

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

Závěr č. 186

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 8. 11. 2024**

Uplatnění zásady beneficium cohaesionis v řízení o přestupku

Při uplatnění zásady beneficium cohaesionis v řízení o přestupku (§ 98 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) rozhodne odvolací správní orgán ve prospěch dalších účastníků řízení bez ohledu na skutečnost, zda výroky, které nebyly napadeny odvoláním, již nabyly právní moci.

Odůvodnění:

S přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se v přestupkovém řízení nově uplatňuje zásada *beneficium cohaesionis*, tedy dobrodiní záležející v souvislosti. Jedná se o zásadu tradičně uplatňovanou v trestním řízení v rámci rozhodování o opravných prostředcích, která umožňuje změnit již vydané rozhodnutí ve prospěch osoby, která nepodala opravný prostředek, pokud jí prospívá důvod, pro který bylo rozhodnutí změněno ve prospěch jiné osoby (která opravný prostředek podala). Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich upravuje tuto zásadu v rámci úpravy řízení u odvolacího správního orgánu (§ 98 odst. 3), přičemž stanoví: „*Pokud důvod, pro který odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch.*“. Podrobnosti rozhodování odvolacího správního orgánu zákon dále neupravuje a vzniká otázka, zda lze v rámci odvolacího řízení ve vztahu k těm účastníkům řízení, kteří nepodali opravný prostředek, učinit průlom i do právní moci rozhodnutí (resp. jich se týkajících pravomocných výroků), nebo lze v těchto případech nápravu provést toliko v jiném procesním režimu, typicky v přezkumném řízení, popř. v rámci obnovy řízení.

Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹ předpokládá možnost změny rozhodnutí přímo v odvolacím řízení pouze za podmínky, že výroky, které nebyly napadeny odvoláním, nejsou ve vztahu k dalším účastníkům řízení pravomocné. Pokud však již výroky ve vztahu k dalším účastníkům řízení nabyly právní moci, rozhodne správní orgán v jejich prospěch v přezkumném řízení. Proti uvedenému výkladu stojí způsob uplatňování zásady *beneficium cohaesionis* v trestním řízení, kde se předpokládá průlom i do částečné právní moci rozhodnutí. Na to poukazuje i část odborné veřejnosti.²

V řízení o přestupku vystupuje jako účastník řízení osoba uvedená v § 68 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, tedy obviněný, poškozený a vlastník věci, která může být nebo byla zabrána. Současně zde může vystupovat více osob z každé z uvedených „kategorií“ účastníků (např. spoluobvinění, více poškozených). Uplatnění zásady *beneficium cohaesionis* nastává typicky v případě, kdy odvolání podá pouze některý z více obviněných, poškozených nebo vlastníků věci, která byla zabrána, přičemž důvod, pro který odvolací orgán rozhodne ve prospěch odvolatele, prospívá i ostatním. Takovým důvodem může být například skutečnost, že se přestupek nestal nebo nebyl dostatečně prokázán, nebyla zohledněna okolnost vylučující protiprávnost, správní trest byl uložen v rozporu s časovou působností právních norem, povinnost nahradit škodu byla stanovena v nesprávné výši, zabránění věci bylo uloženo nezákonně. Lze si představit, že společný důvod bude současně prospívat i obviněnému a osobě, které byla zabrána věc.

V případě, že rozhodnutí obsahuje více výroků a odvolání směřuje jen proti některému z nich, zbytek výrokové části nabývá právní moci, pokud napadené výroky netvoří nedílný celek s ostatními výroky, takovým důsledkem nemůže být způsobena újma některému z účastníků a umožňuje to povaha věci (§ 82 odst. 3 správního řádu). Pokud by se tedy odvolal např. jen jeden ze spoluobviněných, jejichž přestupky jsou projednávány ve společném řízení, přičemž odvolací orgán by považoval takové odvolání za důvodné a změnil či zrušil rozhodnutí ve prospěch odvolatele, aniž by byly dotčeny výroky vztahující se k ostatním obviněným, mohlo by to odporovat principu spravedlivého rozhodnutí, založit materiální nerovnost jednotlivých účastníků řízení a umožnilo by to existenci věcně si odporujících rozhodnutí v téže věci.

Nápravu umožňuje právě zásada *beneficium cohaesionis*, která ukládá správnímu orgánu, aby rozhodl ve prospěch dalších účastníků řízení, přestože nepodali opravný

¹ Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období.

² Prášková, H. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích*. Správní právo, 2018, č. 7, str. 401-413.

prostředek. Zákon předpokládá, že se tak stane přímo v odvolacím řízení, což vyplývá jak z dikce § 98 odst. 3 zákona, tak z jeho systematického zařazení (hlava IX, řízení o odvolání). V odvolacím řízení přitom obecně dochází k přezkumu pouze takových rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci, neboť to odpovídá principu dvojinstančnosti správního řízení a podstatě odvolání jakožto řádného opravného prostředku. Výroky týkající se dalších účastníků řízení již nicméně mohou být pravomocné.

