

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra správního práva

Trestněprávní principy v řízení o přestupcích

Diplomová práce

Petra Lomozová

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Helena Prášková, CSc.

Praha, březen 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 14. 3. 2009

Petra Lomozová

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

<i>ESLP</i>	- Evropský soud pro lidská práva
Listina	- Listina základních práv a svobod, z. č. 2/1993 Sb.
o. s. ř.	- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Pakt o občanských a politických právech	- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, č. 120/1976 Sb.
PřestZ	- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
s. ř. s.	- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
TZ	- zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	- evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sdělení č. 209/1992 Sb.
zákon o advokacii	- zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
zákon o policii	- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

OBSAH

<i>Č. kap.</i>	<i>Název kap.</i>	<i>Strana</i>
	Úvod	1
I.	Vývoj správního trestání	3
II.	Trestání soudní a správní	5
III.	Právo na spravedlivý proces	11
III.1.	Pojem práva na spravedlivý proces v českém právu.....	11
III.2.	Právo na spravedlivý proces (čl. 6 Úmluvy) v trestních věcech.....	11
III.3.	Pojem „trestní“ v čl. 6 Úmluvy.....	12
III.4.	Právo na přístup k soudu podle Úmluvy.....	15
III.5.	Právo na přístup k soudu v českém správním soudnictví.....	15
IV.	Obecné principy práva a základní zásady trestního řízení	18
IV.1.	Obsahové vymezení právních principů.....	18
IV.2.	Formální vymezení právních principů.....	20
IV.3.	Prameny právních principů.....	21
IV.4.	Systém základních zásad trestního řízení.....	22
V.	Zásada zákonnosti	26
V.1.	O zásadě obecně.....	26
V.2.	Zákonné předpoklady řízení.....	28
V.3.	Zásada zákonnosti v průběhu dokazování.....	29
VI.	Zásada ne bis in idem	33
VI.1.	Obecně o zásadě.....	33
VI.2.	Totožnost skutku.....	34
VI.3.	Zásada ne bis in idem ve správním trestání.....	35
VI.4.	Zásada ne bis in idem v judikatuře ESLP.....	37
VI.5.	Zásada ne bis in idem v judikatuře Nejvyššího soudu.....	39
VI.6.	Ne bis in idem v evropském právu.....	41
VII.	Presumpce nevinny	42
VII.1.	Obecně o presumpci nevinny.....	42
VII.2.	Presumpce nevinny v průběhu řízení.....	44
VII.2.1.	Požadavek nestrannosti.....	44
VII.2.2.	Presumpce nevinny a informování veřejnosti.....	45
VII.2.3.	Omezení ukládaná obviněnému.....	47
VII.3.	Presumpce nevinny při dokazování.....	49

VII.3.1.	In dubio pro reo.....	50
VII.3.2.	Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění.....	51
VIII.	Právo na obhajobu.....	58
VIII.1.	Právo na obhajobu v materiálním smyslu.....	58
VIII.1.1.	Právo být seznámen s obviněním a právo na tlumočnicka.....	58
VIII.1.2.	Právo na přiměřený čas a možnosti k přípravě obhajoby.....	60
VIII.1.3.	Právo vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě.....	61
VIII.1.4.	Právo vyjadřovat se ke všem skutečnostem a důkazům o nich.....	63
VIII.2.	Právo na obhajobu ve formálním smyslu.....	64
VIII.2.1.	Právo zvolit si obhájce.....	64
VIII.2.2.	Právo na poučení.....	65
IX.	Volné hodnocení důkazů.....	65
IX.1.	Princip opomenutého důkazu a princip deformace důkazu.....	68
IX.2.	Věrohodnost a pravdivost jednotlivého důkazu.....	70
IX.3.	Závažnost jednotlivých důkazů.....	70
IX.4.	Míra důkazů potřebných k prokázání skutečnosti.....	71
IX.5.	Limity zákonnosti.....	72
IX.6.	Volné hodnocení důkazů v judikatuře ESLP.....	72
X.	Zásada materiální pravdy a zásada vyhledávací.....	74
X.1.	Zásada materiální pravdy.....	74
X.2.	Zásada vyhledávací.....	76
XI.	Zásada veřejnosti, bezprostřednosti a ústnosti.....	79
XI.1.	Zásada veřejnosti.....	79
XI.2.	Zásada bezprostřednosti.....	79
XI.3.	Zásada ústnosti.....	81
XII.	Zásada oficiality, legality a rychlosti.....	83
XII.1.	Zásada oficiality.....	83
XII.2.	Zásada legality.....	86
XII.2.	Zásada rychlosti.....	87
	Závěr.....	89
	Použitá literatura.....	90

ÚVOD

Tato práce se věnuje základním zásadám trestního řízení, jejichž relativně kompletní výčet podává § 2 trestního řádu, a zjišťuje rozsah jejich aplikovatelnosti na řízení podle zákona o přestupcích. Vychází přitom ze skutečnosti, že rozhraničení mezi delikty soudními a správními je do jisté míry relativní a základní pravidla trestního řízení by se měla uplatnit jak v trestním řízení soudním, tak správním. Základní zásady trestního řízení je proto možné vztáhnout i na řízení o přestupcích, přičemž míru, v níž se v řízení o přestupcích uplatní, se právě snaží zkoumat tato práce.

Důležitým aspektem pro uplatnění základních zásad v přestupkovém řízení je právo na spravedlivý proces, formulované v čl. 6 Úmluvy o základních právech a lidských svobodách, které se vztahuje vedle řízení o trestných činech i na řízení o některých správních deliktech. Z práva na spravedlivý proces, jak je vyjádřené v čl. 6 Úmluvy a jak je dále rozvíjené v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, pak vyplývají konkrétní požadavky na jednotlivé základní zásady a jejich aplikaci v řízení o zmíněných deliktech. Ze zásad, které se vztahují na řízení o trestných činech v autonomním pojetí Úmluvy, tj. v českém právu též na řízení o přestupcích, čl. 6 Úmluvy výslovně upravuje zásadu rychlosti, zásadu presumpce nevinny a minimální práva na obhajobu. ESLP však z čl. 6 Úmluvy vyvozuje i další zásady, a to na základě čl. 6 odst. 1, který vyjadřuje požadavek na spravedlivost řízení jako celku.

Práce se zabývá těmi zásadami, které jsou obsaženy ve výčtu § 2 trestního řádu (kromě zásady obžalovací a zásady spolupráce se zájmovými sdruženími občanů) plus zásadou *ne bis in idem*, zakotvenou v § 11 trestního řádu a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. U každé zásady uvádím její charakteristiku v českém právu a případně též její význam v judikatuře ESLP, načež se zaměřuji na její konkrétní vyjádření v pozitivních ustanoveních upravujících přestupkové řízení.

Cílem práce je především stanovit určitý obsah a rozsah uplatnění základních zásad v přestupkovém řízení – zásad, jejichž výčet a často ani konkrétní ustanovení jim odpovídající zákon o přestupcích ani správní řád neobsahuje, což však zřejmě neznamená, že by se tyto zásady v přestupkovém řízení neměly uplatňovat. Základní zásady trestního řízení jsou jakožto základní principy právního odvětví samostatným pramenem práva, bez ohledu na jejich pozitivněprávní vyjádření v textech zákonů. Jako takové mají význam interpretační a

rovněž význam aplikační v té míře, v jaké nejsou derogovány speciálními ustanoveními zákona. Základní zásady tak mohou být důležitými vodítky v případech, kdy pozitivní právní úprava určité otázky neřeší. Kromě toho vyplývají ze zásad obsažených v čl. 6 Úmluvy nebo dovozených v judikatuře ESLP konkrétní požadavky, jimž je v některých případech třeba přiznat bezprostřední závaznost v rámci vnitrostátního práva. Na tyto případy, týkající-li se pravidel přestupkového řízení, se v práci pokouším rovněž upozorňovat.

I. VÝVOJ SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ¹

Rozlišení trestání na soudní a správní, resp. rozlišení deliktů na trestné činy a přestupky (jiné správní delikty vznikaly až od 50. let dvacátého století) má v české právní tradici relativně hluboké kořeny, vycházející z rakouského práva, především z doby rozvoje tzv. policejního státu. Poprvé bylo toto rozlišení zavedeno v josefínském Všeobecném trestním zákoníku z roku 1787, jenž trestání „kriminálních deliktů“ ponechával soudům, zatímco trestání správních deliktů svěřil politické vrchnosti. Toto rozlišení zachoval trestní zákon z roku 1852. Ten upravoval i některé skutkové podstaty přestupků, většinu správních přestupků však upravovaly zvláštní předpisy, např. císařské nařízení č. 96/1854 ř. z., kterým byly zeměpanským úřadům policejním uděleny rozsáhlé pravomoci v oblasti trestání přestupků proti pořádku a správě. Policie získala nejen pravomoc projednávat a trestat správní přestupky, nýbrž též pravomoc vydávat podle potřeby nařízení, kterými zaváděla nové skutkové podstaty přestupků.² Tím byly porušovány základní pravidla moci ve státě, což vedle nedostatku jakýchkoli procesních záruk a ochrany práv osob ve správním řízení prováděném policií dalo vzniknout výrazné dichotomii mezi soudním a správním trestáním.³ Na základě nařízení ministerstev vnitra a spravedlnosti a Nejvyššího policejního úřadu č. 61/1855 ř. z. byla příslušnost k trestání správních přestupků rozdělena mezi okresní úřady, resp. magistráty, a zeměpanské policejní úřady, příslušné ve věcech tzv. místní policie, přičemž tyto podléhaly zčásti též pravomoci obcí (např. § 35 českého obecního zřízení, zák. č. 7/1864 z. z.).

Úprava správních přestupků byla značně roztržštěná a přes některé snahy se do první světové války nedočkala kodifikace. Pražák v díle z roku 1905 poukazoval na nahodilost rozlišení mezi soudními a správními přestupky a z toho důvodu požadoval sjednotit úpravu správních přestupků tím, že o všech budou rozhodovat soudy. To se neuskutečnilo především na základě argumentu přetíženosti soudů.⁴

Po vzniku české republiky byl stávající řád převzat recepční normou (zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého) a úprava správního trestání byla měněna jen

¹ Podrobněji k vývoji správního trestání viz dílo, z něž převážně čerpá tato kapitola: Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*, C.H.Beck, Praha 2008, s. 3-10.

² Malý, K.: *K problematice vývoje správních přestupků a jejich stíhání v 19. století v Rakousku*, in: *Vybrané aktuální problémy československého trestního práva*, s. 61.

³ *Ibid.*, s. 60.

⁴ Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*, C.H.Beck, Praha 2008, poznámka na s. 5.

dílčími předpisy. Ústava z roku 1920 (ústavní zákon č. 121/1920 Sb.) stanovila, že soudní moc ve věcech trestních náleží soudům s výjimkou případů, kdy se mají projednávat v trestním řízení policejním nebo finančním.

Přes určité snahy nebyla oblast správního trestání za první republiky kodifikována. Ke kodifikaci došlo až po únorovém převratu v roce 1948, který zahájil rozsáhlé kodifikační práce označované jako tzv. právníká dvouletka. Jejím výsledkem byly mimo jiné trestní zákon správní č. 88/1950 Sb. a trestní řád správní č. 89/1950 Sb., které přinesly velké množství vágně formulovaných přestupků, za něž národní výbory mohly ukládat odnětí svobody až na dva roky či propadnutí jmění. Důvodové zprávy k oběma zákonům zdůrazňovaly jejich třídní charakter, zaměření k podpoře nové moci, lidové demokracie a budování socialismu. Tyto zákony později nahradil mírnější zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, který platil až do přijetí současného zákona o přestupcích. Vedle tohoto zákona byl přijat zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech, který zavedl pojem provinění jakožto méně závažné porušení socialistické zákonnosti. Provinění projednávaly lidové soudy a tam, kde nebyly zřízeny, národní výbory. Přestupkové právo se těmito zákony více oddálilo právu trestnímu a až do přijetí zákona ČNR č. 200/1990, o přestupcích, bylo vzdáleno též požadavku kodifikace, neboť narůstal počet skutkových podstat přestupků, upravených ve zvláštních předpisech.

II. TRESTÁNÍ SOUDNÍ A SPRÁVNÍ

V českém právu jsou přestupky chápány jako samostatný druh deliktu, přestupkové právo je součástí práva správního a o přestupcích rozhodují správní orgány, a to v prvním i druhém stupni. Teprve rozhodnutí orgánu druhého stupně je možné napadnout žalobou u soudu. Řízení o přestupcích (stejně jako řízení o jiných správních deliktech) si tak zachovává značnou samostatnost vedle řízení soudního, které se v podstatě – s výjimkou napadení správního rozhodnutí ve správním soudnictví – omezuje na řízení o trestných činech.

Toto pojetí přestupků vychází z dlouhodobé právní tradice, zároveň však stojí paralelně s odlišnými pojetími přestupků v jiných právních řádech. Např. ve francouzském právu je přestupek druhem trestného činu a řízení o něm přísluší s výjimkou blokového řízení soudům. V německém právu je přestupkové právo součástí trestního práva, řízení se subsidiárně řídí trestním řádem a o přestupcích rozhodují úřady, pokud obviněný nepožádá, aby rozhodoval soud. O opravných prostředcích rozhoduje soud vždy.⁵ Ve Velké Británii jsou pro rozhodování o správních deliktech zřizovány zvláštní orgány, tzv. administrativní tribunály, jež netvoří součást veřejné správy.⁶ Podle Úmluvy (viz dále) spadají přestupky pod specifický pojem trestného činu ve smyslu jejího čl. 6 odst. 1 a vztahují se na ně základní procesní standardy bez ohledu na to, zda o nich rozhoduje správní orgán nebo soud.

Velká diverzibilita pojetí přestupků napříč evropskými právními řády odráží fakt, že rozlišení mezi trestnými činy, přestupky a jinými správními delikty je spíše výrazem politiky konkrétního státu a neopírá se o jednoznačná teoretická východiska.⁷ Přenesení určité skupiny deliktů z působnosti soudů do působnosti správních orgánů je tak především otázkou efektivity takové úpravy.⁸ Neexistuje proto ani žádný teoretický základ, který by odůvodňoval odlišnosti v základních pravidlech, kterými se řídí trestání trestných činů a správních deliktů, a to jak z hlediska hmotněprávního, tak procesněprávního. Tyto odlišnosti tak podle Nejvyššího správního soudu nelze přeceňovat:

⁵ Prášková, H.: *K některým otázkám reformy správního trestání*, in: *Kolokvium o správním trestání*, Správní právo, ročník XXXV, č. 1/2002, s. 5.

⁶ Průcha, Petr: *Správní právo. Obecná část*, Doplněk, Brno 2007, s. 150.

⁷ K možnostem teoretického rozhraničení mezi soudními a správními delikty viz Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009, s. 440-441.

⁸ Prášková, H.: *K některým otázkám reformy správního trestání*, in: *Kolokvium o správním trestání*, Správní právo, ročník XXXV, č. 1/2002, s. 5-6.

„Souhrnně je třeba zdůraznit, 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 jejich 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.“⁹

Tuto skutečnost lze zohlednit při interpretaci konkrétních ustanovení, která upravují správní delikty a jejich trestání. Pokud se jedná o právní instituty, platí, že by měly být upraveny stejně nehledě na to, v kterém odvětví práva se vyskytují, a v tomto smyslu by měly být též interpretovány (viz níže). V oblasti správního trestání se však často setkáme také se situací, že „není co interpretovat“, protože určité ustanovení zcela chybí. Má-li být správní trestání ve vztahu k trestání soudnímu především efektivnější, pak od předpisů upravujících správní trestání nelze očekávat takovou podrobnost jako od trestního zákona a trestního řádu. Pro předpisy správního trestání je však v současné době typické poměrně velké rozpětí, v němž se z hlediska podrobnosti úpravy pohybují. Úprava jiných správních deliktů často zcela postrádá

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006-73.

Podobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS: „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.“

Podobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002-27: „Je totiž zřejmé, že rozhraničení 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.“

speciální procesní ustanovení a jejich projednávání se řídí správním řádem, zatímco jejich hmotněprávní úprava se často omezuje na pouhou definici skutkové podstaty a možnou sankci. Takové úpravy nelze považovat za soběstačné, neboť i při zohlednění požadavku vyšší efektivity si od trestání z hmotněprávního i procesněprávního hlediska nelze odmyslet určité charakteristické instituty. Tyto jsou často nezbytné pro zachování základních práv účastníků, resp. těch osob, které mají být sankčně postiženy. Na nedostatečnost těchto úprav, obzvláště pak v poměru k vysokým sankcím, kterými tyto úpravy hrozí, je pohlíženo dosti kriticky.¹⁰ Naopak poměrně ucelenou úpravu trestání obsahuje zákon o přestupcích. Přesto se vyskytnou případy, kdy pozitivní úprava pro určitou situaci chybí. V takovém případě je možné, že řešení lze dovést za pomoci základních zásad, resp. principů práva. Pokud pak existuje výslovná úprava pro danou situaci v trestním právu, je možné za určitých podmínek použít tuto úpravu na základě analogie. Analogicky je možné pro správní právo trestní dovozovat též jednotlivé základní zásady. Vedle toho pokud jde o procesní záruky, pak lze mnohá pravidla vyvodit přímo z čl. 6 Úmluvy a z judikatury ESLP. K těmto možnostem se vyjadřovaly nejvyšší soudy i Ústavní soud.

Jednota právního řádu

Jestliže správní právo a trestní právo upravují současně společný právní institut, pak je třeba jej v zájmu jednoty právního řádu interpretovat v obou případech stejně, i kdyby samotná ustanovení právních úprav byla odlišná nebo by umožňovala interpretaci rozdílnou. Touto zásadou se Nejvyšší správní soud řídil např. v případě, kdy rozhodoval o institutu nutné obrany, upraveném odlišně v trestním zákonu a v zákonu o přestupcích, a vyjádřil ji takto:

„Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.“¹¹

Zásadu jednoty právního řádu dovedl na obecné rovině Ústavní soud:

¹⁰ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009, s. 487.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, sp. zn. 1 As 35/2008-51.

„Z příkazu vnitřní souladnosti a nerozpornosti právního řádu plyne požadavek, aby tentýž právní institut (...) znamenal totéž, bez ohledu na to, v jakém odvětví práva je zrovna aplikován.“¹²

Analogie

Jestliže zákonná úprava pro správní trestání postrádá ustanovení pro nějaký případ, je v určitých případech podle judikatury Nejvyššího správního soudu možné dovodit takové ustanovení pomocí analogie. Právní teorie rozlišuje analogii zákona (*analogia legis*), již rozumí použitím normy, která předvídá případ nejpodobnější, a analogii práva (*analogia iuris*), jež při neexistenci normy řeší věc na základě principů právního odvětví, popř. na základě obecných principů práva.¹³

Předně je třeba poukázat na to, že přípustnost použití analogie ve veřejném právu je sporná. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Vzhledem k tomu, že o uplatňování státní, resp. veřejné moci jde ve veřejném právu vlastně všude, znamenalo by to, že analogie ve veřejném právu přípustná není. Přesto v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny zřejmě není, jestliže se použije analogie ve veřejném právu, pokud jde o úkony někoho jiného, než je nositel státní moci, obzvláště pokud se použitím analogie nezhorší právní postavení toho subjektu, který není nositelem veřejné moci, ale naopak by se bez použití analogie výrazně a zcela nedůvodně zhoršovalo.¹⁴ To vyplývá i z čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že státní moc slouží všem občanům, načež pokračuje ustanovením shodným s čl. 2 odst. 2 Listiny. Kromě toho se analogie obecně připouští v procesním právu, přičemž v procesním právu veřejném použití analogie nebude možné tam, kde by jí bylo použito v neprospěch toho, kdo nositelem veřejné moci není,¹⁵ především pak použitím analogie nesmí být základní práva účastníků.¹⁶ Použití analogie ve správním trestání připustil např. Vrchní soud v Praze:

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06.

¹³ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, Eurolex Bohemia, Praha 2001, s. 154.

¹⁴ Kindl, M.: *Malá úvaha o analogii ve veřejném právu*, Právník, č. 2/2003, s. 129-130.

¹⁵ *Ibid.*, s. 132.

¹⁶ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009, s. 444.

„Užití analogie (zákona nebo práva) v oblasti správního trestání je možné jen omezeně, a to vždy jen ve prospěch delikventa.“¹⁷

Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu potvrzuje i možnost analogie v oblasti základních zásad.¹⁸ Např. Nejvyšší správní soud v souvislosti s otázkou aplikovatelnosti zásady retroaktivity ve prospěch pachatele ve věci přestupku podle zákona o přestupcích ohledně zásad trestního práva dovodil, že:

„...podle ustálené judikatury českých soudů a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinárních názorů, lze aplikovat zásady trestního práva i pro účely správního práva trestního.“¹⁹

I dovozování trestněprávních zásad však podléhá obecným podmínkám použití analogie. Obecně lze analogii použít pouze tehdy, pokud z právní úpravy a jejího výkladu neplyne, že by absence ustanovení pro určitý případ byla vůlí zákonodárce. Jestliže totiž zákon pro určitý případ výslovně nestanoví normativní úpravu, může to znamenat, že zákonodárce na daný případ nepomyslel, anebo naopak, že zákonodárce záměrně nezvolil pro nějaký případ právní regulaci, popř. nemínil určitý případ upravovat speciálně. V každém jednotlivém případě je tak třeba posoudit, zda se mají z mlčení zákona vyvozovat důsledky *per analogiam*, nebo se má naopak použít vylučovací argument *per exclusionem*, popř. *e silentio*.²⁰

Např. u zásady zákazu *reformatio in peius* v řízení o jiných správních deliktech soudy dovozují, že tato zásada se neuplatní, není-li zákonem výslovně zakotvena.²¹

„Za zcela zásadní bod kasační stížnosti stěžovatel považuje skutečnost, že městský soud dospěl k závěru, že v oblasti správního trestání neplatí zásada zákazu *reformatio in peius*. Stěžovatel v tomto směru poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 126/2002 - 27, podle kterého 'trestání za jiné správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy'. S

¹⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95; viz též Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, a.s., Praha 2006, s. 49 a 112-114.

¹⁸ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008-77; nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III.ÚS 611/01.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008-77.

²⁰ Eliáš, K.: *Obdoba (Poznámky k analogii v právu)*, Právník, č. 2/2003, s. 99.

²¹ K problematice *reformatio in peius* ve správním řádu viz: Mates, P.: *Reformatio in peius ve správním řádu*, Soudní rozhledy č. 18/2006, s. 671-673.

touto otázkou se soud ve svém postupu vypořádal velmi pečlivě: vysvětlil, že správní řád takový zákaz neobsahuje a nelze jej odvozovat ani analogií. Tam, kde zákonodárce takový zákaz zavést chtěl, učinil tak výslovně (typicky zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích, nebo zákon č. 500/2004 Sb., ve kterém je tato zásada nově zakotvena).²²

Pokud se zaměříme pouze na zásady v řízení o přestupcích, kterými se má zabývat tato práce, pak můžeme shrnout, že v případě, kdy určitá základní zásada není upravena, resp. dostatečně upravena v zákonu o přestupcích nebo ve správním řádu, který je k zákonu o přestupcích v poměru subsidiarity, je na místě v první řadě dovést ji z čl. 6 Úmluvy, a to v souladu s judikaturou ESLP. Dále mohou být zásady dovozeny z trestního řádu, a to za výše uvedených podmínek použití analogie. Vedle toho má většina základních zásad trestního řízení postavení obecných principů práva, které jsou pramenem práva bez ohledu na to, zda jsou zakotveny v pozitivním právu (viz kapitola IV.)

Ve zvláštní části práce budu postupovat tak, že nejdříve objasním význam základní zásady v trestním řízení, uvedu její případnou úpravu v Úmluvě a související požadavky na řízení, které dovedl ESLP, a poté se zaměřím na to, jak se daná zásada projevuje v řízení o přestupcích. Jestliže se zmiňuji o ustanoveních čl. 39 a 40 Listiny, kde jsou některé zásady upraveny, činím tak pouze k dokreslení obecného významu těchto zásad, nikoliv proto, že by tato ustanovení byla přímo aplikovatelná na přestupky a řízení o nich. Listina mluví výslovně o trestných činech a tato ustanovení se tak týkají pouze oblasti trestního práva.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. 6 As 63/2006-101.

III. PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

III.1. Pojem práva na spravedlivý proces v českém právu

V českém právním řádu má pojem práva na spravedlivý proces dva různé významy.²³ První význam dovedl Ústavní soud z ústavního pořádku ČR. Ústavní soud tak obecně pod pojmem „právo na spravedlivý proces“ rozumí soubor všech procesněprávních principů obsažených v ústavním pořádku ČR, přičemž je nerozhodné, zda se vztahují jen na řízení před soudy, nebo před všemi orgány veřejné moci, anebo na řízení o právech nebo povinnostech toho či onoho druhu, popř. ve věcech toho či onoho druhu. Druhý význam pojmu práva na spravedlivý proces pochází z čl. 6 Úmluvy a zakotvuje soubor procesních práv fyzických a právnických osob v řízeních, v kterých se rozhoduje o jejich občanských právech nebo závazcích a o trestních obviněních proti nim. Tímto užším a specifickým významem pojmu práva na spravedlivý proces, s důrazem na řízení v trestních věcech, se budeme dále zabývat.

