

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

Katedra správního práva

**Řízení o správních deliktech právnických osob**

**Diplomová práce**

Aleš Totzauer

Vedoucí diplomové práce

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Praha, listopad 2014

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 26. listopadu 2014

Aleš Totzauer

## Poděkování

Za odborné vedení této diplomové práce a cenné rady děkuji doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc.

Obsah:

Úvod.....	1
1. Vymezení správních deliktů právnických osob .....	4
1.1. Soudní delikty a správní delikty.....	4
1.2. Systém správních deliktů v českém právním řádu .....	5
1.3. Trestní obvinění .....	7
2. Základní zásady .....	10
2.1. Zásady činnosti správních orgánů .....	10
2.2. Zásady správního řízení .....	15
2.3. Zásady řízení o správním deliktu .....	20
3. Subjekty .....	29
3.1. Správní orgány .....	29
3.1.1. Příslušnost správních orgánů .....	29
3.1.2. Úřední osoby a jejich vyloučení .....	32
3.2. Účastníci řízení.....	35
3.2.1. Způsobilost být účastníkem .....	37
3.2.2. Procesní způsobilost a zastoupení.....	40
4. Postup před zahájením řízení .....	44
4.1. Přijímání podnětů .....	44
4.2. Vysvětlení .....	45
4.3. Zajištění důkazu .....	47
5. Zahájení řízení .....	49
5.1. Totožnost skutku .....	50
5.2. Lhůty pro zahájení řízení .....	51
6. Průběh řízení v prvním stupni.....	52
6.1. Ústní jednání .....	52
6.2. Podklady pro vydání rozhodnutí .....	53
6.3. Dokazování .....	61
6.4. Zajištění účelu a průběhu řízení .....	67
6.5. Společné řízení .....	69
6.6. Přerušení řízení.....	74
6.7. Příkazní řízení .....	75
7. Skončení řízení v prvním stupni .....	77
7.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí.....	77
7.2. Zastavení řízení nezakládající překážku rei iudicatae.....	78
7.3. Zastavení řízení zakládající překážku rei iudicatae .....	78
7.4. Rozhodnutí .....	79
8. Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) .....	85
9. Závěr .....	91
Seznam zkratk .....	93
Použitá literatura .....	96
Resumé.....	99
Abstract .....	100
Klíčová slova .....	101
Přílohy.....	102
1. Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich .....	102

## Úvod

Řízení o správních deliktech právnických osob je téma, kterým se zabývá doktrína správního práva a dennodenně také aplikační praxe. Uvedené téma jsem si vybral především z toho důvodu, že se jedná o zajímavou modifikaci práva správního právem trestním, kdy se na první pohled může proces jevit jako standardní správní řízení, nicméně při hlubší analýze problematiky je patrné, že jednotlivá ustanovení a instituty správního řádu je nutné interpretovat a aplikovat s přihlédnutím k charakteru řízení, které lze považovat za řízení sankční. Řízení o správním deliktu je o to zajímavější, je-li jeho účastníkem (obviněným) právnická osoba, která je právní fikcí a s jejímž účastenstvím je spojeno mnoho nelehkých otázek, např. zda může být právnická osoba předvedena, zda požívá stejných ústavně zaručených práv, která svědčí obviněným fyzickým osobám, kdo tato práva za ně uplatňuje, jaké postavení mají v řízení fyzické osoby, které jsou statutárním orgánem či jeho členem, a jaké postavení mají její zaměstnanci a členové jiných orgánů právnické osoby (nejvyššího či kontrolního orgánu).

Správní řád, kterým se řízení o správním deliktu právnické osoby řídí (není-li zvláštním zákonem stanoveno jinak), není primárně sankčním předpisem, nýbrž předpisem obecným, který se až na výjimky užíje na veškerou činnost veřejné správy, z čehož vyvstávají otázky, zda jednotlivá ustanovení nebo instituty vyhovují použití v řízení sankčním, tedy zda je vůbec v takovém řízení lze aplikovat, resp. zda je není nutné interpretací přizpůsobit charakteru řízení a aplikovat odlišně od jejich původního účelu. S absencí mnoha ustanovení, institutů či zásad, které jsou typicky v kodexu upravujícím řízení o soudním či správním deliktu obsaženy, souvisí otázka, zda případnou mezeru lze vyplnit analogií z přestupkového zákona, trestního řádu, či nově zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, a jaké jsou limity této analogie.

Řízení o správních deliktech právnických osob se neustále vyvíjí především díky závěrům správní vědy a judikatury českých, ale i mezinárodních soudů. V tomto ohledu hraje velmi důležitou roli Evropský soud pro lidská práva a jeho interpretace Úmluvy

o ochraně lidských práv, a to zejména čl. 6, který zakotvuje právo na spravedlivý proces, či čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě stanovujícího zásadu ne bis in idem.

Cílem této práce je odpovědět na výše uvedené a mnohé další otázky spojené se zvoleným tématem a upozornit na problematická místa současné úpravy. Jedná se o velmi široké a komplexní téma, jehož zpracování by dalece přesahovalo rozsah požadovaný pro diplomovou práci, proto jsem se po konzultaci s vedoucí práce doc. JUDr. Helenou Práškovou, CSc. rozhodl, že se zaměřím pouze na řízení o správních deliktech právnických osob v prvním stupni, neboť pokud bych se věnoval i navazujícím opravným a dozorčím prostředkům, rozsah práce by dalece přesáhl sto stran, případně by to dle mého názoru mělo negativní vliv na pojednání o řízení v prvním stupni, které by muselo být zestručněno, případně by muselo být toliko popisné.

Diplomová práce je členěna do osmi kapitol. V první kapitole se zabývám odlišností správních deliktů a deliktů soudních, jejich klasifikací a podřazením pod pojem „trestní obvinění“ dle čl. 6 Úmluvy, jak jej vykládá Evropský soud pro lidská práva a ostatně i vnitrostátní soudy. Druhá kapitola je věnována základním zásadám, a to nejprve zásadám činnosti správních orgánů a dále zásadám správního řízení, které se vždy snažím vyložit ve světle řízení o správním deliktu právnické osoby, případně upozornit na jejich vhodné či potřebné modifikace. Na závěr této kapitoly se věnuji některým zásadám vlastním trestnímu právu procesnímu (případně právu přestupkovému), které je však nutné i přes jejich absenci ve správním řádu aplikovat i v řízeních o správních deliktech právnických osob. Ve třetí kapitole je pojednáno o subjektech řízení, tedy o správních orgánech, jejich příslušnosti, úředních osobách a jejich vyloučení a dále o účastnících řízení, způsobilosti být účastníkem, procesním nástupnictví, procesní způsobilosti a zastoupení, to vše opět s přihlédnutím ke zpracovávanému tématu.

Kapitoly čtvrtá až sedmá jsou chronologicky věnovány řízení o správním deliktu právnické osoby, a to od předprocesního stádia, zahájení řízení, průběhu řízení až po skončení řízení v prvním stupni. Vláda v současné době připravuje návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), který se nyní

nachází v meziresortním připomínkovém řízení, některá jeho pro mne zajímavá ustanovení jsou ve stručnosti rozebrána v poslední, osmé, kapitole.

Tématu řízení o správních deliktech právnických osobách v České republice není věnována ucelená monografie. Ač správní trestání není správní vědou zcela opomíjeno, většina literatury se věnuje přestupkům a ve vztahu ke správním deliktům právnických osob spíše hmotněprávní úpravě. Proto jsem jako podklad při přípravě této práce vycházel zejména z učebnic a monografií obecného správního, přestupkového a trestního práva, komentářů ke správnímu řádu, přestupkovému zákonu, trestnímu zákoníku, trestnímu řádu a zákonu o trestní odpovědnosti právnických osob a dále z mnohých článků publikovaných v odborných časopisech. V neposlední řadě mi byla velmi důležitým podkladem hojná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu.

V této práci vycházím z právního stavu účinného k 31. říjnu 2014.

# 1. Vymezení správních deliktů právnických osob

## 1.1. Soudní delikty a správní delikty

Trestná jednání se člení na soudní delikty (trestné činy, resp. provinění u mladistvých) a správními delikty. Rozdíl mezi nimi ovšem není příliš zřetelný, přičemž v teorii lze pozorovat dva základní přístupy. Zastánci prvního z nich prosazují názor, dle kterého jsou správní delikty od soudních deliktů odlišné např. v rovině etické (trestné činy jsou postihovány z důvodů etických, správní delikty nikoliv). Dále trestní právo chrání hodnotově významnější společenské zájmy, které jsou ohroženy, popř. porušeny na základě nebezpečnějšího, resp. společensky škodlivějšího jednání. U soudních deliktů na rozdíl od deliktů správních se vždy zkoumá subjektivní stránka a zásadně se vyžaduje zavinění ve formě alespoň nepřímého úmyslu<sup>1</sup> apod. Zastánci druhého přístupu tyto rozdíly (nutno podotknout úspěšně) relativizují, v některých případech dokonce vyvracejí a zdůrazňují, že rozdíl mezi soudními a správními delikty je jen formální a to, zda daná skutková podstata bude součástí systému soudních či správních deliktů, je pouze otázkou trestní politiky státu.<sup>2</sup>

Jak je uvedeno níže, hranici mezi rozlišováním soudních a správních deliktů, alespoň co se záruk na spravedlivý proces týče, stírá i Evropský soud pro lidská práva, kdy je za splnění judikatorních kritérií (tzv. Engelovská kritéria)<sup>3</sup> nutné pojmem „trestní obvinění“ rozumět jak delikty soudní, tak delikty správní.

---

<sup>1</sup> Tento aspekt je relativizován přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

<sup>2</sup> K tomu srov. STAŠA, J. Správní a soudní delikty. In MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 23 – 28. Dále též PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 415 – 417. Viz také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 34/2006 – 73 ze dne 15. ledna 2008: „*Souhrnně je třeba zdůraznit, že formální označení určitého typu protispoločenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků) než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení. Kriminalizace či naopak někdy dekriminalizace určitých jednání nachází výraz v platné právní úpravě a jejích změnách, volbě procesních nástrojů potřebných k odhalení, zjištění, prokázání konkrétních skutků a v neposlední řadě i v přísnosti postihu jejich původců. Proto také nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel.*“

<sup>3</sup> Engel a další proti Nizozemsku, rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva č. 5100/71 ze dne 8. června 1976.



## ***1.2. Systém správních deliktů v českém právním řádu***

Doktrína správní delikt vymezuje jako „*protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva*“.<sup>4</sup>

Systematicky se správní delikty dělí na přestupky, správní disciplinární delikty, tzv. správní pořádkové delikty, jiné správní delikty, mezi které patří zejména jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob, správní delikty právnických osob a tzv. fyzických podnikajících osob (správní delikty podnikatelů).<sup>5</sup> V odborné literatuře se lze setkat i s jiným členěním druhů správních deliktů, a to např. na přestupky a tzv. jiné správní delikty. Mezi tzv. jinými správními delikty dále rozlišujeme disciplinární delikty, tzv. pořádkové delikty, tzv. jiné správní delikty fyzických osob a konečně delikty právnických osob.<sup>6</sup>

K tomu, aby bylo možné určitý skutek označit za správní delikt, je nutné, aby byly současně naplněny (zásadně všechny) níže uvedené znaky:<sup>7</sup>

- a) zákonné vyjádření skutkové podstaty v souladu se zásadou nullum crimen sine lege;
- b) objekt (chráněný zájem);
- c) objektivní stránka (jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi);
- d) subjekt (odpovědná osoba);
- e) subjektivní stránka (zavinění);
- f) protiprávnost (správním deliktem nemůže být jednání, které není protiprávní, např. je-li spácháno v nutné obraně, krajní nouzi či za jiných okolností vylučujících protiprávnost);
- g) škodlivost (někdy nebezpečnost);
- h) trestnost (trestnost může zaniknout uplynutím doby, zánikem právnické osoby apod.);

---

<sup>4</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 423 s.

<sup>5</sup> Tamtéž, 429 s. Obdobně též STAŠA, J. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního: Správní delikty a jejich klasifikace. In MATES, P. a kol. op. cit. sub 2, s. 17 – 18.

<sup>6</sup> PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno : Doplněk, 2012, 392 s.

<sup>7</sup> STAŠA, J. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního: Správní delikty a jejich klasifikace. In MATES, P. a kol. op. cit. sub 2, 13 s. Obdobně viz PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 423 s.

i) zákonné zmocnění správního úřadu k projednání věci.

Mimo rozdílů, které vyplývají z povahy věci (např. že subjektem správního deliktu právnické osoby může být pouze právnická osoba a naopak subjektem přestupku dle přestupkového zákona jen fyzická osoba), je nejzásadnějším rozdílem mezi správními delikty právnických osob, popř. podnikajících fyzických osob, a zbylými správními delikty absence jinak obligatorního znaku skutkové podstaty, a to subjektivní stránky deliktu, neboť u fiktivního subjektu, kterým právnická osoba je, nelze z povahy věci posuzovat jeho psychický vztah ke spáchanému deliktu. Ve vztahu ke správním deliktům právnických osob tedy hovoříme o objektivní odpovědnosti, kdy není nutné, aby tento znak skutkové podstaty byl naplněn, a správní orgán jej, resp. subjektivní stránku fyzické osoby, jejíž jednání se právnické osobě přičítá, může zkoumat v podstatě jen z důvodu posouzení závažnosti jednání,<sup>8</sup> což je základní hledisko pro určení výše sankce. Koncepce odpovědnosti právnické osoby v českém právním řádu vychází ze zásady, na základě které není odpovědnost právnické osoby jako celku závislá na zjištění konkrétní fyzické osoby (a tedy ani její odpovědnosti např. za přestupek), která za ni jednala a která dané porušení zavinila.<sup>9</sup>

Ze správních deliktů jsou v právním řádu relativně komplexně upraveny pouze přestupky v přestupkovém zákoně, který obsahuje jak hmotněprávní část (ta je dále doplněna zejména skutkovými podstatami dle zvláštních zákonů), tak část procesněprávní (se subsidiárním použitím správního řádu). Nicméně je třeba podotknout, že ani přestupkový zákon ve vztahu k přestupkům neposkytuje vyčerpávající úpravu a v některých případech je nutné per analogiam iuris aplikovat instituty a zásady práva trestního.<sup>10</sup>

Správní delikty právnických osob v českém právním řádu nejsou ani částečně kodifikovány, hmotněprávní úprava je obsažena ve zvláštních zákonech, kterých je v současné době přes dvě stě,<sup>11</sup> přičemž tyto zvláštní zákony se v podstatě omezují

---

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 15/2013 – 56 ze dne 11. července 2013: „Skutečnost, že jednání bylo zhodnoceno jako nedbalostní, jí byla přičtena ve prospěch.“

<sup>9</sup> Např. § 91d odst. 1 energetického zákona.

<sup>10</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 66/2011 – 74 ze dne 1. března 2012: „Nejvyšší správní soud obecně zdůrazňuje, že jako pokračující přestupek nelze posoudit jednání, jehož jednotlivé útoky nevykazují shodu všech podmínek (viz odst. [11]), byť některé znaky takového jednání podobné až totožné být mohou. Je třeba zdůraznit, že podmínky (§ 116 tr. zákona per analogiam) musí být splněny kumulativně, neboť každá z nich tvoří nedílnou součást závěru o pokračování protiprávního jednání více útoky.“

<sup>11</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 461 s.

na vymezení skutkových podstat, stanovení sankcí, stručných hledisek pro jejich uložení a lhůt pro zánik trestnosti. Z procesněprávního hlediska je řízení o správním deliktu právnické osoby správním řízením, které (až na výjimky stanovené ve zvláštním předpise) podléhá správnímu řádu. Správní řád ovšem plně neodpovídá standardům, které na postup při posuzování „trestních obvinění“ kladou mezinárodní závazky, teorie a ostatně i rozhodovací praxe soudů,<sup>12</sup> proto je nezbytné i v procesněprávních otázkách uplatnit analogii přestupkového zákona (jakožto typově nejbližšího právního předpisu), popř. trestního řádu a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, je-li úprava v přestupkovém zákoně též nedostatečná.<sup>13</sup>

### **1.3. Trestní obvinění**

V rámci Rady Evropy je pravděpodobně nejdůležitější sjednanou lidskoprávní úmluvou Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), která byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950. Česká republika Úmluvu podepsala dne 21. února 1991 v Madridu, přičemž do depozitáře Úmluvy byly ratifikační listiny uloženy dne 18. března 1992. Součástí právního řádu České republiky se stala na základě Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. Úmluva je na základě čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky.

Ve vztahu ke správnímu trestání je nejvýznamnější článek 6 Úmluvy, který stanoví právo každého na spravedlivý proces (slovy Úmluvy „řízení“). Jednotlivá práva obviněného vyplývající z tohoto článku budou podrobněji rozebrána v dalších kapitolách, na tomto místě se dále věnuji pouze aplikovatelnosti článku 6 na řízení o správních deliktech. První odstavec obsahuje právo každého na přístup k soudu a právo na spravedlivé, veřejné a rychlé projednání, druhý odstavec zakotvuje zásadu presumpce nevinu a konečně odstavec třetí stanoví minimální práva na obhajobu.

---

<sup>12</sup> Viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 34/2006 – 73 ze dne 15. ledna 2008: „Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností.“

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 22/2005 – 68 ze dne 25. ledna 2006: „Užití analogie je přitom ospravedlněno zjevnou mezerou v zákoně, jež je dána tím, že na řízení podle zákona o potravinách se subsidiárně vztahoval zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jež vymezoval náležitosti rozhodnutí jen velmi obecně. Zákon o potravinách je však svou povahou předpisem sankčního charakteru; pro takové předpisy je přitom v rámci platného právního řádu charakteristické, že kladou na podobu vydávaných rozhodnutí vyšší požadavky, než jaké jsou kladeny na rozhodnutí v jiných řízeních. Z tohoto důvodu je třeba považovat za součásti rozhodnutí, resp. výroku rozhodnutí, ty náležitosti, jež předpokládá např. § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, popř. § 120 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu.“

Všechny tři odstavce pracují s pojmem „trestní“ („trestní obvinění“, „obviněn z trestného činu“). Tento pojem podléhá autonomnímu výkladu ESLP, kdy za splnění dále uvedených podmínek je nutné aplikovat čl. 6 i na případy, kdy vnitrostátní právní řád delikt označuje nikoliv jako trestný čin. Jak uvedl ESLP, „*pokud by totiž státy mohly podle svého uvážení kvalifikovat některé delikty jako disciplinární spíše než trestní nebo v případě jejich souběhu dát přednost řízení disciplinárnímu před trestním stíháním, stal by se rozsah použití Úmluvy závislý na jejich suverénní vůli, což by mohlo vést k výsledkům neslučitelným s cílem a předmětem Úmluvy.*“<sup>14</sup> ESLP v navazující judikatuře<sup>15</sup> uvedl, že obvinění ze správních deliktů nemohou být v méně příznivém postavení jen proto, že jejich případ není projednáván jako trestní věc.

ESLP již v rozsudku pléna ve věci Engel a další stanovil tři základní kritéria, kdy projednávaný delikt je nutno považovat za „trestní obvinění“, tato kritéria byla v navazující judikatuře<sup>16</sup> precizována, jsou jimi: 1) klasifikace podle národního práva, 2) otázka všeobecného charakteru deliktu, a 3) tvrdost sankce. O trestní obvinění půjde vždy, je-li daný delikt národním právem výslovně označen za trestný čin. Není-li tomu tak, zkoumají se kritéria ad 2) a 3), u kterých, má-li být delikt označen za trestní obvinění, postačí alternativní splnění jednoho z nich. Dle druhého kritéria, tedy otázky všeobecného charakteru deliktu, se zkoumá, zda je právní norma adresována všem, nebo pouze určité specifické skupině osob (v případě Engel se jednalo o vojáky). Třetím kritériem je posouzení, zda sankce má alespoň částečně preventivně-represivní charakter, nebo je pouze reparační.<sup>17</sup> Co se časové působnosti týká, článek 6 je zásadně aplikovatelným od okamžiku oficiálního oznámení výtky spáchání trestného činu (správního deliktu) ze strany příslušného orgánu.<sup>18</sup> Osobní působnost daného článku není omezena pouze na fyzické osoby, ale je aplikovatelný i na řízení proti osobám právnickým.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> KMEC., J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 576 s. (z rozsudku Engel a další proti Nizozemsku, rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva č. 5100/71 ze dne 8. června 1976).

<sup>15</sup> Grecu proti Rumunsku, rozsudek ESLP č. 7510/01 ze dne 30. listopadu 2006.

<sup>16</sup> Öztürk proti Německu, rozsudek č. 8544/79 ze dne 21. února 1984; Campbell a Fell proti Spojenému království, rozsudek č. 7819/77 a 7878/77 ze dne 28. června 1984; Ezech a Connors proti Spojenému království, rozsudek č. 39665/98 a 40086/98 ze dne 9. října 2003.

<sup>17</sup> KMEC., J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. op. cit. sub 14, 576 s. Viz též VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 409 s.

<sup>18</sup> Deweer proti Belgii, rozsudek č. 6903/75 ze dne 27. února 1980; Eckle proti Německu, rozsudek č. 8130/78 ze dne 15. července 1982.

<sup>19</sup> Fortum Oil And Gas Oy proti Finsku, rozsudek č. 32559/96 ze dne 12. listopadu 2002.

Z výše uvedeného vyplývá, že správní delikty právnických osob jsou v podstatě bez výjimky trestním obviněním ve smyslu článku 6 Úmluvy a tedy i právnickým osobám by měla být zaručena minimální práva obsažená v odstavci 2 a 3 daného článku. Se závěrem, že článek 6 Úmluvy se aplikuje i na správní delikty, se již ztotožnila i judikatura českých soudů, viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 82/07 ze dne 17. ledna 2008 (věnující se přestupkům, ovšem jeho závěry lze vztáhnout i na správní delikty právnických osob):

*„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 protispolečenských 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.*

*Je-li řízení o přestupku stěžovatele řízením o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požívá stěžovatel i další minimální práva, mezi jinými podle odstavce 2 uvedeného ustanovení i právo, aby byl považován za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem. To znamená, že musí být v řízení v souladu s pravidly procesu provedeny důkazy prokazující vinu podezřelého a ty musí být vyhodnoceny tak, aby bylo zřejmé, jak rozhodující orgán dospěl k závěru o vině.“*

## 2. Základní zásady

Vedle právních norem jsou nejvýznamnější součástí objektivního práva právní principy, neboli vůdčí zásady právního systému či jednotlivých odvětví, které mají v porovnání s právními normami obecnější charakter. Jejich význam je spatřován zejména v následujících funkcích:

- a) funkce poznávací – znalost zásad je nutná k pochopení smyslu řízení a jeho jednotlivých institutů;
- b) funkce interpretační – zásady tvoří interpretační vodítka zejména při výkladu sporných otázek;
- c) funkce aplikační – obdobně jako funkce interpretační působí zásady při aplikaci norem na konkrétní případ;
- d) funkce zákonodárná – zákonodárce by při tvorbě právních předpisů měl ctít a respektovat základní zásady, případně zkoumat, zda není vhodné danou zásadu pozměnit.

