oznámení o zahájení řízení uvedeny nebyly, musí o tomto skutku zahájit další samostatné řízení, což samozřejmě nijak nevyklučuje možnost tato řízení poté spojit do společného řízení (§ 140). V průběhu správního řízení o správním deliktu by však skutek, o kterém bylo zahájeno řízení, neměl být rozšiřován o další skutky, což nebrání změně jeho právní kvalifikace v průběhu řízení, o které by však měl být účastník řízení informován (rovněž v § 160 odst. 6 trestního řádu je uvedeno, že vyjde-li během vyšetřování najevo, že skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání, je jiným trestným činem, než jak byl v usnesení o zahájení trestního stíhání právně posouzen, upozorní na to policejní orgán obviněného a učiní o tom záznam do protokolu).

V návrhu věcného záměru zákona o přestupcích bylo v této souvislosti uvedeno,

že pokud by měl být v řízení projednán jiný skutek, než pro který bylo oznámeno zahájení řízení, je třeba postupovat obdobně jako v případě zahájení řízení.

Forma rozhodnutí o zastavení řízení o správním deliktu

Za současné právní úpravy může být sporné, jakou formu má mít rozhodnutí v řízení o správním deliktu v případě, kdy správní orgán dojde k závěru, že skutek, o němž se vede řízení, se vůbec nestal nebo není správním deliktem, nebo skutek nespáchal „obviněný“ ze správního deliktu, nebo konečně spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo „obviněnému“ ze správního deliktu prokázáno. Správní praxe vychází v těchto případech při neexistenci jiné výslovné úpravy z toho, že tyto případy spadají pod § 66 odst. 2 správního řádu, podle kterého se řízení vedené z moci úřední zastavuje rovněž v případě, že „odpadl důvod řízení“ a tedy se o zastavení řízení vydává „pouze“ usnesení, které se poznamená do spisu.

Pod „odpadnutí důvodu řízení“ jako procesní důvod zastavení řízení vedeného z moci úřední však zřejmě nespádají případy, kdy správní orgán v řízení o správním deliktu dojde k závěru, že skutek, o němž se vede řízení, se vůbec nestal nebo není správním deliktem, nebo skutek nespáchal „obviněný“ ze správního deliktu, nebo konečně spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo „obviněnému“ ze správního deliktu prokázáno. V takovém případě důvod řízení neodpadl, ale o předmětu řízení se rozhodlo meritorně. Analogicky by se dnes mělo v těchto případech vycházet u tzv. jiných správních deliktů z § 76 zákona o přestupcích, který předpokládá, že v těchto případech se rozhodnutí o zastavení řízení (ve formě usnesení) účastníkům řízení oznamuje, zatímco v ostatních případech se rozhodnutí o zastavení řízení vyznačí ve spisu, tzn. vydá se usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a účastníci řízení se o tom pouze vyrozumějí.

V případě zastavení řízení o správním deliktu je třeba přihlížet k účelu institutu „zastavení řízení“ podle § 66 odst. 2 správního řádu. V případě tohoto ustanovení jde o zastavení řízení z procesních důvodů a usnesení vydané na základě § 66 správního řádu nemá účinky pravomocně rozhodnuté věci a není ani překážkou řízení jako *res iudicata* (§ 48 odst. 1). V případě zastavení řízení podle § 66 se předmět řízení neposuzuje po věcné stránce, ale k zastavení řízení dochází z formálně-procesních důvodů (aniž by se rozhodovalo o předmětu řízení). Některé důvody zastavení řízení podle § 76 zákona o přestupcích však charakter „rozhodnutí ve věci“ mají [jde o důvody § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a také j) zákona o přestupcích], kdy se řízení nezastavuje z procesních důvodů a kdy tudíž nelze vydat usnesení o zastavení řízení jakožto procesní rozhodnutí na základě § 66 odst. 2 správního řádu a zastavit řízení vedené z moci úřední z procesních důvodů.

Zákon o přestupcích, resp. stávající právní úprava správního trestání jako taková, na rozdíl od trestního řádu, nezná něco jako zproštění obvinění, kdy v případě

zproštění obžaloby se v trestním řízení rovněž vydává rozsudek a nikoliv pouhé usnesení o zastavení řízení. Vychází-li se tedy zejména v judikatuře obecně z toho, že při neexistenci jiné právní úpravy by se v případech správních deliktů měl analogicky aplikovat zákon o přestupcích, resp. předpisy trestního práva hmotného i procesního, znamená to, že v řízení o správních deliktech nelze v případech, které mají povahu „zproštění obvinění“, zastavit řízení pouhým usnesením, které se jen poznamená do spisu.