III.2. Právo na spravedlivý proces (čl. 6 Úmluvy) v trestních věcech

Právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy má každý, jestliže se rozhoduje o „oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“. (čl. 6 odst. 1). Pojem trestního obvinění (*criminal charge*) má svůj autonomní význam, nezávislý na národních právech států Úmluvy.²⁴ Pojem „spravedlivý“ je konkretizován v následujících dvou odstavcích, které obsahují zásadu presumpce nevinny a právo na obhajobu a které mají k odstavci prvnímu vztah zvláštního k obecnému. „Spravedlivost“ procesu však není vyčerpána požadavky stanovenými v čl. 6 odst. 2 a 3 (viz dále).

Práva podle odstavce druhého a třetího přísluší obviněnému z „trestného činu“. Anglické znění Úmluvy hovoří o „*everyone charged with a criminal offence*“ a tento původní anglický pojem (*criminal offence*) může být podle ESLP chápán v širokém smyslu jako zahrnující

²³ Svoboda, P.: *Ústavní základy správního řízení v České Republice; Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, Linde Praha, Praha 2007, s. 102 – 113.

²⁴ K rozsahu autonomního pojmu obvinění (*charge*) viz: Emmerson, B., Ashworth, A.: *Human Rights and Criminal Justice*, Sweet and Maxwell, London 2001, s. 171-174. K důvodům, které vedly ESLP k autonomnímu pojetí pojmu obvinění viz: Trechsel, S.: *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, New York 2005, s. 32.

„*crimes*“, „*délits*“, i „*contraventions*“, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i jiné delikty. Pojem „trestní“, resp. „trestný“ (*criminal*) v prvním odstavci („trestní obvinění“) a v druhém a třetím odstavci („trestný čin“) má stejný autonomní význam.

Právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy zahrnuje právo na přístup k soudu a právo na spravedlivé, veřejné a rychlé projednání věci (čl. 6 odst. 1), zásadu presumpce nevinny (čl. 6 odst. 2) a minimální práva na obhajobu (čl. 6 odst. 3).²⁵

Požadavek čl. 6 odst. 1, aby trestní věc byla projednána spravedlivě („... *a fair hearing* ...“ / „... *entendue équitablement* ...“), je třeba odlišovat od práva na spravedlivý proces, které kromě práva na spravedlivost řízení v sobě zahrnuje i další dílčí práva obsažená v čl. 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé projednání věci, resp. právo na spravedlivost řízení jako celku, je samo o sobě vágní, čímž otevírá prostor pro to, aby jeho prostřednictvím a ve spojení s předmětem a účelem Úmluvy ESLP dotvářel obraz spravedlivého procesu nad rámec výslovných ustanovení Úmluvy.²⁶ Z práva na spravedlivost řízení jako celku ESLP dovodil požadavky, týkající se dalších základních zásad řízení, např. zásady rovnosti zbraní, práva na odůvodnění, zásady zákonnosti a právní jistoty.²⁷

²⁵ Čl. 6 Úmluvy zní:

„(1) Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

(2) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

(3) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

- a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;
- b) mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;
- c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;
- c) vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svúj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;
- e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

²⁶ Kmec, J.: *Princip kontradiktornosti jako jeden z aspektů práva na spravedlivý proces*, in: *Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy)*. Sborník č. 41, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008, s. 59.

²⁷ Určitý přehled základních zásad dovozených ESLP z práva na spravedlivost řízení jako celku obsahuje publikace: Trechsel, S.: *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, New York 2005, s. 81-116.

III.3. Pojem „trestní“ v čl. 6 Úmluvy

ESLP byl při aplikaci čl. 6 Úmluvy nucen zabývat se situací, kdy hranice mezi trestnými činy a jinými delikty se jednak liší v různých smluvních státech, jednak se posouvají v čase i v rámci jediného státu. Kládl si otázku, jak zajistit právo na spravedlivý proces ve všech smluvních státech rovným způsobem, resp. jak zabránit tomu, aby u obsahově stejného deliktu se občan jednou těšil právu na spravedlivý proces, jindy nikoli, podle toho, zda stát kvalifikuje delikt ve svém vnitrostátním právu jako trestní nebo jako správní či jiný. V odpovědi na tento problém pak vypracoval tzv. autonomní výklad pojmu „trestní“ v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který dává pojmu „evropský“ význam, nezávislý na významu tohoto pojmu ve vnitrostátním právu.

Autonomnost pojmu „trestní“ se uplatňuje jen jedním směrem, tj. jen v tom smyslu, že delikt kvalifikovaný ve vnitrostátním právu jako delikt mimotrestní může být za určitých podmínek považován za „trestní“ ve smyslu čl. 6 odst. 1.²⁸ Podmínky, při jejichž naplnění je možné hovořit o trestním obvinění ve smyslu Úmluvy, vyslovil ESLP poprvé v rozsudku *Engel et al. v. Holandsko*.²⁹ Tyto podmínky, resp. kritéria, jsou: 1) klasifikace podle národního práva, 2) povaha deliktu, 3) závažnost hrozící sankce.³⁰

Podmínky se uplatňují alternativně, tj. postačí naplnění jedné z nich:

1. O trestní obvinění půjde tehdy, pokud je čin ve vnitrostátním právu, s přihlédnutím ke společnému jmenovateli v zákonodárstvích jednotlivých smluvních států, kvalifikován jako trestný. V souladu s tímto kritériem soud v rozsudku *Öztürk v. Německo*³¹ argumentoval tím, že dopravní přestupky ve velké většině smluvních států patří nadále do trestního práva.

2. O trestní obvinění také může jít vzhledem k povaze deliktu. Povaha se posuzuje z hlediska chráněného zájmu (musí jít o zájem obecný), z hlediska adresáta normy (norma musí být adresována všem občanům) a z hlediska účelu sankce (má jít o sankci odstrašující a represivní).

²⁸ Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002s. 103-104.

²⁹ Rozsudek *Engel et al. v. Holandsko* ze dne 8. 6. 1976.

³⁰ Ke kritériím případu *Engel* („the Engel criteria“) a navazujícím rozsudkům viz: Emmerson, B., Ashworth, A.: *Human Rights and Criminal Justice*, Sweet and Maxwell, London 2001, s. 150-152 a Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha, s. 105.

³¹ Rozsudek *Öztürk v. Německo* ze dne 21. 2. 1984.

3. Konečně může jít o trestní obvinění vzhledem ke druhu a závažnosti sankce – podle judikatury delikt, za který lze uložit trest odnětí svobody, je vždy trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1. To se týká též trestu odnětí svobody, který může být stanoven i jen jako náhradní trest za pokutu nebo peněžitý trest. Postačí však i peněžitá pokuta, jestliže její účel je zjevně odstrašující a represivní („*deterrent and punitive*“).³²

Správní delikty tak často spadají pod pojem trestného činu.³³ Přestupky spadají pod pojem trestného činu vždy, a to na základě kritéria povahy deliktu, bez ohledu na to, jaká sankce za přestupek hrozí. Ve věcech *Öztürk v. Německo*,³⁴ *Lauko v. Slovensko*³⁵ a dalších zdůraznil soud, že u přestupků jsou splněna dvě kritéria z hlediska povahy deliktu: zaprvé porušená právní norma je adresována všem občanům a nikoli jen určité skupině lidí se zvláštním statutem, jak je tomu u disciplinárních deliktů, zadruhé účel sankce je represivní a preventivní, nikoli reparační. Ústavní soud pak dospěl k témuž závěru na základě vlastních argumentů:

„Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze tedy řízení o přestupku, jehož spáchání bylo stěžovateli kladeno za vinu, považovat za řízení, v němž se rozhodovalo o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Tomuto závěru svědčí v první řadě všeobecná povaha přestupků a řízení o nich: zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je obecným právním předpisem pro postih protispoločenských činů v nejrůznějších odvětvích práva. V úvahu je třeba vzít i subsidiární poměr trestných činů k přestupkům (přestupek a trestný čin se odlišují především intenzitou újmy způsobené chráněnému společenskému zájmu). Konečně i pojem správní trestání, jímž je v nauce označován podobor správního práva, do něhož spadá i přestupkové právo, ospravedlňuje závěr, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním.“³⁶

³² Emmerson, B., Ashworth, A.: *Human Rights and Criminal Justice*, Sweet and Maxwell, London 2001, s. 152.

³³ *Ibid.*, s. 152-154.

³⁴ Viz pozn. výše.

³⁵ Rozsudek Lauko v. Slovensko ze dne 2. 9. 1998, český překlad ve zkrácené verzi viz též *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, č. 1/1999, s. 1 a násl.; viz též Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, a.s., Praha 2006, s. 28-30.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07.

III.4. Právo na přístup k soudu podle Úmluvy

Jde-li o trestní obvinění, musí o jeho oprávněnosti rozhodnout alespoň v jedné instanci soud vyhovující kritériím čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Vícestupňové soudnictví v trestních věcech požaduje čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který však zároveň připouští výjimky v případě méně závažných trestných činů.

Rozhoduje-li o trestním obvinění nejdříve jiný orgán než soud, má obviněný právo obrátit se na soud, aby rozhodnutí takového orgánu přezkoumal. Toto právo je porušeno nejen tehdy, když obviněný nemá vůbec možnost obrátit se na soud, ale též tehdy, když soud nesplňuje všechny náležitosti soudu požadované článkem 6 odst. 1. Tyto náležitosti jsou: soud zřízený zákonem (zákonem musí být upravena i pravomoc a příslušnost soudu), nezávislý a nestranný (nezávislý na výkonné moci i na stranách sporu) a rozhodující v plné jurisdikci (tj. má pravomoc přezkoumat všechny aspekty trestního obvinění a rozhodnout o všech skutkových a právních otázkách týkajících se viny a trestu). Požadavek rozhodování v plné jurisdikci vyplývá ze slova „rozhodne“ v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soud rozhodující v plné jurisdikci musí mít možnost provést znovu dokazování a zhodnotit důkazy podle svého vlastního volného uvážení.³⁷ Při rozhodování o trestním obvinění musí mít soud rovněž pravomoc přezkoumat přiměřenost uložené sankce.³⁸ Nestačí pravomoc soudu zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Soud musí mít pravomoc změnit napadené rozhodnutí v kterémkoli jeho výroku, tj. po úplném nebo částečném zrušení napadeného rozhodnutí sám ve věci rozhodnout.³⁹

III.5. Právo na přístup k soudu v českém správním soudnictví

Listina základních práv a svobod garantuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak (§ 36 odst. 2 Listiny). Vzhledem k tomu, že Listina požaduje pouze přezkum „zákonnosti“ rozhodnutí, poskytuje užší záruku než čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tomu odpovídala též původní úprava správního soudnictví v části

³⁷ Rozsudek *Tsfayo v. Spojené království* ze dne 14. 11. 2006; český překlad ve zkrácené verzi viz *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, č. 5/2008, s. 275-284.

³⁸ Rozsudek *Le Compte et. al. v. Belgie* ze dne 23. 6. 1981.

³⁹ Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha, s. 130-33.

páté o. s. ř., účinná od 1. ledna 1992 do 31. prosince 2002, jež byla sice v souladu s požadavky Listiny, nikoliv však s požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Pro rozpor s Úmluvou, vedle dalších důvodů, Ústavní soud část pátou o. s. ř. zrušil.⁴⁰ Úprava v části páté o. s. ř. neumožňovala přezkum věcné správnosti rozhodnutí, takže soud mohl přezkoumat sankci za přestupek nebo jiný správní delikt co do zákonnosti, nikoliv však co do její přiměřenosti. Úprava vylučovala provádění dokazování soudem. Porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy spočívalo podle Ústavního soudu též v tom, přístup k soudu byl omezen pouze na účastníky původního řízení, čímž byly z práva na přístup k soudu vyloučeny subjekty, které účastníky původního řízení nebyly, o jejichž právech či povinnostech však bylo v původním řízení jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny. Omezení přístupu k soudu spočívalo také v ustanovení § 250a o. s. ř., vyžadující povinné právní zastoupení. Toto omezení však Ústavní soud neshledal v rozporu Úmluvou.

Současná právní úprava, obsažená v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, účinném od 1. ledna 2003, napravuje výše zmíněné nedostatky úpravy předchozí. Úprava zaručuje přístup každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Účastník předchozího řízení může požadovat přezkoumání správního rozhodnutí soudem i z důvodu nesprávného postupu správního orgánu, pokud byl tímto postupem zkrácen na svých právech tak, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 65 odst. 1 a 2). V žalobě může žalobce namítat důvody právní i skutkové (§ 71 odst. 1 písm. d)). Soud může provádět nové důkazy, a to i nad rámec důkazů navržených žalobcem (§ 52 odst. 1) a tyto důkazy samostatně hodnotit (§ 77 odst. 2). Při přezkoumávání trestu za správní delikt může soud rozhodnout o upuštění od trestu nebo o snížení trestu v mezích zákonem dovolených (§ 65 odst. 3). Toto ustanovení tak představuje určitou výjimku u jinak platné zásady, že správní uvážení nelze nahrazovat uvážením soudcovským.⁴¹

⁴⁰ Nález Ústavního soudu zn. Pl.ÚS 16/99 ze dne 27.06.2001, vyhlášen pod č. 276/2001 Sb.

⁴¹ Soud může jinak přezkoumat správní uvážení pouze v tom směru, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo zda správního uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). K problematice správního uvážení ve správním trestání viz též Průcha, Petr: *Správní právo. Obecná část*, Doplněk, Brno 2007, s. 125-129.

K užití správního uvážení ve správním trestání se vyslovil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96 / 2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS: „Při ukládání sankce podle § 80 a § 86 ZCP mohla KCP přihlídnout také ke kritériím ovlivňujícím výši uložené sankce, třebaže taková kritéria nebyla výslovně uvedena v zákoně. To proto, že jejich zákonný výčet byl *demonstrativní*. Jestliže správní orgán důsledně respektoval

Soudní přezkum je postaven na principu kasace (§ 78) s výjimkou případu, kdy soud může původní rozhodnutí správního orgánu sám změnit. To může učinit pouze tak, že na návrh žalobce upustí nebo zmírní trest za správní delikt, a to pouze v případě, kdy rozhodnutím byl uložen trest za správní delikt ve zjevně nepřiměřené výši a soud může své rozhodnutí založit na skutkovém stavu, z něhož vyšel správní orgán a který případně doplnil vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech (§ 78 odst. 2). V tomto bodě tak ani současná právní úprava není zcela v souladu s Úmluvou, jak ji vykládá ESLP, který právem na přístup k soudu rozumí právo na soud rozhodující v plné jurisdikci, tj. na soud, který má mimo jiné pravomoc změnit původní rozhodnutí správního orgánu.

zákonná i tato další kritéria volného správního uvážení a jejich užití v důvodech vydaného rozhodnutí řádně a přesvědčivě zdůvodnil, nelze mu vytýkat překročení mezí správního uvážení (§ 78 SŘS). (...) O zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 SŘS) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranici zákonného omezení.“

IV. OBECNÉ PRINCIPY PRÁVA A ZÁKLADNÍ ZÁSADY TRESTNÍHO ŘÍZENÍ

IV.1. Obsahové vymezení právních principů

Principy v úzkém smyslu jsou definovány svým vztahem k systému práva: jsou to buď pozitivní normy, které mají rozhodující vliv pro systém práva, resp. jeho odvětví či konkrétní institut, nebo jsou implicitní součástí systému práva jakožto premisy nebo důsledky pozitivních norem, nebo nejsou vůbec součástí systému práva, jsou však s ním spjaty vzhledem k vymezení systému práva, o který se jedná, a právní systém se jich může dovolávat při aplikaci práva, pokud normy pozitivního práva chybějí.⁴²

Pojetí principů v širokém smyslu, které přijímá i učebnice správního práva,⁴³ definuje principy nejen z hlediska jejich role v systematice práva, nýbrž též z hlediska hodnot, které jsou v principech obsaženy. Tyto hodnoty lze dále rozlišovat na hodnoty morálky (spravedlnosti, slušnosti), a hodnoty ve smyslu společenských cílů (ekonomických, politických či sociálních), jak to činí Dworkin ve svém vymezení principů a politik.⁴⁴

Rozlišení užšího a širšího pojetí principů má význam z hlediska jejich případné kolize. V případě úzkého pojetí „se součástí určitého právního řádu nestávají standardy, mezi nimiž by docházelo ke kolizím při aplikaci, takže by se jednalo jen o určení váhy toho či onoho principu v těch nebo oněch případech“⁴⁵ – pokud porovnáváme principy stejného stupně obecnosti (tj. principy charakteristické pro celou právní tradici, právní řád, odvětví práva nebo institut práva), nemůže dojít ke kolizi. Např. zásada dispoziční nekoliduje se zásadou oficiality, neboť první ovládá odvětví civilního procesu a druhá odvětví trestního procesu.⁴⁶

⁴² Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, ASPI Publishing, Praha 2004, s. 285.

⁴³ Principy „vyjadřují (...) podstatné rysy [práva], sociální potřeby v nejširším slova smyslu, tradice správy a etiku příslušného právního systému.“ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*, C. H. Beck, Praha 2006, s. 58.

⁴⁴ „'Politikou' (*policy*) nazývám takový standard, který vytyčuje cíl, jehož se má dosáhnout, zpravidla zlepšení určité ekonomické, politické nebo sociální kvality společnosti (některé cíle jsou ovšem negativní, jelikož znamenají, že určitou současnou kvalitu je třeba chránit před změnou k horšímu). 'Principem' nazývám standard, který se má dodržovat nikoli proto, že to pomůže dosáhnout nebo zajistit nějakou ekonomickou, politickou nebo sociální situaci, která se považuje za žádoucí, ale proto, že je požaduje spravedlnost (*justice*), slušnost (*fairness*) nebo nějaká jiná dimenze morálky (*morality*). Tudíž: standard, že počet autohavárií se má snížit, je politika, a standard, že nikdo nesmí mít prospěch ze svého vlastního protiprávního jednání, je princip.“ Dworkin, R.: *Když se práva berou vážně*, OIKOYMENH, Praha 2001, s. 44.

⁴⁵ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, ASPI Publishing, Praha 2004, s. 286.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 287.

Naopak pokud připustíme, že součástí principů jsou i právem chráněné hodnoty, bude nutně docházet ke konfliktu těchto hodnot a tedy i kolizi principů.⁴⁷

V případě zásad trestního řízení si lze představit určité pnutí mezi dvěma principy, jako např. v případě zásady volného hodnocení důkazů a práva na obhajobu (soud nemůže bez dalšího odmítnout připustit důkaz, který navrhoval obviněný, přestože podle zásady volného hodnocení důkazů je oprávněn rozhodnout, který důkaz je pro jeho rozhodnutí relevantní; na druhou stranu pokud soud svůj postoj dostatečně odůvodní, nemůže si obviněný úspěšně stěžovat na to, že soud nepřikládá jím navrženému důkazu dostatečnou váhu). Toto pnutí však lze ztěžít označit za kolizi. Musíme totiž uvážit jistou hierarchii zásad trestního řízení, která sice není výslovně upravena v zákoně, interpretací zákona k ní však zřejmě lze dospět. Tak lze zásadu materiální pravdy hodnotit jako nadřazenou všem ostatním zásadám, a to v tom smyslu, že všechny ostatní zásady sjednocuje. Nalézt pravdu o skutku, který je předmětem řízení, je cílem činnosti všech orgánů trestního soudnictví a stejnému cíli slouží i uplatňování všech ostatních zásad trestního řízení včetně práva na obhajobu.⁴⁸ Tomuto cíli je přitom třeba rozumět tak, že jej může být dosaženo zásadně pouze zákonnými prostředky. Z tohoto hlediska bude třeba na souvislost zásady volného hodnocení důkazů a práva na obhajobu pohlížet nikoliv jako na kolizi dvou zásad, nýbrž jako na souhru dvou zásad sledujících stejný cíl (zjištění materiální pravdy), přičemž v této souhře nedochází k omezení zásady volného hodnocení důkazů ani k omezení práva na obhajobu, nýbrž pouze k jejich konkretizaci.

Pojetí zásad v trestním řízení tak odpovídá spíše úzkému pojetí právních principů. Tohoto pojetí se drží i obecný výklad k těmto zásadám v učebnici trestního práva procesního. Zásady jsou zde zasazeny do rámce právních principů definovaných z hlediska jejich vztahu k systému práva: „Všechna odvětví právního řádu jsou vybudována na právních principech, které určují jednak celkovou koncepci právního řádu, jednak koncepci konkrétního odvětví.“⁴⁹ Základní zásady jsou pak definovány jako „vůdčí právní ideje“, které jsou „základem, na kterém je vybudována organizace trestního řízení a úprava činnosti jeho orgánů“. Všechny principy slouží naplňování účelu trestního řízení, jak je definován v § 1 TR (účelem trestního řádu je upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 81 a 83.

⁴⁹ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 56.

byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni). Jednotný účel je předpokladem toho, aby zásady tvořily „harmonickou ucelenou soustavu, vnitřně jednotnou“.

Zásady tak sice jsou výrazem protichůdných tendencí, resp. hodnot, z nichž jedna je zaměřena na „důslednou ochranu společnosti“, druhá na ochranu „práv a oprávněných zájmů občanů, zejména osoby, proti které se vede trestní řízení“, ⁵⁰ tyto hodnoty jsou však podřízeny účelu celého trestního řízení, kterým je náležité zjištění trestných činů.

IV.2. Formální vymezení právních principů

Výše uvedená distinkce mezi užším a širším chápáním principů předpokládá odlišnosti v logické struktuře principů, neboť pokud má dojít při kolizi dvou principů v širším smyslu k jejich vzájemnému poměřování, nemohou takové principy splňovat všechny logické charakteristiky právní normy. Ačkoliv takové principy mohou být vyjádřeny normativní podmínkovou větou a umožňují subsumpci stejně jako právní normy, při jejich aplikaci nedochází k uplatnění logického zákona vyloučeného třetího (jenž se vždy uplatní v případě právních norem, čímž se ze dvou kolidujících aplikuje beze zbytku buď první, nebo druhá).

Dworkin odlišuje principy od normy právě na základě jejich logické struktury.⁵¹ Zatímco norma je platná nebo neplatná a její sankce se uplatní vždy, pokud dojde k naplnění její dispozice, o principech nelze říci, že se buď aplikují, nebo neaplikují: mohou se aplikovat do jisté míry, podle váhy, která je jim přiznána. Podobně definuje rozdíl mezi normou a principem Alexy, podle nějž jsou principy příkazy k optimalizaci, jež jsou charakterizovány tím, že mohou být splňovány v různém stupni, jakož i tím, že přikázaný rozsah jejich splňování neodvisí pouze od skutkových, nýbrž také od právních možností.⁵²

Je zřejmé, že při této distinkci by naprostá většina principů v českém právním řádu spadala do kategorie norem. Přílehlavější bude proto takové pojetí principů, které z hlediska logické

⁵⁰ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 57.

⁵¹ „Rozdíl mezi právními principy a právními pravidly tkví v logice věci.“ Dworkin, R.: *Když se práva berou vážně*, OIKOYMENH, Praha 2001, s. 46. Jde o nepřesný překlad anglického „The difference between legal principles and legal rules is a logical distinction.“ Dworkin, R.: *Taking Rights Seriously*, Cambridge 1977, s. 26. Srov. též Holländer, P.: *Filosofie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 144.

⁵² Holländer, P.: *Filosofie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 146.

struktury nečiní rozdíl mezi principem a právní normou.⁵³ Podle takového pojetí lze jediný rozdíl mezi principem a normou spatřovat ve stupni jejich obecnosti. Obecnost právních principů vyplývá též z toho, že jde o pravidla, která jsou víceméně společná právu různých zemí a která jsou staletou vymožeností právní kultury. Proto se také právní principy neváží do té míry na ostatní právní normy právě platné, aby ztrácely funkci se změnami těchto norem.⁵⁴

Ačkoli Dworkinovu a Alexyho teorii nelze převzít co do jejich terminologie, přesto mohou poskytnout zajímavé hledisko pro základní zásady trestního řízení. Pro většinu zásad je dána podmínka jejich plného uplatnění (s respektováním zákonných výjimek, které k nim budou ve vztahu speciality) – ve Dworkinově terminologii půjde tedy o „normy“. Oproti tomu požadavek na šetření základních práv osob (§ 2 odst. 4 TR) se bude naplňovat proporcionálně, poměřováním – půjde tedy „princip“ ve smyslu alexyovského příkazu k optimalizaci.⁵⁵

IV.3. Prameny právních principů

Obecné právní principy mohou být upraveny v zákonech, řada jich je obsažena v Ústavě a mezinárodních smlouvách. Právní principy však nejsou vázány na pozitivněprávní úpravu, jsou prameny práva i přesto, že nejsou právně závaznými předpisy upraveny. V takovém případě je formuluje právní věda, popř. judikatura.

Princip, který není pozitivněprávně upraven, v sobě nese presumpci zákonodárcovy vůle. Ten jej sice z různých důvodů v zákoně výslovně neuvedl, ale má se za to, že jeho realizaci předpokládá. Jakmile vyjádří svoji vůli formou zákona či dokonce ústavního zákona pro určitý vztah odchylně, má pak tato forma vůči principům v dané věci přednost. I potom však plní obecné principy ve vztahu k těmto pramenům funkci interpretační.⁵⁶

Pokud jsou principy upraveny na zákonné úrovni, uplatní se pro jejich vzájemné kolize a pro kolize s jinými předpisy stejné právní síly pravidla derogace. Pokud jsou upraveny na úrovni

⁵³ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, ASPI Publishing, Praha 2004, s. 286.