Základním zásadám ve vztahu ke správnímu trestání je věnováno i (právně nezávazné) doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (91)1, o správních sankcích, které zakotvuje deset základních principů pro ukládání správních sankcí, jedná se o následující zásady: zásada legality, zákaz retroaktivity, ne bis in idem, správní orgán má brát v potaz sankci uloženou jiným správním orgánem za stejný čin, zásada přiměřené rychlosti řízení, sankce musí být ukládána rozhodnutím, zásada spravedlivého procesu, možnosti vyloučení práva na spravedlivý proces, důkazní břemeno leží na správním orgánu, zásada přezkoumatelnosti rozhodnutí soudem. Jak uvádí L. Madleňáková,<sup>20</sup> předpisy správního práva trestního nejsou zcela v souladu s tímto doporučením.

### 2.1. Zásady činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou obsaženy v ustanovení § 2 až 8 s. ř., vzhledem k tomu, že správní řád je subsidiárně aplikovatelný pro veškerý výkon veřejné správy, mají tyto zásady obecný charakter a použijí se tedy při výkonu veřejné správy. Z ustanovení § 177 odst. 1 s. ř. navíc vyplývá, že zásady uvedené v § 2 až 8 s. ř.

---

<sup>20</sup> MADLEŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?. Správní právo. 2010, č. 2, s. 65 – 89.

se aplikují i tehdy, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Jedná se o následující zásady:<sup>21</sup>

- a) zákonnost;
- b) zákaz zneužití pravomoci;
- c) ochrana práv osob nabytých v dobré víře a jejich oprávněných zájmů;
- d) proporcionalita rozhodnutí;
- e) soulad s veřejným zájmem a s okolnostmi daného případu;
- f) řešení skutkově podobných případů tak, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly při rozhodování;
- g) zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti;
- h) součinnost s dotčenými osobami.

Dále se budu zabývat pouze zásadami, které jsou pro řízení o správním deliktu stěžejní, přičemž další zmiňuji v jiných částech této práce.

### Zásada zákonnosti

Dle zásady zákonnosti (neboli legality<sup>22</sup>) správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, nad rámec dikce § 2 odst. 1 s. ř. správní orgán musí postupovat v souladu i s právem evropským.<sup>23</sup> Tato zásada v sobě zahrnuje jak soulad postupu správních orgánů s procesními předpisy, tak předpisy hmotněprávními.<sup>24</sup> V procesním smyslu ve vztahu ke správnímu trestání lze zásadu zákonnosti modifikovat na zásadu stíhání jen ze zákonných důvodů, neboli zásadu řádného zákonného procesu, tedy

---

<sup>21</sup> VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 357 s.

<sup>22</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, 48 s. Dle trestněprávní terminologie, kterou převzala i doktrína správního práva ve vztahu ke správnímu trestání, se zásadou legality rozumí povinnost státního zástupce (resp. správního orgánu) stíhat všechny trestné činy (správní delikty), o nichž se dozví (srov. JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo procesní, 3. vydání. Praha : Leges, 2013, 147 s. Ve vztahu ke správnímu trestání srov. HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2009, 52 s.). Vzhledem k zaměření této práce se v dalším textu zásadou zákonnosti rozumí zásada vyjádřená v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu a zásadou legality zásada povinnosti stíhat veškeré správní delikty, jak analogicky plyne z § 67 odst. 1 PřesZ, resp. § 2 odst. 3 t. ř.

<sup>23</sup> VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 357 s.

<sup>24</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 7 A 506/93 – 22 ze dne 24. června 1994: „Zásada zákonnosti znamená, že nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.“

procesní vyjádření zásady nullum crimen sine lege.<sup>25</sup> Zásada zákonnosti procesu vyplývá z článku 8 odst. 2 Listiny, dle kterého nikdo nesmí být stíhán jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Stíhání lze zahájit a pokračovat v něm, je-li zde důvodné podezření, že se určitá osoba dopustila určitého skutku, který naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu, odpovědnost subjektu nezanikla a úkony provádí příslušný správní orgán, přičemž pro tyto úkony musí mít daný správní orgán zákonné zmocnění. Jak uvádí doktrína trestního práva,<sup>26</sup> jedná se o nejdůležitější zásadu trestního procesu (analogicky tedy i řízení o správním deliktu<sup>27</sup>) a zjištění skutkového stavu není a nemůže být nadřazeno této zásadě. Tato zásada má velký význam v dokazování, kde platí, že nelze užít takový důkazní prostředek, který je získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy.

#### Zásada zákazu zneužití správního uvážení

Správním uvážením rozumíme „zákonem založenou volnost tohoto orgánu zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí, přičemž volná úvaha může být založena pouze zákonem, resp. z něho odvozenou právní normou.“<sup>28</sup> Dle Nejvyššího správního soudu<sup>29</sup> o správní uvážení jde tehdy, „když s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, tj. dává-li zákonodárce správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více právní normou předvídaných řešení.“ Správní uvážení nelze zaměňovat za libovůli, jelikož libovůle by byla v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákoné a zákonem řízené.<sup>30</sup> Na druhou stranu oprávnění správního orgánu v podobě správního uvážení je zároveň povinností tuto „úvahu použít, opatřit si za tím účelem všechny potřebné podklady a důkazní prostředky a náležitě je zhodnotit a na tomto základě rozhodnout, přičemž celý uvedený postup musí být

---

<sup>25</sup> JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 137 s. Viz též BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha : C. H. Beck, 2013, 21 s.

<sup>26</sup> JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 137 s.

<sup>27</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 47 s.: „Zásadu zákonnosti je možno považovat za zásadu nejdůležitější, neboť pro veřejnou správu vykonávanou v podmínkách právního státu určuje podmínky, meze a způsob výkonu jejich pravomocí zejména vůči spravovaným osobám.“

<sup>28</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 51 s.

<sup>29</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 14/2007 – 74 ze dne 15. srpna 2007.

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 94/2002 – 40 ze dne 4. září 2003.



*jasný.(...) Správní soudy trvají na tom, aby byla vždy zhodnocena všechna v zákoně uvedená kritéria, podle nichž správní orgán rozhodl, bez ohledu na to, zda je jejich výčet demonstrativní. Těmi se musí zabývat obligatorně, což nijak nevylučuje, že vezme v potaz i další, která však musí rovněž zdůvodnit.*<sup>31</sup> O zneužití správního uvážení hovoříme v případě, „*kdy je porušena některá ze základních zásad určujících zákonnost a správnost řešení přijatých správními orgány, resp. obsahu rozhodnutí, zejména zásada proporcionality, nebo zásada legitimního očekávání*“.<sup>32</sup> Správní uvážení je ve vztahu ke správním deliktům typické zejména při rozhodování o výši pokuty, což je nejfrekventovanější sankce ukládaná právními osobám, a dále v případech, kdy se prosazuje princip oportunitity, tedy zejména při rozhodování o uložení pořádkové pokuty.<sup>33</sup>

#### Zásada legitimního očekávání

Se zásadou zákazu zneužití správního uvážení velmi úzce souvisí zásada legitimního očekávání<sup>34</sup> neboli požadavek, aby správní orgán při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (srov. § 2 odst. 4 s. ř.). Jak je uvedeno dále, správní řízení je zásadně neveřejné, a pokud správní orgán nezveřejňuje svá rozhodnutí např. na webových stránkách, je pro účastníka řízení (obviněného) obtížné získat dostatečné informace o rozhodovací praxi daného orgánu, v úvahu v tomto ohledu připadá možnost žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Nicméně povinnost postupovat v souladu se zásadou legitimního očekávání není rozhodná na znalosti účastníka řízení o tom, v jaké výši ukládá daný správní orgán pokuty za obdobná jednání, nýbrž na objektivní skutečnosti, kterou je rozhodovací praxe správního orgánu. Jak uvádí Nejvyšší správní soud, „*známá a dostupná správní praxe soutěžního úřadu sice sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, slouží ale jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným*

---

<sup>31</sup> MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce [online], 2010 [cit. 2014-06-15]. Dostupný z WWW:

<<http://pravnicradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu>>.

<sup>32</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 52 s.

<sup>33</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 37/2006 – 67 ze dne 11. září 2007.

<sup>34</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 5/2005 – 53 ze dne 29. června 2005: „*Jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem.*“

*vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání. Soutěžní úřad však může přistoupit ke zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v oblasti hospodářské soutěže.*<sup>35</sup> Dojde-li tedy správní orgán k závěru, že vzhledem k okolnostem konkrétního případu či nutnosti ochrany veřejného zájmu je nutné odchýlit se od zavedené rozhodovací praxe, je nezbytné důvodnost této odchylky řádně a o to důkladněji odůvodnit.

#### Zásada materiální pravdy a zásada souladu s okolnostmi daného případu

Dle § 3 s. ř. postupuje správní orgán, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, 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 s. ř., tedy zjištěný stav věci musí být v souladu se zásadou legality, zásadou přiměřenosti, zásadou předvídatelnosti řešení věci v souladu s veřejným zájmem (nejedná se tedy o zásadu absolutní pravdy). Dle Nejvyššího správního soudu se jedná „o jakousi racionalizovanou verzi zásady materiální pravdy, jež stanoví nejen povinnost správního orgánu opatřovat si podklady pro vydání rozhodnutí, ale také povinnost účastníků řízení při opatřování těchto podkladů poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu) a povinnost účastníků řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).“<sup>36</sup> Ve správním trestání však není možné vyžadovat po účastnících řízení veškerou potřebnou součinnost, neboť tento postup by byl v rozporu se zásadou *nemo tenetur se ipsum accusare* (k tomu blíže kapitola 6 *Průběh řízení v prvním stupni*). Správní orgán musí vycházet z obsahově správných faktů, není tedy vázán např. doznáním účastníka řízení, stejně tak není vázán jen důkazy navrženými účastníkem.<sup>37</sup> Naplnění zásady materiální pravdy zaručují i další zásady, „zejména zásada vyhledávací, zásada *presumpce nevinny*, zásada zajištění práva na obhajobu“.<sup>38</sup>

Se zásadou materiální pravdy souvisí i rozsah skutečností, které správní orgán musí zjišťovat. V případě, že správní orgán dojde k závěru, že skutek naplňuje znaky

---

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 – 541 ze dne 31. března 2010.

<sup>36</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 64/2007 – 98 ze dne 26. března 2008.

<sup>37</sup> JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 158 s.

<sup>38</sup> Tamtéž, 159 s.

správního deliktu, musí se za účelem určení výše pokuty zabývat i skutečnostmi, které mohou být kvalifikovány jako polehčující či přitěžující okolnosti (neboli okolnostmi daného případu). Dle zvláštních zákonů tímto hlediskem je závažnost deliktu, která bývá dále rozvedena demonstrativním výčtem kritérií, ke kterým správní orgán musí přihlídnout, nejčastěji jsou jimi způsob spáchání deliktu a jeho následek a okolnosti, za nichž byl spáchán, tyto skutečnosti správní orgán musí zjišťovat vždy, což ovšem neznamená, že předmětem zkoumání nemohou být i skutečnosti další.<sup>39</sup>

### Zásada rychlosti a hospodárnosti

Dle zásady rychlosti mají správní orgány postupovat bez zbytečných průtahů a nečiní-li úkony v zákonné lhůtě, resp. ve lhůtě přiměřené (pokud zákonná lhůta není), použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (srov. § 6 odst. 1 s. ř.).

Zásada hospodárnost (procesní ekonomie) „je požadavek jednak směrem k minimalizaci zátěže účastníků a dalších subjektů, vůči nimž správní orgán vykonává svou pravomoc, a také k úspornosti vlastního výkonu veřejné správy na straně příslušného správního orgánu.“<sup>40</sup> Což ovšem neznamená, že správní orgán není „povinen vést řízení o správním deliktu bez ohledu na to, zda případný výnos v podobě uložené pokuty převyšší náklady, které správní orgán na vedení takového řízení vynaložil“.<sup>41</sup>

## **2.2. Zásady správního řízení**

Vedle zásad činnosti správních orgánů existují i zásady správního řízení, tedy zásady čistě procesní povahy. Ač správní řád toto označení nepoužívá, lze je dovodit

---

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 154/2002 – 51 ze dne 31. března 2004: „Rozhodnutí týkající se několika účastníků řízení, obsahující několik výroků a ukládající několik sankcí za nesplnění různých právních povinností dostojí požadavku srozumitelnosti a přezkoumatelnosti ve správním soudnictví jen tehdy, je-li z jeho odůvodnění jasně patrné, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje, a jsou-li všechna – v demonstrativním výčtu zákona uvedená – kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Stejně tak musí být nade vše pochybnost zřejmé, která další – v demonstrativním zákonném výčtu výslovně neuvedená – kritéria byla vzata v úvahu.“

<sup>40</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 63 s.

<sup>41</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 19/2010 – 49 ze dne 29. května 2013.

z jeho jednotlivých ustanovení a institutů. Stejně jako v jiných „procesních“ odvětvích,<sup>42</sup> i zde nalezneme zásady párové, které jsou vzájemně protikladné.<sup>43</sup>

### Zásada písemnosti a ústnosti

Správní řízení je zásadně ovládáno zásadou písemnosti, tedy neveřejnosti a neústnosti. Na rozdíl od přestupkového zákona správní řád nestanovuje obecnou povinnost správního orgánu nařídít ústní jednání ve věci projednávání správního deliktu právnické osoby (s výjimkou ustanovení § 49 odst. 1 s. ř., k tomu blíže v kapitole 6 věnující se průběhu řízení v prvním stupni).

### Zásada (ne)veřejnosti

S prosazováním zásady písemnosti z logiky věci souvisí uplatnění zásady neveřejnosti modifikované zásadou veřejnosti, je-li ústní jednání konáno za účasti veřejnosti při splnění podmínek uvedených v ustanovení § 49 odst. 2 s. ř. (při nařizování veřejného jednání správní orgán musí dbát na ochranu utajovaných skutečností, na ochranu práv účastníků a na ochranu dobrých mravů).

V praxi nebývá nařizováno veřejné jednání, je tedy otázkou do jaké míry se ve vztahu ke správním deliktům právnických osob prosazuje jeden ze základních účelů ukládání sankcí, a to generální prevence,<sup>44</sup> když jednání a rozhodnutí je neveřejné a daná právnická osoba z pochopitelných důvodů nejspíše postrádá zájem na tom, aby z vlastní vůle dala veřejnosti najevo, že byla obviněna ze spáchání správního deliktu, případně že jí byla uložena sankce za protiprávní jednání.

Nutno podotknout, že některé správní orgány (například Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebo Energetický regulační úřad) svá rozhodnutí zveřejňují na svých internetových stránkách, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže tak činí z vlastní iniciativy,<sup>45</sup> Energetický regulační úřad na základě zákonného zmocnění

---

<sup>42</sup> Například občanské právo procesní.

<sup>43</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 64 s.

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 56/2007 – 479 ze dne 30. prosince 2009: „Hrozba sankcionování i samotná sankce uložená porušiteli působí nejenom vůči jeho jednání do budoucna, ale taktéž i vůči ostatním soutěžitelům.“

<sup>45</sup> Viz webové stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže: Historie úřadu [online]. [cit. 2014-08-15] Dostupné z WWW: <<https://www.uohs.cz/cs/o-uradu/historie-uradu.html>> : „Významnou prioritou je zajištění transparentnosti rozhodovací činnosti Úřadu. Jedním z kroků tímto směrem je zveřejňování všech pravomocných rozhodnutí ve Sbírkách rozhodnutí a na internetových stránkách ([www.compnet.cz](http://www.compnet.cz)).“

[viz § 17e odst. 1 písm. b) energetického zákona]. Proti praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže lze jistě namítnout, že zveřejňováním rozhodnutí bez zákonného zmocnění překračuje svoji pravomoc a tím porušuje článek 2 odst. 2 Listiny, nicméně, jak již bylo uvedeno výše, při absenci zveřejnění rozhodnutí nemůže uložený trest působit generálně preventivně na jiné potenciální pachatele, a proto je tento postup dle mého názoru obhajitelný a správný. Obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 45/2010 – 159 ze dne 15. září 2010: „*Správní úřad v demokratickém právním státě se nemůže podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic neví, neboť je zahalen mlhou mlčení. Mediální prezentace činnosti orgánu veřejné správy, na rozdíl od paušálních a zaujatých hodnocení určitého jednání před započítím správního řízení nebo před jeho formálním ukončením (...), přispívá k realizaci ústavního postulátu, podle něhož státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. zákonného principu, podle něhož veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).*“

#### Zásada oficiality, zásada legality a zásada vyhledávací (a jejich protiklady)

Dalšími tzv. párovými zásadami řízení jsou zásada oficiality a zásada dispoziční. Zásada oficiality znamená, že řízení je zahájeno a je v něm pokračováno z moci úřední, jedná se tedy o projev pravomoci správního orgánu. Naopak o projev dispoziční zásady jde tehdy, kdy zákon přiznává účastníkům řízení právo řízení zahájit, či s ním posléze nakládat (disponovat).

Ve správním trestání, resp. v řízení o správních deliktech právnických osob se projevuje zásadně zásada oficiality, tedy účastníková vůle není rozhodná pro zahájení a další vedení řízení, standardní („nezkrácené“) řízení musí být vždy zahájeno oznámením o zahájení správního řízení, tedy úkonem správního orgánu adresovaným účastníku řízení (obviněnému), zahájení řízení na žádost v tomto případě nepřipadá v úvahu (a to zejména z povahy věci, jelikož si jen těžko lze představovat situaci, kdy právnická osoba žádá správní orgán, aby ji sankcionoval; pro takový postup ovšem právní předpisy neobsahují ani hmotněprávní základ). Řízení je ukončeno pravomocným rozhodnutím či usnesením, které je též vydáváno ex officio, neboť, jak bylo uvedeno, řízení o správním deliktu právnické osoby je zahajováno z moci

úřední, nikoli na žádost, proto nelze disponovat s řízením formou institutu zpětvzetí, případně zúžení předmětu žádosti (a contrario § 45 odst. 4 s. ř.).

Zásada dispoziční se naopak projevuje v případě opravných prostředků, např. odvolací řízení lze zahájit jen na základě podání účastníka řízení (odvolání), správní orgán nemá pravomoc zahájit odvolací řízení z moci úřední, pro takové případy lze využít dozorčí prostředky, tedy přezkumné řízení dle § 94 a násl. s. ř., případně obnovu řízení podle § 100 odst. 3 nebo odst. 4 s. ř.

Zásada oficiality se v otázce zahájení řízení projevuje jako zásada legality (a v podstatě s ní v tomto okamžiku řízení splývá), dle které je správní orgán povinen stíhat všechny správní delikty, o nichž se dozví, pokud právní předpis nestanoví jinak.<sup>46</sup> Správní trestání je s výjimkou pořádkových pokut vybudováno na zásadě legality.<sup>47</sup>

Úzký vztah k zásadě oficiality má zásada vyhledávací, někdy též nazývána zásada vyšetřovací či inkviziční, dle které je odpovědností správního orgánu dostatečně zajistit skutkový základ pro rozhodnutí,<sup>48</sup> ostatně je to právě správní orgán, kdo odpovídá za zákonnost a správnost rozhodnutí. Zásada vyhledávací je tedy „konkretizací zásady oficiality v důkazním řízení“.<sup>49</sup> Opačem je zásada projednací, která se projevuje v tzv. sporném řízení dle § 141 s. ř., které ovšem v řízení o správním deliktu nepřichází v úvahu.

#### Zásada jednotnosti řízení a zásada koncentrace

Zásada jednotnosti řízení znamená, že správní řízení je chápáno jako určitý celek, a to od jeho zahájení až po pravomocné ukončení. Naopak zásada koncentrace řízení předpokládá, že řízení je rozděleno do určitých fází, ve kterých se provádí stanovené úkony s tím, že tyto úkony nemohou být učiněny v jiné fázi, resp. k později učiněným úkonům se nepřihlíží. Nejčastěji se tyto zásady zmiňují ve vztahu k právu účastníků řízení navrhopat důkazy a činit jiné návrhy. V tomto ohledu obecně platí, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti, účastníci řízení mohou navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu prvoinstančního řízení až do vydání

---

<sup>46</sup> JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 147 s.

<sup>47</sup> MATES, P. op. cit. sub 31.

<sup>48</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 70 s.

<sup>49</sup> JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 160 s.

rozhodnutí, přičemž správní orgán může usnesením prohlásit, do kdy mohou účastníci činit své návrhy (viz § 36 odst. 1 s. ř.).

Prvek koncentrace řízení je ve vztahu k odvolacímu řízení zakotven v ustanovení § 82 odst. 4 s. ř.: *„K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“*

Uvedené ovšem neplatí ve vztahu k řízení o správním deliktu (problematická je však aplikace citovaného ustanovení obecně v řízeních zahájených z úřední povinnosti, jejichž výsledkem je stanovení povinnosti účastníku řízení<sup>50</sup>), jelikož *„v oblasti správního trestání shodně jako v trestním řízení (srov. § 249 odst. 3 TrŘ) nemá princip koncentrace řízení tradici ani opodstatnění“*,<sup>51</sup> což bylo potvrzeno i judikaturou k přestupkovému řízení, závěry daného rozhodnutí jsou ovšem plně aplikovatelné i na jiné druhy správních deliktů: *„Naopak je na obviněném, jakou procesní strategii zvolí. (...) Protichůdné postoje obviněného v různých fázích řízení jistě nijak neusnadní správnímu orgánu jeho činnost; to ale nemůže být důvodem pro omezení práv obviněného v odvolacím řízení. S ohledem na nutnost poměřovat práva obviněného z přestupku s právy obviněného z trestného činu lze konečně poukázat i na § 249 odst. 3 TrŘ, který zajišťuje nepravomocně odsouzenému možnost uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a důkazy.“*<sup>52</sup> Jak je upozorňováno právní teorií,<sup>53</sup> vyloučení zásady koncentrace řízení v řízení o správním deliktu lze dovodit i z ustanovení § 50 odst. 3 s. ř., dle kterého v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

Ve světle výše uvedeného tak poněkud nepochopitelně vyznívá závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 141/2009 – 70 ze dne 10. března 2010, kterým byla pro řízení o správním deliktu právnické osoby upřednostněna zásada

---

<sup>50</sup> KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy 2007, č. 17, 461 s. a následující.