V případech, kdy dochází (nejen u přestupků, ale i u jiných správních deliktů) k zastavení řízení nikoliv z čistě procesních důvodů, ale z důvodů věcných, kdy se meritorně a s účinky věci pravomocně rozhodnuté rozhoduje o předmětu řízení, nemělo by se vydávat usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, ale mělo by se vydat deklaratorní rozhodnutí o tom, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není správním deliktem, nebo skutek nespáchal „obviněný“ ze správního deliktu, nebo konečně spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo „obviněnému“ ze správního deliktu prokázáno, tzn. že spíše než o usnesení o zastavení řízení by mělo jít o rozhodnutí „ve věci“ podle § 67 odst. 1 správního řádu.

Ostatně rozhodnutí o správním deliktu, ve kterém se rozhodne o tom, že účastník řízení se správního deliktu dopustil, a ukládá se mu za to sankce, je také z jedné poloviny deklaratorní, a to v té části, ve které se konstatuje odpovědnost za správní delikt, neboť se tu deklaruje minulá skutečnost. Stejně (z hlediska formy rozhodnutí) by tomu proto mělo být i v případě, kdy se deklaruje, že účastník řízení správní delikt nespáchal, neboť jde o druhou stranu stejné mince. V každém případě by však mělo jít o rozhodnutí, které se účastníkům řízení oznamuje, protože pouhé vyrozumění o tom, že bylo řízení zastaveno, jak je tomu u usnesení, které se pouze poznamená do spisu, je z hlediska právní jistoty poměrně nedostatečné.

Obnova zastaveného řízení o přestupku

Otázka formy rozhodnutí o zastavení řízení o správním deliktu je důležitá i z hlediska případné obnovy řízení o správním deliktu. Předmětem obnovy řízení může být podle § 100 odst. 1 správního řádu „rozhodnutí ve věci“, nikoliv však usnesení jakožto rozhodnutí procesní povahy, kdy se o předmětu řízení nerozhoduje. K tomuto závěru lze dojít i systematickým výkladem ustanovení § 100 odst. 1 a § 94 odst. 1 a 3 správního řádu, kde § 94 odst. 1 mluví v případě přezkumného řízení obecně o (jakýchkoliv) rozhodnutích, tedy rozhodnutích ve věci i usneseních a v odst. 3 se pak upravuje rozsah přezkumného řízení ve vztahu k usnesením. Obnova řízení se však vztahuje právě jen k rozhodnutím ve věci. Pojem „rozhodnutí ve věci“ je pojmem označujícím meritorní rozhodnutí, který správní řád používá v řadě dalších ustanovení (§ 36 odst. 3, § 61 odst. 3, § 80 odst. 1 či § 94 odst. 3).

Pojem „rozhodnutí“ má ve správním řádu dva významy – jednak označuje obecně určitý typ úkonu správního orgánu ve správním řízení a jednak označuje jen určitou část takových úkonů, tedy rozhodnutí ve věci. Dalším argumentem pro závěr, že obnova řízení je možná jen ve vztahu k rozhodnutím ve věci, je znění § 9, kde je definováno, co se rozumí správním řízením (jde o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá).

Obnovou řízení podle § 100 a § 102 je třeba rozumět obnovu správního řízení ve smyslu § 9. Obnova „řízení“, v němž bylo vydáno usnesení, tedy vlastně obnova řízení o procesní otázce, by ovšem tak jako tak (i kdyby byla úspěšná) neměla z hlediska samotného rozhodnutí ve věci význam, neboť „nové rozhodnutí“ o usnesení by nenaplněovalo žádný z důvodů pro obnovu řízení podle § 100 odst. 1 ve vztahu k meritornímu rozhodnutí, což je další důvod pro závěr, že obnova řízení se vztahuje pouze na rozhodnutí ve věci.

Otázkou však je, zda by se přece jen nemělo uvažovat o možnosti obnovy řízení v případech těch usnesení, u nichž se připouští jejich samostatný přezkum v přezkumném řízení (§ 94 odst. 3), tzn. usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení, která mají svými účinky do jisté míry také povahu „rozhodnutí ve věci“, neboť se jimi řízení u správního orgánu končí (zastavení řízení), popř. rozhoduje o tom, že řízení vůbec nezačne (odložení věci).

Stávající právní úprava správního trestání nezná na rozdíl od trestního řádu něco jako zproštění obvinění, kdy v případě zproštění obžaloby se v trestním řízení vydává rozsudek a nikoliv pouhé usnesení o zastavení řízení. Podle § 226 trestního řádu soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže na základě důkazů předložených v hlavním líčení státním zástupcem a případně doplněných soudem, a to i k návrhům ostatních stran, nebylo prokázáno, že se stal skutek, pro nějž je obžalovaný stíhán, v žalobním návrhu označený skutek není trestným činem, nebylo prokázáno, že tento skutek spáchal obžalovaný, obžalovaný není pro nepřítčetnost trestně odpovědný, nebo trestnost činu zanikla.