⁵⁴ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, ASPI Publishing, Praha 2004, s. 288.

⁵⁵ Srov. též Wintř, J.: *Charakteristické principy práva a právních odvětví*, nepublikovaná rigorózní práce na PFUK, s. 21.

⁵⁶ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*, C. H. Beck, Praha 2006, s. 59.

ústavní, použije se pro jejich vzájemné poměrování princip proporcionality. Vůči zákonům pak mohou mít ústavně zakotvené principy i význam derogační.

Pro základní zásady trestního řízení v současném českém pojetí platí, že jsou upraveny zákonem. Učebnice trestního práva procesního je tím i definuje: „Základními zásadami trestního řízení rozumíme vůdčí právní ideje, jimž toto postavení přiznává zákon.“⁵⁷ Trestní řád se v § 2 pokouší o úplný výčet základních zásad a je tak ojedinělým případem souhrnného zákonného katalogu právních principů, což jej též činí zajímavým předmětem zkoumání pro právní teorii.⁵⁸ Řada principů, upravených v § 2 TŘ, má zároveň ústavní charakter (např. presumpce nevinny či právo na obhajobu), některé zásady jsou rovněž obsaženy v mezinárodních smlouvách, především v Úmluvě⁵⁹ a v Paktu o občanských a politických právech.

IV.4. Systém základních zásad trestního řízení

Platný trestní řád obsahuje výčet základních zásad trestního řízení včetně jejich obsahu ve svých úvodních ustanoveních (§ 2), což je jen jedna z možností pojetí vztahu základních zásad trestního práva procesního (tj. základních zásad ve smyslu právních principů) a pozitivní úpravou trestního řízení. Pro budoucí trestní řád se počítá s jinými možnostmi úpravy, např. s pouhým výčtem základních zásad bez vymezování jejich obsahu, popř. s velmi stručným vyjádřením jejich obsahu, přičemž takto vyjádřené zásady by nebyly přímo aplikovatelné, jejich funkce by byla pouze interpretační a legislativní.⁶⁰

Především z pedagogických důvodů existují snahy výčet základních zásad, obsažených v § 2 TŘ, dále systematizovat podle jejich převážného obsahu,⁶¹ resp. podle hledisek významných

⁵⁷ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 57.

⁵⁸ Wintř, J.: *Charakteristické principy práva a právních odvětví*, nepublikovaná rigorózní práce na PFUK, s. 20.

⁵⁹ Ke vztahu trestního řádu a Úmluvy viz: Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 44-46.

⁶⁰ Kratochvíl, J.: *Základní zásady trestního řízení / trestního práva procesního v česko – rakousko – polsko – evropském srovnání*, in: *Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy)*. Sborník č. 41, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008, s. 68.

⁶¹ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 60.

pro výuku trestního práva procesního.⁶² Učebnice trestního práva procesního kolektivu autorů vedeným Císařovou a Fenykem nabízí následující rozlišení:⁶³

- a) obecné zásady (stíhání jen ze zákonných důvodů, spolupráce se zájmovými sdruženími občanů, zásada obhajoby)
- b) zásady zahájení řízení (zásada oficiality, legality, obžalovací)
- c) zásada veřejnosti
- d) zásady dokazování (zásada vyhledávací, zásada bezprostřednosti a ústnosti, presumpce nevinny, volného hodnocení důkazů)
- e) zásada materiální pravdy

Jakékoliv třídění základních zásad podle jejich obsahu, jenž v sobě odráží i určitá stadia řízení, v nichž se má zásada uplatňovat, však nemůže být přesné. Většina zásad se totiž uplatní během celého řízení a jednotlivé zásady spolu úzce souvisí, takže nelze stanovit přesné hranice mezi jednotlivými jejich „typy“. Tak např. zásada presumpce nevinny nachází sice nejvýznamnější uplatnění v průběhu dokazování, zároveň je však zásadou ovládající celý trestní proces a plynou z ní požadavky též na míru informování veřejnosti o probíhajícím řízení ze strany orgánů činných v trestním řízení, na nestrannost soudu nebo na omezení ukládaná obviněnému. Podobně zásada oficiality není jen zásadou ovládající zahájení trestního stíhání, nýbrž zásadou ovládající veškerou činnost a postupy orgánů činných v trestním řízení v průběhu celého řízení. Kromě toho rozlišení na „obecné zásady“ a další zásady je problematické už vzhledem k problematickosti stanovení míry obecnosti jednotlivých zásad.⁶⁴

Z hlediska systematiky této práce jsem se proto rozhodla nedržet se výše uvedenými hledisky třídění a jednotlivým zásadám se věnuji v tomto pořadí:

- a) zásada zákonnosti a s ní související zásada ne bis in idem

⁶² Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 2. přepracované vydání*, C. H. Beck, Praha 2003, s. 106.

⁶³ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 60; k podobnému třídění dospívá též učebnice: Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 2. přepracované vydání*, C. H. Beck, Praha 2003, s. 107.

⁶⁴ Kratochvíl, J.: *Základní zásady trestního řízení / trestního práva procesního v česko - rakousko - polsko - evropském srovnání*, in: *Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy)*. Sborník č. 41, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008, s. 68-69.

- b) zásada presumpce nevinoty a práva na obhajobu, které jsou součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy
- c) zásada volného hodnocení důkazů a zásada materiální pravdy jakožto zásady svým obsahem úzce související se zásadami uvedenými v bodu b)
- d) zásada veřejnosti, bezprostřednosti a ústnosti
- e) zásada oficiality, legality a rychlosti

Až na výjimky je většinu zásad nutno vztáhnout na celé řízení. V trestním řádu je tato skutečnost vyjádřena jednak nadpisem k § 2, který zní „základní zásady řízení“, jednak v některých případech konkretizací osoby, na kterou se zásada, popř. právo, vztahuje. Touto osobou je „osoba, proti níž se vede trestní řízení“ (§ 2 odst. 2, § 2 odst. 13), „osoba, jíž se týkají úkony trestního řízení“ (§ 2 odst. 4) nebo obecně „každý“.

„Trestní řízení“ je v nejširším smyslu vymezeno v § 12 odst. 10 TR jakožto „řízení podle tohoto zákona“, tj. veškeré postupy podle trestního řádu. Tradičně se však rozlišuje předprocesní a procesní stadium, přičemž pouze stadium procesní, počínající přípravným řízením, se považuje za trestní řízení.⁶⁵ Řízení v tomto užším smyslu pak začíná jedním z následujících způsobů: sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3), provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí (§ 12 odst. 10) nebo zahájením trestního stíhání (§ 160).

Oproti trestnímu řádu zákon o přestupcích neobsahuje žádné ustanovení, které by podobně jako § 12 odst. 10 TR stanovilo, že řízením o přestupku se rozumí veškeré postupy podle zákona o přestupcích. Řízením o přestupku je třeba rozumět výhradně postup počínající zahájením řízení o přestupku v souladu s § 67 PřestZ a § 46 SŘ. Přesto není důvodu, proč by se alespoň některé základní zásady neměly uplatnit již pro postupy před zahájením řízení, kterými správní orgán nebo orgán policie prověřují došlá oznámení a připravují podklady pro zahájení řízení (§ 58 an. PřestZ). Tyto postupy, přestože jsou „předprocesní“, svým obsahem odpovídají funkci přípravného řízení podle trestního řádu – rozdílem je pouze, že se zde ještě nehovoří ani o obviněném ani o podezřelém. V průběhu těchto postupů tak mají všechny osoby stejné postavení a stejná práva. Avšak ty povinnosti správního orgánu, které nejsou vázány na vztah vůči specifickému postavení osoby obviněného, se mohou uplatnit již ve

⁶⁵ Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 3. přepracované a doplněné vydání*, C. H. Beck, Praha 2007, s. 514 – 515.

vztahu k postupům před zahájením řízení. Tak tomu bude např. při naplňování zásad zákonnosti, přiměřenosti či oficiality. Proto přestože základní zásady v řízení o přestupcích je třeba vztáhnout v první řadě na samotné řízení, nelze vyloučit, že se některé zásady uplatní též pro „předprocesní“ postupy podle zákona o přestupcích.

V. ZÁSADA ZÁKONNOSTI

V.1. O zásadě obecně

Zásada zákonnosti, resp. zásada řádného zákonného procesu, je první ve výčtu základních zásad trestního řízení v trestním řádu. Na ústavní rovině je zaručena ustanovením čl. 8 odst. 2 Listiny, který stanoví, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Podle Šámala se jedná o nejdůležitější zásadu trestního řízení, nadřazenou i zásadě materiální pravdy, vystihující jeden z cílů trestního procesu. Pokud by tomu tak nebylo, vedlo by důsledné uplatňování zásady materiální pravdy ke snaze docílit zjištění „pravdy“ za každou cenu, tedy i za cenu porušení zákona.⁶⁶ Trestní stíhání je možné provést pouze v souladu se zákonem a v souladu se zákonem musí být i postup příslušných orgánů, jehož cílem je mimo jiné pravdivé skutkové zjištění. Na vztah obou zásad, zásady zákonnosti a zásady materiální pravdy, je však možné pohlížet také tak, že zásada zákonnosti má pomáhat naplňovat zásadu materiální pravdy tím, že bude zajišťovat úplné, všestranné a objektivní objasnění všech skutečností potřebných k posouzení věci.⁶⁷

Podle zásady zákonnosti „nikdo nemůže být stíhán jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví tento zákon“ (§ 2 odst. 1 TŘ). Zásada má vyloučit bezdůvodné stíhání občanů a zaručit, že do práv osob, které jsou důvodně stíhány, nebude zasahováno více, než je nezbytně nutné. Zásada zákonnosti tak navazuje též na čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. V zásadě zákonnosti je tak vyjádřen též požadavek přiměřenosti a zdrženlivosti, vyžadující takový postup příslušných orgánů, který co nejméně zasahuje do základních práv a svobod občanů.

Zásada zákonnosti vyplývá pro správní řízení již z čl. 2 odst. 2 Listiny, zakotvující na ústavní rovině zákonné meze veškeré činnosti veřejné správy. Z čl. 2 odst. 2 Listiny vyplývá, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Zákon je vždy základem činnosti veřejné správy. Veškeré správní akty, ať už

⁶⁶ Viz Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář. I. díl.*, C. H. Beck, Praha 2005, s. 15.

⁶⁷ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 61.

individuální nebo obecné, mohou být vydány pouze orgánem, který k tomu má pravomoc založenou zákonem, a pouze na základě zákona, který musí splňovat minimální kritéria určitosti – působnost a subjekt, který bude jejím nositelem, základní rysy procesu rozhodování, obsah a rozsah zásahů do práv osob nebo stanovení jejich povinností a účel jimi sledovaný.⁶⁸

Pro správní řízení je zásada zákonnosti upravena následovně: správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. (§ 2 odst. 1 SŘ). Postup správního orgánu tak může být upraven nejen zákonem, nýbrž též „ostatními právními předpisy“, ovšem pouze za předpokladu naplnění požadavku priority zákona, vyplývajícího z čl. 2 odst. 2 Listiny. § 2 odst. 3 správního řádu pak zakotvuje zásadu přiměřenosti. Narozdíl od ostatních zásad, které jsou zásadami ovládajícími řízení, zásada zákonnosti se uplatní při jakékoliv činnosti správního orgánu, tj. nikoliv pouze v průběhu správního řízení, resp. řízení o přestupku. Bude se tedy např. vztahovat též na činnost správních orgánů před zahájením řízení o přestupku (§ 58 – 66 PřestZ).

Pro řízení o přestupcích je pak důležitý hmotněprávní i procesněprávní rozměr čl. 2 odst. 2 Listiny, tj. zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege* a zásada řádného zákonného procesu. Jestliže totiž neexistuje zákonný základ pro stanovení určité sankce, pak ani rozhodnutí tuto sankci ukládající nebude zákonné. K tomu Nejvyšší správní soud:

„Existenci správního deliktu může správní orgán konstatovat a za spáchání takového správního deliktu postihnout konkrétní subjekt toliko tehdy, jsou-li jednáním, jež je v rámci správního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu, které se podávají z konkrétní skutkové podstaty obsažené v zákoně; nanejvýš lze přitom připustit doplnění zákonem stanovených podmínek v podzákonném obecně závazném právním předpisu, a to výhradně způsobem nepřekračujícím rámec stanovený zákonem.“⁶⁹

⁶⁸ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009, s. 65-66.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 6 A 173/2002, č. 444/2005 Sb. NSS; Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, a.s., Praha 2006, s. 47.

V trestním řízení je zásada zákonnosti spojována především se splněním zákonných předpokladů trestního stíhání a dále s dodržáním zákonných pravidel ovládajících dokazování.⁷⁰ V následujících dvou podkapitolách se budu věnovat těmto aspektům zásady zákonnosti v řízení o přestupcích.

V.2. Zákonné předpoklady řízení

Podle zákona o přestupcích je možné postupovat v řízení o *přestupcích* – pojem přestupku definuje § 2 PřestZ jako zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákonu o přestupcích nebo v jiném zákonu, nejde-li o jiný správní delikt nebo trestný čin. Přestupek je tak pojem subsidiární k pojmům jiného správního deliktu a trestného činu. V řízení o jiných správních deliktech se bude postupovat podle zvláštních zákonů a obvykle též podle správního řádu, nikoliv podle zákona o přestupcích.

Pro zahájení řízení zákon o přestupcích nestanoví podobná kritéria jako trestní řád v § 160 (nasvědčují-li zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba). Stanoví však, že správní orgán zahájí řízení o přestupku, pokud věc neodloží ani neshledá důvod pro postoupení věci (§ 67 odst. 3). Důvodem obligatorního odložení věci je pak i stav, kdy došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo postoupení věci (§ 66 odst. 3 písm. a)), nebo kdy správní orgán do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě (§ 66 odst. 3 písm. g)).

Podkladem pro zahájení řízení o přestupku může být oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek správního orgánu z jeho vlastní činnosti nebo postoupení od orgánu činného v trestním řízení (§ 67 odst. 2 PřestZ). Pokud jde o oznámení orgánu policie u zákonem vymezených přestupků (§ 58 odst. 2), ukládá zákon orgánu policie provést nezbytná šetření a věc odložit, není-li dáno podezření z přestupku (§ 58 odst. 3 písm. b)).

⁷⁰ Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář. I. díl.*, C. H. Beck, Praha 2005, s. 15-16.

Řízení o přestupcích nelze zahájit nebo v něm pokračovat, jestliže osoba podezřelá z přestupku požívá výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, popř. jde o poslance či senátora, který o projednání přestupku požádal příslušný orgán (komoru Parlamentu) (§ 66 odst. 1 písm. a)); dále jestliže osoba podezřelá v době spáchání přestupku nedovršila patnáctý rok věku nebo trpěla duševní poruchou, pro niž nemohla rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání (§ 66 odst. 1 písm. b)); anebo jestliže osoba podezřelá zemřela před zahájením řízení (§ 66 odst. 1 písm. c)). Stejně tak řízení o přestupcích nelze zahájit nebo v něm pokračovat, je-li tu překážka již probíhajícího řízení nebo věci rozhodnuté ve smyslu § 66 odst. 3 písm. b) – d). Jedná se o okolnosti podobné těm, s kterými trestní řád spojuje nepřípustnost trestního stíhání (§ 11 TR). Jakmile se správní orgán o existenci těchto okolností dozví, je povinen věc odložit, pokud ještě řízení o přestupku nezahájil (§ 66 PřestZ), nebo již zahájené řízení zastavit (§ 76 PřestZ).

Řízení o přestupku rovněž nemůže být zahájeno, popř. musí být zastaveno, jestliže odpovědnost za přestupek zanikla (§ 66 odst. 3 písm. c) a § 76 odst. 1 písm. f) PřestZ). Zánik odpovědnosti za přestupek znamená zánik práva státu na potrestání pachatele. Zánik odpovědnosti za přestupek upravuje § 20 zákona o přestupcích tak, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok nebo vztahuje-li se na něj amnestie. Jestliže správní orgán pokračuje v řízení a vydá rozhodnutí o přestupku, přestože odpovědnost za přestupek zanikla, je takové rozhodnutí nezákonné.⁷¹ To platí i pro rozhodnutí, které sice bylo vydáno v zákonné lhůtě, nenabýlo však v této lhůtě právní moci. Takové rozhodnutí musí být zrušeno a řízení zastaveno.⁷²

V.3. Zásada zákonnosti v průběhu dokazování

Zásada zákonnosti má značný význam v průběhu dokazování. Trestní řád ukládá v této oblasti orgánům činným v trestním řízení řadu omezení. Předně v § 89 odst. 3 stanoví:

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS.

⁷² *Závěr č. 58 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu*, <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnímu-řadu.aspx>.

„Důkaz získaný nezákonným donucením nebo hrozbou takového donucení nesmí být použit v řízení s výjimkou případu, kdy se použije jako důkaz proti osobě, která takového donucení nebo hrozby donucení použila.“

Kromě toho vyplývají omezení z konkrétních ustanovení o provádění některých důkazů. Nezákonným důkazem by se tak stal např. důkaz získaný výpovědí obviněného předstíráním klamavých a nepravdivých okolností (§ 92 odst. 3), důkaz získaný provedením domovní prohlídky, kterou nenařídil soudce / předseda senátu (§ 83), důkaz získaný provedením jiných úkonů po vstupu do obydlí, jiných prostor nebo na pozemek ve smyslu § 83c než těch, které slouží k odstranění naléhavého nebezpečí nebo k předvedení osoby, atp. Pro porušení těchto omezení trestní řád výslovně sankci nepoužitelnosti důkazu neuvádí, lze ji však dovodit:

„Podstatné vady v dokazování vždy povedou právě v důsledku zásady řádného zákonného procesu k tomu, že důkaz bude v důsledku této podstatné vady absolutně neúčinný, a takového důkazu nebude možno vůbec použít.“⁷³

Čl. 6 Úmluvy neřeší otázku přípustnosti důkazů a ponechává ji tak především na vnitrostátní úpravě. ESLP však přezkoumává spravedlivost procesu jako celku, což zahrnuje i posouzení způsobu, jakým byl důkaz získán. Tím se v některých případech dostává k posuzování nezákonnosti důkazů, přičemž často jde tato nezákonnost ruku v ruce s porušením jiného práva zaručeného Úmluvou (např. právo na soukromí v případě nezákonným způsobem získaných obrazových či zvukových materiálů). Sama o sobě skutečnost, že důkaz byl pořízen v rozporu s vnitrostátním právem nebo v rozporu s jinými právy a svobodami zaručenými Úmluvou, však nemusí znamenat porušení práva na spravedlivý proces.

V rozsudcích *Khan v. Spojené království* a *Schenk v. Švýcarsko*⁷⁴ ESLP stanovil dvě hlediska pro posouzení spravedlivosti procesu, v němž byl proti obviněnému použit nepřijatelný důkaz, a to zda měl obviněný v řízení možnost namítat pravost a nezákonnost důkazu a zda byl důkaz rozhodující pro odsouzení pachatele. I v případě, kdy nezákonný důkaz byl rozhodující pro odsouzení pachatele, však může být proces jako celek považován za spravedlivý s ohledem na veřejný zájem, který zde je na odsouzení pachatele závažného trestného činu.

⁷³ Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář. I. díl.*, C. H. Beck, Praha 2005, s. 15.

⁷⁴ Rozsudek *Khan v. Spojené království* ze dne 12. 5. 2000 a rozsudek *Schenk v. Švýcarsko* ze dne 12. 8. 1988.

Co se týče důkazu získaného nezákonným donucením, ESLP v rozsudku *Jalloh v. Německo*⁷⁵ rozlišil několik stupňů donucení. Jednak donucení, spočívající v mučení, které je vždy v rozporu s Úmluvou. Jednak donucení spočívající v jiném úmyslném špatném zacházení, které nedosahuje rozměrů mučení. Takové donucení může i samo o sobě být v rozporu s Úmluvou, mnohem spíše však musí být vázáno na další kritéria, kterými jsou: závažnost údajně spáchaného trestného činu, váha, která je takto získanému důkazu přikládána a procesní záruky, umožňující obviněnému namítat nepřipustnost důkazu v dalším řízení. Těmto kritériím podléhá též posouzení takového donucení, které spočívá v jiném působení na vůli obviněného, než je špatné zacházení. Může jít např. o opakované ukládání pokut pro nesplnění povinnosti vydat určitou listinu, jež by mohla být použita jako usvědčující důkaz. K tomu viz kapitolu VII.3.2.

Zákon o přestupcích obsahuje pouze ochranu proti donucování k výpovědi nebo k doznání (§ 73 odst. 2), aniž by pro takto získané důkazy stanovil sankci nepřipustnosti, jak to činí trestní řád. Nepochybně však i v řízení o přestupcích je třeba přiznat důkazům získaným nezákonným donucením stejné účinky (tj. nepřipustnost), jako v trestním řádu. Zákon o přestupcích rovněž neobsahuje zákaz důkazu výpovědí obviněného předstíráním klamavých a nepravdivých okolností. I tento zákaz tak bude třeba dovodit analogií k trestnímu řádu.

Další podmínky dokazování v řízení o přestupcích vyplývají ze správního řádu (§ 51 an.). Z hlediska práva na obhajobu je významné pravidlo, že o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni (§ 51 odst. 2) a vždy se o nich sepisuje protokol (§ 18 odst. 1). Důkazy získané nebo provedené v rozporu s právními předpisy správní řád výslovně prohlašuje za nepřipustné (§ 51 odst. 1). K důsledkům nezákonného důkazu ve správním řízení se vyjadřoval Nejvyšší správní soud:

„Žalovaný v dané věci nepostupoval v souladu se zákonem, nelze roto provedené „šetření“, které žalovaný vzal za podklad svého rozhodnutí, označit za důkaz. Jeho rozhodnutí potom postrádá přesvědčivé odůvodnění, když [se zakládá pouze] na základě šetření, které nelze za důkaz považovat.“⁷⁶

⁷⁵ Rozsudek *Jalloh v. Německo* ze dne 11. 7. 2006.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. 5 As 38/2004-74; č. 745/2006 Sb. NSS.

Správní rozhodnutí, které se opírá o nezákonné důkazy, je tak třeba posuzovat, jako kdyby tyto důkazy vůbec nebyly provedeny. Zákonnost rozhodnutí pak bude záviset na tom, jestli i bez těchto důkazů bude rozhodnutí dostatečně odůvodněné. Vedle toho si lze představit též závažnější případy nezákonně získaných důkazů, především těch, které byly získány donucením obviněného. Takové důkazy by jakožto podstatné vady řízení mohly i samy o sobě způsobit nezákonnost rozhodnutí.

VI. ZÁSADA NE BIS IN IDEM

VI.1. Obecně o zásadě

Zásada ne bis in idem znamená, že nikdo nemůže být stíhán a potrestán vícekrát za tentýž skutek. Zásada přímo souvisí s překážkou věci rozhodnuté (*impedimentum rei iudicatae*), která nastává nabytím materiální právní moci rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto ve věci. Zásada je vyjádřena v čl. 40 odst. 5 Listiny, v trestním řádu pak nemá místo mezi výčtem základních zásad v § 2, nýbrž je vyjádřena v § 11, který vymezuje případy nepřipustnosti trestního stíhání. Stanoví se zde, že trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž skutek skončilo pravomocným rozsudkem soudu nebo bylo rozhodnutím soudu nebo jiného oprávněného orgánu pravomocně zastaveno, jestliže rozhodnutí nebylo v předepsaném řízení zrušeno (§ 11 odst. 1 písm. f)). To se týká též pravomocného rozhodnutí o schválení narovnání (§ 11 odst. 1 písm. g)) a pravomocného rozhodnutí o postoupení věci (§ 11 odst. 1 písm. h)).

Trestní řád výslovně váže probíhající řízení, pravomocný rozsudek nebo pravomocné zastavení trestního stíhání ke konkrétní osobě, takže nebude v rozporu se zásadou ne bis in idem, jestliže např. pro skutek, pro který již byl někdo pravomocně odsouzen, bude stíhána jiná osoba. Trestní řád dále mluví o „pravomocném zastavení trestního stíhání“, takže pokud dojde k usnesení o odložení věci nebo k odevzdání věci ještě před zahájením trestního stíhání, nebrání tyto skutečnosti tomu, aby později byla tatáž osoba ohledně téhož skutku stíhána. Naopak pokud již trestní stíhání určité osoby bylo zahájeno a poté skončilo pravomocným rozhodnutím o zastavení trestního stíhání nebo postoupením věci, nelze je později u stejné osoby pro stejný skutek zahájit znovu.