<sup>51</sup> BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠÍL, J. op. cit. sub 25, 98 s.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 96/2008 – 115 ze dne 22. ledna 2009.

<sup>53</sup> MATES, P. K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšených správních deliktů. Správní právo. 2010, č. 4, s. 193 – 203.

koncentrace řízení, tento rozsudek je dle mého názoru možné považovat za nešťastný excés, což potvrzuje i následující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>54</sup> zabývající se zásadou koncentrace v řízení o správním deliktu podnikající fyzické osoby, dle kterého „v řízení o správním trestání se neužije § 82 odst. 4 správního řádu, který neumožňuje účastníkům uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a nové důkazy. Správní orgán tedy nemůže odmítnout navržený důkazní návrh s poukazem na to, že nebyl vznesen již v řízení v I. stupni.“ Tento názor byl již potvrzen i rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.<sup>55</sup>

#### Zásada volného hodnocení důkazů

Dle zásady volného hodnocení důkazů je správní orgán povinen „brát v úvahu všechny relevantní skutečnosti a důkazy a provést s nimi potřebné logické operace, z nichž vzejde řešení (ve správním řízení rozhodnutí ve věci), jež bude vycházet ze skutkového stavu dostatečně zjištěného (návaznost na zásadu materiální pravdy)“.<sup>56</sup> To ovšem neplatí v případě závazných podkladů pro rozhodnutí (např. závazné stanovisko vydané dotčeným orgánem dle § 149 odst. 1 s. ř.), v takovém případě se zásada volného hodnocení důkazů uplatní jen ve vztahu k posuzování zbylé části skutkového stavu.

### **2.3. Zásady řízení o správním deliktu**

V této podkapitole jsou zařazeny zásady primárně trestního práva procesního, které však vzhledem k charakteru správního deliktu jakožto trestního obvinění je nutné aplikovat i v řízeních ve věcech správního trestání, přičemž se nejedná o výčet úplný, o některých zásadách pojednávám samostatně v rámci dalších kapitol (jako např. o zásadě nemo tenetur se ipsum accusare).

#### Zásada presumpce nevinny

Jak vyplývá z článku 6 odst. 2 Úmluvy či článku 40 odst. 2 Listiny, každý, proti němuž je vedeno trestní řízení (pod tento pojem nutno podřadit i řízení o správním

---

<sup>54</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 136/2012 – 23 ze dne 27. listopadu 2012.

<sup>55</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 126/2011 – 68 ze dne 14. ledna 2014.

<sup>56</sup> SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 71 s.



deliktu), je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem (či správním rozhodnutím) nebyla jeho vina vyslovena. Tato zásada má tři rozměry, jednak se projevuje v rámci dokazování, kde „vina musí být prokazována zákonnými prostředky, obviněný není povinen prokazovat svoji nevinu“<sup>57</sup> (má právo mlčet a neobviňovat sebe samého, nelze po něm požadovat aktivní součinnost při opatřování důkazů). Dále se zásada presumpce nevinu projevuje v rámci rozhodování, kdy vina musí být prokázána bez důvodných pochybností (srov. § 3 s. ř.), přičemž tyto pochybnosti prospívají obviněnému (v souladu se zásadou in dubio pro reo). Třetí oblastí, kde se zásada presumpce nevinu projevuje, je zacházení s obviněným, a to v tom smyslu, že správní orgán je povinen zacházet s obviněným nestranně a nezaujatě, jako s nevinným.<sup>58</sup>

Ze zásady presumpce nevinu se dovozuje další důležitá zásada trestního řízení a správního trestání, a to zásada in dubio pro reo. V případě, kdy se v rámci dokazování nepodaří rozptýlit pochybnosti o skutkovém stavu, svědčí tyto pochybnosti ve prospěch obviněného, tedy „nedokázaná vina má stejný význam jako dokázaná nevinu“.<sup>59</sup> Jak bylo uvedeno, in dubio pro reo se vztahuje výlučně k pochybnostem o skutkovém stavu věci, má-li správní orgán „pochybnosti“ o právním hodnocení případu,<sup>60</sup> zásada in dubio pro reo se neuplatní a správní orgán musí rozhodnout (a své rozhodnutí odůvodnit) tak, aby daný akt byl zákonný a správný (a to i když jím vybrané řešení věci bude v „neprospěch“ obviněného).

#### Zásada subsidiarity správněprávní represe

Ve správním trestání někdy hovoříme o subsidiaritě správněprávní represe, dle které má stát uplatňovat prostředky trestního práva správního zdrženlivě, tedy tam, kde prostředky mírnější (např. dle občanského práva) selhávají či jsou neefektivní. Tato zásada se projevuje i v rámci samotného systému správního trestání, konkrétně při volbě prostředků k nápravě, neboť správní orgán by měl před uložením sankce v podobě

---

<sup>57</sup> JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 142 s.

<sup>58</sup> Tamtéž, s. 142 – 144.

<sup>59</sup> Tamtéž, 144 s.

<sup>60</sup> Např. zda v případě pokračujícího správního deliktu právnické osoby musí zkoumat a prokazovat jednotný záměr pachatele, který však vychází z jeho vůle, resp. úmyslného zavinění, které se v případě správních deliktů právnických osob nevyžaduje a neproazuje, popř. zda má jednotný záměr zkoumat ve vztahu k fyzickým osobám, jejichž jednání se právnické osobě přičítá, resp. zda jednotný záměr prokazovat nemusí a může použít analogii § 116 trestního zákoníku jaksi neúplně.

pokuty posoudit, zda k nápravě daného porušení nepostačí například jen opatření k nápravě,<sup>61</sup> a to zejména v případě, kdy spácháním skutku je dána materiální stránka správní deliktu (škodlivost), nicméně vzhledem k její intenzitě postačí uložení např. opatření zákazu uvedení na trh dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o České obchodní inspekci. Analogicky lze v takovém případě uvažovat o aplikaci institutu upuštění od potrestání, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání správního deliktu, který správní řád sic neupravuje, nicméně jiné předpisy upravující trestání jej znají a analogie by v tomto případě byla ve prospěch pachatele.<sup>62</sup>

Na tomto místě je vhodné zmínit zásadu subsidiarity trestní represe, která je zakotvena v ustanovení § 12 odst. 2 trestního zákoníku a dle které „*trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu*“, těmito jinými právními předpisy jsou předpisy soukromoprávní, ale i předpisy správního práva.<sup>63</sup> Z toho vyplývá, že až „*trestní právo a trestněprávní kvalifikaci určitého jednání jako trestného činu je třeba považovat za ultima ratio, tedy za krajní prostředek*“.<sup>64</sup> Zároveň však správní delikty jsou zásadně subsidiární vůči trestným činům,<sup>65</sup> proto tedy obecně platí, že nepostačuje-li k efektivní nápravě uplatnění správněprávní odpovědnosti, nastupuje odpovědnost trestní, přičemž v takovém případě je zásadně vyloučena odpovědnost za správní delikt. Civilní odpovědnost (např. povinnost nahradit majetkovou újmu) trvá bez ohledu na to, zda je dané jednání posouzeno jako soudní, nebo správní delikt, s čímž ostatně počítají i jednotlivé předpisy trestání (viz adhezní řízení v přestupkovém zákoně a trestním řádu), veřejnoprávní odpovědnost může být uplatněna současně s odpovědností soukromoprávní v rámci adhezního řízení, může však být uplatněna i samostatně, kdy soukromoprávní odpovědnost posuzuje civilní soud a správní delikt správní orgán, resp. trestný čin trestní soud, to vše v samostatných řízeních.

---

<sup>61</sup> BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠÍL, J. op. cit. sub 25, 24 s.

<sup>62</sup> Srov. § 11 odst. 3 přestupkového zákona, resp. § 46 a násl. trestního zákoníku.

<sup>63</sup> ŠAMAL, P. a kol. Trestní zákoník. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 88 s.

<sup>64</sup> ŠAMAL, P. a kol. op. cit. sub 63, 88 s.

<sup>65</sup> GRIVNA, T. Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). Správní právo. 2014, č. 1 – 2, s 58 – 64. Viz též PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální otázky vztahu mezi správním a soudním trestáním. In Nové jevy v právu 21. století. ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et. al. III. Proměny veřejného práva. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2009, 388 s.

## Ne bis in idem

Zásada ne bis in idem, zakotvená v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy i čl. 40 odst. 5 Listiny, znamená, že nelze dvakrát rozhodovat o tomtéž skutku, přičemž o aplikovatelnosti této zásady ve správním trestání nepochybuje doktrína ani judikatura.<sup>66</sup> V procesním pojetí tato zásada vznáší požadavek, aby pro jeden skutek bylo zahájeno jen jedno správní řízení (stíhání), ledaže předchozí rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno.<sup>67</sup> Předně nutno podotknout, že zásada ne bis in idem se vztahuje ke skutku, dopustí-li se právnická osoba více skutků, může být stíhána pro každý z nich samostatně. Dále porušením „zásady ne bis in idem není souběžné stíhání a potrestání právnické osoby a fyzické osoby, která za právnickou osobu jednala nebo měla jednat, protože zde chybí jeden z podstatných předpokladů jejího uplatnění, totiž že je zde totožnost stíhané osoby“.<sup>68</sup> Je-li jedním jednáním naplněno více skutkových podstat správních deliktů, správní orgán daný skutek posoudí dle všech zákonných ustanovení<sup>69</sup> a za spáchání více správních deliktů uloží úhrnný trest dle nejpřísněji trestaného deliktu (v tomto případě se jedná o jednočinný souběh správních deliktů, tedy o jeden skutek).

### *Vztah trestního a správního řízení*

Jestliže právnická osoba (resp. fyzická osoba jednající jejím jménem, v jejím zájmu či v rámci její činnosti) spáchá skutek, který by naplňoval skutkovou podstatu správního deliktu i trestného činu, musí správní orgán, resp. orgán činný v trestním řízení postupovat dle § 28 TOPO. Touto úpravou dává zákonodárce najevo, že správní delikty jsou vůči trestným činům subsidiární a tedy o správní delikt se může jednat pouze tehdy, nejde-li o trestný čin.<sup>70</sup> Dle odst. 1 uvedeného ustanovení platí, že zahájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o témže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu. Je-li tedy v takovém případě

---

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. A 6/2003 – 44 ze dne 16. února 2005.

<sup>67</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 44/2008 – 142 ze dne 4. března 2009.

<sup>68</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 3, 53 s.

<sup>69</sup> Tamtéž.

<sup>70</sup> ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 480 s.

správní řízení již zahájeno, je nutno jej zastavit dle § 66 odst. 2 s. ř.,<sup>71</sup> resp. analogicky dle § 76 odst. 1 písm. l) PřesZ.<sup>72</sup>

Na druhou stranu dle § 28 odst. 2 TOPO pravomocné rozhodnutí o správním deliktu právnické osoby brání tomu, aby o daném skutku bylo vedeno trestní stíhání. Dané správní rozhodnutí musí být v právní moci, pokud by bylo rozhodnutí pouze oznámeno a účastník řízení se proti němu odvolal, postupoval by odvolací správní orgán dle ustanovení § 90 odst. 4 s. ř., rozhodnutí by zrušil a řízení zastavil.<sup>73</sup> Výklad tohoto ustanovení nečiní problémy v případě, kdy správní orgán pravomocně rozhodne ve věci samé před zahájením trestního stíhání, složitější posouzení ale může nastat za situace, kdy správní orgán pravomocně rozhodne o správním deliktu v průběhu trestního stíhání. V takovém případě by dané rozhodnutí mělo být „odstraněno“, jelikož by bylo vydáno v rozporu s § 28 odst. 1 TOPO. Rozhodnutí je možné zrušit v rámci přezkumného řízení dle § 97 odst. 3 s. ř., případně cestou obnovy řízení (viz § 100 odst. 1 s. ř.). Rozhodnutí o správním deliktu lze dále zrušit v soudním řízení správním dle § 78 s. ř. s. Není-li již možné na základě výše uvedených postupů rozhodnutí zrušit, zejména z důvodu uplynutí propadných lhůt, je ohledně takového správního rozhodnutí presumována jeho správnost,<sup>74</sup> zakládá tak překážku rei iudicatae a brání zahájení či pokračování trestního stíhání dle § 28 odst. 2 t. ř.<sup>75</sup>

Několik zásadních otázek vyvstává ve vztahu k zastavení trestního stíhání a následné (ne)možnosti projednat skutek jako správní delikt: Představuje překážku ne bis in idem případ, kdy je trestní stíhání zastaveno dle § 172 odst. 1 písm. b) t. ř., i když věc měla být postoupena, jelikož se jedná o správní delikt? A má tyto důsledky rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení dle § 172 odst. 1 písm. d) t. ř. z důvodu milosti či amnestie? Stejně tak je spornou situace, kdy státní zástupce na základě zásady oportunitas využije procesní korektiv bezpráví<sup>76</sup> a trestní stíhání zastaví dle § 172 odst. 2

---

<sup>71</sup> PRÁŠKOVÁ, H., Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 6, 134 s.

<sup>72</sup> ŠÁMAL, P. a kol. op. cit. sub 70, 481 s.

<sup>73</sup> Tamtéž, 488 s.

<sup>74</sup> STAŠA, J. Činnost veřejné správy: Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 212 s.

<sup>75</sup> Viz závěry Nejvyššího soudu ve vztahu k přestupkům uvedené v usnesení sp. zn. 5 Tdo 166/2006 ze dne 15. února 2006: „Vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu ne bis in idem přitom nemůže ani skutečnost, že příčinou prvního projednání daného činu v přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoliv naplňoval znaky trestného činu.“ Dále též např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1399/2007 ze dne 12. prosince 2007.

<sup>76</sup> JELÍNEK, J. Přípravné řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 542 s.

písm. a) či c) t. ř. V prvním případě je postup státního zástupce zjevně nesprávný, což má za následek nezákonnost daného usnesení, to může být ve lhůtě 3 měsíců od právní moci zrušeno Nejvyšším státním zástupcem (§ 174a t. ř.), přičemž právní názor (tedy že je věc nutné postoupit správnímu orgánu dle § 171 t. ř.) vyslovený ve „zrušovacím“ usnesení je pro státního zástupce, který následně pokračuje v řízení, závazný. Po uplynutí uvedené lhůty však usnesení, ač nezákonné, zrušit nelze<sup>77</sup> a státní zástupce by tak založil překážku věci „rozsouzené“ tím, že by rozhodl, že není důvod k postoupení věci a tedy k projednání ve správním řízení (obdobně však může správní orgán zabránit potrestání pachatele za trestný čin, jestliže nerespektuje § 28 odst. 1 TOPO, popř. mu není známo probíhající trestní stíhání a pravomocně rozhodne ve věci dříve než orgány činné v trestním řízení, k tomu viz výše).

V případě zastavení trestního stíhání z důvodu milosti či amnestie lze uvažovat o argumentaci a maiori ad minus, tedy chtěl-li prezident, aby zanikla odpovědnost či se zastavilo trestní stíhání ve vztahu k „závažnější“ formě trestního obvinění (trestnému činu), měla by zaniknout odpovědnost či se zastavit stíhání i ve vztahu ke správnímu deliktu, jakožto méně závažnému trestnímu obvinění. Tato argumentace má však značné mezery – prezident především není oprávněn udělovat milost či amnestii ohledně správních deliktů. Dle mého názoru je však řešení teoreticky mnohem prozaičtější (o to složitější v praxi) – jak již bylo uvedeno výše, správní delikty jsou vůči trestným činům subsidiární, lze-li určité jednání kvalifikovat jako trestný čin, nelze zároveň totožné jednat kvalifikovat jako správní delikt. Posouzení skutku je věcí hmotného práva a nemožnost zahájit trestní stíhání, resp. nařízení zastavení trestního stíhání na základě abolicie, jakožto procesního institutu,<sup>78</sup> na hmotněprávní kvalifikaci ničeho nemění. Zastavení trestního stíhání z důvodu abolicie dle § 172 odst. 1 písm. d) t. ř. tedy nepředstavuje překážku ne bis in idem, zahájení správního řízení o daném skutku však brání to, že se nejedná o správní delikt, jelikož jde o trestný čin, a bylo-li správní řízení zahájeno, mělo by ze stejných důvodů být zastaveno nehledě na to, že projednání skutku v trestním řízení brání procesní překážka v podobě abolicie.

---

<sup>77</sup> S výjimkou obnovy řízení, jsou-li splněny podmínky; vzhledem k § 269 t. ř. stížnost pro porušení zákona pro následné správní potrestání nemá význam, jelikož usnesení by bylo možné zrušit jen pro překvalifikování zastavení řízení na důvod dle § 171 odst. 1 písm. a) t. ř.

<sup>78</sup> Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 4 Tdo 859/2013 – 20 ze dne 17. září 2013: „Abolicie v podobě čl. II. amnestie představuje institut procesní, který ukládá jistý procesní postup (zastavení) v řízení (...)“

K obdobnému závěru lze dojít, bylo-li trestní stíhání zastaveno dle § 172 odst. 2 písm. a) či c) t. ř. Daný skutek je opět hmotněprávně trestným činem, čímž je vyloučena kvalifikace jako správního deliktu, a to opět bez ohledu na procesní překážky v podobě využití oprávnění státního zástupce nestíhat trestný čin (zásada oportunity).

Na závěr nutno podotknout, že výše uvedené se plně uplatní pouze v případech, kdy by skutková podstata trestného činu a správního deliktu byla ve všech znacích obdobná (v takovém případě bude rozlišujícím znakem stupeň společenské nebezpečnosti<sup>79</sup>), jestliže však skutkové podstaty trestného činu a správního deliktu, které jsou naplněny jediným skutkem, jsou diametrálně odlišné, nelze možnost souběžného postihu vyloučit.<sup>80</sup>

#### *Souběžné potrestání více správními orgány*

Co se založení překážky ne bis in idem správním rozhodnutím týče, Nejvyšší správní soud v rámci své rozhodovací praxe posuzoval,<sup>81</sup> zda nedošlo k porušení zásady ne bis in idem v případě, kdy jedna osoba jedním skutkem (ve faktickém smyslu<sup>82</sup>) naplnila více skutkových podstat, které jsou obsaženy v různých zákonech a chrání tedy rozličné zájmy (v konkrétním případě zákon o odpadech, vodní zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny). Nejvyšší správní soud porušení dané zásady neshledal, a to na základě následující úvahy: *„Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, tedy nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení. Jednání stěžovatelky, které vedlo inspekci k zahájení předmětných správních řízení, založilo existenci tří samostatných skutků, aplikace zásady ne bis in idem tak v daném případě nebyla na místě.“* Nehledě na posouzení charakteru souběhu správních deliktů, Česká obchodní

---

<sup>79</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální otázky vztahu mezi správním a soudním trestáním. In Nové jevy v právu 21. století. ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et al. op. cit. sub 65, 389 s.

<sup>80</sup> PRÁŠKOVÁ, H. op. cit. sub 71, 133 s.

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 125/2011 – 163 ze dne 11. ledna 2012.

<sup>82</sup> Jak ve výše uvedeném rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud: *„V obdobném duchu rozlišují jiní autoři mezi skutkem de facto a skutkem de iure. Skutek de facto představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu „tak jak se stal“, bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem de iure je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku de iure téhož pachatele.“*

inspekce pravděpodobně (z rozsudku Nejvyššího správního soudu toto nevyplývá) při ukládání jednotlivých sankcí neaplikovala zásadu absorpční (nepřihlédla k dříve uloženým sankcím),<sup>83</sup> k tomu blíže viz podkapitola 6.5 *Společné řízení*. Citovanému rozsudku lze vytknout, že dané jednání bylo posouzeno jako vícečinný souběh správních deliktů, což bylo odůvodněno tím, že dané skutkové podstaty jsou odlišné („každý z těchto správních deliktů je charakterizován jak odlišným popisem jednání, tak odlišným následkem“), ovšem materiální odlišnost jednotlivých znaků skutkových podstat sama o sobě nemůže založit vícečinný souběh, naopak komplexní posouzení jednání dle různých skutkových podstat je smyslem institutu jednočinného souběhu, a jestliže správní orgán a následně i správní soudy došly k závěru, že znaky skutkových podstat jsou odlišné, je takový závěr rozhodný pro nevykloučení jednočinného souběhu (z důvodu speciality, subsidiarity, faktické konzumpce apod.), nikoli pro posouzení jednání jako souběhu vícečinného. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí upřednostnil chápání skutku ve smyslu *de iure*, což je ovšem v rozporu s recentní judikaturou ESLP, který skutek chápe ve smyslu faktickém.<sup>84</sup> Z uvedeného chápání skutku již však vychází následující rozsudek Nejvyššího správního soudu, dle kterého jednání, kterým je způsobeno více následků (*de iure*), má být kvalifikováno jako jeden skutek (jednočinný souběh).<sup>85</sup> Podle posledně uvedeného rozsudku, zdá se, Nejvyšší správní soud začal vykládat pojem skutek v souladu s rozsudkem velkého senátu ESLP.<sup>86</sup>

Zejména v soutěžních věcech vyvstává otázka, zda souběžná aplikace komunitárních a vnitrostátních norem nezakládá porušení zásady *ne bis in idem*. I tímto se již zabýval Nejvyšší správní soud<sup>87</sup> se závěrem, dle kterého není porušením zákazu dvojího potrestání, jestliže Úřad pro ochranu hospodářské soutěže posoudí určité jednání pachatele jako jednočinný souběh správního deliktu dle vnitrostátního a komunitárního práva (ostatně v tomto konkrétním případě vůbec nešlo o dvojí

---

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 57/2004 – 54 ze dne 22. září 2005: „Při souběhu více správních deliktů (zde: vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak.“

<sup>84</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. února 2009 ve věci Zolotukhin proti Rusku (číslo stížnosti 14939/03).

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 22/2012 – 55 ze dne 13. března 2012.

<sup>86</sup> K podrobné komparaci judikatury českých soudů a ESLP ve vztahu k zásadě *ne bis in idem* viz BURSÍKOVÁ, L. Správní trestání po rozsudku Zolotukhin proti Rusku. In Dny práva 2012 – Days of law 2012. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2013.