Na druhou stranu je ale třeba uvést, že státní zástupce v přípravném řízení zastavuje trestní stíhání, pokud se nestal skutek, pro který se trestní stíhání vede, nebo není-li tento skutek trestným činem a není důvod k postoupení věci, nebo není-li prokázáno, že skutek spáchal obviněný, usnesením (§ 172 trestního řádu).

V § 278 odst. 2 trestního řádu je stanoveno, že obnova řízení, které skončilo pravomocným usnesením soudu o zastavení trestního stíhání, včetně schválení narovnání, o postoupení věci jinému orgánu nebo o podmíněném zastavení trestního stíhání, a to i v případě, jestliže ještě nenastaly skutečnosti uvedené v § 308 odst. 3, se povolí, vyjdou-li najevo skutečnosti nebo důkazy soudu dříve neznámé,

kteřé by mohly samy o sobě nebo ve spojení se skutečnostmi a důkazy známými už dřívě vést k závěru, že důvody k takovému rozhodnutí tu nebyly a že je na místě v řízení pokračovat.

V § 277 trestního řádu je stanoveno, že skončilo-li trestní stíhání vedené proti určité osobě pravomocným rozsudkem, pravomocným trestním příkazem, pravomocným usnesením o zastavení trestního stíhání, pravomocným usnesením o podmíněném zastavení trestního stíhání, pravomocným usnesením o schválení narovnání nebo pravomocným usnesením o postoupení věci jinému orgánu, lze v trestním stíhání téže osoby pro týž skutek pokračovat, pokud nebylo takové rozhodnutí zrušeno v jiném předepsaném řízení, jen byla-li povolena obnova trestního řízení.

Trestní řád tedy výslovně předpokládá obnovu řízení i v případě zastavení trestního stíhání. Něco podobného by mělo být možné i v případě trestání správního.

Koncentrace řízení

V § 82 odst. 4 správního řádu je uvedeno, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dřívě a namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Toto ustanovení posiluje koncentrační zásadu správního řízení, jejímž smyslem je, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před orgány prvního stupně. Zároveň toto ustanovení zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů prvního stupně, tak účastníků řízení, správních orgánů zejména s ohledem na splnění poučovací povinnosti (§ 4 odst. 2), účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat pokud možno bez zbytečného odkladu.

Koncentrační zásada se však neuplatní ve všech případech. V rozhodnutí Sb. NSS č. 1856/2009 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „§ 82 odst. 4 správního řádu ... na řízení o přestupku nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnosti přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného z přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními

návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusí být pravdivá, a nezřící se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak lhostejnosti účastníka řízení.“

Naposled zmíněná zásada, tedy že v sankčním řízení se uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak lhostejnosti účastníka řízení, neplatí jen pro řízení o přestupcích, ale o správních deliktech jako takových, na které § 82 odst. 4 správního řádu není možné použít. To vyplývá z § 50 odst. 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu (tzn. bez návrhu účastníka řízení) všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Toto ustanovení má ještě širší uplatnění než jen na řízení o správních deliktech, jde o jakékoliv řízení z moci úřední, v němž má být někomu uložena povinnost. Pokud má správní orgán něco zjistit bez návrhu, nelze se v případě návrhu podaného účastníkem řízení odvolávat na § 82 odst. 4 a k takovým návrhům nepřihlížet, takový návrh musí správní orgán vzít za svůj, jako kdyby danou skutečnost zjistil sám a § 50 odst. 3 věta druhá má před § 82 odst. 4 přednost.

To potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí Sb. NSS č. 2412/2011, kde uvedl, že „§ 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v prvním stupni. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova je výrazem tzv. neúplné apelace, jíž je stávající úprava správního řízení ovládána. Toto zákonné řešení se z povahy věci jeví plně opodstatněné přinejmenším tam, kde se jedná o řízení o žádosti účastníka řízení, který si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit, ale také zajistit vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu však nelze interpretovat a aplikovat izolovaně od ostatních ustanovení správního řádu, zejména potom základních zásad. Ustanovení § 82 odst. 4 se snaží vyvažovat právo účastníků řízení vyplývající z ustanovení § 36 odst. 1, tzn. navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Aplikace tohoto ustanovení správního řádu má svá úskalí spočívající v tom, že správní orgán by měl zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, k čemuž však při odmítnutí dodatečných důkazů a popření nových skutečností nemusí dojít. Z toho také plyne, že ustanovení § 82 odst. 4 prakticky nelze automaticky použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost. To se podává zejména z ustanovení § 50 odst. 3

věta druhá, podle níž 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; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 *lex specialis*. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.“