Pro řízení o přestupcích je zásada ne bis in idem obsažena v ustanovení o odložení věci (§ 66 PřestZ). Správní orgán věc obligatorně odloží, jestliže o skutku se koná trestní stíhání nebo řízení u jiného příslušného správního orgánu (§ 66 odst. 3 písm. b)), nebo jestliže o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení anebo v blokovém řízení (§ 66 odst. 3 písm. c)). Odložení věci zásadně předchází zahájení řízení o přestupku, takže zásady zde stanovené mají podobný význam jako případy nepřipustnosti trestního stíhání, vyjádřené v § 11 TR. Zatímco však § 11 TR stanoví nejen,

že trestní stíhání v daných případech nelze zahájit, nýbrž též že v něm nelze pokračovat a musí být zastaveno, § 66 PřestZ stanoví pouze, že věc musí být odložena, tj. řízení nelze zahájit. Jestliže řízení bude navzdory tomuto ustanovení zahájeno, např. protože správní orgán o překážce již existujícího rozhodnutí nevěděl, bude se postupovat podle § 76 PřestZ o zastavení řízení. Zde se v souvislosti se zásadou *ne bis in idem* stanoví, že správní orgán řízení o přestupku zastaví v případě, kdy o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení nebo kdy za přestupek již byla uložena bloková pokuta (§ 76 odst. 1 písm. g) a h)).

VI.2. Totožnost skutku

Pro uplatnění zásady *ne bis in idem* je zásadní pojem totožnosti skutku, jenž nesplývá s totožností právní kvalifikací skutku. Zákon o přestupcích ani správní řád samostatnou definicí pojmu skutek neobsahují, bude proto třeba vycházet z trestního práva.⁷⁷ Podle terminologie trestního práva se skutkem rozumí určitá událost ve vnějším světě, spočívající v jednání člověka (či jeho opomenutí), přičemž rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Následkem se rozumí konkrétní následek, tj. porušení individuálního objektu trestného činu v jeho konkrétní podobě. Konkrétní následek spojuje dílčí akty do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky.⁷⁸ Jednání a následek jsou pak rozhodující pro právní kvalifikaci skutku.

Z hlediska trestního řízení bude rozhodující, jak je skutek vymezen v příslušném aktu orgánu činného v trestním řízení, např. v záznamu o sdělení obvinění, v obžalobě, v rozsudku, v usnesení o zastavení trestního stíhání apod. Jde přitom o popis skutkových okolností, nikoliv o jejich právní posouzení. Právní teorie a praxe nechápe totožnost skutku jako naprostou shodu mezi skutkovými okolnostmi popsány v žalobním návrhu a výrokem soudu. Postačí shoda mezi podstatnými skutkovými okolnostmi, přičemž soud může a musí přihlížet i k těm změnám skutkového stavu, k nimž došlo při soudním projednávání věci.⁷⁹

⁷⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn. 2 As 30/2007-58.

⁷⁸ Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: *Trestní právo hmotné - I. Obecná část, 4. přepracované vydání*, ASPI, Praha 2003, s. 248-249.

⁷⁹ *Ibid.*

Pro ukončení skutku jednoho a počátek skutku nového má rozhodující význam okamžik sdělení obvinění. Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání jako nový skutek. Pokračování v trestném činu se v trestním právu hmotném považuje za jeden skutek (§ 89 odst. 3 TZ), naopak trestní řád rozumí skutkem též dílčí útok pokračujícího trestného činu (§ 12 odst. 12 TR).

VI.3. Zásada ne bis in idem ve správním trestání

Ve správním trestání budou pro totožnost skutku platit obdobná pravidla jako v trestním právu. Jednání způsobující určitý následek ve vnějším světě tak může mít v návaznosti na další výše uvedená kritéria znaky jednoho správního deliktu, ale také dvou či i více správních deliktů (jednočinný souběh), anebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu.⁸⁰ Pro jednočinný a vícečinný souběh, jedná-li se o přestupky, které je příslušný projednávat též orgán, stanoví zákon o přestupcích povinnost vést společné řízení (§ 57 odst. 1 PřestZ) a uložit trest podle zásady absorpční (§ 12 odst. 2 PřestZ). Totéž dovozují soudy pomocí analogie pro jiné správní delikty, jestliže je možné vést společné řízení.⁸¹ Pokud společné řízení vést nelze – jedná se např. o současné naplnění skutkové podstaty přestupku a jiného správního deliktu nebo o dva správní delikty, k jejichž projednání jsou příslušné různé správní orgány podle různých právních předpisů -, bude pachatel potrestán dvakrát za jeden skutek, aniž by došlo k porušení zásady ne bis in idem. Vrchní soud v Praze se k této problematice vyjádřil následovně:

„Není vyloučen souběžný postih dvěma správními orgány za totéž jednání, naplňující znaky skutkových podstat dvou správních deliktů podle dvou správních předpisů, jestliže o postihu mají podle zákona rozhodovat dva odlišné správní orgány. Je věcí zákonodárce, aby – má-li za to, že takové trestání, jevící se jako dvojí postih téhož, je věcně nevhodné – právní úpravu změnil.“⁸²

Pokud by však šlo o správní delikty, které představují trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, pak je třeba zkoumat, zda zdánlivě různá porušení zákona nepředstavují ve

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn. 2 As 30/2007-58.

⁸¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004.

⁸² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/95; viz též Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, a.s., Praha 2006, s. 589-590.

skutečnosti stejné, resp. z podstatné části se překrývající skutkové podstaty. V tom případě by totiž mohlo jít o porušení zásady ne bis in idem (viz níže).

Jedním z předpokladů dodržování zásady ne bis in idem je dostatečná konkretizace údajů v rozhodnutí o přestupku – výrok rozhodnutí musí obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, popř. i další skutečnosti nad rámec ustanovení § 77 PřestZ:

„V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů v popisu skutku, uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobností je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu.“⁸³

Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku rozhodnutí, jedná se o podstatnou vadu řízení.⁸⁴

V případě, kdy jedním skutkem je současně naplněna skutková podstata přestupku a disciplinárního správního deliktu, pak správní orgán řízení o přestupku nezahájí, popř. je zastaví, jestliže se opatření uložené v disciplinárním řízení považuje za dostačující (§ 66 odst. 3 písm. d) a § 76 odst. 1 písm. ch) PřestZ). Pokud by se opatření nejevilo za dostačující a správní orgán rozhodl o přestupku, přihlédně k trestu uloženému v disciplinárním řízení při stanovení druhu a výše sankce za přestupek (§ 12 odst. 1 PřestZ).

Pokud jde o jiná opatření donucující povahy, kterými disponuje veřejná správa, tato opatření se uplatňují paralelně vedle správního trestání. Jedná se např. bezprostřední zásahy, zákaz určité činnosti, vyloučení věci z užívání, zastavení provozu, zrušení, pozastavení, omezení vydaných povolení, rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby, vyslovení zákazu pobytu

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. 4 As 62 / 2007-63.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS.

cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností.⁸⁵ Jestliže na tyto mimotrestní způsoby donucení navazuje správní řízení o uložení trestní sankce, nelze se v takovém případě odvolávat na zásadu *ne bis in idem*.

VI.4. Zásada *ne bis in idem* v judikatuře ESLP

Úmluva obsahuje zásadu *ne bis in idem* v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7. Zásada v českém překladu zní:

„Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“

Tato zásada se vztahuje na všechny trestné činy, které jsou trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Úmluvy, tj. v českém právu především na přestupky.

Judikatura ESLP není jednotná v otázce, zda se zásada *ne bis in idem*, formulovaná v Protokolu č. 7, týká skutku ve smyslu skutkových okolností trestného činu, nebo skutku ve smyslu jeho právní kvalifikace. V rozsudku *Gradinger v. Rakousko*⁸⁶ se ESLP vyslovil pro první z nabízených možností a vyslovil porušení zásady *ne bis in idem* v případě, kdy byl stěžovatel odsouzen za přestupek i za trestný čin pro totéž jednání, přestože šlo v obou případech o jinou právní kvalifikaci skutku. Tohoto výkladu se držela též Komise ve věci *Marte a Achberger v. Rakousko*.⁸⁷

Opačný názor posléze zaujal ESLP ve věci *Oliviera v. Švýcarsko*⁸⁸ a *Ponsetti a Chesnel v. Francie*,⁸⁹ když vycházel z přesného znění čl. 4 odst. 1 Protokolu, které nemluví o „stejném porušení zákona“, nýbrž o souzení a potrestání „znovu“ za porušení zákona, pro které již stěžovatel byl konečným rozhodnutím osvobozen nebo odsouzen. Z toho ESLP dovodil, že

⁸⁵ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009, s. 445.

⁸⁶ Rozsudek *Gradinger v. Rakousko* ze dne 23. 10. 1995.

⁸⁷ Rozsudek *Marte a Achberger v. Rakousko* ze dne 5. 3. 1998.

⁸⁸ Rozsudek *Oliviera v. Švýcarsko* ze dne 30. 7. 1998.

⁸⁹ Rozsudek *Ponsetti a Chesnel v. Francie* ze dne 30. 5. 2000.

toto doslovné znění jednoznačně odkazuje na právní kvalifikaci skutku, nikoliv na skutek samotný.

V dalších rozsudcích (*Fischer v. Rakousko*,⁹⁰ *Sailer v. Rakousko*,⁹¹ *W. F. versus Rakousko*⁹²) se ESLP zčásti vrátil k názoru obsaženém v rozsudku *Gradinger v. Rakousko*, přitom však zůstal u doslovné interpretace znění čl. 4 Protokolu č. 7. V rozsudku *Fischer v. Rakousko* a *Sailer v. Rakousko* ESLP odůvodnil svůj názor následovně:

„Soud poznamenává, že znění článku 4 Protokolu č. 7 nemluví o ‚stejném porušení zákona (the same offence)‘, nýbrž o souzení a potrestání ‚znovu (again)‘ za porušení zákona, pro které již stěžovatel byl konečným rozhodnutím osvobozen nebo odsouzen. Zatímco tedy pouhá skutečnost, že jediný čin (single act) představuje více než jedno porušení zákona (offence), vskutku není s tímto článkem v rozporu, Soud se nesmí omezit na zjištění, že stěžovatel byl na základě jednoho činu souzen nebo potrestán za nominálně různá porušení zákona. Poznamenává, stejně jako rakouský Ústavní soud, že existují případy, kdy jeden čin na první pohled zdánlivě představuje více než jedno porušení zákona, avšak bližší zkoumání ukazuje, že by mělo být stíháno pouze jedno porušení, protože zahrnuje všechny znaky nebezpečného jednání obsažené v ostatních (...). Zřejmým příkladem by byl čin, který představuje dvě porušení zákona, z nichž jedno má přesně stejné znaky jako druhé, plus jeden navíc. Mohou existovat další případy, kdy se porušení zákona překrývají pouze mírně. Když jsou tedy různá porušení zákona, jež se zakládají na jednom činu, stíhána po sobě, jedno po konečném rozhodnutí o druhém, Soud musí posoudit, zda tato porušení mají či nemají stejnou skutkovou podstatu.“⁹³

ESLP tedy v těchto rozhodnutích nenechává zcela bez významu právní kvalifikaci skutku; stanoví však, že dvě zdánlivě různé právní kvalifikace téhož činu mohou ve skutečnosti představovat stejnou skutkovou podstatu, resp. obě porušené skutkové podstaty se mohou z podstatné části překrývat, takže čin, za který byl pachatel již jednou odsouzen, zahrnuje

⁹⁰ Rozsudek *F. v. Rakousko* ze dne 29. 5. 2001.

⁹¹ Rozsudek *Sailer v. Rakousko* ze dne 6. 6. 2001.

⁹² Rozsudek *W. F. v. Rakousko* ze dne 30. 5. 2002.

⁹³ *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva* č. 5/2002, s. 265 an.; Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, a.s., Praha 2006, s. 40.

všechny znaky skutkové podstaty, pro jejíž porušení by měl být trestán znovu. V takovém případě by nové potrestání bylo v rozporu s čl. 4 Protokolu č. 7.

VI.5. Zásada ne bis in idem v judikatuře Nejvyššího soudu

Až donedávna se vycházelo z výkladu, že nové trestní stíhání osoby, která již byla pro určitý skutek správně potrestána, je možné.⁹⁴ Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. II Tdo 738/2003 zaujal nový postoj. Rozhodnutí vychází z rozsudku ESLP Gradinger v. Rakousko, ze kterého jednoznačně plyne, že z hlediska zásady ne bis in idem je rozhodující skutek samotný a nikoliv jeho právní kvalifikace. Rozhodnutí v souvislosti s tímto rozsudkem ESLP přiznává aplikaci zásady ne bis in idem ve smyslu Úmluvy nový dosah a stanoví, že zásada se uplatní též v těchto čtyřech situacích:

- „- Osobu, jejíž trestní stíhání pro určitý čin již meritorně skončilo (osvobozením nebo odsouzením), není možné pro týž čin znovu trestně stíhat a potrestat, a to bez ohledu na to, zda je v daném činu nově spatřován stejný trestný čin jako v dřívějším trestním řízení nebo jiný trestný čin,
- proti osobě, jejíž trestní stíhání pro určitý čin již meritorně skončilo (osvobozením nebo odsouzením), není možné pro týž čin vést přestupkové řízení a postihnout jí za takový čin znovu a tentokrát jej kvalifikovat jako přestupek, zatímco předtím byl takový čin kvalifikován jako trestný čin,
- proti osobě, jejíž přestupkové řízení před příslušným správním orgánem pro určitý čin již skončilo meritorním rozhodnutím (osvobozením nebo odsouzením), nelze vést další přestupkové řízení pro týž čin a znovu jí za něj postihnout, byť by tento čin byl po právní stránce kvalifikován jako jiný přestupek než v prvním případě,
- osobu, jejíž přestupkové řízení pro určitý čin již meritorně skončilo rozhodnutím příslušného správního orgánu (osvobozením nebo odsouzením), není možné pro týž čin trestně stíhat a odsoudit jí, byť by byl nově tento čin kvalifikován jako trestný čin, zatímco v již skončeném přestupkovém řízení byl kvalifikován jako přestupek.“

⁹⁴ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009, s. 446.

Pro české právo bude významný především poslední bod uvedeného výčtu. Zatímco první tři situace vnitrostátní právo řeší, pro vztah přestupek - trestný čin, kde vnitrostátní právo zásadu *ne bis in idem* výslovně nezakotvuje, se nabízí použít přímo ustanovení Úmluvy, kterou je Česká republika vázána a které je *self-executive*. Podle zásady *ne bis in idem* ve smyslu Úmluvy pak bude v případě, kdy existuje pravomocné rozhodnutí o přestupku, možné zahájit trestní stíhání až poté, co bylo pravomocné rozhodnutí o přestupku předepsaným způsobem zrušeno.

Stejným způsobem rozhodl Nejvyšší soud též v rozhodnutí ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. 5 Tdo 527/2008. Dosah, který Nejvyšší soud zásadě *ne bis in idem* v těchto rozhodnutích přisuzuje, je však širší, než jaký vyplývá z novější judikatury ESLP, která zohledňuje též právní kvalifikaci skutku. Z toho důvodu ani judikatura Nejvyššího soudu není jednotná. V rozhodnutí ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. 6 Tdo 986/2007 Nejvyšší soud uvedl, že:

„... ač orgány činné v trestním řízení v České republice při posuzování překážky ‚ne bis in idem‘ vycházejí z totožnosti skutku [§ 11 odst. 1 písm. f) až h) tr. ř.] chápané jako totožnosti rozhodných skutkových okolností určitého činu, tak ustanovení článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě nezakazuje opětovné stíhání a odsouzení pro tentýž skutek, ale pro tentýž (trestný čin), což svědčí pro názor, podle něhož je podstatná i totožnost právní kvalifikace určitého činu trestněprávní povahy, jak ostatně již Nejvyšší soud vícekrát uvedl (např. v usnesení ze dne 25. 5. 2006, sp. zn. 6 Tdo 514/2006, ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 3 Tdo 161/2006, a ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. 5 Tdo 223/2007). Takový výklad odpovídá judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ‚Evropský soud‘), který v jednotlivých svých rozhodnutích nepovažuje samotné dvojí stíhání a odsouzení pro tentýž skutek (v jeho obvyklém pojetí užívaném v České republice) za porušení článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, a to v případech, jestliže jde o stíhání a odsouzení pro takové odlišně právně kvalifikované činy, které mají rozdílné podstatné znaky skutkových podstat.“

Podle tohoto rozhodnutí bude aplikace zásady *ne bis in idem* ve smyslu Úmluvy v českém právu ve vztahu přestupek – trestný čin přímo aplikovatelná, její dosah však bude odpovídat pojetí zásady *ne bis in idem* v judikatuře ESLP:

„Proto nikoliv každé pravomocné rozhodnutí o přestupku vytváří překážku věci rozhodnuté pro trestní stíhání ohledně trestného činu spáchaného na tomtéž skutkovém základě. Přímá aplikace ustanovení článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o zákazu dvojího trestání je v konkrétním případě závislá na tom, zda v přestupkovém řízení bylo rozhodnuto o tomtéž skutku, a zda se jednalo o činy se stejnými rozhodnými znaky skutkové podstaty.“

VI.6. Ne bis in idem v evropském právu

Zásada *ne bis in idem* je řešena i v rámci evropského práva, a to v rámci konkurence jurisdikcí na horizontální úrovni, tj. pro případy, kdy u jednoho skutku totiž může být dána působnost trestních zákonů i několika států najednou, přičemž každý z dotčených států bude mít zájem na potrestání pachatele. Zákaz trestního stíhání v již jiným členským státem rozhodnuté věci zakotvila Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985; k zabránění souběžného trestního stíhání v několika státech pak směřuje tzv. Zelená kniha o kompetenčních konfliktech a zásadě *ne bis in idem* v trestním řízení.⁹⁵ Tyto dokumenty se však týkají ryze soudního, nikoliv správního trestání.

⁹⁵ Blíže k této problematice viz: Gřivna, T.: *Zásada „ne bis in idem“ v evropském právu*, Trestněprávní revue č. 5/2006, s. 133-137, a Prouza, D.: *Zásada „ne bis in idem“ v českém trestním procesu ve světle Zelené knihy o konfliktech jurisdikce a zásadě ne bis in idem v trestním řízení*, Trestněprávní revue č. 6/2006, s. 163-170.

VII. PRESUMPCE NEVINY

VII.1. Obecně o presumpci nevin

Zásada presumpce nevin je zakotvena jak v Úmluvě jakožto součást práva na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 2), tak v Listině (čl. 40 odst. 1), v trestním řádu (§ 2 odst. 2) i v zákoně o přestupcích (§ 73 odst. 1). V trestním řádu je presumpce nevin vyjádřena negativně, totiž jakožto zákaz presumpce viny: Dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen. Tato formulace vyznívá slaběji v porovnání s čl. 40 odst. 1 Listiny, který stanoví, že každý, proti němuž je vedeno řízení, „je považován za nevinného“, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena. Formulace v zákonu o přestupcích se více podobá znění v Listině: Na obviněného z přestupku „se hledí, jako by byl nevinný“, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím.

Ze všech formulací je zřejmé, že zásada presumpce nevin je pevně ohraničená vydáním odsuzujícího rozsudku, resp. vyslovením viny v pravomocném rozhodnutí správního orgánu. Právě tak se ve všech případech váže na osobu, proti níž se vede trestní řízení, resp. na obviněného z přestupku. Presumpce nevin se tak uplatní teprve od okamžiku, kdy je zahájeno trestní řízení vůči konkrétní osobě, přičemž tento okamžik je okamžikem zahájení trestního stíhání (§ 160 TR), resp. se uplatní od okamžiku, kdy se konkrétní osoba stala obviněným z přestupku, přičemž tento okamžik spadá v jedno s okamžikem zahájení řízení o přestupku (§ 73 odst. 1 PřestZ). Zásada presumpce nevin je tak z hlediska časového vázána na průběh trestního řízení, resp. řízení o přestupku.

Podobně je tomu v případě Úmluvy, která stanoví, že každý, kdo byl obviněn z trestného činu, bude považován za nevinného, dokud jeho vina nebude prokázána zákonným způsobem. Protože však presumpce nevin má dva hlavní aspekty, zaprvé je pravidlem zacházení s obviněným, zadruhé je pravidlem ovládajícím dokazování, a ESLP se zabýval častěji presumpcí nevin v prvním z obou aspektů,⁹⁶ uznává ESLP i přes výslovné znění čl. 6 odst. 2 uplatnění presumpce nevin již před nebo naopak po samotném řízení. Tento názor uvedla Komise ve věci *Sekanina v. Rakousko*:

⁹⁶ Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002, s. 176.

„Navzdory znění článku 6 odst. 2, který zaručuje presumpci nevině každému, kdo je obviněn z trestného činu, toto ustanovení se vždy vykládalo tak, že se aplikuje též na situace, kdy dotčená osoba ještě nebyla nebo již nebyla obviněna z trestného činu. Kromě toho presumpce nevině zavazuje nejen trestní soud, který rozhoduje o vině, ale též jiné orgány, včetně jiných soudů než těch, které rozhodují o trestní obžalobě.“⁹⁷

Toto stanovisko Komise souvisí s tím, že ESLP posuzuje stížnosti nejen v úzkém smyslu zásady presumpce nevině podle čl. 6 odst. 2, nýbrž posuzuje věc vždy s ohledem na spravedlivost procesu jako celku.

Podle ESLP presumpce nevině zavazuje nejen trestní soud, který rozhoduje o vině, ale též jiné orgány, včetně jiných soudů než těch, které rozhodují o trestní obžalobě.⁹⁸ „Jiným orgánem“ může být např. ministr vnitra nebo funkcionáři policie, vyjadřující se na tiskové konferenci o něčí vině.⁹⁹ Právě tak může jít o znalce, který byl ustanovený soudem, a který se v rozporu se svým posláním vyjadřuje k vině obviněného.¹⁰⁰

Presumpce nevině ve smyslu Úmluvy se liší od českého práva také tím, že její formulace je univerzálnější, neboť za ukončení období, v němž se presumuje nevině, považuje okamžik „prokázání viny zákonným způsobem“. Tato formulace umožňuje, aby vina byla vyslovena nejen rozsudkem v soudním řízení, ale také uznáním viny v rámci *plea bargaining*, které znají některé evropské právní řády, popř. pravomocným rozhodnutím jiného orgánu než soudu, totiž správního orgánu, jenž rozhoduje o trestním obvinění.¹⁰¹

V přestupkovém řízení se presumpce nevině váže na osobu obviněného, uplatní se tedy od okamžiku, kdy se určitá osoba stane obviněným, což je okamžik, kdy správní orgán učinil vůči obviněnému z přestupku první procesní úkon (např. oznámení o zahájení řízení o přestupku, předvolání, vydání příkazu v příkazním řízení). Rozhodnutím, které při nabytí právní moci ukončuje období, v němž se uplatní presumpce nevině, pak může být v řízení o

⁹⁷ Zpráva Komise k rozsudku Sekanina v. Rakousko ze dne 25. 8. 1993, § 30; Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002, s. 177.

⁹⁸ Zpráva u rozsudku Sekanina v. Rakousko ze dne 25. 8. 1993, § 30.

⁹⁹ Rozsudek *Allenet de Ribemont v. Francie* ze dne 10. 2. 1995, § 36, 38 a 41.

¹⁰⁰ Rozsudek *Bernard v. Francie* ze dne 23. 4. 1998.

¹⁰¹ Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002, s. 175.

přestupcích rozhodnutí ve standardním řízení (§ 76 a 77 PřestZ) a rozhodnutí v odvolacím řízení (§ 81 PřestZ), smír (§ 78 PřestZ), uložení pokuty v blokovém řízení (§ 84 PřestZ), nebo vydání příkazu v příkazním řízení (§ 87 PřestZ).

V blokovém a příkazním řízení je uplatnění presumpce nevinou problematické. V blokovém řízení okamžik zahájení řízení, jímž je uložení pokuty, kterou je obviněný ochoten zaplatit, spadá v jedno s okamžikem vydání pravomocného rozhodnutí. Presumpce nevinou se zde proto vůbec neuplatní. Předpokladem samotného zahájení řízení je souhlas obviněného s pokutou a pokutu lze uložit až po spolehlivém zjištění přestupku, takže podmínky spravedlivého procesu v nejširším slova smyslu jsou splněny i bez uplatnění presumpce nevinou během řízení. U příkazního řízení se skýtá prostor pro uplatnění presumpce nevinou v patnáctidenním období mezi zahájením řízení vydáním příkazu a nabytím právní moci příkazu. I zde může být příkaz vydán až po spolehlivém zjištění přestupku, toto „spolehlivé zjištění“ však lze přezkoumat v navazujícím řízení, jestliže obviněný podal odpor. Na obě formy zkráceného řízení o přestupku je možné pohlížet také tak, že zájem na efektivitě (který sdílí stát i obviněný) je větší než zájem na dodržování všech základních zásad, uplatňujících se jinak v trestním, resp. přestupkovém řízení. Podobná situace je ostatně i ve zkráceném trestním řízení (§ 179a an., § 314b an. TŘ), kde je však vzhledem k četnosti případů rozhodovaných ve zkráceném řízení tento snížený zájem na dodržování základních zásad kritizován.¹⁰²

Jak již bylo zmíněno, presumpce nevinou má více aspektů, přičemž za významnější se obecně považuje aspekt týkající se dokazování. Presumpce nevinou má však význam též v průběhu celého řízení.

VII.2. Presumpce nevinou v průběhu řízení

VII.2.1. Požadavek nestrannosti

Presumpce nevinou zaručuje obviněnému, že na něj bude po celé řízení pohlíženo jako na nevinného. Tím, kdo je touto zásadou zavázán, jsou v trestním řízení orgány činné v trestním

¹⁰² Novotný, O.: *Je naše trestní právo procesní v krizi?*, Trestní právo č. 7-8/2006, s. 28-31.