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 9/2008 – 328 ze dne 31. října 2008.

potrestání, ale o posouzení vyloučení jednočinného souběhu), zároveň je však možné, aby bylo vedeno řízení Úřadem pro porušení vnitrostátního práva a souběžně Komisí pro porušení práva komunitárního s tím, že orgán, který o věci rozhodne později, musí přihlídnout k sankci uložené v rámci druhého řízení (v souladu se zásadou absorpční).<sup>88</sup>

#### Zásada zajištění práva na obhajobu

Stejně jako zásada presumpce nevinny i zásada zajištění práva na obhajobu je zakotvena v Úmluvě (čl. 6 odst. 3) i Listině (čl. 40 odst. 3). Obhajobou v materiálním smyslu rozumíme zejména následující práva: (i) právo hájit se sám a prostředky podle vlastního rozhodnutí, (ii) právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které jsou obviněnému kladeny za vinu, (iii) právo uvádět okolnosti a důkazy ke své obhajobě, (iv) právo činit návrhy a žádosti, (v) právo vyhledat důkazy, předložit je a navrhnout jejich provedení, (vi) právo podat opravný prostředek. Ve formálním smyslu obhajobou rozumíme právo mít v řízení zmocněnce. Dalším aspektem práva na obhajobu je právo vyžadovat od správního orgánu takový postup, aby byl zjištěn skutkový stav, který je v souladu se zásadou materiální pravdy, tedy aby správní orgány objasňovaly „*se stejnou pečlivostí také všechny okolnosti svědčící ve prospěch obviněného a prováděly v tomto směru důkazy, a to i bez návrhu*“,<sup>89</sup> k tomu srov. § 50 odst. 3 s. ř.

---

<sup>88</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci 14/68 Walt Wilhelm.

<sup>89</sup> JELÍNEK, J. Základní zásady trestního řízení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, s. 184 – 185.



### 3. Subjekty

Subjekty správního řízení jsou správní orgán, který správní řízení vede, a účastníci řízení. Vedle těchto základních subjektů mohou v řízení vystupovat další subjekty správního řízení, a to zejména tzv. dotčené orgány.<sup>90</sup> Správní řád dále zná tzv. vedlejší účastníky dle § 141 odst. 3 s. ř., nicméně jen ve vztahu ke spornému řízení, řízení o správním deliktu právnické osoby sporným řízením není, proto se v této práci budu zabývat pouze účastníky řízení dle § 27 s. ř. Dalšími osobami, které v rámci správního řízení vystupují, jsou tzv. osoby zúčastněné na řízení, např. zástupci účastníků, svědci, znalci, tlumočníci, osoby disponující listinou nebo věcí, jež má být předmětem úředního ohledání apod. Vzhledem k tomu, že tyto osoby vlastním jménem řízení neovlivňují, nehájí své zájmy a nejsou nositeli práv a povinností ve vztahu k předmětu řízení, nelze je označit za subjekty řízení.<sup>91</sup>

#### 3.1. Správní orgány

Subjektem správního řízení je vždy správní orgán, který zahajuje, vede a končí řízení. Správní řízení vede správní orgán, který je k tomu dle právních předpisů příslušný, přičemž pravidla pro určení příslušnosti nalezneme jak ve správním řádu, tak ve zvláštních zákonech, které jsou vůči správnímu řádu dle ustanovení § 1 odst. 2 s. ř. speciální. Pro určení příslušnosti správního orgánu je nutné rozlišovat věcnou, funkční a místní příslušnost, přičemž dle § 132 s. ř. změní-li se v průběhu řízení okolnosti rozhodné pro určení místní a věcné příslušnosti co do stupně a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení správní orgán původně příslušný (tzv. zásada perpetuatio fori).

##### 3.1.1. Příslušnost správních orgánů

Věcná příslušnost je procesněprávní ekvivalent hmotněprávní působnosti a pravomoci, tj. okruhu záležitostí, ve kterém je správní orgán oprávněn vydávat správní akty. Dle ustanovení § 10 s. ř. jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Správní řád tedy

---

<sup>90</sup> KADEČKA, S. Subjekty správního řízení: Správní orgány. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 72 s.

<sup>91</sup> VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 368 s.

věcnou příslušnost přímo nestanoví, naopak odkazuje na úpravu obsaženou ve zvláštním zákoně.<sup>92</sup> Nastane-li spor o věcnou příslušnost, postupuje se podle § 133 s. ř., který stanoví pravidla pro případy nemožnosti určení věcné příslušnosti<sup>93</sup> a pro postup při kladném či negativním kompetenčním sporu.<sup>94</sup>

Na základě kritérií funkční příslušnosti lze určit, „*který z orgánů – článků vnitřní organizační struktury věcně příslušného správního orgánu – je příslušný řízení vést*“.<sup>95</sup> Dle § 130 s. ř. je funkčně příslušný, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, v případě územních samosprávných celků krajský úřad, obecní úřad, Magistrát hlavního města Prahy, resp. úřad městské části, u jiné veřejnoprávní korporace je tímto orgánem výkonný orgán se všeobecnou působností a konečně v případě řízení prováděného právnickou osobou je tímto orgánem statutární orgán anebo orgán či zaměstnanec statutárním orgánem pověřený. Je-li zákonem svěřena působnost rozhodovat ve správním řízení podnikající fyzické osobě, je příslušným k úkonům sám tento podnikatel, popř. jím pověřený zaměstnanec.

Místní příslušnost je založena na územní působnosti správních orgánů, ta může být celostátní, nebo je vykonávána ve stanovených správních obvodech. Pro určení místní příslušnosti správní řád subsidiárně stanoví hierarchická kritéria (viz § 11 s. ř.), pro řízení, jehož účastníkem je právnická osoba, se uplatní následující:

- a) V řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení je hlediskem pro určení místní příslušnosti místo této činnosti (forum actus), například místo spáchání správního deliktu,<sup>96</sup> sporné může být určení místně příslušného správního orgánu v případě, kdy jednání spočívalo v opomenutí, popř. jde-li o situaci, kdy pachatel jednal na více místech (ve více

---

<sup>92</sup> Viz např. § 24b odst. 5 zákona o ochraně spotřebitele, § 17i odst. 5 zákona o potravinách a tabákových výrobcích, § 91d odst. 4 energetického zákona.

<sup>93</sup> Řízení povede v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popř. jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší (§ 133 odst. 1 správního řádu).

<sup>94</sup> Při kladném kompetenčním sporu se považuje několik správních orgánů za příslušné k řízení v téže věci, v takovém případě spor rozhodne nejbližší nadřízený správní orgán, a není-li takový orgán, projednají spor o příslušnost ústřední orgány, které jsou nadřízeny daným správním orgánům (§ 133 odst. 2 s. ř.). Jde-li o spor ústředních správních úřadů, zná správní řád tzv. dohodovací řízení, nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady, které jsou povinny podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu (§ 133 odst. 3 s. ř.). V případě negativního kompetenčního sporu může potenciální účastník (v řízení o správním deliktu je tento postup nepravděpodobný) či správní orgán podat žalobu k soudu (§ 133 odst. 4 s. ř.).

<sup>95</sup> KADEČKA, S. Subjekty správního řízení: Správní orgány. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 76 s.

<sup>96</sup> JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 37 s.

správních obvodech), nebo kdy jednání proběhlo v jednom správním obvodu a následek či účinek nastal (nebo měl nastat) ve druhém správním obvodu. V případě jednání ve formě opomenutí je místem, kde byl správní delikt spáchán, místo, kde mělo dojít ke konání. Situace, kdy jednání, následek, či účinek zasahují do více správních obvodů, zakládá příslušnost více správních orgánů<sup>97</sup> a postupuje se dle pravidla tzv. předstižení<sup>98</sup> obsaženého v ustanovení § 11 odst. 2 s. ř., dle kterého, nedohodnou-li se místně příslušné orgány jinak, provede řízení ten, který z moci úřední učinil úkon jako první. Je-li tímto úkonem (popř. jedním z těchto úkonů) i oznámení o zahájení správního řízení, zakládá tento úkon překážku řízení (litispendenci) a jiný místně příslušný správní orgán tedy řízení zahájit již nemůže, pokud by se tak stalo, muselo by být řízení zastaveno dle § 66 odst. 2 s. ř. Neučinil-li v dané věci žádný z místně příslušných správních orgánů úkon anebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán, není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

- b) V řízeních týkajících se nemovitosti se místní příslušnost určí dle místa, kde se nemovitost nachází (forum loci). Jestliže se nemovitost nachází ve více správních obvodech, určí se místní příslušnost opět dle § 11 odst. 2 s. ř., jak bylo vyloženo výše. Toto kritérium se uplatní např. ve stavebním nebo územním řízení podle stavebního zákona nebo v řízení o povolení vkladu práva dle katastrálního zákona.
- c) Nelze-li určit místní příslušnost dle výše uvedených kritérií, použije se obecné hledisko místa sídla právnické osoby nebo její organizační složky.

Jak bylo naznačeno výše, pro řízení o správním deliktu právnických osob se aplikuje hledisko místní příslušnosti obsažené v ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) s. ř., tedy místo činnosti účastníka, v našem případě místo jednání, následku či účinku,

---

<sup>97</sup> Viz závěry trestněprávní doktríny: RABINSKÁ, I. Soudy. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 214 s.

<sup>98</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 38 s.

a to například i tehdy, kdy je předmětem řízení skutek, který naplňuje některou ze skutkových podstat uvedených v ustanovení § 180 a 181 stavebního zákona, předmětem řízení v tomto případě je totiž činnost účastníka (skutek)<sup>99</sup>, nikoli nemovitost, která může být pouze prostředkem útoku. Nutno však podotknout, že na základě obou kritérií místní příslušnosti by byl v drtivé většině případů příslušný tentýž správní orgán. Pouze výjimečně, nelze-li místní příslušnost určit dle hlediska činnosti, se aplikuje kritérium místa sídla či organizační složky.

Správní řád předpokládá situace, kdy je vhodné či dokonce nutné, aby věc projednal jiný správní orgán, než ten, kterému byla zákonem založena příslušnost. Nicméně správní orgány jsou povinny dbát na to, aby k nim docházelo jen v důvodných případech a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo (§ 131 odst. 6 s. ř.). Příslušnost správního orgánu lze změnit následujícími způsoby: (i) postoupením věci dle § 131 odst. 5 s. ř., (ii) atrakcí dle § 131 odst. 1 a § 80 odst. 4 písm. b) s. ř., a (iii) delegací dle § 131 odst. 2 a 4 a § 80 odst. 4 písm. c). Ve vztahu k projednávání správních deliktů je dle mého názoru z výše uvedených postupů zakládajících změnu příslušnosti zásadní zejména delegace za účelem spojení jednotlivých říze ve společné řízení, aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí [§ 131 odst. 2 písm. b) s. ř.], a to především při souběhu správních deliktů, jelikož pomocí institutu společného řízení se efektivněji zabraňuje ukládání kumulativních sankcí (k tomu blíže viz podkapitola 6.5 *Společné řízení*).

### **3.1.2. Úřední osoby a jejich vyloučení**

Jednotlivé úkony správního orgánu v řízení provádí oprávněné úřední osoby dle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu, přičemž tato osoba je povinna na požádání účastníka řízení sdělit mu své jméno, příjmení, služební nebo obdobné označení a ve kterém organizačním útvaru správního orgánu je zařazena, což je pro účastníka důležité zejména z hlediska posouzení nepodjatosti dané osoby.

---

<sup>99</sup> VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, 163 s.: „*Použití jednotlivých kritérií pro určení příslušnosti správního orgánu obsažených v § 11 odst. 1 závisí na předmětu řízení.*“

„Zásada materiální pravdy a zásada rovnosti účastníků se ve správním řízení prosazují rovněž ve vztahu k zajištění podmínek pro objektivitu (nestrannost) úřední osoby nebo člena správního orgánu, který se podílí na vedení správního řízení a na rozhodování v tomto řízení.“<sup>100</sup> Dle ustanovení § 14 odst. 1 s. ř. je každá úřední osoba,<sup>101</sup> o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem<sup>102</sup> na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. To samé platí obdobně i pro znalce a tlumočníky (viz § 14 odst. 7 s. ř.).

Poměr k věci lze spatřovat např. v tom, že úřední osoba v daném správním řízení vystupuje zároveň jako svědek, „spolupachatel“ či „poškozený“ (ač ve vztahu k řízení o správním deliktu právnické osoby právní řád institut spolupachatelství a osoby poškozené nezná). Poměrem k účastníkovi či jeho zástupci můžeme rozumět zejména vztah rodinný (např. příbuzenský vztah úřední osoby a člena představenstva akciové společnosti, která je obviněna ze spáchání deliktu), ale i vztah profesní či (ne)přátelský. Dalším důvodem vyloučení je též účast na řízení v téže věci na jiném stupni<sup>103</sup> (což neplatí pro účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona); z dikce daného ustanovení (srov. „na jiném stupni“) lze dovodit, že vyloučení se nevztahuje na případy, kdy odvolací orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí prvoinstančnímu správnímu orgánu k projednání a projednává ji ta samá úřední osoba.<sup>104</sup>

Judikatura důvody vyloučení posuzovala již několikrát, přičemž došla např. k závěru, že „*důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel*

---

<sup>100</sup> KADEČKA, S. Subjekty správního řízení: Správní orgány. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 83 s.

<sup>101</sup> Úřední osobou ve smyslu § 14 správního řádu se rozumí jakákoli osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu, tento pojem je tedy širší než „oprávněná úřední osoba“ (srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 45 s.).

<sup>102</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 177 s.: „Pro vyloučení z důvodu podjatosti nepostačuje ‚pouhý‘ poměr k věci nebo účastníkům řízení a jejich zástupcům, ale je v konkrétním případě třeba prokázat vždy ještě zájem (pozitivní nebo negativní) úřední osoby na výsledku řízení, pro který lze o její nepodjatosti pochybovat.“

<sup>103</sup> RABINSKÁ, I. Soudy. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 202 s.: „Důvodem vyloučení je, aby soudce nebyl pod vlivem názoru, který si o věci učinil v předcházejícím stupni.“

<sup>104</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 48 s.

*příslušného města či kraje“<sup>105</sup> obdobný závěr by tedy měl platit i v případě, kdy zastupitel je např. členem statutárního orgánu, nebo společníkem obchodní korporace. V dalším rozsudku<sup>106</sup> Nejvyšší správní soud uzavřel, že „sama skutečnost, že se úřední osoba zná se zástupcem účastníka řízení nebo se zástupcem osoby, na jejíž podnět bylo řízení zahájeno, či si s nimi dokonce tyká, neznamená, že lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti.“ Dále důvodem vyloučení není to, že správní orgán je financován z výnosu z pokut,<sup>107</sup> ani to, že se nadřízený správní orgán (v posuzovaném případě předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) v průběhu řízení v prvním stupni vyjadřuje pro média ohledně dané věci,<sup>108</sup> Nejvyšší správní soud v tomto případě shledal jako podstatné to, „že se vyjádření předsedy žalovaného pohybují v abstraktní rovině a předseda se výslovně brání konečnému a konkrétnímu závěru o pokutě odkazem na další chování žalobce a na jeho budoucí vyjádření k výhradám. Celé vyjádření předsedy žalovaného pro Českou televizi konečně postrádá jakékoliv emotivní zabarvení (ať už pozitivní nebo negativní) a je vedeno v neosobní rovině.“*

Dle § 14 odst. 2 s. ř. může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví, z čehož mimo jiné vyplývá, že námitku nelze podat před zahájením řízení, neboť zde nejsou účastníci řízení. Naopak o námitce lze rozhodovat, jen dokud není vydáno meritorní rozhodnutí, v odvolacím řízení se odvolací správní orgán zabývá podjatostí jen v rámci přezkumu zákonnosti rozhodnutí.<sup>109</sup> Jestliže účastník nenamítne podjatost bez zbytečného odkladu, k námitce se nepřihlédne, což ovšem neznamená, že by nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (správní řád používá legislativní zkratku „představený“), neměl povinnost zabývat se podjatostí dané úřední osoby, nicméně taková námitka bude považována pouze jako neformální podnět, na jehož základě představený podjatost prověří. Je-li námitka uplatněna bez zbytečného odkladu, představený o ní rozhodne usnesením (proti kterému je odvolání přípustné), v opačném případě představený účastníku řízení pouze sdělí, že námitka nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 29/2007 – 74 ze dne 10. října 2007.

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009 – 753 ze dne 26. června 2013.

<sup>107</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 55/2012 – 32 ze dne 14. června 2012.

<sup>108</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009 – 753 ze dne 26. června 2013.

<sup>109</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 184 s.

a tedy že nebude rozhodnuto usnesením (proti sdělení podle části čtvrté správního řádu není odvolání přípustné).<sup>110</sup>

Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, kdy představený posoudí její podjatost a učiní potřebné kroky, je tato úřední osoba oprávněna provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.

Představený namísto vyloučené úřední osoby bezodkladně určí jinou úřední osobu, a to usnesením, které se poznamená do spisu (nelze se tedy proti němu odvolat, nicméně proti takto určené úřední osobě lze opět vznést námitku podjatosti). Jsou-li všechny úřední osoby daného správního orgánu vyloučeny, postupuje se dle § 131 odst. 4 s. ř. (k tomu viz výše ke změně příslušnosti).

Na závěr nutno podotknout, že podjatost je stav vyplývající ex lege, posouzení představeného, resp. usnesení podle § 14 odst. 2 s. ř. má pouze deklaratorní charakter, z čehož vyplývá mimo jiné to, že i pokud nebude podjatá úřední osoba vyloučena v rámci řízení v prvním stupni (a svojí podjatostí ovlivní výsledek řízení), zakládá její účast na projednání a rozhodnutí věci nezákonnost rozhodnutí, která může být přezkoumána jak na základě opravných či dozorčích prostředků, tak v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí.

### **3.2. Účastníci řízení**

Účastníci správního řízení jsou vymezeni v ustanovení § 27 a násl. s. ř., přičemž toto vymezení je vůči zvláštním zákonům subsidiární, tak například stavební zákon upravuje okruh účastníků územního řízení (§ 85 stavebního zákona) a stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona), což ovšem neznamená, že osoby v těchto ustanoveních uvedené budou účastníky v řízení o správním deliktu podle § 178 a násl. stavebního zákona, neboť speciální úprava účastenství dle stavebního zákona se týká územního a stavebního řízení, jehož předmětem je např. vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení, nikoli posouzení skutku naplňujícího znaky skutkové podstaty správního deliktu, proto i v těchto případech bude účastníkem řízení o správním deliktu osoba dle § 27 s. ř. Ve vztahu ke správním deliktům právnických osob je speciálním ustanovením vylučujícím § 27 s. ř. např. ustanovení § 21a zákona

---

<sup>110</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 183 s.

o ochraně hospodářské soutěže (viz též § 25a téhož zákona vylučující aplikaci ustanovení o účastenství dle správního řádu).

§ 27 s. ř. rozlišuje tři kategorie účastníků řízení, jsou jimi hlavní účastníci řízení (které lze dále členit dle způsobu zahájení řízení, tedy zda došlo k zahájení řízení na žádost, či z moci úřední), dále vedlejší (neboli dotčení) účastníci, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (bez ohledu na způsob zahájení řízení), a konečně účastníci, o nichž to stanoví zvláštní zákon.<sup>111</sup> Co se řízení o jiném správním deliktu týče, je účastníkem řízení jen obviněný, tedy účastník dle § 27 odst. 1 písm. b) s. ř., který stanoví, že účastníkem řízení jsou „*v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají*“. Připouští-li zvláštní zákon zabránění věci, je účastníkem řízení též vlastník předmětné věci, která má být zabráněna,<sup>112</sup> a to opět na základě ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) s. ř., jelikož právní mocí výroku rozhodnutí o zabránění věci se „zruší“, resp. zanikne její vlastnické právo, které tímto přechází na stát. Správní řád neupravuje adhezní řízení, na základě kterého by byla obviněnému rozhodnutím stanovena povinnost nahradit poškozenému škodu, z tohoto důvodu poškozený není účastníkem řízení.<sup>113</sup>

Z povahy věci je zjevné, že správní delikt právnické osoby může spáchat pouze právnická osoba a stejně tak účastníkem řízení o správním deliktu může být právě tato právnická osoba, není-li zákonem výslovně stanoveno, že odpovědnost za spáchání správního deliktu přechází na právní nástupce.<sup>114</sup> Veřejnoprávní předpisy právnickou osobu nedefinují a toto přenechávají předpisům soukromoprávním, přičemž dle ustanovení § 20 občanského zákoníku je právnickou osobou „*organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon*

---

<sup>111</sup> JURNÍKOVÁ, J. Subjekty správního řízení: Účastníci správního řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 87 s.

<sup>112</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob a správní delikty smíšené povahy. In MATES, P. a kol. op. cit. sub 2, 175 s. Viz např. § 296 celního zákona.

<sup>113</sup> Na rozdíl od řízení o přestupku, srov. § 72 PřesZ: „*V řízení o přestupku jsou účastníky řízení obviněný z přestupku, poškozený, pokud jde o projednání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem (...)*“.

<sup>114</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 56/2007 – 479 ze dne 30. prosince 2009: „*Dosavadní přístup k posuzované problematice spočívá v obecně pojímaném principu, že k přechodu práv a povinností ve veřejném právu může dojít jen v těch případech, kdy to zákon výslovně umožňuje*.“ Srov. např. § 22b odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže, popř. § 91d odst. 6 energetického zákona. Nutno podotknout, že odpovědnosti za správní delikt se i přesto lze efektivně vyhnout přeměnou ve formě odštěpení, kdy původní rozdělovaná společnost nadále bude vlastnit jen nepodstatnou část závodu.



uzná“. Lze rozlišovat právnické osoby soukromého práva a práva veřejného. Dle občanského zákoníku jsou právnickými osobami korporace, fundace a ústavy.