Tyto závěry Nejvyšší správní soud shrnul v rozhodnutí Sb. NSS č. 2786/2013, v němž uvedl, že „použití zásady koncentrace správního řízení, tak jak je normována v § 82 odst. 4 správního řádu, má své výjimky. Především může být omezena dalšími principy správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. K omezení koncentrační zásady může dojít zejména v řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. Zde je správní orgán povinen v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115 vyplývá, že typicky se zásada koncentrace nepoužije v přestupkovém řízení; obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání. ... Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o správním deliktu nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy u řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného ze správního deliktu či přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o správním deliktu je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezříci se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení.“

V návrhu věcného záměru zákona o přestupcích bylo, zřejmě i v návaznosti na tuto judikaturu, uvedeno, že obviněný může v odvolání uvádět nové skutečnosti nebo důkazy a ostatní účastníci mohou ve vyjádření k novým skutečnostem nebo důkazům uvedeným v odvolání obviněného uvádět nové skutečnosti nebo důkazy a že správní orgán přihlíží též k vyjádření k odvolání podanému po stanovené lhůtě.

Zákaz reformace in peius a beneficium cohaesionis

Zákon o přestupcích dnes v § 82 stanoví, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. V § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je stanoveno, že změnu rozhodnutí nelze ze strany odvolacího orgánu provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. V § 90 odst. 3 správního řádu je uvedeno, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu by nemělo mít přednost před § 90 odst. 1 písm. c). I v případě § 90 odst. 3 by proto mělo platit obecné pravidlo, podle něhož odvoláním napadené rozhodnutí nelze změnit, pokud by některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila touto změnou újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Pokud by odvolací orgán dospěl k závěru, že rozhodnutí je nutné změnit tak, že by změna znamenala hrozbu újmy pro některého z účastníků řízení, vč. odvolatele samotného, mělo by být rozhodnutí zrušeno a věc vrácena orgánu prvního stupně k novému projednání.

Ústavní soud dospěl k závěru, že „pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (*zákaz reformationis in peius*). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“³⁾

V návrhu věcného záměru zákona o přestupcích bylo uvedeno, že odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu v neprospěch obviněného, ledaže byl správní trest uložen v rozporu se zákonem.

Podle § 264 odst. 2 trestního řádu ale platí, že byl-li napadený rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného, nemůže v novém

³⁾ Rozhodnutí Ústavního soudu Sb. n. u. US č. 1/2009.

řízení dojit ke změně rozhodnutí v jeho neprospěch. Správní řád jako obecný procesní předpis takovou zásadu neobsahuje, otázkou však je, zda by nebylo vhodné, aby ji obsahovala speciální právní úprava správního trestání.

Podobně lze zřejmě uvažovat i o § 261 trestního řádu, kde je uvedeno, že prospívá-li důvod, z něhož rozhodl odvolací soud ve prospěch některého obžalovaného, také dalšímu spoluobžalovanému nebo zúčastněné osobě, rozhodne odvolací soud vždy též v jejich prospěch a stejně rozhodne ve prospěch obžalovaného, kterému prospívá důvod, z něhož rozhodl ve prospěch zúčastněné osoby. Na to návrh věcného záměru zákona o přestupcích reagoval a bylo v něm uvedeno, že pokud důvod, pro nějž odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch.

Rozhodnutí o přestupku jako překážka řízení o trestném činu

Judikatura soudů v trestním řízení vychází už několik let z toho, že uložení sankce za správní delikt vytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté. Zřejmě jedním z prvních rozsudků byl v tomto směru rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 11 Tdo 738/2003 z 22. 7. 2004, v němž tento soud na závěr rozsáhlé argumentace uvedl, že „porušením zásady *ne bis in idem* – práva nebýt souzen a trestán dvakrát za týž čin – je totiž ve smyslu § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu ve spojení s článkem 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i vedení trestního stíhání a odsouzení obviněného za čin, který příslušný správní orgán v přestupkovém řízení posoudil jako přestupek a uložil mu za něj sankci. To platí zejména v případech, kdy tomuto orgánu byla věc odevzdána nebo postoupena k projednání orgánem činným v trestním řízení. Překážku trestního stíhání obviněného pro týž čin lze v takovém případě odstranit pouze zrušením rozhodnutí příslušného správního orgánu v předepsaném řízení [§ 83 odst. 2 zákona o přestupcích, § 62, § 65, § 66 a § 68 správního řádu (*z roku 1967 – pozn aut.*)] a zrušením opatření o odevzdání věci tomuto orgánu nebo usnesení o jejím postoupení tomuto orgánu s podezřením, že jde o přestupek, bylo-li ve věci vydáno [§ 174 odst. 2 písm. e), § 265b odst. 1 písm. f), § 266 odst. 1 a § 278 odst. 2 trestního řádu].“