řízení, v přestupkovém řízení správní orgány, které přestupek projednávají (k širšímu pojetí této otázky v judikatuře ESLP viz výše).

Během celého řízení předpokládá zásada presumpce nevinu především nestrannost orgánu činného v trestním řízení, resp. správního orgánu. Požadavek nestrannosti je obecným principem uplatňujícím se při činnosti soudů (čl. 82 odst. 1 Ústavy). Soudce má přistupovat k věci nepodjatě a nestranně a v tomto duchu celé řízení vést. Soudce se rovněž má před rozhodnutím o vině zdržet jakýchkoliv projevů, které by se mohly vykládat za výraz jeho přesvědčení o vině obviněného a posléze rozhodnout o vině (výhradně) podle toho, zda byla zákonným způsobem prokázána. Pro správní orgány princip nestrannosti upravuje § 7 odst. 1 věta druhá správního řádu, podle které správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Nestrannost správního orgánu vyžaduje rovněž zásada, podle které správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 SŘ).

Zamezení prosazování individuálních zájmů při vedení řízení a rozhodování sleduje institut podjatosti. Správní řád v § 14 upravuje vyloučení pro podjatost každé osoby, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu. Podjatá je taková osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Bez ohledu na podjatost je vyloučena též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci v jiném stupni.

VII.2.2. Presumpce nevinu a informování veřejnosti

Trestní řád v § 8a zakotvuje povinnost orgánů činných v trestním řízení informovat o své činnosti veřejnost skrze sdělovací prostředky. Tato povinnost je omezena třemi kritérii: nesmí být ohroženo objasnění skutečností důležitých pro posouzení věci; o osobách, které mají účast v trestním řízení, nesmí být zveřejňovány údaje, které s řízením přímo nesouvisí; nesmí být

porušena presumpce nevinoty. Přes tato omezení není jednoznačné, jaká je přesně míra povinnosti informovat veřejnost a na toto téma se vedou časté diskuse.¹⁰³

Otázkou zveřejňování informací o trestním řízení v souvislosti s presumpcí nevinoty se též opakovaně zabýval ESLP. Rozhodnutí Komise ve věci *P. Krause v. Švýcarsko* uvádí, že z principu presumpce nevinoty:

„... nevyplývá, že orgány státu nesmějí informovat veřejnost o probíhajícím trestním vyšetřování. Neporušují čl. 6 odst. 2, když prohlásí, že existuje podezření, že určitá osoba byla zatčena, že se přiznala, atd. Co je nepřijatelné, to je formální prohlášení, že osoba je vinná.“¹⁰⁴

ESLP zdůraznil důležitost volby slov úředními osobami při jejich prohlášeních předtím, než byla určitá osoba souzena a shledána vinnou ze spáchání konkrétního trestného činu.¹⁰⁵ Avšak pouhé svolání tiskové konference v souvislosti s obviněním určitých osob, při nichž je novinářům dovoleno fotografovat obviněné spolu s doličnými předměty, aniž by úřední osoby na tiskové konferenci učinily nějaká prohlášení, ESLP za porušení presumpce nevinoty nepovažoval.¹⁰⁶

Otázka porušení presumpce nevinoty vyvstává často v souvislosti s odůvodněními rozhodnutí o vzetí obviněného do vazby a s odůvodněními rozhodnutí o náhradě za zákonnou vazbu. Jestliže taková odůvodnění tvrdí, že obviněný trestný čin ve skutečnosti spáchal (ačkoliv např. nemohl být odsouzen pro nedostatek důkazů), jde o porušení presumpce nevinoty. ESLP konstantně judikuje, že:

„... presumpce nevinoty bude porušena, jestliže soudní rozhodnutí nebo prohlášení úřední osoby o osobě obviněné z trestného činu odráží názor, že je tato osoba vinná, předtím než byla její vina prokázána zákonným způsobem. I při absenci

¹⁰³ Viz např. Kučera, P.: *Vliv veřejného mínění na trestní řízení*, in: *Trestní právo*, č. 9/2007, s. 3-5.

¹⁰⁴ Rozhodnutí Komise *P. Krause v. Švýcarsko* z 3. 10. 1978; Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002, s. 177.

¹⁰⁵ Rozsudek *Daktaras v. Litva* ze dne 10. 10. 2000.

¹⁰⁶ Rozsudek *Yesilirmak v. Turecko* ze dne 28. 6. 2005.

formálního nálezu postačí, že existuje nějaké odůvodnění naznačující, že soud nebo úřední osoba pokládá obviněného za vinného.¹⁰⁷

VII.2.3. Omezení ukládaná obviněnému

Podle učebnice trestního práva procesního ze zásady presumpce nevinu vyplývá též, že během trestního řízení mohou být obviněnému ukládána jen taková omezení, která jsou zcela nezbytná, aby bylo dosaženo účelu trestního řízení.¹⁰⁸ Tento požadavek je v podstatě vyjádřením zásady přiměřenosti, která byla již zmíněna v souvislosti se zásadou zákonnosti. Omezením se rozumí především zásah do základních lidských práv obviněného, typicky jde o omezení osobní svobody. V trestním řízení je nejzásadnějším omezením tohoto typu institut vzetí obviněného do vazby. Trestní řád obsahuje přesně stanovené podmínky vzetí do vazby, zatímco ESLP požaduje splnění kritéria proporcionality.¹⁰⁹

Zákon o přestupcích v zásadě nepřipouští omezení osobní svobody obviněného. Omezení osobní svobody však připouští správní řád, podle kterého může být účastník nebo svědek, který se bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů nedostaví na předvolání, na základě usnesení správního orgánu předveden (§ 60 SŘ). Otázka, zda může být podle tohoto ustanovení předveden obviněný, je však sporná. Ústní jednání je v řízení o přestupcích povinné právě z důvodu ochrany práv obviněného. Ustanovení § 74 odst. 1 lze vykládat tak, že přítomnost při ústním jednání je právem obviněného (a tedy, a contrario, nejde o povinnost obviněného). Jestliže se obviněný nedostaví, pouze nevyužívá svého práva, které je v širším smyslu součástí jeho práva na obhajobu (viz kap. VIII.). Správní orgán tedy nemůže vydat usnesení o předvedení obviněného, protože ustanovení § 74 odst. 1 PřestZ je speciální k ustanovení § 59 SŘ, který stanoví povinnost předvolaného dostavit se včas na určené místo, resp. řádně a včas se omluvit. Na druhou stranu § 74 odst. 1 PřestZ výslovně o právu obviněného nemluví. Kromě toho v přítomnosti obviněného při jednání lze spatřovat podmínku rovnováhy celého procesu, napomáhající naplnění jeho cíle, kterým je zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností (viz kap. X.1.). To je také důvod, proč je

¹⁰⁷ Rozsudek Deweer v. Begie ze dne 27. 2. 1980, § 56, rozsudek Minelli v. Švýcarsko ze dne 25. 3. 1983, § 27, rozsudek Allenet de Ribemont v. Francie ze dne 10. 2. 1995, § 35-36; viz též Čapek, J.: *Presumpce nevinu ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva*, Trestní právo č. 10/2008, s. 35-39.

¹⁰⁸ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní*, Linde Praha, Praha 2006, s. 78.

¹⁰⁹ Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002, s. 180.

v trestním řízení účast obžalovaného obligatorní podmínkou v řízení před soudem (ačkoliv i toto pravidlo připouští výjimky, viz níže). Z tohoto stanoviska zřejmě vychází názor vyjádřený autory publikace „Přestupkové řízení“,¹¹⁰ který se k nepřítomnosti obviněného při ústním jednání staví následovně:

„Pro průběh ústního jednání v řízení o přestupcích se dodržují tyto zásady a zvyklosti: (...) Nedostaví-li se obviněný, příp. i svědci, kteří byli k ústnímu jednání předvoláni, poradí se předsedající se členy komise, která rozhodne, jaké opatření bude učiněno. V úvahu přichází:

- a) jednání se odročí a obviněný, jakož i svědci budou znovu předvoláni,
- b) svědci budou vyslechnuti, jednání se pak odročí a obviněný bude znovu předvolán,
- c) obviněnému nebo svědkovi, který se bez omluvy nedostavil, bude uložena pořádková pokuta pro nedostavení se [§ 62 odst. 1 písm. a) spr. řádu],
- d) jednání se odročí a nařídí se předvedení obviněného policií k novému ústnímu jednání (předvedení je možné již po prvním neúspěšném předvolání). To platí i pro zajištění přítomnosti svědka,
- e) i přes nedostavení se obviněného a příp. i svědka bude provedeno ústní jednání a o věci bude rozhodnuto (§ 74 odst. 1 přest. zák.). Tento postup je možný jen tehdy, když se obviněný nedostavil, řádně se neomluvil, jeho vina je řádně prokázána a tím účast obviněného není při řízení nutná.“¹¹¹

Autoři publikace tak k možnosti projednání přestupku bez přítomnosti obviněného přidávají ještě jednu podmínku, výslovně neobsaženou v § 74 odst. 1 PřestZ, totiž že účast obviněného při jednání není nutná vzhledem k tomu, že jeho vina je jednoznačně prokázána. To odpovídá ustanovení trestního řádu, které řeší možnost provedení hlavního líčení bez přítomnosti obžalovaného (§ 202 TŘ). V nepřítomnosti obžalovaného se může hlavní líčení provést, při splnění dalších podmínek, jestliže soud má za to, že lze věc spolehlivě rozhodnout a účelu trestního řízení dosáhnout i bez přítomnosti obžalovaného.

¹¹⁰ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H.: *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů. 10. podstatně přepracované vydání podle stavu k 1. 12. 2006*, Linde Praha, Praha 2006.

¹¹¹ Viz výše, s. 91-93.

Pro nucenou přítomnost obviněného při ústním jednání může v určitých případech svědčit rovněž skutečnost, že samotné projednání věci má mít výchovný účinek na pachatele. Např. u nemajetných pachatelů, kdy uloženou pokutu de facto nelze efektivně vymáhat, by se řízení bez přítomnosti obviněného při ústním jednání mohlo i přes uložení vyšší pokuty zcela minout jakýmkoliv účinkem na osobu pachatele.

Zastávám názor, že první navržený výklad ustanovení § 74 odst. 1 PřestZ, který by vedl k závěru, že správní orgán za žádných okolností nemůže nechat předvést obviněného, je třeba odmítnout. Na druhou stranu nelze správní orgán bezpodmínečně zavazovat k tomu, aby si přítomnost obviněného při ústním jednání vynucoval. Je třeba zohlednit dikci ustanovení § 74 odst. 1 PřestZ, které se staví k účasti obviněného při ústním jednání mnohem benevolentněji než trestní řád, jenž možnost nepřítomnosti obžalovaného při hlavním líčení váže na podmínku, že obžalovaný byl již vyslechnut (§ 202 odst. 2 písm. b) TR). Možnost předvedení obviněného je tak třeba nechat na volném uvážení správního orgánu, které by se mělo řídit především kritériem zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.

Vedle správního řádu upravuje různá omezení práv osob též zákon o Policii ČR. Jedná se např. o zajištění osoby, která byla přistižena při jednání, které má znaky správního deliktu, § 26 odst. 1 písm. f), předvedení osoby, která se bez omluvy nedostavila k podání vysvětlení, § 61 odst. 5, nebo předvedení osoby, která odmítla prokázat svoji totožnost a policista nemůže její totožnost zjistit na místě, § 62 odst. 3.

VII.3. Presumpce nevinny při dokazování

Presumpce nevinny má obzvlášť důležitou úlohu v průběhu dokazování. Projevuje se zde její souvislost se zásadou materiální pravdy, k jejímuž zachování Ústavní soud požaduje, aby bylo:

„... prokázáno jednoznačně a s nejvyšším možným stupněm jistoty, který lze od lidského poznání požadovat (tj. nebylo prokázáno mimo rozumnou pochybnost), že to byl právě stěžovatel, kdo se dopustil skutku popsaného v obžalobě.“¹¹²

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 910/07.

V tomto smyslu působí presumpce nevinny také jako jeden ze základních limitů principu volného hodnocení důkazů, a to především při hodnocení otázky míry důkazů potřebných k prokázání určité skutečnosti. Zásada presumpce nevinny je zachována jen tehdy, jestliže řetězec důkazů, který směřuje k prokázání určité skutečnosti, nevyvolává důvodné pochybnosti.¹¹³ Presumpce nevinny tak stanoví pro volné hodnocení důkazů limity racionality, odůvodněnosti a návaznosti, resp. koherence jednotlivých důkazů.

Ze zásady presumpce nevinny rovněž plyne, že důkazní břemeno ohledně viny obviněného nese stát (orgán činný v trestním řízení, resp. správní orgán v přestupkovém řízení). Není věci obviněného, aby dokazoval svou nevinu. Z toho vyplývá, že jakékoliv rozumné pochybnosti, které se v dokazování vyskytnou, mají být posuzovány ve prospěch obviněného. Kromě toho obviněný nejenže nemusí dokazovat svou nevinu, nýbrž nemusí vůbec spolupracovat na prokázání své viny. To vyjadřují dvě subzásady: *in dubio pro reo* a právo obviněného nepřispívat k vlastnímu obvinění.

VII.3.1. In dubio pro reo

Zásada *in dubio pro reo* znamená, že pokud jsou při projednávání trestného činu / přestupku v otázce viny nebo v dalších skutečnostech pochybnosti, které nelze rozptýlit dalším dokazováním, je nutno je vyložit ve prospěch obviněného. Ústavní soud s odvoláním na judikaturu ESLP vyžaduje, aby ve prospěch obviněného byl vyložen „každý případ, který vyvolává sebemenší důkazní pochybnosti.“¹¹⁴ Postačí jakákoliv pochybnost, která však musí být odůvodněná s ohledem na provedené dokazování. Pochybnost se tak může zakládat na rozpornosti provedených důkazů, na nevypořádání se s tvrzením obviněného nebo na nedostatečnosti provedených důkazů.

Ústavní soud rovněž konstatoval, že výše uvedené kritérium pochybnosti je třeba uplatňovat jak při posuzování jistoty ohledně závěru vyplývajícího z důkazu, tak při posuzování vypovídací schopnosti a hodnověrnosti důkazu samotného.¹¹⁵

¹¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 438/2000.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. IV.ÚS 335/05.

Presumpce nevinoty stanoví limity nejen pro dokazování objektivní stránky činu, nýbrž také stránky subjektivní. Narozdíl od jiných správních deliktů je odpovědnost za přestupek vždy subjektivní:

„Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se uvedeného jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se protiprávního jednání nedopustil.“¹¹⁶

Dokazování správního orgánu musí být proto vedeno též k prokázání zavinění,¹¹⁷ kterým je obecně alespoň nevědomá nedbalost (§ 3 PřestZ).

Nejvyšší správní soud konstatoval, že v některých případech rozhodování o přestupku nabývá subjektivní stránka činu nepoměrně větší důležitosti než stránka objektivní:

„Jde-li o vzdálenější nebo jinak pochybnou souvislost mezi jednáním a následkem, zavinění se stává rozhodujícím znakem skutkové podstaty. Zatímco ostatní znaky skutkové podstaty jsou v takovémto případě triviálně naplněny, veškerá tíže posouzení, zda je daná osoba odpovědná ve smyslu příslušného právního předpisu, spočívá na tom, zda soud dospěje k závěru, že osoba jednala alespoň z nevědomé nedbalosti (...). Proto je zde třeba klást na odůvodnění rozhodnutí soudu nebo správního orgánu vztahující se k zavinění zvýšené nároky. Zavinění je pojmem kontextuálním, posouzení zavinění nelze tedy učinit bez důkladné znalosti kontextu celého případu.“¹¹⁸

V případě, kdy provedené důkazy nedokázaly odstranit pochybnosti o spáchaném přestupku (ať už s ohledem na jeho objektivní nebo subjektivní stránku), je správní orgán povinen rozhodnout ve prospěch obviněného. Neprokázaní spáchaní skutku obviněnému je důvodem pro zastavení řízení o přestupku (§ 76 odst. 1 písm. c PřestZ).

VII.3.2. Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 2 As 46/2005 – 55.

¹¹⁷ K tomu též náleží Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2008, sp. zn. 1 As 56/2008-66.

Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění je výrazem zásady, že vina musí být obviněnému prokázána. Obviněný není povinen dokazovat soudu žádnou skutečnost, tedy ani svědčící v jeho prospěch, ani svědčící v jeho neprospěch. Tato zásada je komplementární k právu na obhajobu, podle kterého má obviněný právo uvádět okolnosti a důkazy svědčící jeho obhajobě.

Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění je právem osoby, proti níž se řízení vede, mlčet a neposkytovat důkazy proti sobě. Právo tak úzce souvisí s ústavně zaručeným právem nevypovídat (§ 37 odst. 1 Listiny), ačkoliv jeho dosah je širší, jelikož v případě práva nepřispívat k vlastnímu obvinění obviněný nejenže není povinen vypovídat, nýbrž nemá ani povinnost uvádět jen pravdivé skutečnosti. Je v tomto ohledu omezován jen nebezpečím trestního stíhání pro trestný čin křivého obvinění podle § 174 TZ, který se však vztahuje pouze na trestní řízení (nikoliv na řízení o přestupku). To však neznamená, že by z mlčení obviněného nemohly plynout důsledky. V trestním řízení bude mít mlčení nebo uvádění nepravdivých skutečností vliv na přiznání polehčujících okolností a na hodnocení osoby obviněného orgány činnými v trestním řízení.

Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění v judikatuře ESLP

Právo mlčet a nepřispívat k vlastnímu obvinění není v Úmluvě výslovně zmíněno, ESLP je však prohlásil za natolik všeobecně mezinárodně uznávanou zásadu, že si bez ní nelze představit spravedlivý proces ve smyslu § 6 odst. 1 Úmluvy. Tato zásada tak má zajistit naplňování čl. 6 Úmluvy a minimalizovat riziko justičních omylů.

Podle ESLP se právo nevypovídat vztahuje na veškerou aktivní součinnost osob s orgány, které vedou trestní řízení. Vedle výpovědi může jít např. o poskytnutí listinných důkazů, podrobení se krevnímu testu, psychologickému vyšetření apod. Přestože právní řády mívají pro tyto případy ve zvláštních ustanoveních zakotvenu povinnost spolupráce (např. § 114 TŘ), na tato zvláštní ustanovení je třeba pohlížet jako na výjimky, resp. veřejným zájmem ospravedlněné zásahy do tohoto práva.

Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění podle ESLP především předpokládá, že státní orgány vyhledávají důkazy, aniž by se uchýlovaly k důkazům získaným metodou donucení, nátlaku nebo přes odpor obviněného.¹¹⁹ Za sebeusvědčující důkaz považuje ESLP jakékoliv tvrzení dotčené osoby, které je následně používáno proti ní, byť v něm dotčená osoba popřela svou vinu.¹²⁰

ESLP se především zabýval tím, co je třeba považovat za donucení ze strany státního orgánu. Opakovaně judikoval, že takovým donucením je nejen donucení fyzické, ale např. též vynucování součinnosti ukládáním pořádkových pokut.

V rozsudku *Funke v. Francie*¹²¹ byla panu Funkemu udělena pokuta z toho důvodu, že odmítl poskytnout celnímu úřadu výpisy ze svých účtů v zahraničí. Podle francouzského celního zákona bylo možné za takové jednání dokonce udělit trest odnětí svobody v rozmezí 10 dnů až 1 měsíc. Soud dospěl k závěru, že byl porušen čl. 6 Úmluvy, neboť státní orgány použily donucení vůči stěžovateli, aby jim poskytl důkazy, které by si jinak nebyly schopny obstatat. Soud vyslovil, že takový zásah nemůže být ospravedlněn ani zvláštní povahou celních předpisů.

V rozsudku *J.B. v. Švýcarsko*¹²² vyslovil porušení čl. 6 Úmluvy v důsledku postupu finančního orgánu, který požadoval po podnikateli podklady pro zpětné vyměření daně a za tímto účelem mu postupně ukládal pořádkové pokuty. Postup finančního orgánu se opíral o zákonem stanovenou povinnost součinnosti daňových subjektů s finančními orgány. ESLP se zabýval pouze otázkou, zda v daném případě bylo přípustné ukládání pořádkových pokut (nikoliv tedy otázkou, zda národní právo může stanovit povinnost součinnosti). Ačkoliv požadavek finančního orgánu byl odůvodněn potřebou zpětného vyměření daně, nebylo možné v daném případě vyloučit, že podklady dodané podnikatelem by finančnímu orgánu posloužily zároveň jako důkazy pro trestní obvinění z daňového úniku. Pořádkové pokuty tak měly povahu donucení, které bylo v rozporu s právem nepřispívat k vlastnímu obvinění.

¹¹⁹ „The right not to incriminate oneself in particular presupposes that the authorities seek to prove their case without resorting to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the ‘person charged’. By providing the accused with protection against improper compulsion by the authorities these immunities contribute to avoiding miscarriages of justice and securing the aims of Article 6.“ Rozsudek *J.B. v. Švýcarsko* ze dne 3. 5. 2001, § 64.

¹²⁰ Rozsudek *Saunders v. Spojené království* ze dne 17. 12. 1996, § 7.

¹²¹ Rozsudek *Funke v. Francie* ze dne 25. 2. 1993.

¹²² Rozsudek *J.B. v. Švýcarsko* ze dne 3. 5. 2001. Viz též: Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, a.s., Praha 2006, s. 587-589.

ESLP se rovněž zabýval tím, jaké důsledky může mít pro obviněného, jestliže v trestním řízení uplatní své právo nevypovídat, a jestli vyvozování důsledků z mlčení obviněného může být v rozporu s presumpcí nevinu.

V rozsudku *John Murray v. Spojené království*¹²³ ESLP prohlásil za nepřipustné, aby se odsouzení zakládalo výlučně nebo hlavně na mlčení obviněného nebo na uplatnění jeho práva nevypovídat. Zároveň uvedl, že z mlčení nebo uplatnění práva nevypovídat je možné vyvodit negativní závěry pro obviněného v případě, kdy se jedná o tak silné důkazy, které si skutečně žádají vysvětlení ze strany obviněného. Obviněný však nesmí být k podání výpovědi nucen a jeho mlčení nesmí být samo o sobě považováno za důkaz viny.¹²⁴

Ve věci *Telfner v. Rakousko*¹²⁵ obviněný, který byl hlavním uživatelem vozidla, které způsobilo dopravní nehodu, popřel, že by vozidlo v době nehody řídil a jinak odmítl vypovídat, zejména uvést, kdo vozidlo v době nehody řídil. Byl odsouzen na základě toho, že danou noc nespál doma a na základě svého mlčení. ESLP toto odsouzení považoval za porušení čl. 6 Úmluvy:

„Soud konstatoval, že i v systému volného hodnocení důkazů lze mlčení vyložit v neprospěch obviněného pod podmínkou, že jediný rozumný závěr z mlčení je ten, že obviněný nemá nic, čím by mohl popřít tvrzení obžaloby. V daném případě však vzhledem ke slabosti nepřímých důkazů nešlo o situaci, která by si vyžadovala vysvětlení ze strany obviněného.“¹²⁶

Repík k tomu dodává:

„Zdá se, že Soud připouští tento zásah [vyvození důsledků z mlčení] do práva obviněného mlčet v podstatě jen v situacích, kde i bez toho by patrně existovaly dostatečné důkazy k odsouzení a kdy mlčení pouze posiluje důkazní hodnotu usvědčujících důkazů.“¹²⁷

¹²³ Rozsudek *John Murray v. Spojené království* ze dne 8. 2. 1996.

¹²⁴ *Ibid.*, § 47-48.

¹²⁵ Rozsudek *Telfner v. Rakousko* ze dne 20. 3. 2001.

¹²⁶ Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002, s. 190.

¹²⁷ *Ibid.*

Zákaz sebeobviňování v judikatuře Ústavního soudu

Zatímco právo nevyprávět je v českém právním řádu výslovně zakotveno v řadě ustanoveních (čl. 37 odst. 1 Listiny, § 158 odst. 7 TŘ, § 92 odst. 1 TŘ, § 61 odst. 3 zákona o policii, § 73 odst. 2 PřestZ), právo nepřispívat k vlastnímu obvinění jinými důkazy, např. vydáním věci důležité pro řízení, výslovně upraveno není a lze je dovozovat pouze ze základních lidských práv a obecných zásad trestního řízení. K této otázce se v poslední době často vyjadřoval Ústavní soud.

V praxi se jedná nejčastěji o případy, kdy osoba podezřelá z hospodářského trestného činu má vydat účetní knihy jakožto věc důležitou pro trestní řízení. Kučera a Richter popisují praxi ve vydávání těchto materiálů a její nedávnou proměnu:

„Osoby, které se z různých důvodů, nejčastěji z obav před vlastním trestním stíháním, chtěly vyhnout vydání uvedených materiálů, v praxi ještě donedávna nejčastěji řešily situaci tím, že se bránily tvrzením, že jim účetnictví bylo odcizeno z vozidla při převozu k daňovému poradci nebo rovnou z kanceláře, že jej předaly novému statutárnímu orgánu (často osobě zjevně nezpůsobilé k hospodářskému vedení firmy, která převzetí dokladů popírá) a podobně. V poslední době však (...) je tato argumentace nepředložena účetnictví stále častěji nahrazována novou a mnohem jednodušší, a to, že předmětné podklady k výzvě prostě nevydají, neboť by to bylo v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování, k čemuž je poukazováno na právní názor vyjádřený v rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR.“¹²⁸

Ústavní soud, podobně jako ESLP, odlišil zákonem stanovenou povinnost věc vydat, která není protiústavní, od vynucování splnění této povinnosti postupným ukládáním pořádkových pokut, které protiústavní je.¹²⁹ Svůj názor odůvodnil tím, že není zásadního rozdílu mezi právem odmítnout výpověď a mezi právem nebýt pomocí pořádkových pokut nucen k vydání důkazů, které mohou podezřelé osobě přivodit trestní stíhání, popř. kterými by obviněný napomáhal k prokázání své viny.