Považuje se za sporné, zda za správní delikt může být odpovědný stát nebo územně samosprávný celek (a tedy zda následně může být účastníkem řízení), dle doktríny „*právnické osoby veřejného práva při výkonu vrchnostenské veřejné správy podléhají také odpovědnosti (odpovědnosti za výkon veřejné správy), neměly by však odpovídat za správní delikt*“.<sup>115</sup> Domnívám se, že uvedený přístup je v rozporu s pojetím právním státu, dle kterého, mimo jiné, každý, včetně státu, je povinen zachovávat právo a jednat podle práva; jestliže by za porušení právní povinnosti nebylo možné uložit státu sankci, byla by tato povinnost ve vztahu ke státu pouze formální (imperfektní). Proti tomu lze jistě namítnout, že postrádá smysl ukládat státu peněžitou sankci, pokud její výnos je příjmem státního rozpočtu, nicméně případné uložení sankce státu je důležitým signálem fungování právního státu vůči ostatním subjektům. V rozhodovací praxi správních orgánů lze najít příklady, kdy byla uložena pokuta veřejnoprávní korporaci, viz rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věcech porušení povinností při zadávání veřejných zakázek.<sup>116</sup>

### 3.2.1. Způsobilost být účastníkem

Způsobilost být účastníkem a způsobilost procesní se odvíjí od soukromoprávních vlastností osob, a to právní osobnosti a svéprávnosti. Dle § 15 občanského zákoníku se právní osobností rozumí „*způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti*“ a svéprávností „*způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat)*“.

Dle ustanovení § 118 občanského zákoníku má právnická osoba právní osobnost (a tedy i způsobilost být účastníkem správního řízení) od svého vzniku do svého zániku. Účastníkem řízení musí vždy být osoba s právní osobností, dle judikatury ale i doktríny tedy nelze vést řízení s organizační složkou právnické osoby (pobočkou, odštěpným závodem apod.) nebo např. s firmou, takový postup by mohl mít za následek nicotnost

---

<sup>115</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob a správní delikty smíšené povahy. In MATES, P. a kol. op. cit. sub 2, 161 s.

<sup>116</sup> Např. rozhodnutí č. j. ÚOHS-S172/2011/VZ-14841/2011/511/MOn (pokuta uložena Úřadu vlády České republiky v kauze PROMOPRO); č. j. ÚOHS-S326/2010/VZ-16828/2010/520/Ema (pokuta uložena městu Domažlice).

rozhodnutí.<sup>117</sup> Tento důvod nicotnosti rozhodnutí je však od 1. ledna 2014 sporný, neboť dle § 17 odst. 2 občanského zákoníku, zřídí-li někdo právo nebo uloží-li někdo povinnost tomu, co osobou není, přičte se právo nebo povinnosti osobě, které podle povahy právního případu náleží. Daná vada rozhodnutí by tedy uvedeným ustanovením mohla být zhojena, resp. by se o vadu způsobující nezákonnost či dokonce nicotnost vůbec nejednalo.

Vznikem právnické osoby je okamžik (den), kdy je zapsána do veřejného rejstříku, resp. je-li zřízena zákonem, vzniká dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li stanoveno jinak (§ 126 občanského zákoníku). Je otázkou, zdali lze vyvodit správní odpovědnost právnické osoby na základě jednání jejím jménem před jejím vznikem (srov. § 127 občanského zákoníku). Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob obsahuje výslovnou úpravu v § 8 odst. 4 písm. a), dle kterého je právnická osoba trestně odpovědná i tehdy, jestliže k jednání, které jí lze přičítat a které naplňuje znaky trestného činu, došlo před jejím vznikem.<sup>118</sup> Jelikož předpisy správního práva takovou úpravu postrádají, nelze z jednání osob jednajících jménem právnické osoby před jejím vznikem vyvodit odpovědnost za spáchání správního deliktu (v té době neexistujícím subjektem), jelikož subjekt je obligatorním znakem skutkové podstaty jakéhokoli veřejnoprávního deliktu. Analogie ze zákona o trestní odpovědnosti právnických osob v tomto případě též nepřichází v úvahu, neboť by docházelo k rozšiřování trestní odpovědnosti (tedy k analogii in malam partem). Nicméně, i kdyby předpisy správního práva obsahovaly obdobnou hmotněprávní úpravu, nic by to neměnilo na závěru, že účastníkem řízení by daná právnická osoba mohla být až v okamžiku, kdy by vznikla a tím nabyla právní osobnosti, resp. způsobilosti být účastníkem řízení.

Jak již bylo uvedeno výše, právnická osoba je způsobilá být účastníkem řízení do svého zániku, který je obecně upraven v § 185 a § 186 občanského zákoníku následovně: *„Právnická osoba zapsaná do veřejného rejstříku zaniká dnem výmazu z veřejného rejstříku.“* *„Právnická osoba, která nepodléhá zápisu do veřejného rejstříku, zaniká skončením likvidace.“* Samotnému zániku však předchází zrušení

---

<sup>117</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 4. vydání. Praha : Leges, 2012, 204 s. Nebo viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 78/2006 – 74 ze dne 13. května 2008: *„Uložení povinnosti non-subjektu, neboli absolutní omyl v osobě adresáta je tedy již tradičním důvodem nicotnosti.“*

<sup>118</sup> ŠÁMAL, P. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 216 s.: *„Na rozdíl od soukromoprávní úpravy se nevyžaduje, aby právnická osoba uvedené jednání následně aprobovala. Právnická osoba pak bude trestně odpovědná již od svého vzniku bez dalšího.“*

právnícké osoby na základě právní skutečnosti (uplynutí doby, právní jednání, rozhodnutí soudu apod.), z obsahu této právní skutečnosti se odvíjí, zda se právnícká osoba zrušuje s likvidací, anebo zda její jmění přechází na právního nástupce (dále jen „přeměna“). Účinnost přeměny nastává dnem zápisu do veřejného rejstříku,<sup>119</sup> k tomuto dni tedy zaniká právnícká osoba a s ní i způsobilost být účastníkem řízení, na druhou stranu tímto dnem vzniká alespoň jedna právnícká osoba nástupnická.

Zánik způsobilosti být účastníkem má pro projednání správního deliktu zcela zásadní důsledky. Dojde-li k zániku před doručením oznámení o zahájení správního řízení, nelze s touto právníckou osobou již řízení zahájit. Zanikla-li právnícká osoba na základě přeměny (a má tedy právního nástupce), lze uvažovat o postihu tohoto právního nástupce, k tomu je ovšem nutná výslovná zákonná úprava.<sup>120</sup>

Dojde-li k zániku právnícké osoby bez právního nástupce v průběhu správního řízení, je nutné řízení zastavit podle § 66 odst. 2 s. ř. usnesením, které se pouze poznamená do spisu a které nezakládá překážku věci rozsouzené. To platí i v případě, kdy bylo již vydáno rozhodnutí, ovšem účastník zanikne před jeho oznámením.<sup>121</sup>

Jestliže zanikne právnícká osoba s právním nástupcem, je otázkou, zda správní orgán může pokračovat v již zahájeném řízení s tímto právním nástupcem, nebo zda musí řízení zastavit dle § 66 odst. 2 s. ř. Odpověď na tuto otázku je závislá zejména na hmotněprávním posouzení, jestliže totiž odpovědnost za správní delikt přechází na právního nástupce pachatele (obviněného), vstupují tyto osoby ex lege do správního řízení jako účastníci řízení namísto původního obviněného, přičemž právní nástupci vstupují do procesní pozice zaniklého účastníka dle stavu řízení v době účinnosti sukcese (tedy zápisem přeměny do veřejného rejstříku).<sup>122</sup> Zároveň není zcela jasné, zda správní orgán je o právním nástupnictví povinen sukcesora vyrozumět, v teorii existují názory, že správní orgán tak činit nemusí.<sup>123</sup> domnívám se však, že na základě § 47 odst. 2 s. ř. je správní orgán povinen o probíhajícím správním řízení uvědomit toho, kdo se stal účastníkem až po zahájení řízení (tedy právního nástupce). Ač správní

---

<sup>119</sup> Srov. § 177 občanského zákoníku a § 59 zákona o přeměnách.

<sup>120</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 595 s.

<sup>121</sup> Závěr č. 87 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.3.2010: Ukončení řízení v případě, vydané rozhodnutí není možné oznámit z důvodu smrti nebo zániku účastníka řízení.

<sup>122</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Právní a procesní nástupnictví ve správním řízení. In O veřejné správě. AUC-I, 2010, č. 1, s. 196 a 199.

<sup>123</sup> Tamtéž, s. 196 a 199.

řád detailně neupravuje institut procesního nástupnictví jako jiné procesní předpisy<sup>124</sup>, možnost nástupnictví lze dovodit výkladem ustanovení § 66 odst. 2 s. ř., dle kterého správní orgán řízení usnesením zastaví, jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejm. zanikl-li účastník, jehož se řízení týká; a contrario: jestliže v řízení mohou pokračovat právní nástupci a jeho důvod neodpadl, správní orgán řízení nezastaví (důvod správního řízení neodpadl, neboť předmětem řízení je stále skutek spáchaný zaniklou společností, přičemž odpovědnost, stanoví-li tak výslovně zákon, přešla na právní nástupce, kteří nadále budou účastníky řízení namísto zaniklého účastníka).

Zanikne-li účastník řízení s právním nástupcem, aniž by na tohoto sukcesora přešla odpovědnost za spáchaný delikt, správní orgán řízení zastaví dle výše uvedeného ustanovení.

Zanikne-li právnická osoba po právní moci rozhodnutí, kterým jí byla uložena pokuta, přechází tato povinnost na jejího právního nástupce.<sup>125</sup>

### 3.2.2. Procesní způsobilost a zastoupení

Procesní způsobilost správní řád definuje jako způsobilost činit v řízení úkony samostatně, přičemž rozsah způsobilosti je odvislý od hmotněprávní (a soukromoprávní) svéprávnosti.<sup>126</sup> Svéprávností občanský zákoník (§ 15 odst. 2) rozumí způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat). Odborná veřejnost není jednotná v přístupu ke svéprávnosti právnické osoby, shoda ovšem panuje v tom, že fiktivní subjekt, jakým právnická osoba je, nemůže seznatelným způsobem projevat svou vůli, proto musí být vždy zastoupena.<sup>127</sup> Významné právní důsledky má posouzení, zda je statutární orgán zástupcem dle § 30 odst. 1 či § 31 a násl. s. ř., a to zejména ve vztahu k doručování, tedy zda má být doručováno právnické osobě, jakožto účastníku řízení, nebo statutárnímu orgánu, jakožto zástupci účastníka. Jak uvádí poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, „*správní řád je tedy (zřejmě na rozdíl od nového občanského*

<sup>124</sup> Srov. § 107 občanského soudního řádu.

<sup>125</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 595 s.

<sup>126</sup> § 29 odst. 1 s. ř.

<sup>127</sup> Oproti předešlé soukromoprávní úpravě již statutární orgány nejednají jménem právnické osoby, ale zastupují ji (srov. § 164 odst. 1 občanského zákoníku: „*Člen statutárního orgánu může zastupovat právnickou osobu ve všech záležitostech.*“).

*zákoníku) postaven na originárním jednání právnické osoby prostřednictvím fyzických osob ve specifickém právním postavení vůči jednající právnické osobě (viz § 21 občanského soudního řádu). V § 21 občanského soudního řádu došlo sice v souvislosti s účinností nového občanského zákoníku ke změně, avšak ta se nedotýká celkové konstrukce tohoto ustanovení, pouze řeší dílčí otázku týkající se členů statutárního orgánu. Z výše uvedeného vyplývá, že při postupu podle správního řádu právnická osoba i po účinnosti nového občanského zákoníku (po 1. 1. 2014) jedná podle § 30 odst. 1 správního řádu samostatně prostřednictvím fyzických osob vymezených v § 21 občanského soudního řádu a nejedná se tedy o zákonné zastoupení, čemuž by mohla svědčit právní úprava v novém občanském zákoníku“.<sup>128</sup> Z toho tedy vyplývá, že písemnosti se ve správním řízení doručují vždy této právnické osobě, v některých případech (například v případě předvolání právnické osoby, k tomu viz např. podkapitola 4.2 Vysvětlení) je možné písemnost doručit i fyzické osobě, která je statutárním orgánem či jeho členem, právnické osobě ovšem písemnost musí být doručena současně.*

Z § 30 s. ř. vyplývá, kdo je v procesním smyslu oprávněn za právnickou osobou činit úkony. Jde-li o stát, je touto osobou vedoucí organizační složky státu, příslušné podle zvláštního právního předpisu, nebo jím pověřený zaměstnanec zařazený do této nebo jiné organizační složky státu. Za územní samosprávný celek je to osoba, která je dle zvláštního právního předpisu oprávněna tento územní samosprávný celek zastupovat navenek, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen.

Pro ostatní, tedy soukromoprávní právnické osoby, správní řád odkazuje na úpravu oprávnění zastupovat právnickou osobu v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Tímto zvláštním zákonem je občanský soudní řád, který v § 21 stanoví, že „za právnickou osobu jedná

- a) člen statutárního orgánu<sup>129</sup>; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen,

---

<sup>128</sup> Závěr č. 130 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014: Jednání právnické osoby a doručování po účinnosti nového občanského zákoníku.

<sup>129</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1388/2007 ze dne 16. dubna 2008: „Jednatel společnosti s ručením omezeným je tedy oprávněn jednat za právnickou osobu před soudem [§ 21 odst.1 písm. a) o.s.ř.], i když o tom (dosud) nebyl proveden zápis v obchodním rejstříku (a, případně, jako jednatel téže společnosti s ručením omezeným je dosud zapsán někdo jiný); došlo-li k ukončení výkonu funkce jednatele, nesmí za právnickou osobu vystupovat v řízení před soudem, i když (zatím) nedošlo k zápisu změny do obchodního rejstříku.“

*který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna, nebo*

- b) její zaměstnanec (člen), který tím byl statutárním orgánem pověřen, nebo*
- c) vedoucí jejího odštěpného závodu, jde-li o věci týkající se tohoto závodu, nebo*
- d) její prokurista, může-li podle udělené prokury jednat samostatně.“*

Dle ustanovení § 30 odst. 2 s. ř. může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba, společně s odstavcem prvním (a úpravou jednání za právnickou společnost dle občanského soudního řádu) je tedy úprava správního řádu speciální vůči § 164 odst. 2 in fine občanského zákoníku (resp. nepřejímá uvedenou hmotněprávní úpravu) a stanoví-li zakladatelské právní jednání (společenská smlouva či stanovy), že za právnickou osobu jedná více členů statutárního orgánu společně, nebude mít toto ujednání význam pro úkony ve správním řízení.<sup>130</sup> Jestliže statutární orgán má více členů, aniž by byl zvolen jeho předseda,<sup>131</sup> je nutné, aby byl některý z členů statutárního orgánu ostatními pověřen většinou hlasů přítomných (srov. § 156 odst. 1 občanského zákoníku). Otázkou je, jakým způsobem by měl správní orgán postupovat v případě, kdy statutární orgán nemá svého předsedu a zároveň z jakéhokoli důvodu není schopen usnést se na pověření jednoho člena k zastupování právnické osoby ve správním řízení (a není zde ani jiná osoba oprávněná k zastupování dle § 21 občanského soudního řádu). V takovém případě by správní orgán měl právnické osobě ustanovit opatrovníka, jelikož právnická osoba nemá orgán způsobilý za ni jednat [srov. § 32 odst. 2 písm. c) s. ř.].

Dle § 21 odst. 2 občanského soudního řádu se ustanovení odstavce 1 (viz výše) nepoužije, stanoví-li zákon, že za právnickou osobu jednají jiné osoby, tímto zvláštním zákonem je např. občanský zákoník, který stanoví, že likvidátor nabývá působnosti statutárního orgánu (srov. § 193 občanského zákoníku), další takovou osobou může být

---

<sup>130</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 963/2003 ze dne 10. března 2003: „Úprava obsažená v cit. § 21 odst. 1 písm. a/ o. s. ř. je úpravou autonomní, jež hmotněprávní úpravu jednání za právnickou osobu nepřejímá. Hmotněprávní úpravu jednání jménem (v zastoupení) právnické osoby proto při zkoumání procesněprávního oprávnění jednat za právnickou osobu nelze použít, ledaže by její aplikace přímo vyplývala ze znění § 21, popřípadě zvláštních právních předpisů.“

<sup>131</sup> Předseda se nevolí v osobních společnostech (srov. § 44 odst. 3 zákona o obchodních korporacích) a společnosti s ručením omezeným, nestanoví-li společenská smlouva, že jednatelé tvoří kolektivní orgán (k tomu srov. §44 odst. 5 a § 194 odst. 2 zákona o obchodních korporacích).

(hmotněprávní) opatrovník právnické osoby, kterého soud jmenuje např. tehdy, pokud statutární orgán nemá dostatečný počet členů potřebný k rozhodování (srov. 165 odst. 1 občanského zákoníku). V případě zavedené nucené správy, jedná za právnickou osobu nucený správce (§ 21 odst. 3 s. ř.).

Ustanovení § 30 odst. 2 s. ř., dle kterého v téže věci může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba, by mělo být vykládáno tak, že v jednom řízení může právnickou osobu postupně zastupovat i více osob, jsou-li k tomu oprávněny (např. jednatele pověří jednoho z nich k úkonům za společnost v určitém období, v následujícím období pověří jednatele jiného).

Správní řád dále umožňuje zastoupení právnické osoby na základě opatrovnictví (§ 32 odst. 2 s. ř.), na rozdíl od hmotněprávního opatrovníka se v tomto případě jedná o opatrovnictví procesní založené na základě usnesení správního orgánu, které se dle § 32 odst. 6 s. ř. oznámí opatrovníkovi a opatrovanci (právnické osobě). Důvodem ustanovení opatrovníka může být např. skutečnost, že právnická osoba nemá orgán způsobilý za ni jednat, popř. jestliže se právnické osobě nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední. Funkce opatrovníka zaniká, jakmile pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven, popřípadě zrušením jeho ustanovení.

Právnická osoba se může na základě plné moci nechat zastoupit zmocněncem, přičemž v téže věci může mít účastník pouze jednoho zmocněnce. Předpisy správního práva neznají dobu institutu nutné obhajoby (srov. 36 a násl. trestního řádu), je tedy čistě na vůli účastníka, zda se v řízení o správním deliktu nechá zastoupit, či nikoli. Zmocněncem může být jakákoli fyzická osoba (právnické vzdělání není podmínkou), která má procesní způsobilost, nebo osoba právnická.<sup>132</sup> Plná moc musí být udělena písemně, není-li udělena ústně do protokolu, přičemž podpis na plné moci musí být úředně ověřen pouze v případě, že je udělována tzv. generální plná moc (pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem), která musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu.

---

<sup>132</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 130 s.

## 4. Postup před zahájením řízení

Tzv. předprocesní úkony správního orgánu, tedy úkony činěné před samotným zahájením správního řízení, jsou obsaženy v části druhé a třetí správního řádu. Jejich účelem je jednak získání dostatečných informací odůvodňujících zahájení řízení, jednak slouží k zajištění důkazů.<sup>133</sup> V této kapitole uvedené instituty nejsou jedinou cestou, jakou se správní orgán může dozvědět o případném spáchání deliktu, v úvahu v tomto ohledu přicházejí též informace získané z vlastní rozhodovací činnosti, ale i informace získané na základě odevzdání věci orgány činnými v trestním řízení [§ 159a odst. 1 písm. a) t. ř.], či postoupení věci [např. § 171 odst. 1, § 181 odst. 1 písm. b) t. ř.].

Velmi frekventovaným postupem, na základě kterého se správní orgán dozví o skutku, který by mohl naplňovat znaky správního deliktu, jsou zjištění z kontrolního procesu dle zvláštních zákonů a kontrolního řádu. Výsledkem kontrolního procesu je vyhotovení kontrolního protokolu, jeho použitelnosti v navazujícím řízení o správním deliktu se věnuji v podkapitole 6.2 *Podklady pro vydání rozhodnutí*.

Dospěje-li správní orgán k názoru, že jsou splněny podmínky zahájení správního řízení, zahájí jej bez ohledu na to, jakým způsobem se o tom dozvěděl.<sup>134</sup> Správní řád neposkytuje procesní institut „odložení věci“ pro případy, nepodaří-li se správnímu orgánu zjistit skutečnosti odůvodňující to, že byl spáchán správní delikt a kdo jej spáchal, případně podaří-li se mu zjistit, že dané jednání v žádném případě nenaplňuje znaky správního deliktu, a není-li v takovém případě možné věc postoupit jinému orgánu. Jestliže zde nejsou důvody zahájení řízení, správní orgán nevydává ani nepoznamenává do spisu žádné rozhodnutí ani jiné opatření, tedy nijak nepostupuje.

Vzhledem k zaměření této práce se dále zabývám pouze přijímáním podnětů, vysvětlením a zajištěním důkazu.

### 4.1. *Přijímání podnětů*

Správní orgán je povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední od jakékoli osoby (fyzické či právnické) i od jakéhokoli orgánu veřejné moci.<sup>135</sup> V tomto ohledu však nutno podotknout, že nikdo nemá subjektivní právo na to, aby byla

---

<sup>133</sup> SKULOVÁ, S., Postup před zahájením řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 128 s.

<sup>134</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 162 s.

<sup>135</sup> Tamtéž, 162 s.



jiná osoba stíhána, jelikož vymezení správního deliktu, stíhání pachatele a jeho potrestání je věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem.<sup>136</sup> Podnět není podáním ve smyslu § 37 s. ř. a tudíž nemusí splňovat náležitosti tam uvedené, má-li se jím však správní orgán zabývat, musí z něj být alespoň patrné, jaké skutečnosti odůvodňují zahájení správního řízení. Správní orgán je povinen přijímat i anonymní podněty,<sup>137</sup> ovšem žádá-li ten, kdo podnět podal, aby mu správní orgán sdělil v zákonné lhůtě 30 dnů od obdržení, zda řízení zahájil, nebo zda zde nejsou důvody k jeho zahájení, popř. zda věc postoupil příslušnému orgánu, musí podnět obsahovat též identifikační údaje této osoby.<sup>138</sup>

## 4.2. Vysvětlení

K posouzení důvodnosti zahájení řízení může správní orgán opatřovat vysvětlení, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem (srov. § 137 odst. 1 s. ř.). Správní orgán může zajistit účast dané osoby při podání vysvětlení pomocí institutů předvolání či předvedení dle § 59 a 60 s. ř., které se pro opatřování vysvětlení použijí obdobně.

Jestliže správní orgán předvolává právnickou osobu, doručí předvolání do vlastních rukou přímo této právnické osobě,<sup>139</sup> a to s dostatečným předstihem, zpravidla nejméně pět dní předem. Je na právnické osobě, aby za účelem poskytnutí vysvětlení pověřila osobu, která ji bude zastupovat (např. člena statutárního orgánu, zmocněnce apod.).