Právní moc je zásadní vlastností správního rozhodnutí, která prezentuje jeho konečnost, závaznost a nezměnitelnost. Zásah do právní moci lze umožnit pouze ve výjimečných případech a na základě výslovného zákonného zmocnění (slovy judikatury „*za zcela mimořádných a zákonem přesně určených podmínek*“, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, č. j. 6 As 39/2009-74), neboť takovým postupem dochází k narušení právní jistoty a zásahu do již konstituovaných právních vztahů. V rámci úpravy *beneficium cohaesionis* přestupkový zákon výslovně nestanoví, že by rozhodnutím odvolacího správního orgánu bylo možno prolomit i právní moc nenapadených výroků, což svědčí spíše závěru, že takový postup možný není.

Obdobná východiska nicméně platí i v trestním řízení, kde je zásada *beneficium cohaesionis* formulována shodným způsobem (pro odvolací řízení srov. § 261 trestního řádu)³ a tradičně uplatňována bez ohledu na právní moc. Dle trestněprávní nauky⁴ je uplatnění zásady relativizací právní moci rozhodnutí, což výslovně vyplývá i z trestní judikatury: „*V tomto ustanovení se promítá zásada tzv. beneficium cohaesionis (dobrodiní záležející v souvislosti). Její podstatou je změna rozsudku i ve prospěch té osoby, která odvolání nepodala, jestliže jí prospívá důvod, pro který byl změněn rozsudek ve prospěch osoby, která odvolání podala. Jde o průlom do právní moci rozsudku (viz § 139 tr. ř.), neboť v případě postupu podle tohoto ustanovení je zrušeno rozhodnutí, které v mezidobí nabylo právní moci a stalo se vykonatelným.*“ (z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. října 2022, sp. zn. 4 Tz 65/2002; obdobně např. usnesení sp. zn. 8 Tdo 1573/2005 nebo sp. zn. 8 Tdo 925/2006).

Podstatou zásady *beneficium cohaesionis* v trestním řízení tedy je, že

- modifikuje dispoziční zásadu opravného řízení, neboť umožňuje změnit vydané rozhodnutí, aniž by dotčená osoba podala opravný prostředek,

³ Ustanovení § 261 trestního řádu zní: „*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. Stejně rozhodne ve prospěch obžalovaného, kterému prospívá důvod, z něhož rozhodl ve prospěch zúčastněné osoby.*“.

⁴ Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 3105.

- umožňuje učinit průlom do právní moci rozhodnutí, neboť požadavek spravedlivého rozhodnutí převažuje nad zájmem na zachování právní jistoty,
- vyhovuje z hlediska procesní ekonomie, neboť nápravu lze učinit přímo v odvolacím řízení, a nikoli opožděně cestou mimořádných opravných prostředků.

Pokud by v řízení o přestupku bylo možno toliko změnit rozhodnutí ve prospěch osob, které nepodaly opravný prostředek a ve vztahu k nimž nejsou výroky rozhodnutí dosud pravomocné, šlo by pouze o omezený dopad zásady *beneficium cohaesionis* v přestupkovém řízení. Pro odchylné pojetí přitom není věcný důvod, neboť úprava přestupkového zákona zřetelně navazuje na blízkou trestněprávní úpravu a teprve aplikace zásady v její celistvosti naplňuje účel „dobrodiní“ a umožňuje dosáhnout spravedlivého rozhodnutí bez náročnějších procesních postupů. V uvedeném pojetí se *beneficium cohaesionis* blíží obecné právní zásadě, již se dovolávají soudy i mimo rámec trestního či přestupkového řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2014, č. j. 8 As 94/2013-77).

V případě, že by pravomocné výroky bylo možno napravit teprve v přezkumném řízení, pozbývá úprava § 98 odst. 3 přestupkového zákona z velké části smyslu, neboť nápravu nezákonných rozhodnutí ukládá samostatná úprava § 94 a násl. správního řádu a není předmětem postupu *odvolacího* orgánu v přestupkovém řízení. S ohledem na způsob nabytí právní moci rozhodnutí (zásadně oznámením rozhodnutí a marným uplynutím odvolací lhůty, srov. § 73 odst. 1 správního řádu) by dosavadní výklad umožnil aplikovat zásadu *beneficium cohaesionis* pouze ve výjimečných případech, kdy při oznamování rozhodnutí dochází k vadám při jeho doručení ze strany správního orgánu anebo obstrukcím ze strany účastníka řízení. Při standardním průběhu správního řízení, vezmeme-li v potaz lhůty pro podání odvolání, pro postoupení věci odvolacímu orgánu a pro rozhodnutí odvolacího orgánu, nabydou odvoláním nenapadené výroky právní moci zásadně dříve, než odvolací správní orgán dospěje ke svému rozhodnutí. Účelem *beneficium cohaesionis* patrně nebylo konstruovat zvláštní úpravu pro tyto netypické případy, ale řešit zjištěnou nezákonnost při standardním průběhu správního řízení a umožnit nápravu vadného rozhodnutí mimo rámec mimořádných opravných prostředků.

Poradní sbor tedy dospěl k závěru, že *beneficium cohaesionis* je ustálenou právní zásadou, jejíž imanentní součástí je i možnost zásahu do právní moci rozhodnutí. Pro odchylné pojetí v přestupkovém řízení není věcný důvod.