¹²⁸ Kučera, P., Richter, M.: *Zákaz sebeobviňování v judikatuře a praxi*, Trestní právo, č. 12/2006, s. 3.

¹²⁹ Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2006, sp. zn. I ÚS 636/05, ze dne 12. 1. 2006, sp. zn. II ÚS 552/05, ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III ÚS 644/05.

Tím Ústavní soud v rámci trestního řízení učinil zásadní rozdíl mezi postupem podle § 66 TŘ (uložení pořádkové pokuty), kdy si orgán činný v trestním řízení vynucuje aktivní součinnost podezřelého nebo obviněného, a postupem podle § 79 TŘ (odnětí věci), kdy orgán činný v trestním řízení potřebný důkaz odejme osobě proti její vůli, takže zde jde pouze o pasivní součinnost této osoby, která je s právem neobviňovat sám sebe v souladu. Kučera a Richter právem poukazují na to, že postup podle § 79 ve svém důsledku vede k mnohem závažnějším zásahům do základních práv osob, které odmítly věc vydat (domovní prohlídka, prohlídka jiných prostor a pozemků).¹³⁰ Jak uvádějí Kučera a Richter, v souladu s judikaturou Ústavního soudu bude třeba motivovat osoby k aktivní součinnosti s orgány činnými v trestním řízení pomocí polehčujících okolností.

„Za stávající legislativní situace a konstantního interpretačního přístupu zejména Ústavního soudu patrně nezbude, než každý projev obviněných a podezřelých, který bude možno označit za spolupráci, ocenit.“¹³¹

Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění v řízení o přestupku

Zákon o přestupcích upravuje v rámci postupu před samotným zahájením řízení o přestupku právo správního orgánu vyžadovat od každého podání vysvětlení (§ 60), přičemž respektuje právo nevypovídat (§ 60 odst. 1 věta druhá). V tomto předprocesním postupu správního orgánu má však každý, ať už jde o osobu, kterou správní orgán podezřívá ze spáchání přestupku, nebo o svědka, stejné postavení, a nejde tedy o projev specifického práva obviněného nepřispívat k vlastnímu obvinění.

Pro samotné řízení o přestupku pak zákon o přestupcích upravuje též vydání a odnětí věci, a to v § 75, který je speciální k ustanovení § 54 SŘ, jež přiznává právo odepřít předložení věci správnímu orgánu osobě, která by předložením této věci způsobila sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. § 75 PřestZ stanoví povinnost vydat věc důležitou pro zjištění skutečného stavu věci každému bez výjimky, a to včetně obviněného, kterému § 73 odst. 2 PřestZ garantuje pouze právo nevypovídat. V případě neuposlechnutí výzvy správního orgánu je možné věc odejmout. Povinnost vydat věc by zřejmě mohla být

¹³⁰ Kučera, P., Richter, M.: *Zákaz sebeobviňování v judikatuře a praxi*, Trestní právo, č. 12/2006, s. 4.

¹³¹ Kučera, P., Richter, M.: *Sebeobvinění jako polehčující okolnost*, Trestní právo, č. 2/2007, s. 3.

vymáhána též uložením pořádkové pokuty podle správního řádu (§ 62 odst. 1 písm. c)), s ohledem na judikaturu ESLP je však třeba trvat na tom, že takový postup by byl v rozporu s právem osob nepřispívat k vlastnímu obvinění.

VIII. PRÁVO NA OBHAJOBU

Právo na obhajobu je vedle presumpce nevinny základní součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Úmluva obsahuje poměrně rozsáhlý, ale nikoliv vyčerpávající výčet dílčích práv na obhajobu, o kterých mluví jako o „minimálních právech“ (článek 6 odst. 3). Právo na obhajobu je zakotveno rovněž v Listině (článek 40 odst. 3), v trestním řádu (§ 2 odst. 13) a částečně v zákonu o přestupcích (§ 73 odst. 2). Zatímco Listina spojuje právo na obhajobu s „obviněným“, trestní řád je spojuje s „tím, proti němuž se vede trestní řízení“, čímž ji vztahuje i na osobu podezřelého (srov. § 160 odst. 6 TR). Analogicky v řízení o přestupcích se bude právo na obhajobu vztahovat na celý průběh řízení a správní orgán bude povinen umožnit osobě obviněného plné uplatnění jeho práv.

Právo na obhajobu můžeme rozlišit na materiální a formální.¹³²

VIII.1. Právo na obhajobu v materiálním smyslu

Právo na obhajobu v materiálním smyslu znamená právo hájit se sám. K tomu musí mít obviněný možnost mít dost času na přípravu obhajoby, být seznámen s povahou a důvodem obvinění, právo být seznámen se všemi skutečnostmi a důkazy a právo vyjádřit se k nim, právo uplatňovat skutečnosti svědčící v jeho prospěch, právo navrhnout důkazy a právo podávat návrhy a opravné prostředky. Obviněný má rovněž právo, aby správní orgán zjistil všechny okolnosti svědčící v jeho prospěch stejně jako okolnosti svědčící v jeho neprospěch (§ 50 odst. 3 SR).

VIII.1.1. Právo být seznámen s obviněním a právo na tlumočnicka

Prvním z práv, které Úmluva přiznává obviněnému, je být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu (čl. 6 odst. 3 písm. a)). „Důvodem“ obvinění je třeba rozumět skutek včetně jeho časového a místního určení, popisu jednání, popř. označení poškozeného, „příčinou“ obvinění je pak právní kvalifikace skutku. Obviněný musí být seznámen rovněž se změnou právní kvalifikace i se změnou

¹³² Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a rozšířené vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 64-65.

skutkového základu obvinění. Seznámení má proběhnout neprodleně, tj. v případě přestupků zřejmě již spolu s prvním úkonem vůči obviněnému, kterým se zahajuje řízení.

Účelem práva být seznámen s obviněním je možnost přípravy obhajoby, která je obsahem druhého z práv na obhajobu, která obviněnému Úmluva přiznává. Pro přípravu obhajoby je důležité seznámení též s důkazy, na kterých se obvinění zakládá. O důkazech však nemusí být obviněný neprodleně informován, postačí, když má možnost se s nimi včas seznámit. K tomu slouží právo obviněného z přestupku nahlížet do spisu, vyplývající z obecného ustanovení pro správní řízení (§ 38 SŘ).

Obvinění má být obviněnému sděleno v jazyce, kterému rozumí. Čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy zaručuje obviněnému právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví. Toto právo je obsaženo též v čl. 37 odst. 4 Listiny, kde je spojeno s aktivitou dotčené osoby, která má prohlásit, že neovládá jazyk, v němž se vede jednání.

Tomu odporuje obecná úprava pro správní řízení, která stanoví, že v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce (§ 16 odst. 1 SŘ). Právo obstarání si tlumočnicka na vlastní náklady, které správní řád přiznává tomu, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, zřejmě nelze považovat za dostačující. Podle judikatury ESLP nerozumí-li obviněný jazyku, v němž se řízení vede, musí mu být potřebné informace přeloženy do jazyka, jemuž obviněný rozumí.¹³³ Stejného názoru je poradní sbor ministra vnitra pro správní řád:

„Je-li v řízení o správním deliktu v souladu s ústavním právem na tlumočnicka pomoc tlumočnicka nezbytná, správní orgán nemůže s odvoláním na § 16 odst. 3 nebo 4 správního řádu realizaci práva na tlumočnicka ponechat na tom, kdo tlumočnicka potřebuje, když opatření či zajištění důkazu či jiný úkon je výlučně v jeho zájmu, resp. v zájmu veřejném. Navíc, je-li tím, kdo tlumočnicka potřebuje, obviněný (ze spáchání přestupku či jiného správního deliktu), je nutno se řídit výše zmíněnou úmluvou (...).¹³⁴

¹³³ Rozsudek Brozicek v. Itálie ze dne 19. 12. 1989.

¹³⁴ Závěr č. 56 Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád, <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

Situace má být proto řešena tak, že s ohledem na ustanovení čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy a na základě čl. 10 Ústavy je část věty první § 16 odst. 3 SŘ obsahující „kterého si obstará na své náklady“ v řízeních zahájených z moci úřední, především pak v řízeních o správních deliktech neaplikovatelná. Příslušný správní orgán je povinen v těchto případech zajistit tlumočnicka sám, a to na vlastní náklady. V § 9 odst. 2 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, je stanoveno, že státní orgán tlumočnicka ustanovuje. Jelikož správní řád neupravuje postup ustanovení tlumočnicka správním orgánem pro případy, kdy někdo prohlásí, že nezná jazyk, v němž se jednání před správním orgánem vede, ale jen umožňuje, aby si tlumočnicka obstaral (§ 16 odst. 3 a 4), je třeba při ustanovení tlumočnicka postupovat na základě analogie zákona podle ustanovení § 16 odst. 5 správního řádu, který upravuje ustanovení tlumočnicka znakové řeči, které se děje tak, že správní orgán vydá usnesení o ustanovení tlumočnicka nebo prostředníka a toto usnesení oznámí osobám, jichž se dotýká.¹³⁵

Poradní sbor se rovněž zabýval otázkou práva na tlumočnicka v blokovém a příkazním řízení, a dospěl k závěru, že i při těchto zkrácených řízeních má účastník řízení právo na tlumočnicka, pokud prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede řízení. Pokud však obviněný rozumí faktickému postupu úřední osoby (např. sdělení přestupku a výše ukládané pokuty je všeobecně srozumitelné, byl využit formulář předepsaný v příslušném cizím jazyku) nebo pokud mu obsah řízení přetlumočí přítomná osoba blízká, lze vzhledem k povaze řízení dovozovat, že požadavek čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy je naplněn. V ostatních případech je vyloučeno, aby byla bloková pokuta uložena tomu, kdo neporozumí policistovi, který s ním o přestupku a pokutě jedná. V takovém případě je třeba přestupek podle § 58 zákona o přestupcích oznámit příslušnému správním orgánu, který pak pro ústní jednání ustanoví tlumočnicka.¹³⁶

VIII.1.2. Právo na přiměřený čas a možnosti k přípravě obhajoby

Obviněný musí mít dále podle čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby. Účelem tohoto práva je přispět k vyrovnání nerovnováhy mezi obviněným a orgány trestního stíhání, které disponují mocnými vyšetřovacími a

¹³⁵ Závěr č. 46 Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád, <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

¹³⁶ Závěr č. 56 Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád, <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

donucovacími prostředky. Přiměřeným časem není jediné časové období po okamžiku obvinění, nýbrž jde o řadu lhůt vždy poté, co by měl obviněný reagovat na určitý úkon nebo opatření nebo realizovat některé ze svých práv (např. zvolení si obhájce, odvolání). Přiměřenost je třeba posuzovat vzhledem k okolnostem konkrétního případu.

Pro řízení o přestupcích se pro přípravu obhajoby v prvním stupni uplatní minimální pětidenní lhůta (§ 49 SŘ ve spojení s § 74 odst. 1 PřestZ). ESLP konstatoval, že jestliže se obviněný nebo obhájce domnívají, že potřebují více času k přípravě obhajoby, musejí požádat o prodloužení lhůty nebo o odročení jednání, jinak si obviněný nemůže stěžovat na to, že neměl dost času k přípravě obhajoby.¹³⁷

VIII.1.3. Právo vyslychat nebo dát vyslychat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě

Úmluva dále v čl. 6 odst. 3 písm. c) přiznává obviněnému právo dosáhnout předvolání svědka a právo vyslychat nebo dát vyslychat svědka, přičemž dovětek „za stejných podmínek jako svědků proti sobě“ se týká jak výslechu svědků, tak jejich předvolání. Obviněný má v tomto smyslu rovněž právo vyslychat (a dosáhnout předvolání) svědků proti sobě. Toto právo se tak částečně překrývá s právem obviněného vyjadřovat se ke všem skutečnostem a důkazům o nich (viz dále).

Právo je relativní povahy a „neumožňuje obviněnému dosáhnout předvolání kohokoliv, zejména ne osoby, která nemůže přispět svou výpovědí k zjištění pravdy.“¹³⁸ Rozhodnutí o vhodnosti předvolání je věcí soudu / správního orgánu, ESLP může zasáhnout pouze v případě, kdy v rozhodnutí chybí odůvodnění toho, proč obviněnému nebylo vyhověno. V případě práva na předvolání a výslech svědka proti sobě však ESLP vyslovil názor, že toto právo obviněného, narozdíl od provedení jiných důkazů, např. předvolání některých svědků obhajoby, zásadně nepodléhá volnému uvážení soudů.¹³⁹ K výjimkám z tohoto práva viz následující podkapitulu.

¹³⁷ Rozsudek Campbell a Fell v. Spojené království z 28. 6. 1984.

¹³⁸ Rozhodnutí Komise Hopfinger v. Rakousko z 19. 12. 1960, Repík s. 201.

¹³⁹ Rozsudek Balšán v. Česká republika ze dne 18. 7. 2006, § 34.

Právo je součástí principu kontradiktornosti, který Úmluva uznává jako nezbytnou součást spravedlivého procesu (viz též následující podkapitulu). Novela trestního řádu provedená zákonem č. 265/2001 posílila princip kontradiktornosti v řízení před soudem. V § 180 odst. 3 zakotvil právo obžalovaného nebo jeho obhájce se souhlasem předsedy senátu provádět v řízení před soudem důkazy ve prospěch obhajoby ve stejném rozsahu, jako státní zástupce. Rozsah tohoto dokazování stanoví § 215 odst. 2.

Zákon o přestupcích přiznává obviněnému nejen právo na předvolání svědků, nýbrž na jakéhokoliv navrhování důkazů. V zákoně o přestupcích je toto právo zakotveno v § 73 odst. 2 (právo uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy). Ani zde však není dána povinnost správního orgánu vyhovět všem návrhům obviněného. Zda správní orgán obviněnému vyhoví, je záležitostí jeho volného uvážení, přičemž správní orgán se bude řídit kritériem účelnosti provedení takového důkazu ve vztahu k účelu přestupkového řízení, jímž je mimo jiné analogicky k § 1 odst. 1 trestního řádu náležité zjištění přestupku a jeho pachatele, tj. též naplnění principu materiální pravdy (§ 2 odst. 5 TR). Toto uvážení proto nemůže být zcela libovolné. S ohledem na čl. 6 odst. 3 písm. d) rozhodl Nejvyšší správní soud o nedůvodnosti zamítnutí návrhu obviněného v případě, kdy obviněný chtěl nechat předvést jako svědka osobu, k níž měl přátelský vztah:

„Výpověď svědka, jež obviněný z přestupku navrhl k důkazu na svou obhajobu, nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést, jen s poukazem na její účelovost pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu výsledkem takového svědka je porušením práva na spravedlivý proces.“¹⁴⁰

Rovněž povinnost správního orgánu odůvodnit, proč nevyhověl návrhu obviněného, se vztahuje nejen na předvolání a výslech svědků, nýbrž na všechny návrhy obviněného. Podle správního řádu je správní orgán povinen v odůvodnění rozhodnutí mimo jiné uvést úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy účastníků (§ 68 odst. 3 SŘ). Z práva navrhnout důkazy podle Úmluvy pak vyplývá povinnost nejen uvést v odůvodnění rozhodnutí informace o tom, jak se správní orgán

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005, č. 847/2006 Sb. NSS.

vypořádal s návrhy, nýbrž také povinnost uvést, z jakých důvodů návrhům nebylo vyhověno. To vyplývá rovněž z judikatury Ústavního soudu, podle kterého:

„(...) [právu navrhnout důkazy] odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal.“¹⁴¹

VIII.1.4. Právo vyjadřovat se ke všem skutečnostem a důkazům o nich

Právo na obhajobu v materiálním smyslu zahrnuje rovněž právo obviněného, aby se vyjadřoval ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich. Toto právo zaručuje rovněž čl. 38 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Zákon o přestupcích zakotvuje toto právo rovněž v § 73 odst. 2. Tomuto právu odpovídá povinnost správního orgánu seznámit obviněného se všemi skutečnostmi, na kterých se zakládá obvinění, a s důkazy o nich. Odtud vyplývá i právo obviněného, resp. účastníka řízení, nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 SŘ). Správní orgán nemůže rozhodnout na základě důkazu, který by nebyl předložen obviněnému a ke kterému se obviněný nemohl vyjádřit.

ESLP považuje toto právo za součást principu kontradiktornosti, který je podmínkou spravedlivého procesu:

„Jedním z prvků spravedlivého procesu ve smyslu článku 6 odst. 1 je jeho kontradiktorní charakter. Každá strana musí zásadně mít možnost nejen předložit důkazy a argumenty, které považuje za nutné, aby její požadavky uspěly, ale též seznámit se s každým dokladem a připomínkou předloženými soudu za účelem ovlivnit jeho rozhodnutí a vyjádřit se k nim.“¹⁴²

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I.ÚS 733/01.

¹⁴² Rozsudek Mantovanelli v. Francie ze dne 18. 3. 1997, § 33.

Repík k tomu dodává:

„Z principu kontradiktornosti vyplývá, že rozhodnutí soudu nemůže být založeno na ničem, co nebylo předmětem diskuse stran, resp. co jim nebylo předloženo k diskusi. Nemůže být založeno ani na skutečnostech, které jsou známy jen soudci, ale nebyly prodiskutovány stranami. To se týká též právních otázek. Soud nemůže změnit právní kvalifikaci činu, aniž by strany měly možnost vyjádřit se k tomu.“¹⁴³

Tam, kde svědecká výpověď nebyla a nemohla být předmětem této kontroly ze strany obviněného, požaduje judikatura ESLP, aby se nejednalo o jediný či hlavní důkaz, na němž závisí vina obviněného. Na tomto požadavku trvá ESLP u výpovědí anonymních svědků, u nichž zájem na jejich bezpečnosti, který je pod ochranou čl. 8 Úmluvy, vyžaduje, aby trestní řízení bylo organizováno tak, aby tyto zájmy nebyly ohroženy. To však ústí v oslabení práv obhajoby, která nemá možnost prokázat nevěrohodnost svědka.¹⁴⁴ ESLP však rovněž přiznává možnost omezení principu kontradiktornosti v případě, kdy je to nezbytně nutné za účelem ochrany základních práv jiného (případy zranitelných obětí)¹⁴⁵ nebo za účelem ochrany důležitého veřejného zájmu.¹⁴⁶

VIII.2. Právo na obhajobu ve formálním smyslu

VIII.2.1. Právo zvolit si obhájce

Úmluva přiznává obviněnému právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují. V řízení o přestupcích se neuplatní institut

¹⁴³ Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002, s. 148.

¹⁴⁴ Rozsudek Doorson v. Nizozemí ze dne 26. 3. 1996. K tomu též nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. IV.ÚS 335/05, srov. kap. IX.2 této práce.

¹⁴⁵ Rozsudek S. N. v. Švédsko ze dne 2. 7. 2002.

¹⁴⁶ Rozsudek Rowe a Davis v. Spojené království z 16. 2. 2000, rozsudek Heglas v. Česká republika ze dne 1. 3. 2007, § 89-91. K problematice principu kontradiktornosti v judikatuře ESLP viz Kmec, J.: *Princip kontradiktornosti jako jeden z aspektů práva na spravedlivý proces*, in: *Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy)*. Sborník č. 41, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008.

nutné obhajoby (§ 36, § 36a TŘ), který v podstatě omezuje právo obviněného na výběr, zda se bude obhajovat osobně, nebo pomocí obhájce.

Právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy je zakotveno na ústavní úrovni (čl. 37 odst. 2 Listiny). Možnost nechat se zastoupit obhájcem vyplývá pro řízení o přestupcích též z obecných ustanovení správního řádu (§ 33 SŘ). Z těchto ustanovení nevyplývá, že by obhájcem mohl být jen advokát, jako je tomu v případě trestního řízení soudního (§ 35 odst. 1 TŘ). Obhájce, resp. zmocněnec, vystupuje v řízení jménem zastoupeného, doručují se mu písemnosti a má právo nahlížet do spisu (§ 34, § 38 SŘ). Obhájce tak bude oprávněn podávat jménem zastoupeného návrhy, žádosti, stížnosti a opravné prostředky. Trestní řád obsahuje další práva obhájce, která by se analogicky mohla použít i pro řízení o přestupcích, např. právo klást otázky vyslýchaným osobám (§ 215 odst. 1 TŘ).

Přestupkový zákon ani správní řád nemají žádná ustanovení pro ustanovení bezplatného obhájce. Požadavek čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy by tak v současné době mohl být naplněn pouze ustanovením bezplatného advokáta Českou advokátní komorou. Komora může v rozhodnutí o určení advokáta stanovit povinnost poskytnout právní pomoc bezplatně nebo za sníženou odměnu, pokud to odůvodňují příjmové a majetkové poměry žadatele (§ 18 odst. 2 zákona o advokacii).

VIII.2.2. Právo na poučení

Trestní řád přiznává obviněnému právo být poučen o právech umožňujících mu plné uplatnění obhajoby a o tom, že si též může zvolit obhájce (§ 2 odst. 13 TŘ). Pro přestupkové řízení vyplývá poučovací povinnost správního orgánu pouze z ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, podle kterého:

„Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.“

Bez ohledu na osobní poměry dotčené osoby bude řízení o přestupku pro správní orgán plynout poučovací povinnost, vzhledem k veřejnému zájmu, který existuje na účelném uplatnění obhajovacích práv obviněného a vzhledem k analogii k § 2 odst. 13 trestního řádu, v těchto případech:

- o obhajovacích právech obviněného včetně práva zvolit si zmocněnce (§ 33 SŘ)
- v předvolání k ústnímu jednání o právních následcích v případě, že se obviněný nedostaví (§ 74 odst. 1 PřestZ ve spojení s § 59 SŘ).

Poučovací povinnost v nejširším slova smyslu pak plyne též z § 1 zákona o přestupcích, podle kterého správní orgány vedou občany mimo jiné k dodržování zákonů a jiných právních předpisů a k neztěžování plnění úkolů státní správy.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Horzinková, E., Čechmánek, B.: *Přestupky a správní trestání. Právní úprava k 1. 5. 2008*, EUROUNION Praha, s. r. o., Praha 2008, s. 26.

IX. VOLNÉ HODNOCENÍ DŮKAZŮ

Dokazování je nejdůležitějším stadiem procesu, neboť skrze ně získáváme poznatky o skutečnosti, na základě nichž je možné konstatovat naplnění znaků skutkové podstaty normy, jež je předpokladem vyvození následku, který norma s daným skutkovým stavem spojuje. Dokazování má jednak stránku noetickou, která uvádí v určitý pravdivostní vztah skutečnost a výpovědi o ní, jednak stránku argumentační, která usiluje o přesvědčivost a váhu jednotlivých tvrzení a argumentů.¹⁴⁸ Obě stránky se odrážejí v hodnocení důkazů, které vždy zvažuje přesvědčivost a váhu jednotlivých důkazů a zároveň posuzuje vztah důkazů ke skutečnosti, přičemž hledá dosažení pravdivosti mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost. Zásada volného hodnocení důkazů je výrazem toho, že proces poznávání skutečnosti skrze důkazy je vysoce individualizovaný a nelze pro něj předem stanovit žádná kritéria kromě obecných požadavků racionality a logiky. Zákon nemůže stanovit apriorní hierarchii váhy či důkazní síly důkazních prostředků. Zásada volného hodnocení důkazů je vybudována na vnitřním přesvědčení orgánů činných v trestním řízení, resp. správního orgánu. Toto přesvědčení se má zakládat na odborných znalostech, zkušenostech a logickém uvažování. Opakem volného hodnocení důkazů je legální teorie důkazní, podle níž soud musel při určité míře důkazů považovat skutečnost za prokázanou, popř. nemohl považovat skutečnost za prokázanou, dokud tu nebyla určitá míra důkazů.

Zásada volného hodnocení důkazů se uplatní, tj. neexistují žádná zákonná pravidla pro posouzení:

- míry věrohodnosti jednotlivých důkazů,
- váhy či důkazní síly jednotlivých důkazů,
- míry důkazů potřebných k prokázání určité skutečnosti.¹⁴⁹

Zásada volného hodnocení důkazů je zakotvena v § 2 odst. 6 trestního řádu a zní takto:

„Orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu.“

¹⁴⁸ Holländer, P.: *Filosofie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 195.

¹⁴⁹ Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář. I. díl.*, C. H. Beck, Praha 2005, s. 31.

Ačkoliv pro hodnocení důkazů neexistují zákonná pravidla, v zásadě platí, že vnitřní přesvědčení orgánů činných v trestním řízení není ničím neodpovědným a nekontrolovatelným, nýbrž musí se utvářet přísně logickým úsudkem, vyplývajícím z pečlivého, objektivního a všestranného uvážení všech po ruce jsoucích důkazů, jednotlivě i v jejich souhrnu.