Složitější otázka může nastat v souvislosti s předvedením právnické osoby, jelikož z povahy věci právnická osoba, jakožto fiktivní subjekt, být předvedena nemůže. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob toto řeší tak, že k předvedení určité fyzické osoby (člena statutárního orgánu) je potřeba, aby bylo předcházející předvolání doručeno jak právnické osobě, tak dané osobě fyzické.<sup>140</sup> Uvedený závěr však vyplývá zejména z jazykového výkladu § 36 TOPO, jehož textace je podstatně odlišná od § 60 odst. 1 s. ř., který pracuje s pojmy „účastník“ a „svědek“, nikoli s řádně předvolanou

---

<sup>136</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 400/10 ze dne 7. dubna 2010.

<sup>137</sup> SKULOVÁ, S., Postup před zahájením řízení. In SKULOVÁ, S. et al. op. cit. sub 22, 129 s.

<sup>138</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 162 s.

<sup>139</sup> Závěr č. 130 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014: Jednání právnické osoby a doručování po účinnosti nového občanského zákoníku.

<sup>140</sup> ŠÁMAL, P. a kol. op. cit. sub 118, 659 s.

osobou, která za právnickou osobu činí úkony. Domnívám se však, že vzhledem k tomu, že při předvedení dochází k podstatnému zásahu do základních práv a svobod dané fyzické osoby (čl. 8 Listiny), musí správní orgán nejprve zároveň předvolat právnickou osobu a danou konkrétní fyzickou osobu jakožto člena statutárního orgánu (a samozřejmě řádně poučit o možnosti předvedení), a až poté, nedostaví-li se daná konkrétní fyzická osoba k podání vysvětlení za právnickou osobu bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu, může správní orgán přistoupit k jejímu předvedení. Jelikož v tomto případě je účelem předvolání získání vysvětlení od právnické osoby, brání předvedení předvolané fyzické osoby to, pokud se k podání vysvětlení dostaví jiná osoba oprávněná za právnickou osobu jednat. Usnesení o předvedení se doručuje orgánu, který má předvedení provést (viz § 60 odst. 2 s. ř.) a předváděnému jej doručí až úřední osoba tohoto orgánu.

Pro podání vysvětlení platí obdobně právo odepřít výpověď dle § 55 odst. 4 s. ř. a zákaz výslechu dle § 55 odst. 3 s. ř. (ochrana utajovaných informací a povinnost mlčenlivosti). Vysvětlení může odepřít ten, kdo by tím způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Jestliže je tedy opatřováno vysvětlení od fyzické osoby, která je statutárním orgánem právnické osoby, má tato osoba právo odepřít podání vysvětlení, kterým by v daném případě způsobil nebezpečí stíhání právnické osoby, a to z několika důvodů: jednak, jak ostatně upozorňuje judikatura ve vztahu k výslechu statutárního orgánu v rámci již zahájeného řízení,<sup>141</sup> je nutno respektovat specifické postavení statutárního orgánu dané právnické osoby a zároveň respektovat, že fyzická osoba v daném případě spíše reprezentuje právnickou osobu než samu sebe, dále není vyloučeno, že jednání fyzické osoby, které se právnické osoby přičítá, nemůže být vedle správního deliktu právnické osoby zároveň posouzeno jako přestupek či jiný správní delikt (k tomu podrobněji viz podkapitoly *Podklady pro vydání rozhodnutí a Dokazování*).

Bezdůvodné odepření vysvětlení může být ze strany správního orgánu sankcionováno pořádkovou pokutou až do výše 5.000 Kč (§ 137 odst. 2 s. ř.). Uvedené ustanovení odkazuje na § 62, což lze vykládat tak, že § 62 s. ř. se zde použije pouze pro postup při ukládání pořádkové pokuty, jelikož skutková podstata v ustanovení § 137

---

<sup>141</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 – 541 ze dne 31. března 2010.

odst. 2 je ve vztahu k § 62 speciální,<sup>142</sup> z toho mimo jiné vyplývá, že pořádkovou pokutu dle § 137 odst. 2 lze uložit pouze v případě bezdůvodného odepření vysvětlení, nikoli např. k zajištění účasti při jeho podání. Zastupuje-li fyzická osoba, která bezdůvodně odepřela podat vysvětlení, právnickou osobu, měla by pořádková pokuta být uložena této právnické osobě.<sup>143</sup>

Je otázkou, zda absence výslovného příkazu podat vysvětlení pravdivě a nic nezamlčet<sup>144</sup> v ustanovení § 137 s. ř. je úmyslem zákonodárce, nebo zda lze nepravdivé či neúplné vysvětlení sankcionovat dle § 21 odst. 1 písm. b) PřesZ. Jelikož povinnost podat pravdivé a úplné vysvětlení ze správního řádu nevyplývá, domnívám se, že se daná osoba uvedeného přestupku nedopustí (skutková podstata předpokládá zakotvení povinnosti uvést pravdivý a úplný údaj).

O podání vysvětlení se pořizuje záznam, který ovšem nelze použít jako důkazní prostředek v případném správním řízení (viz § 137 odst. 3 a 4 s. ř.), k tomu blíže podkapitola 6.3 *Dokazování*.

### **4.3. Zajištění důkazu**

Správní orgán může dle § 138 s. ř. z moci úřední (popř. na požádání toho, kdo by byl účastníkem řízení) zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možné provést vůbec, nebo jen s velkými obtížemi. Další podmínkou zajištění je předpoklad podstatného ovlivnění řešení budoucího řízení provedením právě tohoto zajišťovaného důkazu. O zajištění důkazu se vydává usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká, tedy zejména osobě, která je povinna poskytnout součinnost, případně i osobě, která o zajištění požádala,<sup>145</sup> v případě nebezpečí z prodlení lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobě, jež musí při provádění zajištění poskytnout součinnost. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5 s. ř.).

K zajištění důkazu je příslušný správní orgán, který by byl příslušný k řízení, nebo ten správní orgán, v jehož správním obvodu se důkaz nachází. Jestliže nehrozí prodlení, mají osoby, které by byly účastníky řízení, být zajištění důkazu přítomny

---

<sup>142</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 467 s.

<sup>143</sup> K tomu srov. úpravu řízení o trestném činu proti právnické osobě (§ 36 odst. 2 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob).

<sup>144</sup> Jak je upraveno v § 55 odst. 1 správního řádu, svědek musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet.

<sup>145</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 470 s.

a k zajištění se vyjádřit. O zajištění důkazu včetně vyjádření uvedených osob se sepisuje protokol, v případném řízení se tento protokol provede jako důkaz listinou dle § 53 odst. 6 s. ř.

## 5. Zahájení řízení

Řízení o jiném správním deliktu se zahajuje z moci úřední (v souladu se zásadou legality) dle § 46 odst. 1 s. ř. doručením oznámení o zahájení řízení (případně ústním prohlášením) účastníku dle § 27 odst. 1 s. ř., který se tímto stává „obviněným“, což je důležité pro aktivaci práv, která obviněný z trestního obvinění požívá (srov. např. článek 6 odst. 3 Úmluvy). V souladu s trestněprávní úpravou by měl správní orgán zahájit řízení o správním deliktu tehdy, nasvědčují-li zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán správní delikt, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba (srov. analogicky § 160 odst. 1 t. ř.).

Důsledkem zahájení správního řízení o daném skutku je založení překážky řízení pro jiné správní orgány (*litis pendens*),<sup>146</sup> kterou je dle Nejvyššího správního soudu<sup>147</sup> nutno vykládat tak, „zahájení nového řízení v téže věci brání nejen řízení zahájené dříve u jiného správního orgánu ale i řízení zahájené dříve u téhož správního orgánu“.

Esenciálními náležitostmi oznámení o zahájení správního řízení je označení správního orgánu, který řízení zahajuje a povede, vymezení předmětu řízení a jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Důležitým prvkem vymezení předmětu řízení ve vztahu ke správnímu trestání je vymezení skutku (včetně místa a času jeho spáchání), pro který je řízení zahájeno, dle judikatury tento skutek musí být konkrétní a v sankčním řízení je vhodné uvést, jaký postih za dané jednání hrozí, což nelze považovat za předčasné konstatování odpovědnosti, která je teprve v řízení zkoumána,<sup>148</sup> ostatně právní kvalifikací uvedenou v oznámení o zahájení řízení není správní orgán, stejně jako orgány činné v trestním řízení v případě usnesení o zahájení trestního stíhání, vázán. Pro vymezení skutku „rozhodně nepostačuje např. pouhý výčet zákonných ustanovení, která měla být jednáním porušena, nebo jen obecné blíže nespecifikované konstatování, že došlo k porušení zákazu či nesplnění povinnosti. Důležité je, že pojem skutek je nutno chápat ve smyslu materiálním, nikoli formálním,

---

<sup>146</sup> Srov. § 48 odst. 1 s. ř.: „Zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.“

<sup>147</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 16/2013 – 36 ze dne 16. května 2013.

<sup>148</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 73/2002 – 34 ze dne 20. listopadu 2003.

a to v závislosti na konkrétním právem chráněném zájmu, což má, jak bude dále zmíněno, význam zejména z hlediska problematiky totožnosti skutku“.<sup>149</sup>

### 5.1. *Totožnost skutku*

Dle trestněprávní doktríny<sup>150</sup> se skutkem rozumí „určitá událost ve vnějším světě vyvolaná jednáním člověka. Skutek je výsečí objektivní reality, je to něco, co se ve vnějším světě stalo, určitá událost vzešlá z jednání člověka, určitý příběh. V obžalobě a rozsudku je skutek obsažen popisem události, o které se rozhoduje.“ Skutek nelze zaměňovat s pojmem správní delikt, jelikož správním deliktem je pouze takový skutek, který naplňuje znaky správního deliktu.

Dále je nutné odlišovat pojmy jednota skutku, jakožto pojem hmotněprávní, a totožnost skutku, jakožto pojem procesní. Za jeden skutek (jednotu skutku) se „považují všechny ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou příčinou následku významného z hlediska trestního práva, pokud jsou zahrnuty zaviněním. Podstatu skutku tvoří jednání. Rámec aktů zahrnutých do jednání je však určen trestněprávně relevantním konkrétním následkem, jehož musí být jednání příčinou. Jedná se o následek, který je znakem některého konkrétního trestného činu“.<sup>151</sup>

Stěžejním pojmem řízení o správním deliktu je však totožnost skutku, jelikož správní orgán může rozhodnout pouze o takovém skutku, pro který bylo zahájeno správní řízení, čímž má být účastníku zaručeno právo účinně se hájit vůči danému obvinění. Problematika totožnosti skutku je podrobně popsána v trestněprávní doktríně, dle které „totožnost skutku bude zachována, bude-li zachována totožnost jednání a totožnost následku. Nebudou-li jednání nebo následek totožné, udrží totožnost skutku buď alespoň totožnost jednání, anebo alespoň totožnost následku, a to alespoň částečná totožnost jednání nebo částečná totožnost následku“.<sup>152</sup>

Správní orgán může v průběhu řízení upřesnit jeho předmět, ovšem takové změny předmětu správního řízení nemohou zahrnout do projednání skutek další, pro který by bylo nutné zahájit samostatné správní řízení (a posléze dané věci spojit

---

<sup>149</sup> MATES, P., ŠEMÍK, K. K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. Trestněprávní revue. 2013, č. 11 – 12, 259 s.

<sup>150</sup> JELÍNEK, J. Průběh hlavního líčení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 593 s.

<sup>151</sup> Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 11 Tdo 1147/2011 – 14 ze dne 22. prosince 2011.

<sup>152</sup> JELÍNEK, J. Průběh hlavního líčení. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 597 s.

do společného řízení).<sup>153</sup> Správní orgán dále dle judikatury<sup>154</sup> musí s upřesněním seznámit účastníky, aby měli možnost se k němu vyjádřit.

## 5.2. *Lhůty pro zahájení řízení*

Správní řád neobsahuje prekluzivní procesní lhůtu, ve které je správní orgán oprávněn zahájit správní řízení o správním deliktu, resp. správní řízení obecně, pouze v ustanovení § 6 odst. 1 s. ř. je stanovena zásada, dle které správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, a nepostupuje-li tak, je možné zjednat nápravu dle ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 odst. 2 s. ř.).

Zvláštní zákony mohou obsahovat (a obsahují) hmotněprávní lhůty, po jejichž uplynutí již správní orgán řízení zahájit nemůže z důvodu zániku odpovědnosti za správní delikt (promlčení). Zvláštní zákony typicky stanoví subjektivní lhůtu počítanou od okamžiku (dne), kdy se správní orgán o správním deliktu dozvěděl, a objektivní lhůtu, jejíž běh počíná běžet dnem, kdy byl správní delikt spáchán.<sup>155</sup> Smyslem těchto lhůt je zejména posílení právní jistoty adresátů právních norem,<sup>156</sup> ale i odraz určitého společenského konsenzu, kdy uplynutím dané lhůty klesá škodlivost správního deliktu i veřejný zájem na jeho potrestání.<sup>157</sup> V uvedené lhůtě musí být oznámení o zahájení řízení účastníku oznámeno,<sup>158</sup> přičemž daná lhůta není procesní, tedy připadá-li její poslední den na sobotu nebo neděli, neprodlužuje se.<sup>159</sup>

---

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 91/2009 – 149 ze dne 14. března 2011: „*Jak bylo již výše konstatováno, mezi skutkem, pro který je „sdělováno obvinění“ a skutkem, za který je pak adresát sankčního rozhodnutí trestán, vskutku nemusí existovat po stránce skutkové naprostý soulad, neboť v průběhu řízení mohou některé dílčí skutečnosti teprve vyplynout najevo, či může jinak dojít ke korektuře původních skutkových předpokladů. Pokud však je v průběhu řízení zjištěn určitý aspekt jednání, který „obviněnému“ dosud nebyl vytýkán a vede-li toto nové dílčí skutkové zjištění k rozšíření právní kvalifikace postihovaného jednání, je nutno přistoupit k „rozšíření obvinění“ a poskytnout tak stíhané osobě právo přizpůsobit této nové skutečnosti svou obhajobu (...).*“

<sup>154</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 – 541 ze dne 31. března 2010.

<sup>155</sup> Srov. § 91d odst. 3 energetického zákona (subjektivní lhůta 2 roky, objektivní 5 let), § 22b odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže (subjektivní lhůta 5 let, objektivní 10 let), § 24d odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele (subjektivní lhůta 2 roky, objektivní 5 let), § 64 odst. 3 živnostenského zákona (subjektivní lhůta 1 rok, objektivní 3 roky), § 182 odst. 3 stavebního zákona (subjektivní lhůta 1 rok, objektivní 3 roky).

<sup>156</sup> Závěr č. 58 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007: Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu.

<sup>157</sup> BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠÍL, J. op. cit. sub 25, 77 s.

<sup>158</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 166/2003 – 45 ze dne 31. března 2004.

<sup>159</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 69/96 – 34 ze dne 30. srpna 1998.

## 6. Průběh řízení v prvním stupni

Účelem správního řízení je vydání rozhodnutí (srov. § 9 s. ř.), kterému však předchází určité postupy správního orgánu, jež mají vydání rozhodnutí umožnit (shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí, dokazování), přičemž způsob, jakým správní orgán v konkrétní věci postupuje, musí dbát ochrany a uplatnění práv účastníka řízení (obviněného).

### 6.1. Ústní jednání

Na rozdíl od přestupkového zákona (§ 74 PřesZ) ústní jednání dle správního řádu není obligatorně nařizováno. Dle § 49 odst. 1 s. ř. se ústní jednání nařídí, stanoví-li tak zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, zároveň se o ústním jednání uvědomí účastník řízení nejméně s pětidenním předstihem.

Jak uvádí Ústavní soud ve vztahu k přestupkům (ovšem s obecnějšími závěry platícími pro celý podobor správního trestání),<sup>160</sup> je-li vedeno řízení o trestním obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požívá obviněný i práv uvedených ve druhém a třetím odstavci čl. 6, např. práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky či práva na obhajobu, přičemž efektivní uplatnění těchto práv předpokládá, že obviněnému budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání trestního obvinění byl přítomen (obdobné závěry plynou z čl. 38 odst. 2 Listiny, dle kterého má být věc projednána v přítomnosti obviněného).

Obdobně se k dané problematice vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, dle kterého je nutné v „řízení, které svým charakterem spadá i pod článek 6 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod ve smyslu „trestního obvinění“, respektovat zásadu ústnosti, přímosti a bezprostřednosti. Tyto principy totiž zajišťují, aby ten orgán, který rozhoduje o vině a sankci za správní delikt, byl autenticky přítomen a bezprostředně ovlivněn před ním provedenými důkazy, které zhodnotí a posléze z nich vyvodí správná a úplná skutková zjištění, podřadí je pod příslušnou právní kvalifikaci a konečně rozhodne o případné sankci. Dokazování tedy musí být primárně prováděno při ústním jednání, o jehož konání bude účastník sankčního řízení předem vyrozuměn ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu, aby mohl případně využít svého práva být

---

<sup>160</sup> Nález Ústavního soudu II. ÚS 788/02 ze dne 11. března 2004.



*přítomen a měl možnost se ke všem prováděným důkazům vyjádřit. Pouze výjimečně, za zákonem stanovených podmínek, lze dokazování připustit i mimo rámec ústního jednání, pak ale musí být o provedení takového důkazu vyhotoven protokol dle § 18 správního řádu. Právo účastníka být přítomen provedení důkazu však zůstává i nadále zachováno, a to v návaznosti na § 51 odst. 2 správního řádu.*<sup>161</sup>

Z uvedeného tedy vyplývá, že v rámci řízení o správním deliktu právnických osob by správní orgán měl nařídit ústní jednání, jen výjimečně dokazování provést mimo ústní jednání dle § 51 odst. 2 s. ř., přičemž v takovém případě o tom musí být obviněný vyrozuměn, jelikož i při provádění důkazů mimo ústní jednání má účastník řízení právo být přítomen.<sup>162</sup> K tomuto závěru dospěl i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu,<sup>163</sup> dle kterého je správní orgán „*povinen vyrozumět účastníka řízení o každém provádění důkazů, ať probíhá při ústním jednání, nebo mimo ně. (...) Z tohoto ustanovení vyplývá povinnost správního orgánu provádět důkazy, jen pokud dá účastníkům řízení možnost být přítomni při jejich provádění*“.

Výše uvedené nepochybně platí např. pro provádění výslechu svědka, nicméně pochybení správního orgánu v případě provádění důkazu listinou, jejíž pravost a správnost účastník řízení nepochybně, nemusí způsobovat nezákonnost rozhodnutí,<sup>164</sup> dle některých názorů se o provedení důkazu listinou (tj. jejím přečtením) nemusí účastník řízení ani vyrozumívat.<sup>165</sup> Podmínkou však vždy musí být, že se účastníkovi dá možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutím před jeho vydáním (srov. § 36 odst. 3 s. ř.).

## **6.2. Podklady pro vydání rozhodnutí**

Jak již bylo uvedeno výše, jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je zásada materiální pravdy vyjádřená v § 3 s. ř. jako povinnost správního orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v nezbytném rozsahu. Limitem této zásady je zásada zákonnosti (§ 2 odst. 1 s. ř.), která je ve vztahu k dokazování konkretizována v ustanovení § 51 odst. 1 s. ř.,

---

<sup>161</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2010 – 82 ze dne 3. dubna 2012.

<sup>162</sup> JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 198 s.

<sup>163</sup> Závěr č. 115 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2014: Přítomnost účastníků při úkonech prováděných správním orgánem.

<sup>164</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 125/2011 – 163 ze dne 11. ledna 2012.

<sup>165</sup> JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. op. cit. sub 96, 199 s.

dle kterého lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Z výše uvedeného lze tedy učinit obecný závěr, že správní orgán je povinen procesním postupem, který je v souladu se zákonem, zjistit skutečný stav věci, a jsou-li o tomto stavu věci pochybnosti, musí tyto pochybnosti být hodnoceny ve prospěch obviněného dle zásady *in dubio pro reo*.

Správní řád uvádí demonstrativní výčet podkladů pro vydání rozhodnutí, kterými jsou návrhy účastníků řízení, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

#### Skutečnosti správnímu orgánu známe z úřední činnosti

Skutečnostmi správnímu orgánu známými z úřední činnosti mohou být údaje z úřední evidence, tak například do působnosti Energetického regulačního úřadu spadá udělování licencí k podnikání na trhu s energiemi, výkon dozoru na tomto trhu a na něj navazující projednávání správních deliktů. Je-li tedy předmětem řízení skutek, který naplňuje znaky správního deliktu dle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona (podnikání právnické osoby v energetickém odvětví bez licence), představuje skutečnost, že právnická osoba není držitelem příslušné licence, skutečnost správnímu orgánu známou z jeho úřední činnosti, a proto se v řízení nedokazuje, správní orgán je však v odůvodnění rozhodnutí (na rozdíl od notorií) povinen uvést, z jaké evidence či jiného zdroje je mu tato skutečnost známa.<sup>166</sup> Obdobně může při recidivě správní orgán přihlídnout jako k přitěžující okolnosti k dřívějším rozhodnutím, v takovém případě je opět nutno v rámci odůvodnění rozhodnutí uvést zdroj poznání dané skutečnosti, tedy konkretizovat dané rozhodnutí číslem jednacím apod.

Je otázkou, zda správní orgán může považovat za podklady pro vydání rozhodnutí důkazy, které byly provedeny tímž správním orgánem (ale i správním orgánem jiným) v řízení o jiném skutku (např. protokol o výsledku svědka). V trestním právu procesním takový postup přípustný není,<sup>167</sup> domnívám se, že ke stejnému závěru je nutno dospět i v řízení o správním deliktu, a to z následujících důvodů. Předně

---

<sup>166</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 515 s.

<sup>167</sup> JELÍNEK, J. Obecné výklady o důkazech. In JELÍNEK, J. a kol. op. cit. sub 22, 387 s.

v souladu s uvedenou trestněprávní teorií lze souhlasit v tom smyslu, že „svědka lze procesně účinně vyslýchat jen ke skutku, který je předmětem trestního stíhání“, mutatis mutandis tedy svědka lze vyslýchat (a provádět další důkazy) jen ke skutku, který je předmětem správního řízení, což vyplývá zejména z § 3 s. ř., který stanoví, že správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. „Věcí“ se zde má namysli předmět řízení, tedy předmětný skutek, dokazováním skutečností nad rámec tohoto rozsahu by správní orgán postupoval ultra vires. Ostatně kdyby tak činil, obviněnému by tím bylo upřeno právo na účinnou obhajobu, jelikož by vůči takovýmto důkazům provedeným v jiném řízení nemohl plně uplatnit svá práva a přizpůsobit tomu svou procesní taktiku. Což vyplývá i z čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy, kde je stanoveno, že obviněný má právo vyslýchat svědky (jinými slovy jim klást otázky), toto právo by obviněnému nemělo být odejmuto s odůvodněním, že výslech svědka byl již proveden v jiném řízení.