To Nejvyšší soud zopakoval i v usnesení č. j. 5 Tdo 166/2006 z 15. února 2006, v němž uvedl, že „zásada *ne bis in idem* – zákaz dvojího souzení a potrestání za týž čin – skutek – ve smyslu článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu a vynesené rozhodnutí nebylo zrušeno z podnětu mimořádného opravného prostředku. Na tento případ nedopadá ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) tr. ř., nicméně uvedený článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv

a základních svobod lze přímo aplikovat s odkazem na § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. a články 10 a 95 Ústavy České republiky. Jde tedy o jeden z případů nepřipustnosti trestního stíhání ve smyslu dovolacího důvodu uvedeného v § 265b odst. 1 písm. e) tr. ř. Vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu *ne bis in idem* přitom nemůže ani skutečnost, že příčinou prvního projednání daného činu v přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoliv naplňoval znaky trestného činu. Právně bezvýznamné je též to, proč došlo k novému řízení a rozhodnutí v dané věci, aniž by bylo zrušeno předcházející rozhodnutí o témže činu.“

V usnesení č. j. 5 Tdo 1399/2007 z 12. 12. 2007 došel dokonce Nejvyšší soud k závěru, že zásada *ne bis in idem* ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení podle § 84 a násl. zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh věcného záměru zákona o přestupcích obsahoval zásadu, podle níž „pokud byl pachatel přestupku za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení nebo byl obžaloby zproštěn, protože nebylo prokázáno, že skutek spáchal, nebo bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo schváleno narovnání, zruší správní orgán novým rozhodnutím pravomocné rozhodnutí o přestupku a řízení zastaví“.

V odůvodnění k této zásadě se v návrhu uvádělo, že se „stanoví zvláštní důvod pro nové rozhodnutí podle § 101 písm. e) správního řádu. Jedná se o procesní řešení zákazu dvojího trestání, který se uplatňuje též mezi správnětrestním a soudnětrestním postihem (souběh řízení upravuje důvod pro podmíněné zastavení řízení o přestupku). Východiskem je situace, kdy byl konkrétní skutek projednán v přestupkovém řízení a obviněný byl uznán vinným za spáchání přestupku, kterého se dopustil tímto skutkem. Následně se však tento skutek stane předmětem trestního řízení. Pokud bylo o tomto skutku rozhodnuto v trestním řízení (obviněný byl uznán vinným trestným činem nebo zproštěn obžaloby, protože se skutku nedopustil), nemělo by nadále obstát rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným za spáchání přestupku, kterého se dopustil stejným skutkem. Takové rozhodnutí bude novým rozhodnutím ve věci zrušeno a řízení bude zastaveno Pokud by důvodem vydání nového rozhodnutí mělo být již zahájení trestního řízení, mohlo by paradoxně dojít k tomu, že skutek nebude vůbec potrestán (trestní řízení ohledně skutku projednaného v přestupkovém řízení, za který byl obviněný uznán vinným za spáchání přestupku, by fakticky vedlo k negaci odpovědnosti za přestupek a jejich následků).“.

Pokud ale správní orgán uloží správní trest za skutek, který není přestupkem

ale trestným činem, jde o nezákonné rozhodnutí, k jehož nápravě nemůže sloužit nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu, což není opravný prostředek napравující vady původního rozhodnutí, ale institut umožňující reagovat na nové skutečnosti, které nastaly po právní moci rozhodnutí.

Pokud je určité jednání trestným činem, nemůže být současně přestupkem, což plyne z § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, tzn. že rozhodnutí o takovém jednání jako o přestupku je nezákonné a mělo by být jako nezákonné zrušeno, k čemuž by stačilo přezkumné řízení, problém je „jen“ se lhůtami pro zahájení a rozhodnutí v přezkumném řízení stanovenými ve správním řádu, které by bylo třeba pro tento účel v zákoně o přestupcích prodloužit.

Další, o něco komplikovanější a možná také spornější, možností by bylo provést obnovu řízení, pokud by šlo o důvod § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, kde jsou lhůty delší, popř. stanovit zvláštní důvod obnovy řízení jen pro správní trestání. Důvod obnovy podle § 100 odst. 1 písm. a) se totiž zřejmě částečně překrývá s důvodem pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 – může totiž jít o porušení § 3, resp. § 50 správního řádu. Pokud vyjde najevo dříve neznámá skutečnost nebo důkaz, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, může to znamenat, že mohlo dojít k porušení zejména § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, podle které je správní orgán povinen v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

Dnes kolizi rozhodnutí o určitém skutku jako o přestupku a rozhodnutí o témže skutku jako o trestném činu „řeší“ § 94 zákona o přestupcích, který stanoví, že správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna, a uvedená osoba má nárok na vrácení částky, kterou zaplatila na úhradu pokuty a na náhradu nákladů řízení.