V řízení o přestupku je správní orgán odpovědný za opatření všech podkladů pro rozhodnutí (§ 50 odst. 2 SŘ). Zásada volného hodnocení důkazů je pro správní řízení vyjádřena v § 50 odst. 4 správního řádu následovně:

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

Postup orgánu prvního stupně při volném hodnocení podkladů a důvodnost jeho vnitřního přesvědčení je předmětem přezkoumání odvolacím orgánem. S tím souvisí požadavek na odůvodnění rozhodnutí – trestní řád požaduje, aby v odůvodnění rozsudku bylo stručně vyloženo, které skutečnosti vzal soud za prokázané a o které důkazy opřel svá skutková zjištění, dále jakými úvahami se řídil při hodnocení provedených důkazů, zejména pokud si vzájemně odporují. Z odůvodnění musí být patrné, jak se soud vypořádal s obhajobou, proč nevyhověl návrhům na provedení dalších důkazů a jakými právními úvahami se řídil při právní kvalifikaci skutku (§ 125 TŘ). Ačkoliv požadavek na odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SŘ) je skromnější (viz kap. VIII.1.3.), odůvodnění rozhodnutí o přestupku by mělo analogicky splňovat kritéria, která pro odůvodnění rozsudku stanoví trestní řád.

IX.1. Princip opomenutého důkazu a princip deformace důkazu

Volba, množství a druh prováděných důkazů, stejně jako jejich hodnocení, zásadně podléhá požadavku zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Další limity v oblasti dokazování vyplývají především ze zásady *in dubio pro reo*, z práva na obhajobu a ze zásady zákonnosti.

Ústavní soud z těchto zásad odvodil určité základní a podstatné zásady, které je třeba při nakládání s důkazem respektovat.¹⁵⁰ Tyto zásady dovodil Ústavní soud pro trestní řízení, jedná se však o principy natolik základní a obecné, že se nepochybně uplatní i při dokazování ve správním trestání. Jedná se zaprvé o princip deformace důkazu:

„Předpokladem náležitého a také ústavně souladného hodnocení důkazu je, aby informace z hodnoceného důkazu zůstala bez jakékoli deformace v procesu jeho hodnocení zachována a výlučně jen jako taková se promítla do vlastního vyhodnocení jako konečného úsudku soudu.“¹⁵¹

Další zásadou, která vyplývá především z práva na obhajobu, je pak princip opomenutého důkazu:

„Jestliže obecný soud má sám rozhodnout, který důkaz je k prokázání viny či nevinu nezbytný, nemůže tak činit zcela volně. Z toho důvodu musí vždy zvážit jednotlivé důkazní návrhy činěné stranami - zvláště ze strany obžalovaného - a vyslovit rozumné zdůvodnění toho, proč důkaz nepřipustí (tj. z jakého důvodu je nadbytečný nebo z jakého důvodu není způsobilý prokázat to, co jím strana sleduje prokazovat atd.).“¹⁵²

Již dřívějším nálezem Ústavní soud stanovil, že neakceptování důkazního návrhu obviněného lze založit toliko třemi důvody:

„Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit, ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož

¹⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. IV.ÚS 335/05.

¹⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1998, sp. zn. III. ÚS 398/97.

¹⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. IV.ÚS 335/05.

ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.¹⁵³

S tímto principem bude rovněž v rozporu, jestliže soud odmítl připustit důkaz, na němž by bylo demonstrováno, že důkaz, který provedl, neprokazuje nebo není s to prokázat skutečnost, kterou obžaloba hodlala prokázat.¹⁵⁴

IX.2. Věrohodnost a pravdivost jednotlivého důkazu

Důkazy se hodnotí z hlediska hodnověrnosti, pravdivosti a závažnosti (k závažnosti viz následující podkapitulu). Hodnověrnost důkazu je třeba odlišovat od jeho pravdivosti. Např. u svědka můžeme rozlišit věrohodnost jakožto vlastnost svědka a pravdivost jeho výpovědi, přičemž i nevěrohodný svědek může vypovídat pravdivě a naopak.¹⁵⁵

Do zhodnocení věrohodnosti a pravdivosti důkazu má možnost zasáhnout též obviněný. Právo na obhajobu dává obviněnému možnost verifikace důkazů směřujících vůči němu, přičemž tato verifikace obsahuje dva komponenty: např. u svědka je to zaprvé prověření pravdivosti skutkových tvrzení, zadruhé možnost prověření věrohodnosti svědka. Vedle věrohodnosti svědka lze důkazní hodnotu svědecké výpovědi testovat též zkoumáním kognitivních schopností svědka.

Podobně jako svědeckou výpověď lze zkoumat též důkazní hodnotu materiálního důkazu, a to skrze posouzení, zda materiální důkaz je skutečně tou věcí, s níž je jednání pachatele bezprostředně spojeno, a zda tato věc byla uchována v identické podobě od okamžiku spáchání činu. Zatímco v případě svědecké výpovědi je verifikace důkazu běžná, v případě materiálních důkazů je méně obvyklé, nicméně možné problematizovat samotnou autentičnost důkazu.¹⁵⁶

IX.3. Závažnost jednotlivých důkazů

¹⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. III.ÚS 569/03.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 79.

¹⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. IV.ÚS 335/05.

Závažnost důkazu je třeba hodnotit vždy vzhledem ke skutečnosti, která má být pomocí tohoto důkazu prokázána. Při hodnocení z hlediska závažnosti soud / správní orgán vyloučí důkazy nepodstatné, tedy takové, z nichž nelze učinit poznatky o předmětu dokazování. Závažnost jednotlivých důkazů se projeví již v rozhodování o tom, které důkazy budou provedeny. Podle Ústavního soudu nelze upřednostnit provedení důkazu méně závažného před důkazem závažnějším, ledaže by závažnější důkaz nebylo možno reálně provést:

„Je ovšem nutno zdůraznit, že v procesu hodnocení důkazů důkaz závažnější z hlediska předmětu dokazování lze nahradit důkazem méně závažným jen tehdy, není-li možné onen důkaz závažnější reálně provést. Povinností orgánu činného v trestním řízení stěžovatele proto bylo ověřit, zda neexistuje možnost výslechu jmenovaných svědků cestou právní pomoci ve věcech trestních. Od tohoto důkazu by bylo možno, resp. nutno upustit jen, pokud by tato možnost neexistovala.“¹⁵⁷

IX.4. Míra důkazů potřebných k prokázání skutečnosti

Důkazy určené k prokázání nějaké skutečnosti musejí být přesvědčivé jednotlivě i v jejich souhrnu, ve svém souhrnu tedy musejí tvořit jeden logický, bezrozporný celek, a musejí vyhovět požadavku materiální pravdy (poznání mimo jakoukoli rozumnou pochybnost). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, požadavek vnitřní bezrozpornosti je o to silnější v případě, kdy skutečnost je dovozována z nepřímých důkazů:

„Pokud je odpovědnost za přestupkové jednání dovozována z nepřímých důkazů, musí tyto důkazy tvořit ucelený logicky provázaný důkazní řetězec, v němž žádný důkaz nezpochybňuje pravost, věrohodnost a přesvědčivost důkazů ostatních. Logická a ničím nenarušovaná soustava vzájemně se doplňujících nepřímých důkazů musí spolehlivě prokazovat všechny okolnosti spáchaného skutku, majícího znaky skutkové podstaty přestupku, nad vši rozumnou pochybnost stavět

¹⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2000, sp. zn. II. ÚS 441/99.

najisto, že se jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen, a současně vylučovat možnost jiného závěru.“¹⁵⁸

Jako zcela v rozporu se zásadou materiální pravdy je pak třeba posuzovat takové hodnocení důkazů, které je zcela obecné a nekonkrétní, a tudíž nepřezkoumatelné.¹⁵⁹

IX.5. Limity zákonnosti

Kromě výše zmíněných pravidel, která stanoví určité meze volnému hodnocení důkazů, obecně platí, že rozhodnutí ve věci nelze založit na nezákonných důkazech. Důkaz může být nezákonný vzhledem k nezákonnému způsobu, jímž byl opatřen, jako např. výpověď vynucená násilím nebo důkaz, ke kterému se obviněný neměl možnost vyjádřit. S tím souvisejí procesní požadavky, které jsou kladeny na jednotlivé důkazní prostředky a jejichž obcházení je rovněž nezákonné. Nelze např. uznat jako důkaz svědeckou výpověď ve správním řízení vysvětlení podané dle § 61 zákona o Policii ČR. Stejně tak nelze akceptovat „znalecký posudek“ v podobě listinného důkazu a vyhnout se tak podmínkám ustanovení znalce.¹⁶⁰

IX.6. Volné hodnocení důkazů v judikatuře ESLP

Pro volné hodnocení důkazů platí v judikatuře ESLP totéž, co pro posuzování zákonnosti jednotlivých důkazů (viz kap. V.3.), tj. ESLP přenechává otázku hodnocení důkazů národním soudům a zaměřuje se pouze na posuzování spravedlivosti procesu jako celku. V tomto smyslu se ESLP vyjádřil též při rozhodování o stížnosti Ladislava Nováka proti České republice, v níž pan Novák namítal, že byl odsouzen bez přímých důkazů, aniž bylo obhajobě umožněno dosáhnout předvolání a výslechu svědků v jeho prospěch.¹⁶¹

„Soud (...) není kompetentní k tomu, aby nahrazoval hodnocení skutečností a důkazů provedených vnitrostátními soudy svým vlastním; jeho úlohou je rozhodnout, zda byly důkazy provedeny způsobem, který zajišťuje spravedlnost

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn. 2 As 63/2007-114.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 190/01.

¹⁶¹ Rozhodnutí Senátu o přijatelnosti stížnosti ve věci Novák v. Česká republika ze dne 8. 7. 2003; *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, č. 5/2003, s. 249-256.

řízení. Provádění důkazů se řídí pravidly vnitrostátního práva a je v zásadě na národních soudech, aby zhodnotily důkazy, které shromáždily, a relevanci těch, které si přejí předložit obžalovaní. Úlohou, jakou Soudu přisuzuje Úmluva, je zkoumat, zda bylo řízení spravedlivé jako celek.¹⁶²

¹⁶² Ibid., s. 253.

X. ZÁSADA MATERIÁLNÍ PRAVDY A ZÁSADA VYHLEDÁVACÍ

X.1. Zásada materiální pravdy

Každé tvrzení o tom, že nastala určitá skutečnost, má určitou pravdivostní hodnotu. Pokud jde o skutečnost, s níž právní norma spojuje určité důsledky, pak tvrzení o této skutečnosti musí dostát určitým standardům pravdivosti. Podle zásady materiální pravdy toto tvrzení, resp. stupeň poznání skutečnosti, musí být minimálně takové, aby nevyvolávalo důvodné pochybnosti. Zásada materiální pravdy bývá proto též nazývána zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.¹⁶³

Zásada materiální pravdy je výrazem toho, že naše poznání o skutečnosti nemůže být poznáním absolutním. Má pravděpodobnostní charakter, stanoví však zároveň požadavek na určitou míru této pravděpodobnosti. Pravděpodobnost musí dosáhnout určité kvalitativní úrovně, pro kterou se někdy používá pojem praktické jistoty. Pojem praktické jistoty je de facto negativně vyjádřen zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Tento pojem tak vyjadřuje psychologicko-praktickou hranici poznání.¹⁶⁴ Šámal požaduje, aby pojmu praktické jistoty byl dán specifický význam, který ji odliší od významu pojmu jistoty ve smyslu teorie poznání a zároveň prakticky jisté poznatky odliší od poznatků pouze pravděpodobných.¹⁶⁵ Praktická jistota má být jistotou mimo rozumnou pochybnost, což je taková pochybnost, která by u soudce nevyvolala ustálené přesvědčení o vině obviněného.

„Je to tedy taková pochybnost, která by u rozumné osoby zapříčinila, aby zaváhala nebo ustala při vyřizování důležitější životní záležitosti. Není to však imaginární pochybnost, ani pochybnost založená na rozmaru nebo na určité náladě či na domněnce nebo na dohadu.“¹⁶⁶

Zásada materiální pravdy úzce souvisí se zásadou *in dubio pro reo*. Proto v případě, kdy vina obviněného není prokázána mimo vši rozumnou pochybnost, resp. kdy lze připustit, že se děj,

¹⁶³ Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006, s. 83

¹⁶⁴ Holländer, P.: *Filosofie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 200-201.

¹⁶⁵ Šámal, P.: *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*, Codex Bohemia, Praha 1999, s. 289.

¹⁶⁶ *Ibid.*

v němž je spatřován přestupek, mohl odehrát i jinak, nelze obviněného nelze vinným.¹⁶⁷ Pro rozhodnutí o přestupku nepostačí jakákoliv míra pravděpodobnosti zjištěného skutkového stavu, nýbrž vždy jen míra kvalifikovaná zjištěním stavu bez důvodných pochybností.

Dosažení materiální pravdy je jedním z účelů celého trestního řízení, resp. řízení o přestupku. Naplnění tohoto účelu napomáhají i všechny ostatní základní zásady.

Pojem materiální pravdy vymezuje pravdu, která se v trestním řízení hledá, vůči pravdě formální. Oproti formální pravdě se soud nesmí spokojit s tím, co strany souhlasně uznávají za skutečnost. Distinkce mezi materiální pravdou, uplatňující se v trestním řízení, a formální pravdou, uplatňující se v řízení občanském, odvisí od základního účelu soudního řízení. Tímto účelem pak je v prvním případě objasnit pravdu, vztahující se na předmět řízení, anebo v druhém případě rozhodnout spor. Pro trestní řízení je typické, že záleží stejně na odsouzení viníka, jako na zproštění nevinného, třeba i proti jeho vůli.

V právní filosofii je distinkce obou pojmů dána také tím, že materiální pravda odpovídá specifickému pojetí korespondenční teorie pravdivosti, pravda formální pak odpovídá pravdivostním teoriím procedurálním.

„Korespondenční koncepce pravdivosti (...), jež se v právním myšlení zrcadlí v představě materiální pravdy, nutno (...) interpretovat ve smyslu aproximativním, ve smyslu limitním, tj. ve smyslu úsilí přiblížit se shodě myšlenky se skutečností v té míře, jež odpovídá požadavkům jak ověřování, tak i falsifikování, které je možné v určité době na tuto míru přiblížení položit.“¹⁶⁸

Zásada materiální pravdy je v trestním řádu vyjádřena společně se zásadou vyhledávací, neboť trestní řád v § 2 odst. 5 stanoví, že je povinností orgánů činných v trestním řízení postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí. Doznání obviněného nezbavuje orgány činné v trestním řízení povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu.

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 5 As 32/2008-51.

¹⁶⁸ Holländer, P.: *Filosofie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 201.

X.2. Zásada vyhledávací

Zásada vyhledávací je vlastně konkretizací zásady oficiality (viz kap. XII.1.) pro důkazní řízení. Představuje povinnost orgánů činných v trestní řízení, resp. správního orgánu v řízení o přestupcích, z vlastní iniciativy vyhledávat a provádět důkazy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí.

Rozdíl mezi zásadou vyhledávací a zásadou projednací je projevem výše uvedeného rozdílu v účelu soudního řízení trestního a občanského. V občanském řízení, jehož předmětem je spor stran (tedy v řízení sporném) leží individuální odpovědnost za výsledek řízení na každé ze stran, které jsou zatíženy břemenem tvrzení a dokazování. Výslovné doznání stran o pravdivosti jisté skutečnosti je pro soud závazné a soud je zproštěn povinnosti si pravdivost jinak ověřit. Oproti tomu v trestním řízení odpovědnost za výsledek řízení a za dokazování leží na orgánech činných v trestním řízení a doznání obviněného orgány činné v trestním řízení této odpovědnosti nezbavuje.

Zásada vyhledávací se však neuplatňuje v řízení bezvýjimečně. Novelou zákonem č. 265/2001 Sb. byla pro trestní řízení připuštěna existence tzv. nesporných skutečností, jež nejsou předmětem dokazování. Jsou jimi skutečnosti dle § 314b odst. 2 a § 314d odst. 2 TŘ, jež se nespornými, a tedy nevyžadujícími dokazování, stávají na základě souhlasu obžalovaného. Novela rovněž pozměnila znění § 2 odst. 5, když stanovila, že orgány činné v trestním řízení postupují tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pouze „v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí“.

Pro správní řízení je zásada materiální pravdy a zásada vyhledávací podobným způsobem upravena v § 3 správního řádu, jenž stanoví:

„Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“

Zásada je dále konkretizována v § 50 odst. 3 tak, že správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost (tj. též v řízení o přestupcích) je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit

všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Podle § 52 správní orgán vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění skutkového stavu věci – možnost odmítnout obviněným navrhovaný důkaz v rámci volného hodnocení důkazů správním orgánem je tak limitována požadavkem zásady materiální pravdy.

Podobně jako v trestním řízení soudním, kde je zásada materiální pravdy spolu se zásadou vyhledávací omezena pro případ zjednodušeného řízení před samosoudcem (§ 314b odst. 2 a § 314d odst. 2 TŘ), i řízení o přestupcích zná zkrácené formy řízení, v nichž dochází k omezení těchto zásad. V blokovém a příkazním řízení se za podmínek § 84 odst. 1 a § 87 odst. 1 zákona o přestupcích vůbec neuskutečňuje dokazování, resp. postačí, jestliže přestupek je spolehlivě zjištěn (§ 84 odst. 1) nebo není-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil (§ 87 odst. 1). Uplatnění zásady vyhledávací a zásady materiální pravdy tak je omezeno pouze na základní zjištění o tom, že určitá osoba podle všeho spáchala přestupek. Toto zjištění se nemůže zakládat na složitém dokazování a implicitně předpokládá jednoduchost a přehlednost situace jako jednou z podmínek uplatnění zkráceného řízení o přestupku. Obviněný s tímto postupem nicméně nemusí souhlasit (v blokovém řízení), popř. může podat odpor (v příkazním řízení), čímž dosáhne projednání přestupku ve standardním řízení, kde se všechny zásady uplatní v plné míře. Ačkoli dodržení zásady materiální pravdy požadují již výše uvedená ustanovení o zkráceném řízení, plné uplatnění ostatních zásad (např. presumpce nevinny) je třeba považovat za důležitý předpoklad plného uplatnění zásady materiální pravdy. Proto pouze standardní řízení skýtá pro dosažení materiální pravdy dostatečné záruky. Zásada vyhledávací se pak uplatní různou měrou v řízení blokovém a příkazním. Zatímco v příkazním řízení správní orgán vyhledává a zajišťuje důkazy pro případné vydání rozhodnutí, v blokovém řízení správní orgán, resp. příslušná osoba vůbec neopatřuje podklady pro vydání rozhodnutí, neboť jakýkoliv pozdější přezkum uložení pokuty v blokovém řízení je vyloučen:

„Smysl blokového řízení je totiž pojmově založen na tom, že se jedná o řízení rychlé, efektivní a nastolující okamžitou právní jistotu. Proto se v zásadě nepoživuje dokumentace, protokoly a další podklady, které by byly v běžném správním řízení nezbytné pro vydání kvalifikovaného rozhodnutí. Úvaha stěžovatele, kterou lze implicitně vystopovat z jeho argumentace, by pak vedla k závěru, že i ten, kdo blokovou pokutu v tomto značně specifickém řízení zaplatí,

by následně mohl zvažovat podání opravného prostředku, což by však ve svých důsledcích nutně vedlo k tomu, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně by bylo shledáno nepřezkoumatelným (neexistuje v písemné podobě, není odůvodněno). Volbu, kterou učiní obviněný ve prospěch blokové řízení, v němž obviněný „obětovává“ svá práva, která mu plynou ze zásad ovládajících trestní proces, ve prospěch efektivity a právní jistoty, tak nelze později zvrátit.“¹⁶⁹

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 2 As 47/2008-30.

XI. ZÁSADA VEŘEJNOSTI, BEZPROSTŘEDNOSTI A ÚSTNOSTI

XI.1. Zásada veřejnosti

Zásadu veřejnosti zakotvuje pro soudní řízení čl. 96 odst. 2 Ústavy, čl. 38 odst. 2 Listiny a § 2 odst. 10 TŘ. Zásadu upravuje rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy v souvislosti s právem na přístup k soudu. Všechny tři dokumenty připouštějí výjimky z této zásady. Úmluva stanoví, že tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

Smyslem zásady veřejnosti je kontrola činnosti soudu ze strany veřejnosti, dodržení procesních práv obviněného, výchovné působení na veřejnost a prevence trestné činnosti.¹⁷⁰

Na rozdíl od soudního řízení je správní řízení v zásadě neveřejné (§ 49 odst. 2 SŘ). Správní orgán může určit, že správní řízení nebo jeho část jsou veřejné, pokud tím neohrozí práva účastníků, zejména právo na ochranu osobnosti. Jestliže účastník řízení navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům (§ 49 odst. 3 SŘ). Správní orgán však vždy, tj. ať již rozhoduje o veřejnosti řízení ex officio nebo na návrh, dbá na ochranu utajovaných skutečností a na ochranu mravnosti.

XI.2. Zásada bezprostřednosti

Zásada bezprostřednosti v trestním procesu znamená, že soud má rozhodovat na základě důkazů před ním provedených a má přitom čerpat - pokud je to možné - z pramene nejbližšího zjišťované skutečnosti. Zásada bezprostřednosti tak obsahuje dva základní požadavky:

¹⁷⁰ Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 2. přepracované vydání*, C. H. Beck, Praha 2003, s. 153.

a) Podle § 2 odst. 12 TRŘ může soud při rozhodování přihlídnout jen k těm důkazům, které byly před ním provedeny. Jedná se buďto o důkazy, které byly před ním bezprostředně provedeny, nebo které před ním byly provedeny jiným zákonným způsobem.

b) Soud má zjišťovat rozhodné skutečnosti z pramene těmito skutečnostem nejbližšího, pokud je to možné. Soud se např. nesmí spokojit s přečtením protokolu o výpovědi svědka, pokud je možné předvolat svědka samotného. Tato zásada napomáhá též naplňování zásady materiální pravdy a práva na obhajobu. Osobní přítomnost obviněného a svědků u soudu umožňuje, aby nejasnosti v jejich výpovědích byly na místě odstraněny.

Pro řízení o přestupcích zásada bezprostřednosti není výslovně upravena. Dokazování se bude řídit pravidly stanovenými správním řádem, neboť zákon o přestupcích neobsahuje vlastní úpravu dokazování. Z § 51 odst. 1 správního řádu vyplývá, že dokazovat může jedině správní orgán. Nemusí jím však být nutně přestupkový orgán, který ve věci rozhoduje, neboť podle § 13 odst. 3 správního řádu může důkaz provést i správní orgán dožádaný. Důkaz mohl provést též místně příslušný orgán, který ve věci zahájil řízení, ale za podmínek § 55 odst. 3 zákona o přestupcích postoupil věc k vyřízení jinému věcně příslušnému orgánu. Zásada bezprostřednosti v prvním z obou významů, totiž že správní orgán by měl přihlídnout jen k důkazům před ním provedeným, se tak v řízení o přestupcích důsledně neuplatní.

Správní řád dále stanoví, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které jsou získány a provedeny v souladu s právními předpisy. Příkladem pak uvádí důkaz listinou, ohledáním, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem (§ 51 odst. 1 SŘ). Zde je zřejmě třeba pod kritériem vhodnosti ke zjištění stavu věci rozumět též kritériem bezprostřednosti, tj. důkazní prostředek je vhodný ke zjištění stavu věci, jestliže je tento důkazní prostředek způsobilý zprostředkovat poznání o dokazované skutečnosti z pramene této skutečnosti nejbližšího.

Tento druhý význam zásady bezprostřednosti, ačkoliv rovněž pro řízení o přestupku výslovně nezakotvený, je důležitým předpokladem naplnění zásady materiální pravdy. Zásadu materiální pravdy je pak třeba respektovat jakožto kritérium při volném uvážení správního orgánu ohledně obstarávání podkladů pro své rozhodnutí (§ 50 odst. 2 SŘ). Platí totiž, že čím je pramen vzdálenější od zjišťované skutečnosti, tím vzrůstá nebezpečí nepřesnosti a zkomolení, a naopak čím je pramen bližší skutečnosti, tím je spolehlivější. Z tohoto důvodu se

správní orgán nesmí spokojit např. se svědectvím z druhé ruky, když je možno vyslechnout svědka původního, který dokazovanou událost bezprostředně sledoval.

Zásada bezprostřednosti rovněž slouží tomu, aby rozpory ve výpovědích různých svědků a obviněného byly během ústního jednání za osobní přítomnosti svědků i obviněného vyjasněny. Správní orgán by proto měl postupovat tak, že vyslechne v ústním jednání vedle obviněného i všechny relevantní svědky a nespokojí se např. s protokolem o dřívější výpovědi svědka, popř. s protokolem o vysvětlení podaném policii nebo se zvukovým či obrazovým záznamem těchto výpovědí. To platí i pro důkaz znaleckým posudkem, který se provádí zásadně písemně, přičemž správní řád stanoví, že znalce lze též vyslechnout (§ 56 SŘ). Správní orgán by měl znalce vyslechnout především v případech, kdy o správnosti nebo úplnosti posudku existují pochybnosti nebo kdy výslech znalce navrhuje obviněný. Výjimku ze zásady bezprostřednosti by představovaly případy, kdy vyslechnutí svědka v ústním jednání není možné (např. zdržuje se v cizině) a rovněž analogicky další případy, které stanoví trestní řád (např. zpravidla nelze opakovaně vyslýchat osobu mladší patnácti let, § 102 TŘ, nebo např. není nutné vyslýchat svědka, jestliže se to nejeví jako nutné a obviněný souhlasí, popř. se nedostaví k ústnímu jednání, § 211 odst. 1 TŘ).