### Kontrolní protokol

Dalším příkladem skutečnosti správnímu orgánu známé z úřední činnosti může být kontrolní protokol, ve kterém jsou shrnuty výsledky kontroly dle kontrolního řádu (a zvláštních zákonů), ve vztahu k navazujícímu správnímu řízení je však sporné, zda tento protokol může být použit jako důkazní prostředek. Z judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>168</sup> lze dovodit, že kontrolní protokol může být podkladem pro zahájení řízení a jedním z důkazů, nicméně nemůže být podkladem jediným, kontrolní zjištění tedy správní orgán nezavazuje povinnosti provést dokazování za účelem zjištění skutečného stavu věci, jelikož kontrolní protokol může obsahovat nesprávné informace.<sup>169</sup> K tomu však přistupuje i aspekt vyplývající ze zásady nemo tenetur se ipsum accusare, tedy právo obviněného nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucování k takovému jednání, který se aplikuje i na řízení

---

<sup>168</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 177/2011 – 120 ze dne 27. dubna 2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 21/2007 – 80 ze dne 30. května 2008.

<sup>169</sup> KOPECKÝ, M. Kontrolní protokol a jeho procesní význam. Správní právo. 2012, č. 5 – 6, 335 s. SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. Správní právo. 2012, č. 5 – 6, 352 s. Dle P. Svobody je kontrolní protokol důkaz sui generis, který není ani veřejnou ani soukromou listinou.

s právnickou osobou.<sup>170</sup> Ve správním řízení platí, že předložení listiny může být odmítnuto, pokud by si tím daná osoba způsobila nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt (srov. § 53 odst. 2 a § 55 odst. 4 s. ř.). Není však obecná shoda na tom, zda zásada nemo tenetur platí i v kontrolním procesu, názor vylučující aplikaci této zásady bývá odůvodňován zejména tím, že z důvodu legitimního veřejného zájmu je nutné podrobit kontrolovanou osobu regulačnímu režimu a za tímto účelem zásadu zákazu nucení k sebeobviňování vyloučit.<sup>171</sup> Pokud bychom se tedy přiklonili k závěru, že kontrolní protokol je možné v rámci správního řízení provést jako důkaz listinou dle § 53 s. ř. a zároveň popřeli uplatnění zásady nemo tenetur v kontrolním procesu, prakticky bychom tím popřeli i uplatnění této zásady v samotném řízení o správním deliktu, jelikož obviněný by sice mohl odepřít předložení určitých listin svědčících v jeho neprospěch ve správním řízení, nicméně správní orgán by těmito listinami již disponoval z kontrolního procesu, v rámci kterého by uvedené právo obviněnému nesvědčilo.

Platná právní úprava nedává jednoznačnou odpověď na výše uvedený konflikt, nahlédneme-li do úpravy trestního procesu, zjistíme, že správní řád obviněnému ze správního deliktu poskytuje mnohem větší komfort v možnosti posoudit, zda listinu správnímu orgánu předloží, než je tomu u vydání věci obviněným v trestním řízení, jelikož, jak bylo již uvedeno, princip nemo tenetur se v řízení o správním deliktu vztahuje i na odepření předložení listiny z důvodu způsobení nebezpečí stíhání pro trestný čin či správní delikt. Naopak v trestním řízení obviněný<sup>172</sup> není oprávněn z tohoto důvodu odepřít vydání věci (to může učinit pouze, pokud by se obsah listiny týkal okolností, o které platí zákaz výpovědi), pro úplnost nutno podotknout, že dle

---

<sup>170</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Princip nemo tenetur v řízení o správním deliktu. In VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. a kol. Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám. Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2011, 359 s.

<sup>171</sup> Srov. např. KOPECKÝ, M. op. cit. sub 169, 338 s. Další argumenty viz PRÁŠKOVÁ, H. Princip nemo tenetur v kontrolním procesu. Správní právo. 2012, č. 5 – 6, s. 286 – 287. Kontrolní řád ve svém § 16 výslovně předpokládá možnost uložení pokuty při neposkytnutí potřebné součinnosti (kontrolující je mimo jiné oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, k tomu srov. § 8 kontrolního řádu).

<sup>172</sup> GRIVNA, T., MANDÁK, V. Zajištění osob, věcí a jiných majetkových hodnot důležitých pro trestní řízení. In CÍSAŘOVÁ, D., FENYK, J., GRIVNA, T. a kol. Trestní právo procesní. 5. vyd., Praha : ASPI, 2008, 269 s.: „Povinnost k vydání věci zásadně nepodléhá jen osoby vyňaté z pravomoci orgánů činných v trestním řízení (§ 10).“

judikatury Ústavního soudu obviněnému nelze uložit pořádkovou pokutu<sup>173</sup> za nevydání věci orgánům činným v trestním řízení, nicméně tato věc mu může být následně odňata<sup>174</sup> (obdobnou úpravu nalezneme i v zákoně o přestupcích<sup>175</sup>).

Na rozdíl od orgánů činných v trestním řízení správní orgán nemá pravomoc vynutit předložení věci bez aktivní součinnosti obviněného (tedy mu ji odejmout<sup>176</sup>), je otázkou, do jaké míry by správní trestání bylo v případě mnohých formálních správních deliktů efektivní, či vůbec možné, pokud by správní orgán jednak nemohl v rámci řízení použít kontrolní zjištění (včetně listin v rámci kontroly získaných) a jednak neměl ani možnost donutit obviněného tyto listiny předložit (např. odnětím věci). Z těchto důvodů se přikláním k názoru, že správní orgán v rámci řízení o správním deliktu může použít jako podklad pro vydání rozhodnutí kontrolní protokol včetně listin, které byly v průběhu kontroly získány, resp. tyto listiny může provést v rámci dokazování; nejedná se však o názor, který by nebylo možné na základě některých výše uvedených argumentů vyvrátit, ovšem pokud bychom upřednostnili názor opačný, mnohé delikty by v podstatě nebylo možné projednat.

### Notoriety

Dalšími podklady pro vydání rozhodnutí jsou skutečnosti obecně známé, neboli notoriety, tedy skutečnosti známé širokému okruhu osob (nejen subjektům řízení), které, nejsou-li v rámci řízení zpochybňovány, není nutné dokazovat (stejně jako skutečnosti správnímu orgánu známé z úřední činnosti).<sup>177</sup> Dle judikatury<sup>178</sup> na rozdíl od skutečností správnímu orgánu známých z úřední činnosti není nutné, aby správní orgán uváděl, jak se o notorietě dozvěděl. Notorietou může být například souslednost měsíců v roce, vědomost o tom, kdo je prezidentem republiky, že člověk má čtyři končetiny a další skutečnosti, které jsou každému známy proto, že „*člověk jest*

---

<sup>173</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 118/01 ze dne 28. ledna 2003, sp. zn. II. ÚS 255/05 ze dne 23. června 2005, sp. zn. II. ÚS 552/05 ze dne 12. ledna 2006, sp. zn. III. ÚS 561/04 ze dne 10. března 2005.

<sup>174</sup> Nález Ústavního soud Pl. ÚS 29/2000 ze dne 20. února 2001.

<sup>175</sup> Srov. § 75 odst. 1 PřesZ.

<sup>176</sup> Správní řád sice upravuje odebrání movité věci, ovšem v případě, kdy by daná osoba v souladu se zásadou *nemo tenetur* využila možnosti odepřít předložení věci či listiny, nelze její předložení vynucovat exekucí, takový postup by způsobil nezákonnost postupu správního orgánu a absolutní neúčinnost provedeného důkazu, viz VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 529 s.

<sup>177</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 514 s.

<sup>178</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 33/2011 – 58 ze dne 12. dubna 2011.

*členem této společnosti, prožívá, sleduje a ve své vědomosti si vtiskuje události, které sebou život přináší neb v minulosti přinesl“*,<sup>179</sup> naopak notorieta nejsou např. internetové stránky (ač jsou všem přístupné), a to zejména z důvodu jejich proměnlivosti.

### Opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí

Dle ustanovení § 50 odst. 2 s. ř. podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Dle tohoto ustanovení je to tedy zejména správní orgán, kdo je odpovědný za zjištění skutečného stavu věci v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 s. ř.), s čímž souvisí i následující odstavce § 50 s. ř., ve kterém je zakotvena formální složka práva na obhajobu,<sup>180</sup> správní orgán je v řízení o správním deliktu povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného.

Poněkud matoucí je dle mého názoru dikce druhé věty § 50 odst. 2 s. ř., dle které může opatřit podklady pro vydání rozhodnutí účastník, jen pokud to správní orgán připustí (správní orgán tu má v zásadě absolutní diskreci) a jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, zároveň jsou účastníci dle § 52 s. ř. povinni označovat důkazní prostředky na podporu svých tvrzení (k tomu viz níže).<sup>181</sup> Z uvedeného by tedy například ve vztahu ke znaleckému posudku vyplývalo, že obviněný může pouze navrhnout důkaz znaleckým posudkem, nemůže však již samotný znalecký posudek opatřit, pokud to správní orgán nepřipustí. Pro takový výklad chybí jakýkoli racionální důvod. Předně nestrannost znaleckého posouzení je zakotvena přímo v zákoně o znalcích a tlumočnících,<sup>182</sup> dále obviněný může znalecký posudek připojit ke svému návrhu, čímž se tento posudek stane součástí podkladů pro vydání rozhodnutí a správní orgán se s ním bude muset v rámci rozhodování a odůvodnění vypořádat, dále lze dospět k závěru, že limitace obviněného v nemožnosti opatřit znalecký posudek je v rozporu s právem na spravedlivý proces, především s principem rovnosti zbraní a právem

---

<sup>179</sup> HORA, V. Československé právo procesní. I. – III. díl. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, 311 s.

<sup>180</sup> FRYŠTÁK, M. Základní zásady trestního řízení: Zásada zajištění práva na obhajobu. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. Trestní právo procesní. 4. přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 95 s.

<sup>181</sup> K pojmu vyhledání, navržení, opatření důkazu viz např. ŠÁMAL, P. Dokazování v trestním řízení. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. op. cit. sub 180, 365 – 367 s.

<sup>182</sup> Viz znění znaleckého slibu dle § 6 odst. 2 zákona o znalcích a tlumočnících.

na obhajobu. Obviněný tedy může opatřit znalecký posudek i bez přivolení správního orgánu, a jestliže dojde správní orgán k závěru, že znalecký posudek nemá ve vztahu k předmětu řízení význam, bude se s touto skutečností muset vypořádat v rámci odůvodnění rozhodnutí.<sup>183</sup> Pokud bychom upřednostnili názor, že účastník řízení nemůže opatřit podklad pro vydání rozhodnutí, aniž by to správní orgán připustit, znamenalo by to mimo jiné i to, že účastník nemůže předložit správnímu orgánu ani listinu, aniž by mu to správní orgán uložil dle § 53 odst. 1 s. ř., což jistě nebylo úmyslem zákonodárce.

#### Povinnost obviněného poskytovat správnímu orgánu součinnost

Obecně platí, že účastník řízení je povinen správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat veškerou potřebnou součinnost, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 50 odst. 2 s. ř. in fine). Jinak stanoví zejména čl. 40 odst. 4 Listiny,<sup>184</sup> dle kterého má obviněný právo odepřít výpověď, dalšími případy, kdy se povinnost obviněného poskytovat součinnost neuplatní, je již zmiňovaná možnost odepřít předložení listiny (§ 53 odst. 2 s. ř.) či odepřít ohledání věci (§ 54 odst. 2 s. ř.), k tomu podrobněji viz následující podkapitola *Dokazování*. S tím souvisí i § 52 s. ř., dle kterého jsou účastníci povinni označit důkazy (resp. důkazní prostředky<sup>185</sup>), toto ustanovení však dle judikatury v řízení o správním deliktu neplatí, jelikož obviněný *„není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy (...). Bylo by tedy v rozporu s Listinou základních práv a svobod, mezinárodní dohodami a judikaturou Nejvyššího správního soudu ukládat ‚důkazní břemeno‘ obviněnému, i kdyby se jednalo jen o část dokazování, týkající se zavinění.“*<sup>186</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení dále uvádí: *„Pokud ovšem obviněný netvrdí nic jiného, než co zjistily příslušné orgány na místě samém (...), správní orgán má důvod vycházet z obvyklých dějových a časových posloupností případů tohoto druhu. (...) Dlužno dodat, že tvrdí-li obviněný určité skutečnosti, které*

<sup>183</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 548 s.

<sup>184</sup> Listina sice nemá povahu zákona, jak předpokládá citované ustanovení správního řádu, nicméně se jedná o právní předpis vyšší právní síly, proto má před ustanovením § 50 odst. 2 v souladu s interpretačním pravidlem *lex superior derogat legi inferiori* přednost.

<sup>185</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 523 s.

<sup>186</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 126/2011 – 68 ze dne 14. ledna 2014.

*jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, lze dospět na základě toho, jak se věci obvykle dějí, k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení.“*

Z výše uvedeného lze tedy učinit obecný závěr, že správní orgán se musí zabývat všemi pravděpodobnými variantami skutku (a opatřovat si za tímto účelem důkazy), obviněný není povinen tvrdit ani označovat důkazní prostředky, nicméně pokud by se obviněný rozhodl být v řízení aktivní a tvrdil by skutečnosti, které jsou krajně nepravděpodobné, přičemž k podpoře těchto tvrzení by neoznačil žádné důkazní prostředky a ani správní orgán by nebyl objektivně schopný tvrzení obviněného prokázat či vyvrátit, bude východiskem rozhodnutí správního orgánu skutek vycházející z „obvyklých dějových a časových posloupností“.

Většina sankčních zákonů správního práva obsahuje tzv. liberační důvod, na základě kterého odpovědnost pachatele zaniká, např. v § 22b odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je liberační důvod formulován takto: *„Právnícká osoba nebo orgán veřejné správy za správní delikt neodpovídají, jestliže prokáží, že vynaložily veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránily.“*<sup>187</sup> Z dikce citovaného ustanovení je patrné, že se výše uvedené závěry ohledně povinnosti účastníka řízení poskytovat součinnost správnímu orgánu neuplatní, jelikož, pokud obviněný tvrdí, že naplnil znaky liberačního důvodu, je povinen na podporu tohoto tvrzení i označit jednotlivé důkazy, § 52 s. ř. se tedy ve vztahu k liberačnímu důvodu plně aplikuje i v řízení o správním deliktu.

Poté, co správní orgán ukončí shromažďování podkladů rozhodnutí, musí dát obviněnému možnost se k těmto podkladům vyjádřit (srov. § 36 odst. 3 s. ř.), což s sebou logicky nese povinnost správního orgánu informovat obviněného o tom, že byly shromážděny veškeré potřebné podklady, a umožnit obviněnému nahlédnout do spisu, aby mohl uplatnit své procesní návrhy, což má přispět k tomu, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

---

<sup>187</sup> Obdobně viz § 91d odst. 1 energetického zákona, § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, § 17i odst. 1 zákona o potravinách a tabákových výrobcích.



### 6.3. Dokazování

„Dokazování je zákonem upravený postup, který musí zákonem stanoveným způsobem také proběhnout, aby bylo zajištěno především právo na spravedlivý proces.“<sup>188</sup> Správní řád stejně jako jiné procesní předpisy rozlišuje mezi pojmy důkazní prostředek a důkaz. Důkazem je informace, kterou se správní orgán přesvědčuje o rozhodných skutečnostech, důkazním prostředkem je zdroj této informace, tedy určitá forma, na základě které správní orgán získává důkazy.<sup>189</sup> Správní řád demonstrativně<sup>190</sup> upravuje čtyři druhy důkazních prostředků, a to důkaz listinou, důkaz ohledáním, důkaz svědeckou výpovědí a důkaz znaleckým posudkem, naopak důkazním prostředkem být nemůže záznam o podání vysvětlení (§ 137 odst. 4 s. ř.). Nad rámec tohoto příkladného výčtu se níže věnuji důkazu výpovědí účastníka (obviněného).

Dle § 52 s. ř. mohou účastníci označit důkazy na podporu svých tvrzení, správní orgán však těmito návrhy není vázán, musí však provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Dle judikatury např. není možné předem odmítnout provedení důkazy svědeckou výpovědí jen s poukazem na její účelovost, odmítnutí návrhu na provedení důkazu výsledkem svědka je totiž porušením práva na spravedlivý proces, resp. odmítnutí návrhů obviněného a rozhodnutí jen na základě jednostranných důkazů je porušením čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy.<sup>191</sup>

Dle § 51 odst. 2 s. ř. o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, na čemž je nutné trvat zejména v případě důkazu svědeckou výpovědí, aby účastník měl možnost být výslechu přítomen (a klást svědkovi otázky), a to i v případě, kdy by hrozilo nebezpečí z prodlení. Povinnost vyrozumět účastníka o provádění dokazování správní orgán nemá jen v případě, kdy se účastník vzdal práva účasti při dokazování. Správní řád nestanoví, s jakým minimálním předstihem má být účastník o provádění důkazů mimo ústní jednání vyrozuměn, lze tedy obecně odkázat na úpravu ústního jednání a k naplnění smyslu vyrozumění analogicky aplikovat lhůtu tam uvedenou.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 520 s.

<sup>189</sup> FENYK, J. Obecné výklady o důkazech. In CÍSAŘOVÁ, D., FENYK, J., GRÍVNA, T. a kol. op. cit. sub 172, 284 s.

<sup>190</sup> Srov. § 51 odst. 1 s. ř.: „*Jde zejména o (...)*.“

<sup>191</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 2/2005 – 62 ze dne 20. ledna 2006.

<sup>192</sup> Dle § 49 odst. 1 s. ř., nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem.

### Nemo tenetur se ipsum accusare

O aplikovatelnosti práva obviněného nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákazu donucování k takovému jednání ve vztahu k řízení o správním deliktu právnické osoby bylo již pojednáno výše, na tomto místě bych se chtěl pozastavit u okruhu osob, které mohou toto právo (a tento zákaz) za právnickou osobu uplatňovat. V tomto ohledu lze souhlasit s H. Práškovou,<sup>193</sup> že jimi jsou osoby, které za právnickou osobu v řízení jednají, tedy zejména statutární orgán či zmocněnec (a další osoby uvedené v § 21 odst. 1 o. s. ř.). Jiné osoby, například zaměstnanci či členové jiných orgánů právnické osoby (dozorčí rady apod.), by mohly odmítnout vypovídat či předložit určitou listinu nebo věc nikoli z důvodu, že by tím přispívaly k obvinění právnické osoby, ale z důvodu, že by tím mohly přispět k obvinění svému.

Správní orgán je v souladu s § 4 odst. 2 s. ř. povinen danou osobu o jejím právu odepřít výpověď, předložení listiny či věci poučit,<sup>194</sup> pokud tak neučiní, nebude možné takto získaný důkaz pro jeho absolutní neúčinnost použít jako podklad pro vydání rozhodnutí, a proto by musel být proveden znovu.

### Důkaz listinou

§ 53 s. ř. upravuje postup správního orgánu, kterým opatřuje listiny potřebné k provedení důkazu. Správní orgán může komukoli uložit povinnost listinu předložit, a to usnesením, které se oznamuje pouze osobě, která má listinu u sebe. Dané usnesení je exekučním titulem a listina může být správním orgánem odebrána dle § 125 s. ř. (není-li její předložení zakázáno či po právu odepřeno). O povinnosti poučit tuto osobu o možnosti odepřít předložení listiny a důsledkům nepoučení bylo pojednáno výše.

Správní řád dále upravuje zákaz ukládání povinnosti předložit určitou listinu, je-li daná osoba vázána státem uloženou nebo uznanou povinností mlčenlivosti a této povinnosti nebyla oprávněným subjektem zproštěna. Na rozdíl od možnosti odepřít předložení listiny v tomto případě nemá daná osoba možnost volby, zda listinu předloží či nikoli, jedná se o zákaz, který je obecný a platí jak pro správní orgán, tak pro danou osobu.

---

<sup>193</sup> PRÁŠKOVÁ, H. op. cit. sub 170, 359 s.

<sup>194</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 545 s.

Zákaz předložení listiny se vztahuje na:

- (i) utajované informace dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti;<sup>195</sup> zprostit povinnosti mlčenlivost mohou osoby uvedené v § 63 citovaného zákona;
- (ii) státem uloženou povinnost mlčenlivosti např. advokáta, poskytovatele zdravotnických služeb, osob, kteří jsou nositelé poštovního tajemství; zprostit této povinnosti může klient, pacient, resp. odesílatel/adresát;
- (iii) státem uznanou povinností mlčenlivosti např. duchovního.<sup>196</sup>

Porušení povinnosti mlčenlivosti by mělo za následek relativní neúčinnost důkazu takto získaného s možností zhojit vadu následným zproštěním této povinnosti.

Správní řád rozlišuje listinu veřejnou<sup>197</sup> a soukromou, rozdíl mezi nimi je zejména v jejich důkazní síle, kdy veřejná listina je nadána presumpcí správnosti, a to až do okamžiku, kdy je prokázán opak (buď obviněným, nebo i samotným správním orgánem), což má význam zejména ve vztahu k zásadě volného hodnocení důkazů.<sup>198</sup>

O provedení důkazu se sepisuje protokol dle § 18 odst. 1 s. ř.<sup>199</sup> a je-li přítomen obviněný, případně veřejnost, provede se důkaz listinou jejím přečtením, popř. sdělením jejího obsahu. Jak uvádí J. Vedral, § 53 odst. 6 s. ř. se nevztahuje na písemnosti vyhotovené daným správním orgánem, jelikož dle § 50 odst. 1 se odlišují důkazy (získané např. provedením soukromoprávní listiny) a skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, které nejsou předmětem dokazování,<sup>200</sup> obviněný se s nimi však má možnost seznámit před vydáním samotného rozhodnutí. Poněkud problematický může být závěr, že to samé platí o kontrolních protokolech, lze souhlasit s tím, že samotný protokol nemusí podléhat dokazování, nicméně vychází-li tento protokol z listin získaných v rámci kontrolního procesu, tyto listiny by měly být předmětem dokazování, neboť jejich hodnocení kontrolující osobou nemusí být správné.

---

<sup>195</sup> V tomto ohledu je zákaz výpovědi, resp. předložení listiny širší než v trestním řádu, neboť správní orgán nesmí vyžadovat ani předložení listiny obsahující utajované informace klasifikované jako důvěrné či vyhrazené (srov. § 99 odst. 3 t. ř. in fine).