Upravena by ale (vzhledem k citované judikatuře) měla být především opačná situace, tzn. odstranění rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu jako překážky pro vedení trestního stíhání, protože aktuální trestní judikatura se kloní k tomu, že pravomocné rozhodnutí o správním deliktu znamená nepřípustnost trestního stíhání.

Nejprve je třeba zrušit rozhodnutí o přestupku, aby o stejné věci mohly rozhodovat orgány činné v trestním řízení. Paradoxně jde totiž o to, že nezákonné je podle této judikatury i následné rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, který o skutku rozhodoval jako o trestném činu, neboť porušil zásadu *ne bis in idem*, takže z tohoto pohledu ani pozdější zrušení rozhodnutí správního orgánu není řešením.

V § 28 odst. 2 zákona č. 418/2011 Sb. je proto uvedeno, že trestní stíhání proti právnické osobě nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, jestliže dřívější řízení pro týž skutek proti téže právnické osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o správním deliktu a toto rozhodnutí nebylo zrušeno.

Uvedený problém však patrně nemá řešení, pokud nebude existovat komplexní registr rozhodnutí o všech přestupcích, ze kterého by mohl orgán činný v trestním řízení zjistit, zda byla osoba, se kterou chce zahájit trestní stíhání, už za daný skutek postížena jako za přestupek, aby bylo možné iniciovat u příslušného správního orgánu zrušení rozhodnutí o tomto skutku. Problém by nicméně i v takovém případě mohl existovat s disciplinárními delikty, neboť ani nový zákon o přestupcích se nemá vztahovat na všechny správní delikty a právě ty disciplinární mají být podle věcného záměru zákona z jeho působnosti vyňaty; z judikatury nicméně plyne, že i rozhodnutí o disciplinárním deliktu může tvořit překážku věci pravomocně rozhodnuté.

Zásada ne bis in idem, soudní přezkum a „obživlá“ rozhodnutí

Se zásadou *ne bis in idem* souvisí i poslední problém, kterému bude v tomto příspěvku věnována pozornost, a sice problém vztahu této zásady k „obživlým rozhodnutím“. Tento problém je přitom obecnější a souvisí s možnými důsledky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, kterým se ruší rozhodnutí krajského soudu (jímž bylo zrušeno žalované rozhodnutí správního orgánu) a věc se mu vrací k novému projednání.

V rozhodnutí rozšířeného senátu Sb. NSS č. 1255/2007 Nejvyšší správní soud uvedl, že „zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost“. Rozšířený senát také v citovaném rozhodnutí uvedl, že „[pokud Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno] ... věc se dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 100 odst. 3 s. ř. s.) může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí »obživne«, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci. Při odhlédnutí od situace, že i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný ... Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení

lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám“.

V rozhodnutí Sb. NSS č. 1842/2008 se Nejvyšší správní soud zabýval řešením problému „obživlých rozhodnutí“ v kontextu se zásadou *ne bis in idem*. V daném případě šlo o to, že správní orgán, kterým byla Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV), rozhodnutím ze 7. 12. 2005 uznal provozovatele televizního vysílání vinným ze spáchání správního deliktu a uložil mu za to pokutu. Ten proti tomuto rozhodnutí podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem z 9. 1. 2007 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil RRTV k dalšímu řízení. Rozsudek Městského soudu v Praze napadla RRTV kasační stížností a Nejvyšší správní soud 14. 5. 2008 (č. j. 6 As 43/2007 – 90) napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Dnem právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu (26. 6. 2008) „obživlo“ napadené správní rozhodnutí a věc se dostala znovu do stadia projednání žaloby, o které rozhodl městský soud (podruhé) dne 25. 8. 2008, přičemž ji zamítl. Proti tomuto rozsudku podal provozovatel televizního vysílání opět kasační stížnost.

Původní rozhodnutí RRTV ze 7. 12. 2005 bylo v období od 12. 2. 2007 (právní moc rozhodnutí městského soudu z 9. 1. 2007) do 26. 6. 2008 (právní moc rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 6 As 43/2007 – 90) v důsledku zrušujícího výroku městského soudu zrušeno. RRTV ale 14. 3. 2007 vydala v dané věci druhé rozhodnutí na základě původního rozsudku Městského soudu v Praze, přičemž v otázce viny a trestu rozhodla identicky jako v rozhodnutí ze dne 7. 12. 2005. I proti tomuto (druhému) rozhodnutí RRTV podal provozovatel vysílání žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl 11. 1. 2008 jako nedůvodnou. Provozovatel vysílání podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze 4. 3. 2009 spojil obě věci ke společnému řízení, rozsudek Městského soudu v Praze z 11. 1. 2008 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení a kasační stížnost proti rozsudku městského soudu z 25. 8. 2008 zamítl.