XI.3. Zásada ústnosti

Zásada ústnosti v trestním právu znamená, že soud rozhoduje na základě ústního přednesu stran a zpravidla ústně provedených důkazů. Zásada ústnosti je pro soudní řízení zakotvena v Ústavě (čl. 96 odst. 2) a v trestním řádu. Ten stanoví, že jednání před soudy je ústní; důkaz výpověďmi svědků, znalců a obviněného se provádí zpravidla tak, že se tyto osoby vyslýchají (§ 2 odst. 11 TŘ). Konkrétní ustanovení trestního řádu pak upravují podmínky, kdy lze místo výslechu svědka, znalce a obviněného číst protokol.

Pro řízení o přestupcích neexistuje podrobná úprava pro výslech svědků, znalců a obviněného. V řízení o přestupku je však třeba vždy nařídit ústní jednání (§ 74 odst. 1 PřestZ). Nenařízení ústního jednání je vadou řízení, která nepůsobí nutně nezákonnost rozhodnutí.¹⁷¹ Obligatorní ústní jednání platí pro řízení v prvním stupni. Pro řízení ve druhém stupni se

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, sp. zn. 3 As 46/2004-60.

uplatní obecná ustanovení o správním řízení, podle nichž bude ústní jednání nařízeno tehdy, jestliže je to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků (§ 49 odst. 1 SŘ ve spojení s § 93 odst. 1 SŘ).

Z ustanovení § 74 odst. 1 PřestZ vyplývá, že obviněný nemusí být bezpodmínečně přítomný ústnímu jednání, neboť v případě, kdy se odmítne dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, ač byl řádně předvolán, lze věc projednat bez jeho přítomnosti. To nevylučuje možnost předvedení obviněného podle § 60 správního řádu či uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu (k této otázce viz kap. VII.2.3.). Naopak neúčast navrhovatele u návrhového přestupku na ústním jednání bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu vede k zastavení řízení (§ 76 odst. 1 písm. j)).

Přítomnost obviněného při projednání přestupku je základním předpokladem pro uplatnění všech práv na obhajobu, jak také konstatoval Ústavní soud:

„Je-li řízení o přestupku stěžovatele řízením o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požívá stěžovatel i dalších minimálních práv: mimo jiné práva mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby, práva obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, práva, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, a práva vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [viz čl. 6 odst. 3 písm. b), c) a d) Úmluvy]. Efektivní uplatnění všech těchto práv samozřejmě předpokládá, že obviněnému budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání trestního obvinění mohl být přítomen. Z toho důvodu také čl. 38 odst. 2 Listiny prohlašuje právo každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, za právo základní, požívající ústavněprávní ochrany.“¹⁷²

Předvolání je nutné doručovat obviněnému vždy do vlastních rukou (§ 19 odst. 4 SŘ).

¹⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II ÚS 788/02.

XII. ZÁSADA OFICIALITY, LEGALITY A RYCHLOSTI

XII.1. Zásada oficiality

Zásada oficiality znamená, že správní orgán (v trestním právu orgány činné v trestním řízení) má povinnost provést určitý úkon nebo postup, jestliže jsou pro provedení tohoto úkonu nebo postupu splněny zákonné podmínky. Zásada se týká jak zahájení řízení, tak celého průběhu řízení, přičemž pro zahájení řízení je konkretizována zásadou legality a pro dokazování je konkretizována zásadou vyhledávací, podle níž je to správní orgán, který nese odpovědnost za dokazování a zjištění skutkového stavu věci. Opakem zásady oficiality je zásada dispoziční, podle které by správní orgán prováděl určité úkony nebo postupy na návrh stran.

Komentář k trestnímu řádu v souvislosti se zásadou oficiality zdůrazňuje vlastní iniciativu orgánů činných v trestním řízení k naplnění účelu trestního řízení v každé projednávané věci, což plyne též z povinnosti státu chránit demokratický právní řád a právní statky.¹⁷³ Tuto iniciativu je nepochybně třeba požadovat i po správních orgánech. Naplněním účelu řízení o přestupcích pak bude, podobně jako v trestním řízení, zjištění přestupků a spravedlivé potrestání jejich pachatelů, stejně jako výchovné působení na občany a předcházení porušování zákonů; to vše je třeba vidět ve světle univerzálního požadavku, který na orgány státní správy a orgány obce klade § 1 zákona o přestupcích (orgány státní správy a orgány obce vedou občany k tomu, aby dodržovali zákony a jiné právní předpisy a respektovali práva spoluobčanů; dbají zejména o to, aby občané neztěžovali plnění úkolů státní správy a nerušili veřejný pořádek a občanské soužití) a ve světle zásady subsidiarity trestního postihu, který vyžaduje omezení správního trestání na případy, kdy je to odůvodněno závažností a společenskou nebezpečností protiprávních jednání, nedostačují jiné prostředky a nástroje a zásah příslušných orgánů se jeví jako nezbytný.¹⁷⁴ Ze zásady subsidiarity, stejně jako z § 1 zákona o přestupcích, vyplývá široká poučovací povinnost správních orgánů a povinnost nepřetržité pozitivní činnosti k odstraňování podmínek a příležitostí k páchání protiprávních jednání.

Zatímco v trestním řízení jsou zásadou oficiality vázány všechny orgány činné v trestním řízení a tyto orgány provádějí úkony v trestním řízení již od sepsání záznamu o zahájení

¹⁷³ Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář. I. díl.*, C. H. Beck, Praha 2005, s. 19.

¹⁷⁴ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009, s. 443.

úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 TŘ), příp. od provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí (§ 12 odst. 10 TŘ), anebo od zahájení trestního stíhání (§ 160 TŘ), řízení o přestupku, a tedy též všechny úkony a postupy, které má správní orgán provádět, se počíná až zahájením samotného řízení. Ze smyslu zásady oficiality však vyplývá, že zavazuje správní orgán, popř. i orgán policie ve smyslu § 58 odst. 2-4 zákona o přestupcích a další orgány podle § 58 odst. 1 zákona o přestupcích k provádění úkonů ještě před samotným zahájením řízení o přestupku (přijímání oznámení o přestupku a vyrozumění občana na jeho žádost o provedených opatřeních, provedení šetření ke zjištění osoby podezřelé a k zajištění důkazních prostředků, oznámení přestupku orgánu příslušnému k jeho projednání, odložení věci). V trestním řízení úkony tohoto typu podléhají zásadě oficiality, neboť jsou to úkony trestního řízení. V řízení o přestupcích tyto úkony podléhají úřední povinnosti i přesto, že se nejedná o úkony prováděné ve správním řízení. Zásadu oficiality proto v řízení o přestupcích bude třeba vztáhnout již do období před zahájením řízení o přestupku, takže zásada oficiality, podobně jako zásada zákonnosti, bude představovat výjimku mezi zásadami, které jsou zásadami ovládajícími řízení (viz též kap. IV.4.).

V otázce zahájení řízení o přestupku se zásada oficiality částečně překrývá se zásadou legality, takže § 67 odst. 1 zákona o přestupcích, který stanoví, že přestupky se projednávají z úřední povinnosti, je projevem jak zásady oficiality, tak zásady legality. Rozlišení mezi oběma zásadami však lze spatřovat v jejich vymezení vůči zásadám jim opačným, tj. v případě zásady oficiality je to zásada dispoziční, zatímco v případě zásady legality jde o zásadu oportunity. Z tohoto hlediska pak přistupují k oběma zásadám v této a následující podkapitole.

Podle § 67 odst. 1 zákona o přestupcích se přestupky projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh. Zásada oficiality ukládá správnímu orgánu povinnost přijímat podněty pro zahájení z moci úřední (§ 42 SŘ). Podnětem pro zahájení řízení o přestupku může být např. písemné oznámení státního orgánu, policie, obce, obecní policie, právnické i fyzické osoby (občana, cizince i bezdomovce), ústní oznámení přijaté do protokolu, stížnost, úřední záznam zaměstnance správního orgánu o zjištění přestupku apod. Jestliže podnět odůvodňuje podezření z přestupku, správní orgán posoudí, zda je dostatečným podkladem pro zahájení přestupkového řízení. K tomu provede případná šetření buď sám, nebo za pomoci orgánu policie, popř. jiného správního orgánu (§ 59 PřestZ).

Za účelem vyšetření došlého oznámení může správní orgán požadovat od kohokoli vysvětlení (§ 60 PřestZ).

Podnět může být podkladem zejména jedná-li se o oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, právnické osoby nebo občana o přestupku nebo o poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo jde-li o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení (§ 67 odst. 2 PřestZ). Státní orgány, orgány policie a obce mají povinnost oznámení o přestupku učinit, jestliže se o přestupku dozví (§ 58 odst. 1). Orgány policie mají navíc ohledně přestupků vyjmenovaných v § 58 odst. 2 povinnost provést šetření za účelem zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem. V rámci šetření je orgán policie oprávněn požadovat potřebné vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení přestupku a jeho pachatele (§ 61 odst. 1 písm. a) zákona o Policii ČR). O skutečnostech zjištěných šetřením sepíše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení o přestupku a oznámení učiní nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví. Orgán policie však může věc také odevzdat nebo odložit na základě skutečností uvedených v § 58 odst. 3 zákona o přestupcích.

Správní orgán rovněž zkoumá, jsou-li dány zákonné podmínky pro zahájení přestupkového řízení, tj. nejsou-li dány důvody pro odložení věci (§ 66 PřestZ) nebo postoupení věci (§ 71 PřestZ). Jestliže věc neodloží ani nepostoupí, je povinen na základě podkladu zahájit přestupkové řízení z moci úřední. Zásadou oficiality bude ovládán i další postup správního orgánu. Správní orgán bude např. povinen nařídít ústní jednání (§ 74 odst. 1 PřestZ), obstarat si dostatečné množství podkladů pro rozhodnutí ve věci apod. I po zahájení řízení může správní orgán věc postoupit podle § 71 zákona o přestupcích. Jinak může správní orgán řízení buď zastavit (§ 76 PřestZ) nebo rozhodnout o přestupku (§ 77 PřestZ).

Výjimky ze zásady oficiality

V případě návrhových přestupků (přestupky uvedené v § 68 odst. 1 PřestZ, to jest některé přestupky spáchané mezi blízkými osobami a přestupky ublížení na cti) se vedle zásady oficiality uplatní i zásada dispoziční. Řízení se zahajuje okamžikem, kdy příslušný návrh došel příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 SŘ). Osoba podezřelá z přestupku se však stává obviněným až v okamžiku, kdy správní orgán vůči ní učinil první procesní úkon (§ 73

odst. 1 PřestZ). Pro zahájení řízení o návrhovém přestupku stanoví zákon o přestupcích tříměsíční prekluzivní lhůtu ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení (§ 68 odst. 2 PřestZ). V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán. Údaje obsažené v návrhu jsou určující pro totožnost skutku, o němž se má rozhodovat. Jestliže se však skutek popsany v návrhu liší od skutkového stavu zjištěného správním orgánem jen nevýznamně (např. jiný čas spáchání přestupku), pak tato odchylka není důvodem pro zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Projevem dispoziční zásady je i to, že zpětvzetí návrhu, stejně jako smrt navrhovatele, má za následek zastavení řízení (§ 76 odst. 1 písm. i) a j) PřestZ), v případě přestupku ublížení na cti se správní orgán pokusí o dosažení smíru (§ 78 PřestZ) a v určitých případech je navrhovatel povinen hradit náklady řízení (§ 79 odst. 1 PřestZ).

Další výjimky ze zásady oficiality jsou:

- správní orgán uloží pachateli přestupku povinnost nahradit škodu jen na návrh poškozeného (§ 70 PřestZ),
- správní orgán může rozhodnout o navrácení v předešlý stav jen na žádost účastníka (§ 41 SŘ),
- správní orgán může vést odvolací řízení jen na základě odvolání podaného k tomu oprávněnou osobu (§ 81 PřestZ),
- náhradu hotových výdajů a ušlého výdělku osobě v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka nebo s opatrováním podkladů pro vydání rozhodnutí správní orgán přizná jen na základě včasného uplatnění tohoto nároku (§ 79 odst. 4 SŘ),
- správní orgán projedná vydaný příkaz ve standardním řízení na základě včasného odporu podaného obviněným (§ 87 odst. 4 PřestZ).

XII.2. Zásada legality

Zásada legality v trestním právu znamená, že státní zástupce je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví (§ 2 odst. 3 TŘ). Protikladem zásady legality, uplatňujícím se v anglosaské právní tradici, je zásada oportunity (účelnosti), podle níž má státnímu zástupci příslušet právo nezahajovat trestní stíhání, i když jsou k němu dány zákonné podmínky, jestliže se zahájení nejeví v konkrétním případě účelným.

V řízení o přestupcích bude tato zásada analogicky znamenat povinnost správního orgánu zahájit řízení o přestupku, kdykoliv se o přestupku dozví (ať už ze své vlastní činnosti, nebo z podaného oznámení o přestupku). Ze zásady oficiality plyne, že správní orgán řízení zahájí jen tehdy, jsou-li k tomu dány zákonné podmínky, proto se tato zásada neuplatní bez výjimky (k tomu viz kap. V.2.).

O výjimku ze zásady legality v užším slova smyslu, tj. ve smyslu pravidla, že správní orgán musí zahájit řízení o přestupku, aniž by na základě svého uvážení mohl od zahájení řízení upustit, půjde v případě ustanovení § 66 odst. 2 zákona o přestupcích (správní orgán může věc odložit, jestliže sankce, kterou lze za přestupek uložit, je bezvýznamná vedle trestu, který byl nebo bude podle očekávání uložen osobě podezřelé z přestupku za jiný čin v trestním řízení) a v případě ustanovení § 84 odst. 1 zákona o přestupcích, podle kterého příslušný orgán nebo osoba nemusí zahajovat blokové řízení, resp. uložit pokutu v blokovém řízení, jestliže stačí domluva.

XII.3. Zásada rychlosti

Se zásadou oficiality souvisí zásada rychlosti, jak vyplývá též z § 2 odst. 4 trestního řádu, který upravuje obě zásady společně. Pro správní řízení je tato zásada upravena v § 6 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.

Správní orgán zahajuje řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do 60 dnů poté, co se o přestupku dozvěděl (§ 67 odst. 3 PřestZ). Jestliže správní orgán do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, je povinen věc odložit (§ 66 odst. 3 písm. g)). Správní orgán je dále vázán lhůtami, které správní řád v § 71 stanoví pro správní řízení. Správní orgán tak je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději do 60 dnů od zahájení řízení (správní orgán je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání). Dodržování těchto lhůt slouží též institut ochrany proti nečinnosti (§ 80 SŘ).

Pro rychlé a efektivní rozhodování přestupků slouží možnost projednání přestupku ve zkráceném řízení (§ 84 - § 87 PřestZ). Projednání ve zkráceném řízení je hospodárné rovněž z hlediska nákladů řízení (§ 79 odst. 2 PřestZ), čímž slouží též k naplňování zásady procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 SŘ). Z povinnosti správního orgánu vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, vyplývá, že správní orgán má zásadně provést o přestupku zkrácené řízení, jsou-li k tomu splněny zákonné podmínky.

Zásadu rychlosti posiluje také institut autoremedury (§ 87 SŘ), která umožňuje, aby o odvolání rozhodl sám orgán, který rozhodnutí vydal.

Těm, kdo ztěžují postup řízení a negativně tak ovlivňují jeho rychlost, může též správní orgán uložit pořádkovou pokutu (§ 62 SŘ). Jestliže někdo porušením své povinnosti způsobí správnímu orgánu náklady, které by mu jinak nevznikly, může dotyčnému správní orgán uložit povinnost tyto náklady řízení nahradit (§ 79 odst. 6 SŘ).

Zásada rychlosti vyplývá též z práva na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Z Úmluvy ani z judikatury ESLP nevyplývají konkrétní lhůty, ESLP však např. judikoval, že

„... celková délka disciplinárních řízení sedm let a čtyři měsíce ve třech stupních řízení nemůže být považována za „přiměřenou“ ve smyslu čl. 6. odst. 1.“¹⁷⁵

¹⁷⁵ Rozsudek W. R. v. Rakousko ze dne 21. 12. 1999; Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, a.s., Praha 2006, s. 593.

ZÁVĚR

Cíl práce, kterým je zjistit rozsah, v jakém se základní zásady trestního řízení uplatňují v řízení o přestupcích, si vyžádal poměrně rozsáhlý text, který značně přesahuje délku, požadovanou po diplomové práci. K této délce jsem dospěla po zpracování možných námitek a dílčích problematik, které ústí většinou přímo ze základního problému této práce, kterým je na jedné straně poměrně stručná (nikoliv však, podle mého názoru, nepřiměřeně stručná) úprava přestupkového řízení v zákonu o přestupcích, a na druhé straně požadavky plynoucí ze základních zásad trestního řízení, které lze až na výjimky považovat též za základní zásady, kterými se řídí řízení o přestupcích. K nim pak přistupují požadavky, které klade na řízení o „trestním obvinění“ čl. 6 Úmluvy. Práce si proto vyžádala kromě vymezení jednotlivých zásad též alespoň dílčí zpracování související judikatury ESLP. Řada otázek, které se práce pokusila zodpovědět, by bylo možné podrobit podrobnějšímu zkoumání a diskusi. Dá se také předpokládat, že v souvislosti s předmětem práce by bylo možné řešit ještě další otázky, které v práci vůbec nebyly nastoleny. Smyslem práce bylo mimo jiné z trestněprávních principů dovodit některá pravidla, která v zákonu o přestupcích, popř. ve správním řádu nejsou pozitivně upravena, která by se však přesto měla v přestupkovém řízení uplatnit, ať již proto, že přímo vyplývají z daných principů, nebo proto, že vyplývají z požadavků čl. 6 Úmluvy, nebo konečně proto, že nedostatek výslovné úpravy těchto pravidel představuje prázdné místo, které lze zaplnit pomocí analogie k trestnímu řádu. Tato pravidla práce dovozovala především v některých otázkách zákonnosti důkazů, práva nepřispívat k vlastnímu obvinění, obhajovacích práv nebo zásady bezprostřednosti.

POUŽITÁ LITERATURA

- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, ASPI Publishing, Praha 2004
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, EUROLEX Bohemia, Praha 2001
- Císařová, D., Fenyk, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*, Linde Praha, Praha 2006
- Císařová, D., Fenyk, J., Gřivna, T. a kol.: *Trestní právo procesní, 5. vydání*, ASPI, Praha 2008
- Čapek, J.: *Presumpce nevinny ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva*, Trestní právo č. 10/2008, s. 35-39
- Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H.: *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů. 10. podstatně přepracované vydání podle stavu k 1. 12. 2006*, Linde Praha, Praha 2006
- Dworkin, R.: *Když se práva berou vážně*, OIKOYMENH, Praha 2001
- Eliáš, K.: *Obdoba (Poznámky k analogii v právu)*, Právník, č. 2/2003, s. 97-116
- Emmerson, B., Ashworth, A.: *Human Rights and Criminal Justice*, Sweet and Maxwell, London 2001
- Gřivna, T.: *Zásada „ne bis in idem“ v evropském právu*, Trestněprávní revue č. 5/2006, s. 133-137
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*, C. H. Beck, Praha 2006
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, C. H. Beck, Praha 2009
- Horzinková, E., Čechmánek, B.: *Přestupky a správní trestání. Právní úprava k 1. 5. 2008*, EUROUNION Praha, s. r. o., Praha 2008
- Holländer, P.: *Filosofie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006
- Kindl, M.: *Malá úvaha o analogii ve veřejném právu*, Právník, č. 2/2003, s. 125-134
- Kmec, J.: *Princip kontradiktornosti jako jeden z aspektů práva na spravedlivý proces*, in: *Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy). Sborník č. 41*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008, s. 56-65
- Kocina, J.: *K rozsahu aplikace zásady ne bis in idem v trestním právu*, Bulletin advokacie, č. 11-12/2005, s. 34-39
- Kratochvíl, J.: *Základní zásady trestního řízení / trestního práva procesního v česko - rakousko - polsko - evropském srovnání*, in: *Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy). Sborník č. 41*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008, s. 66-72

- Kučera, P.: *Vliv veřejného mínění na trestní řízení*, in: *Trestní právo*, č. 9/2007, s. 3-5
- Kučera, P., Richter, M.: *Zákaz sebeobviňování v judikatuře a praxi*, *Trestní právo*, č. 12/2006, s. 4
- Kučera, P., Richter, M.: *Sebeobvinění jako polehčující okolnost*, *Trestní právo*, č. 2/2007, s. 3
- Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: *Trestní právo hmotné - I. Obecná část, 4. přepracované vydání*, ASPI, Praha 2003
- Novotný, O., Vanduchová, M. a kol.: *Trestní právo hmotné – I. Obecná část, 5., jubilejní, zcela přepracované vydání*, ASPI, Praha 2007
- Malý, K.: *K problematice vývoje správních přestupků a jejich stíhání v 19. století v Rakousku*, in: *Vybrané aktuální problémy československého trestního práva*, s. 55-68
- Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*, C.H.Beck, Praha 2008
- Mates, P.: *Reformatio in peius ve správním řádu*, *Soudní rozhledy* č. 18/2006, s. 671-673
- Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 2. přepracované vydání*, C. H. Beck, Praha 2003
- Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 3. přepracované a doplněné vydání*, C. H. Beck, Praha 2007
- Prášková, H.: *K některým otázkám reformy správního trestání*, in: *Kolokvium o správním trestání*, *Správní právo*, ročník XXXV, 1/2002, s. 5-11
- Prouza, D.: *Zásada „ne bis in idem“ v českém trestním procesu ve světle Zelené knihy o konfliktech jurisdikce a zásadě ne bis in idem v trestním řízení*, *Trestněprávní revue* č. 6/2006, s. 163-170
- Průcha, Petr: *Správní právo. Obecná část, Doplněk*, Brno 2007
- Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha 2002
- Svoboda, P.: *Ústavní základy správního řízení v České Republice; Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, Linde Praha, Praha 2007
- Šámal, P.: *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*, Codex Bohemia, Praha 1999
- Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář. I. díl.*, C. H. Beck, Praha 2005
- Šiškeová, S., Lavický, P., Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*, ASPI, Praha 2006

Trechsel, S.: *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, New York 2005

Wintr, J.: *Charakteristické principy práva a právních odvětví*, nepublikovaná rigorózní práce na PFUK

Další literatura a zdroje:

System ASPI, automatizovaný systém právních informací

Soudní judikatura. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI Publishing, s. r. o., Praha

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ASPI Publishing, s. r. o., Praha

Databáze judikatury Evropského soudu pro lidská práva, <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>

Databáze rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, <http://www.nsoud.cz>

Databáze rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu, <http://www.nssoud.cz>

Databáze rozhodnutí Ústavního soudu, <http://nalus.usoud.cz>

Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu,
<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

RESUMÉ

Petra Lomozová:

Principles of Criminal Justice in the Proceedings on Minor Offences

This paper addresses to basic principles of criminal proceedings as expressed in § 2 of the Czech Code of Criminal Procedure. It seeks to find out the scope in which these principles apply to the proceedings ruled by the Act on Minor Offences, which is part of Czech administrative law. The distinction between criminal offences and administrative offences has a long tradition in Czech and Austrian law. The criminal offences are essentially part of criminal law and underlie the jurisdiction of courts, while the proceedings on administrative offences, including the minor offences, are led by public authorities. However, this distinction doesn't rely upon firm and definite theoretical foundations and is managed differently in different European countries. That's why the Czech courts use to emphasize, that the basic principles, which apply to criminal proceedings, should also be applicable to proceedings on administrative offences.

The question is treated with regard to Article 6 of the European Convention on Human Rights. This Article guarantees the right to a fair hearing to everyone charged with a criminal offence. „Charge“ as well as „criminal offence“ have to be understood in their autonomous meaning which differ from their particular national definition. The protection of Article 6 would attract every offence which is criminal by its very nature or which would lead to punitive sanctions, i. e. also the minor offences. Three basic principles, applicable also to minor offences, are established by Article 6: (1) the right to an independent and impartial tribunal and the right to be tried within a reasonable time, (2) the presumption of innocence principle and (3) the minimum rights of defence. There are also other principles which the European Court derives from the fair process requirement.

The general part of this paper begins with a historical introduction to the distinction between criminal and minor offences, then it explains pursuant to which arguments the court can use the basic principles of criminal proceedings in the administrative law. It continues with basic principles in the meaning of a source of law and finally it discusses the right to an independent and impartial tribunal – as required by the Convention – in the perspective of Czech administrative justice.

The special part concerns with the particular basic principles, explains their meaning in Czech criminal proceedings, mentions related requirements of the Convention and the European Court and defines the meaning and the role of the particular principles in the administrative proceedings on minor offences.

Keywords: principles of criminal proceedings, minor offences, administrative law