Nejvyšší správní soud uvedl, že „nepochybuje, že je povinen ve své rozhodovací činnosti princip *ne bis in idem* prosadit jako princip ústavní, a jako součást ústavně konformního přístupu k této procesně vychýlené situaci, byť se tak může stát jen za cenu, že přizpůsobí výklad některých procesních institutů soudního řádu správního této situaci. Jde především o možnost aplikace zásady *ne bis in idem* postupem *ex officio* – § 109 odst. 3 s. ř. s. předvídá, že soud není v řízení o kasační stížnosti vázán důvody kasační stížnosti jen v případě zmatečnosti řízení před krajským soudem nebo při shledání vady řízení, která mohla mít za následek

nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné či správní akt je nicotný ...“.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou „nakolik je možno pominout úpravu v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle níž soud při přezkoumání vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To vše při vědomí procesní úpravy obsažené v zákoně o vysílání (shora citované), podle níž Rada v zásadě nemá žádnou možnost své rozhodnutí zrušit v důsledku vyloučení aplikace všech typů řádných i mimořádných opravných prostředků v řízení před žalovanou.“.

Nejvyšší správní soud uvedl, že „je přesvědčen, že musí k nastalé procesní situaci přihlídnout *ex officio* a prosadit vůdčí princip *ne bis in idem* platný i pro obor správního trestání, hledat tedy takové řešení, které by bylo ústavně konformní a nezasahující ústavně zaručené právo stěžovatelky nebýt dvakrát postižena za tentýž skutek (delikt). Touto optikou proto nahlíží rovněž na aplikaci § 75 odst. 1 s. ř. s. [ostatně obdobně již Nejvyšší správní soud vůči poslední zmíněné zásadě postupoval ve věci sp. zn. 2 As 9/2008 (rozsudek ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77), kde se jednalo rovněž o správní trestání – z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod lze dovodit rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámec zakotvený v § 109 odst. 3 s. ř. s. Protože § 109 odst. 3 s. ř. s. představuje normu procesněprávní a čl. 40 odst. 6 Listiny má povahu hmotněprávní, je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může Nejvyšší správní soud přímo aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila.]“.

Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah dospěl k závěru, že druhé rozhodnutí žalované Rady ze dne 14. 3. 2007 nemůže obstát v konkurenci s prvním rozhodnutím ze dne 7. 12. 2005 „obživlým“ posléze 26. 6. 2008 (v důsledku pravomocně zrušeného rozsudku městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 6 As 43/2007 – 90). Přikročil proto nejdříve ke spojení obou věcí ke společnému projednání, neboť jen tak je možno postihnout vzájemné právní a skutkové souvislosti (§ 39 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.) a dále vyhověl kasační stížnosti podané provozovatelem vysílání 20. 2. 2008 proti rozsudku městského soudu ze dne 11. 1. 2008, byť na základě odlišné argumentace, než kterou provozovatel vysílání uplatnil. Nejvyšší správní soud tak podle svých slov učinil *ex officio* s přesvědčením, že soud nemůže vědomě vyvolat protiústavní důsledky celého řízení, neboť jak již uvedl v rozhodnutí sp. zn. 2 As 9/2008, přístup k aplikaci § 109 odst. 3 s. ř. s. (zásada dispozitivnosti v řízení o kasační stížnosti) nemůže představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručených principů a „jestliže ... soud dospěl k přesvědčení, že

nemůže vydat rozhodnutí, které by obstálo v testu ústavnosti za přímého použití jednoduchého práva, a zároveň k vytčenému cíli nedospěje postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR ani ústavně konformním výkladem zákona, je na místě aplikovat přímo normu ústavní“.

V dané věci neshledal proto Nejvyšší správní soud jako možné aplikovat § 109 odst. 3 s. ř. s., ale současně nepovažoval z výše uvedených důvodů ani za možné předkládat Ústavnímu soudu návrh na jeho derogaci, a pokud pak procesní situaci, která vznikla v posuzované věci, nebylo možné podřadit pod žádnou z výjimek předvídaných § 109 odst. 3 ve větě za středníkem, přistoupil k přímé aplikaci čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Proto zrušil rozsudek městského soudu ze dne 11. 1. 2008 a věc mu vrátil k dalšímu řízení a uvedl, že Městský soud v Praze, vázaný právním názorem Nejvyššího správního soudu, bude v dalším řízení povinen nalézt takový způsob řešení, který bude souladný s ústavní normou (čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), přičemž je zřejmé, že takovým řešením bude zrušení rozhodnutí žalované Rady ze 14. 3. 2007 bez dalšího.

Otázkou je, zda by nebylo mnohem jednodušším řešením, zejména v oblasti správního trestání, nenutit správní orgány vydávat na základě rozsudku krajského soudu ve věci další rozhodnutí v situaci, kdy Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti a existuje reálná možnost, že se věc může ke správnímu orgánu od krajského soudu znovu vrátit na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, což povede k existenci více rozhodnutí ve stejné věci, s čímž si obecná procesní úprava neumí dosud dobře poradit.

Jedno možné řešení nabízí dosud neúčinný § 124a daňového řádu, kde je uvedeno, že dojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

Řešení spočívající v *ex lege* nastávající neúčinnosti rozhodnutí správního orgánu je však možná příliš paušální vzhledem k možné pestré paletě rozhodnutí, která by mohla být na základě zrušených rozsudků krajských soudů vydána, a mezi nimiž mohou figurovat i rozhodnutí, jimž se někomu přiznávají práva, která se stanou právy nabytými v dobré víře.

Další možností by mohlo být přiznat kasační stížnosti ze zákona odkladný účinek, což by ovšem byl poměrně zásadní zásah do stávajícího modelu správního soudnictví, kde je *ex lege* nastávající odkladný účinek kasační stížnosti dosud záležitostí pouze zcela výjimečnou (např. § 32 odst. 5 zákona o azylu). Jinou variantou

dosahující téhož efektu jinou cestou by byla změna správního řádu spočívající v doplnění dalšího (fakultativního či obligatorního) důvodu přerušení správního řízení, a sice důvodu spočívajícího v probíhajícím řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

Možnost přerušit správní řízení či dokonce přerušení nastávající pro takové případy *ex lege* podáním kasační stížnosti (obě možnosti si lze představit) by se však fakticky rovnalo přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, čímž by byl „vyřazen“ ze hry § 107 soudního řádu správního, a to poměrně problematickým způsobem (pokud má mít pravomoc rozhodovat o odkladném účinku kasační stížnosti soud, neměl by ji mít souběžně žalovaný správní orgán, byť v podobě rozhodování o přerušení řízení, což je však ve výsledku totéž, neboť dochází k „dočasné“ eliminaci účinků pravomocného rozhodnutí krajského soudu).

Celá věc je navíc komplikována i tím, že proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání, lze podat ústavní stížnost, na jejímž základě by zase mohl Ústavní soud zrušit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Tím by se u Nejvyššího správního soudu znovu otevřelo řízení o kasační stížnosti, o které by musel znovu rozhodovat v intencích rozhodnutí Ústavního soudu, tedy pravděpodobně opačně než poprvé, což by zřejmě nemohlo nemít vliv i na řízení o žalobě před krajským soudem a nakonec zprostředkovaně i na řízení před správním orgánem (tady v závislosti na tom, do jaké fáze by řízení před krajským soudem, resp. správním orgánem dospělo).

Pravděpodobnější jsou zřejmě případy, kdy Nejvyšší správní soud nejprve kasační stížnost zamítne a na základě rozhodnutí Ústavního soudu jí posléze vyhoví, např. právě bylo-li by předmětem soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu, kde krajský soud zamítne žalobu a Nejvyšší správní soud zamítne kasační stížnost. Lze si přitom představit i situaci, kdy krajský soud rozhodnutí správního orgánu nejprve zruší s tím, že nejde o správní delikt, Nejvyšší správní soud vzápětí zruší rozhodnutí krajského soudu s tím, že o správní delikt jde, ovšem Ústavní soud následně zruší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s tím, že o správní delikt skutečně nejde.

Správní orgán by tak musel nejprve na základě rozsudku krajského soudu zastavit řízení, posléze na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu a na něj navazujícího rozsudku krajského soudu rozhodnutí o zastavení řízení zrušit, aby si odstranil překážku pravomocně rozhodnuté věci pro další řízení a znovu rozhodnout o uložení sankce. Pokud krajským soudem původně zrušené rozhodnutí správního orgánu o uložení sankce na základě zrušení rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem obživne, není podruhé s ohledem na

zásadu *ne bis in idem* možné sankci ukládat, je nicméně třeba zrušit rozhodnutí o zastavení řízení. Nakonec by však správní orgán musel na základě rozhodnutí Ústavního soudu a na něj navazujících rozsudků Nejvyššího správního soudu a krajského soudu v (potřetí) opakovaném řízení opět rozhodnout o zastavení řízení.