<sup>196</sup> ŠÁMAL, P. Dokazování v trestním řízení. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. op. cit. sub 180, s. 387 – 388.

<sup>197</sup> Srov. § 53 odst. 3 s. ř.

<sup>198</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 532 s.

<sup>199</sup> Tamtéž, 535 s.

<sup>200</sup> Tamtéž, 536 s.

### Důkaz ohledáním

Ustanovení § 54 s. ř. upravuje důkaz ohledáním, v prvním odstavci je upraven okruh osob (vlastník, uživatel, držitel), které jsou povinny věc správnímu orgánu předložit (zejména drobné movité věci) či strpět ohledání věci na místě (větší movité věci a nemovité věci). Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze před zahájením řízení ohledat věc dle ustanovení o zajištění důkazu (§ 138 s. ř.). O provedení důkazu ohledáním se vyrozumí obviněný (§ 51 odst. 2 s. ř.) a v případě ohledání na místě osoba, která je oprávněna s předmětem ohledání nakládat (nejedná-li se o osobu, které bylo oznámeno usnesení dle § 54 odst. 1 s. ř.), k ohledání na místě může být přizvána nestranná osoba. O provedení důkazu ohledání se sepisuje protokol, je-li ohledání provedeno v rámci ústního jednání, je tento úkon zaznamenán v protokolu o ústním jednání (§ 18 odst. 1 s. ř.).

Co se zákazu ohledání a možnosti odepřít součinnost týče, platí obdobně to, co již bylo uvedeno výše.

### Důkaz svědeckou výpovědí

Dle § 55 odst. 1 s. ř. je každý, kdo není účastníkem řízení, povinen vypovídat jako svědek, přičemž musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet.<sup>201</sup> A contrario se tedy tato povinnost nevztahuje na účastníka řízení, a je-li jím právnická osoba, musí být výjimka z povinnosti vypovídat vztáhnuta i na osoby, které za právnickou osobu jednájí (tedy zejména členy statutárního orgánu) a tyto mohou být vzhledem k jejich specifickému postavení vyslechnuty jen jako účastníci řízení při analogickém použití § 146 odst. 6 s. ř. a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř.<sup>202</sup> Naopak osoby, které jsou např. zaměstnanci, členy kontrolního či nejvyššího orgánu právnické osoby a které zároveň v řízení nevystupují jako zástupci právnické osoby dle § 21 odst. 1 písm. b) až d) o. s. ř., mohou být vyslechnuty jako svědci dle § 55 s. ř.

K zákazu výslechu, možnosti odepřít výpověď a poučovací povinnosti správního orgánu viz výše.

---

<sup>201</sup> Úmyslné podání nepravdivé nebo neúplné podání svědecké výpovědi ve správním řízení je přestupkem, za jehož spáchání hrozí pokuta do 10.000 Kč [srov. § 21 odst. 1 písm. g) a odst. 2 PřesZ].

<sup>202</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 – 541 ze dne 31. března 2010. Viz též VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 542 s.

Správní řád s výjimkou povinnosti sepsání protokolu (§ 18 odst. 1 s. ř.) neupravuje postup a způsob, jakým má být svědek vyslechnut, zda je svědek nejdříve dotázán na jeho poměr k věci či k obviněnému, zda se výslech skládá z monologické a následné dialogické části a zejména zda může obviněný svědkovi klást otázky.<sup>203</sup> Domnívám se, že postup výslechu svědka dle správního řádu by měl být v zásadě obdobný, jako je tomu v trestním řízení (s menším důrazem na formální stránku věci). Před výslechem svědek musí být poučen ve smyslu § 55 odst. 5 s. ř., dotázán na poměr k věci a k obviněnému (z čehož poté správní orgán bude vycházet při hodnocení věrohodnosti výpovědi), poté by svědkovi měla být dána možnost souvisle vypovědět vše, co sám o věci ví a odkud se dozvěděl okolnosti jím uváděné, poté svědkovi mohou být kladeny otázky.

Možnost klást svědkovi otázky byla obviněnému výslovně dána až do účinnosti současného správního řádu,<sup>204</sup> nyní tato možnost ve správním řádu není explicitně upravena, z čehož však není možné usuzovat, že obviněný toto právo nemá. To vyplývá např. z čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy, dle kterého má obviněný z trestního obvinění právo vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě. ESLP toto ustanovení vykládá tak, že pojmem „vyslyšet“ je třeba rozumět i možnost klást svědkovi otázky, není však vždy nutné, aby otázky kladl přímo obviněný, resp. aby výslechu byl přítomen přímo obviněný (zejména z důvodu ochrany svědka), postačí, je-li tato možnost dána jeho právnímu zástupci (ve smyslu § 31 a násl. s. ř.).<sup>205</sup>

### Důkaz výpovědí obviněného

Jak bylo uvedeno výše, důkazním prostředkem může být i výpověď obviněného, ač tento postup není správním řádem výslovně upraven, ostatně úprava jednotlivých důkazních prostředků je toliko příkladná. Za právnickou osobu bude v takovém případě vyslechnuta osoba, která je za ni oprávněna činit v řízení úkony (§ 30 a násl. s. ř.). Taková osoba může za právnickou osobu učinit i doznání, nicméně tato skutečnost nezbavuje správní orgán povinnosti postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy

---

<sup>203</sup> Srov. § 101 t. ř.

<sup>204</sup> § 33 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., zákon o správním řízení (správní řád). Judikatura toto oprávnění účastníka rozšířila nad literu zákona i na výslech svědka konaný mimo ústní jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 96/2005 – 63 ze dne 21. února 2007).

<sup>205</sup> KMEC., J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. op. cit. sub 14, s. 812 – 813.

(§ 3 s. ř).<sup>206</sup> Dle judikatury<sup>207</sup> není přípustné, aby osoby, které jsou statutárním orgánem či jeho členem (tedy nejen ta z nich, která je v daném řízení oprávněna za právnickou osobu činit úkony), byly vyslechnuty jako svědci, jelikož nelze odhlédnout od jejich specifického postavení v rámci struktury právnické osoby. Tyto fyzické osoby vykonávají práva, která požívá jimi zastoupená obviněná právnická osoba, mohou tedy odepřít výpověď (o čemž musejí být poučeny) a zároveň nemohou být stíhány za přestupek dle § 21 odst. 1 písm. g) a odst. 2 PřesZ.

Při hodnocení důkazu výslechem obviněného by měl mít správní orgán vždy na mysli, že výpověď je nejen jedním z důkazů, ale též (a možná především) prostředkem obhajoby, obviněný nemá povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčet (a contrario § 55 odst. 1 s. ř.) a za nepravdivou a neúplnou výpověď nemůže být sankcionován dle přestupkového zákona [subjektem přestupku dle § 21 odst. 1 písm. g) PřesZ je svědek, nikoli obviněný či účastník; ke spáchání přestupku dle písm. b) uvedeného ustanovení by daná osoba musela mít povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčet – k tomu viz výše]. Zároveň nutno zdůraznit, že obviněný má právo výpověď odepřít, a to v plném rozsahu a z jakéhokoli důvodu (resp. i bez důvodu) a správní orgán jej nemůže k výpovědi nutit, což opět vyplývá ze zásady *nemo tenetur*<sup>208</sup> (k uložení pořádkové pokuty, či předvedení v případě nedostavení se k podání výpovědi viz podkapitola *Zajištění účelu a průběhu řízení*).

### Důkaz znaleckým posudkem

Ustanovení § 56 (s výjimkou jeho poslední věty, dle které správní orgán může znalce vyslechnout) se použije pouze tehdy, pokud znalce ustanovuje správní orgán, nikoli tedy v případě znaleckého posudku opatřeného obviněným. Z dikce daného ustanovení vyplývá, že použití znaleckého posudku je subsidiární a lze jej opatřit pouze tehdy, pokud úřední osoby daného správního orgánu nemají dostatečné odborné znalosti a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu.

---

<sup>206</sup> S tím souvisí i možnost využití tzv. programu shovívavosti upraveného v ustanovení § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže. Dle tohoto ustanovení Úřad upustí od uložení pokuty, pokud soutěžitel účastníci se horizontální kartelové dohody (při splnění dalších podmínek) jako první ze všech předloží Úřadu informace a podklady o této dohodě a přizná se k účasti na ní. Toto doznání ani doložené podklady prokazující zakázanou dohodu nezbavují úřad zjistit skutečný stav věci, jelikož je to právě Úřad, jakožto správní orgán, kdo je zodpovědný za zákonnost rozhodnutí, nehledě na to, že takové přiznání soutěžitele může být vykonstruováno za účelem poškození konkurence.

<sup>207</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 – 541 ze dne 31. března 2010.

<sup>208</sup> Viz např. čl. 37 odst. 1 Listiny.

Ustanovení se provede formou usnesení, které se doručuje pouze znalci,<sup>209</sup> znalci je zároveň stanovena lhůta, ve které je povinen posudek písemně vypracovat a správnímu orgánu předložit. Účastníci se o tomto postupu správního orgánu pouze vhodným způsobem vyrozumí, a to zejména z toho důvodu, že účastníci mají možnost namítat znalcovu podjatost dle § 14 s. ř.

Správní řád nestanoví postup, jakým se znalecký posudek jako důkaz provede, není-li znalec vyslechnut (což je dle dikce poslední věty § 56 s. ř. postup fakultativní). Dle mého názoru by se mělo pro provedení důkazu znaleckým posudkem přiměřeně použít ustanovení § 53 odst. 6 s. ř., který stanoví postup pro provedení důkazu listinou, o provedení se tedy učiní záznam do spisu, a to ve formě samostatného protokolu, či jako součást protokolu o ústním jednání (srov. § 18 odst. 1 s. ř.).

#### **6.4. Zajištění účelu a průběhu řízení**

Dle § 58 s. ř. může správní orgán užít zajišťovacího prostředku, a to pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení. Jedná se o projev zásady zákonnosti a zásady proporcionality.<sup>210</sup> Postupu správního orgánu při předvolávání a předvedení osob (včetně obviněné právnické osoby, resp. jejich zástupců) se věnuji v rámci podkapitoly *Vysvětlení* výše, dalšími zajišťovacími prostředky jsou předběžné opatření (§ 61 s. ř.), vykázání z místa konání úkonu (§ 63 s. ř.) a záruka za splnění povinnosti (§ 147 s. ř.), na tomto místě se však budu věnovat pouze pořádkové pokutě, jelikož se domnívám, že vedle předvolání a předvedení se jedná o zajišťovací prostředek nejdůležitější.

§ 62 s. ř. upravuje pořádkovou pokutu, což je klasický představitel tzv. pořádkových deliktů. Skutková podstata a sankce jsou obsaženy v prvních dvou odstavcích, subjektem může být každý, kdo v řízení závažným způsobem ztěžuje postup správního orgánu (jen tato osoba je účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty), objektem je právě hladký průběh správního řízení, objektivní stránkou, resp. jednáním je alternativně: (i) nedostavení se bez omluvy na předvolání ke správnímu orgánu, (ii) rušení pořádku navzdory předchozímu napomenutí, (iii) neuposlechnutí úřední osoby, (iv) učinění hrubě urážlivého podání; u prvních tří jednání musí být vždy dán

---

<sup>209</sup> Správní řád nevylučuje možnost znalce podat proti usnesení odvolání (bez odkladného účinku), k tomu viz VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 546 s.

<sup>210</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 554 s.

následek v podobě ztížení postupu správního orgánu. Za spáchání uvedeného pořádkového deliktu lze uložit pokutu až do výše 50.000 Kč,<sup>211</sup> přičemž správní orgán je zde stejně jako u tzv. jiných správních deliktů vázán zásadou proporcionality, naopak v případě ukládání pořádkových pokut neplatí zásada ne bis in idem, pořádkovou pokutu tedy lze uložit i opakovaně, není-li stanovená povinnost řádně splněna (srov. § 62 odst. 3 s. ř.), na druhou stranu pořádkovou pokutu může správní orgán novým rozhodnutím prominout či snížit (viz § 62 odst. 6 s. ř.).

Dle § 62 odst. 5 s. ř. je prvním úkonem správního orgánu v řízení o uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí (jde o jednu z výjimek, kdy se o procesních právech a povinnostech nerozhoduje usnesením), proti kterému je možné podat odvolání, jež má suspenzivní účinek, který správní orgán nemůže vyloučit postupem dle § 85 s. ř.

Dle poměrně nedávného nálezu Ústavního soudu,<sup>212</sup> který se však primárně týká nedostavení se k podání vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku (závěry nálezu jsou dle odůvodnění velmi obecné a tím pádem aplikovatelné i na jiné správní delikty), nelze uložit pořádkovou pokutu jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení, „*neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách*“. Uložit pořádkovou pokutu za nedostavení se k podání vysvětlení k prověření podnětu naznačujícího spáchání správního deliktu není možné, jelikož ustanovení § 137 odst. 2 s. ř. je na rozdíl od § 60 odst. 2 PřesZ odlišné, neboť skutková podstata pořádkové pokuty obsahuje pouze jednání spočívající v bezdůvodném odepření podání vysvětlení, nikoli i v nedostavení se ke správnímu orgánu, zároveň ustanovení § 137 odst. 2 s. ř. je speciální vůči § 62 odst. 1 s. ř. a důvody pro uložení pořádkové pokuty v předprocesním stádiu nelze rozšiřovat pro rozpor se zásadou nullum crimen sine lege stricta.

Lze si však klást otázku, zda uvedený závěr Ústavního soudu nelze vztáhnout i na situaci, kdy by byla uložena pořádková pokuta z důvodu nedostavení

---

<sup>211</sup> Vzhledem k tomu, že správní orgán při stanovení výše pořádkové pokuty přihlíží mimo jiné k významu předmětu řízení, nesmí být pořádková pokuta vyšší, než je horní hranice sankce, kterou je možné uložit za spáchání daného správního deliktu, resp. by se pořádková pokuta této horní hranici neměla ani přibližovat (k tomu srov. VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 575 s.).

<sup>212</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08 ze dne 18. února 2010 (nutno podotknout, že v předmětném případě bylo již ze samotného oznámení o přestupku zřejmé, že skutek není možné kvalifikovat jako přestupek).



se na předvolání k podání výpovědi (či jinému úkonu), pokud by daná osoba měla možnost výpověď odepřít (což obviněný může učinit kdykoli). Dle mého názoru by se v tomto mělo postupovat stejně jako v případě trestního řízení, tedy obviněný má povinnost dostavit se k podání výpovědi, přičemž tuto povinnost lze sankcionovat pořádkovou pokutou, princip nemo tenetur se aktivuje až v okamžiku podávání samotné výpovědi, kdy obviněný před správním orgánem odepře vypovídat s odkazem právě na jeho ústavně zaručené právo zákazu nucení a právu nepřispívat k vlastnímu obvinění.<sup>213</sup>

## 6.5. Společné řízení

Dle § 140 odst. 1 s. ř. správní orgán může (tedy fakultativně<sup>214</sup>) i v průběhu řízení „na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků“. Společné řízení může vést ten správní orgán, který je věcně i místně příslušný k jednotlivým řízením, která jsou spojena do společného řízení; není-li daný orgán místně příslušný, může jej nadřízený správní orgán pověřit k projednání a rozhodnutí věci, a to na podnět správního orgánu, kterému má být věc postoupena, nebo na požádání účastníka řízení (srov. § 131 odst. 2 s. ř.).

V řízení o správních deliktech si lze představit následující varianty společného řízení (či jejich kombinace):

- a) řízení o správním deliktu právnické osoby a řízení o přestupku (jiném správním deliktu) fyzické osoby, která je statutárním orgánem dané právnické osoby či je jinak oprávněna za právnickou osobu jednat;
- b) řízení o správních deliktech více právnických osob; a
- c) řízení o více správních deliktech jedné právnické osoby.

---

<sup>213</sup> Podrobněji viz např. POTMĚŠIL, J., MORÁVKOVÁ, J. Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08 [online], 2011 [cit. 2014-09-30]. Dostupný z WWW: <<http://prestupky.blogspot.cz/2011/03/sporny-vyklad-zakazu-sebeobvinovani.html>>.

<sup>214</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In VOPÁLKA, V. (ed.). Nový správní řád. Praha : ASPI, a. s., 2005, 290 s.

Ad a): Hmotněprávní úprava nevylučuje souběžné potrestání právnické osoby a fyzické osoby, která za právnickou osobu jedná,<sup>215</sup> proto je možné, aby správní orgán spojil projednání těchto správních deliktů do jednoho řízení, a to zejména z důvodu věcné souvislosti těchto řízení. Spojení řízení má nepochybně výhodu ve své hospodárnosti, kdy např. důkazy, které by bylo nutné provést v obou spojených řízeních, se v tomto případě provedou jen jednou v rámci společného řízení. Nevýhodou ovšem je to, že řízení o přestupcích a o správních deliktech právnických osob jsou upraveny odlišně, na správní orgán a erudici oprávněných úředních osob jsou tedy v daném případě kladeny mnohem vyšší požadavky, aby volily takové procesní postupy, které budou zároveň odpovídat přestupkovému zákonu i správnímu řádu. Tak například dle přestupkového zákona se zásadně v prvním stupni koná ústní jednání (srov. § 74 odst. 1 PřesZ), správní řízení dle správního řádu je naopak ovládáno zásadou písemnosti (§ 49 s. ř., k nařizování ústního jednání viz výše), aby správní orgán dostal požadavků obou zákonů, musí v tomto případě nařídít ústní jednání, jelikož takový postup je pro uplatnění práv účastníků řízení výhodnější (a nekonání ústního jednání by v případě řízení o přestupku mohlo způsobit závažnou vadu řízení, resp. nezákonnost následného rozhodnutí).

Dále je třeba vzít v úvahu i potenciální rozpornost zájmů jednotlivých účastníků, v takovém případě by za právnickou osobu musel jednat jiný člen statutárního orgánu (který není obviněným), případně by právnické osobě správní orgán musel ustanovit opatrovníka.<sup>216</sup> Domnívám se však, že tento rozpor zájmů nebude často dán a správní orgán by neměl a priori vylučovat obviněného člena statutárního orgánu, který v daném řízení činí úkony za obviněnou právnickou osobu.<sup>217</sup> To především za situace, kdy by skutkové podstaty přestupku a správního deliktu právnické osoby byly obdobné (jednání fyzické osoby by naplňovalo znaky skutkové podstaty přestupku a na základě přičitatelnosti též správního deliktu právnické osoby) a obvinění by tvrdili, že se skutek vůbec nestal, případně že jej spáchala jiná fyzická a právnická osoba, v takovém případě by obhajoba obviněného z přestupku svědčila i obviněné právnické osobě. Na druhou stranu některé aspekty daných deliktů jsou odlišné a fyzická osoba, jakožto zástupce

---

<sup>215</sup> PRÁŠKOVÁ, H. op. cit. sub 68, 53 s.

<sup>216</sup> Srov. § 30 odst. 1 s. ř., § 21 odst. 4 o. s. ř. a § 32 odst. 2 písm. c) s. ř.

<sup>217</sup> Na rozdíl od správního řádu zákon o trestní odpovědnosti právnických osob výslovně vylučuje možnost, aby za právnickou osobu činila úkony osoba, která je v téže věci obviněným (srov. § 34 odst. 4 TOPO).

právnícké osoby, by mohla rezignovat na obhajobu této právnícké osoby a soustředit se jen na obhajobu vlastní (například by navrhovala důkazy jen ve vztahu ke svému vyvinění – v extrémním případě si lze představit situaci, kdy člen statutárního orgánu, který v daném řízení činí úkony i za právníckou osobu, přiznává odpovědnost této právnícké osoby za správní delikt, ale snaží se prokázat zaviněné jednání jen zbývajících členů statutárního orgánu namísto svého); v takovém případě by se o střet zájmů mohlo jednat a daná obviněná fyzická osoba by nemohla právníckou osobu zastupovat.

Pokud zde střet zájmů není dán, správní orgán musí mít vždy na paměti, že vede řízení proti dvěma odlišným subjektům a tedy jeho písemné úkony (jako např. uvědomění o ústním jednání) musejí být doručovány jak osobě fyzické (obviněné z přestupku), tak osobě právnícké (obviněné z jiného správního deliktu), ač se ústního jednání zúčastní jen daná fyzická osoba v pozici obviněného a zároveň zástupce právnícké osoby.

Ad b): Společné řízení o správních deliktech více právníckých osob<sup>218</sup> s sebou nenese takové obtíže, resp. nevýhody uvedené v předešlém odstavci s výjimkou situace, kdy je statutárním orgánem obou právníckých osob tatáž fyzická osoba, v takovém případě by správní orgán postupoval opět dle ustanovení uvedených v poznámce pod čarou č. 216.

Ad c): Společné řízení je vhodné vést proti obviněnému, který se dopustil více správních deliktů (jednočinný či vícečinný souběh), k jejichž projednání je příslušný tentýž správní orgán. Správní řád neposkytuje vodítko, jak postupovat při souběhu správních deliktů právníckých osob, proto je potřeba přiměřeně použít principů přestupkového zákona, popř. trestního zákoníku a trestního řádu. Trestněprávní doktrína uvádí, že souběh „*je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení*“.<sup>219</sup> Jedná-li se o jednočinný souběh, nelze hovořit o společném

---

<sup>218</sup> Např. dle § 22a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

<sup>219</sup> Viz např. ŠÁMAL, P., PÚRY, F., RIZMAN, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6. doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, 26 s.

řízení, jelikož předmětem řízení nejsou jednotlivé fragmenty skutku, které odpovídají konkrétním skutkovým podstatám správních deliktů, nýbrž skutek jako takový. O společném řízení (resp. spojení jednotlivých řízení) tedy lze uvažovat pouze v případě vícečinného souběhu správních deliktů, k jejichž projednání a rozhodnutí je věcně a místně příslušný tentýž správní orgán, a pokud se jednotlivé skutky, v nichž lze spatřovat naplnění znaků správního deliktu, odehrály ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí (které se následně stane pravomocným).

Na rozdíl od řízení o přestupcích (§ 57 odst. 1 PřesZ) ve vztahu k jiným správním deliktům správní orgán nemá povinnost spojit řízení o jednotlivých skutcích tvořících vícečinný souběh do společného řízení, čímž odpadá problematičnost této úpravy v případě chronických „přestupkových“ delikventů, kdy neustálým spojováním řízení může dojít k promlčení odpovědnosti za přestupek, o němž bylo zahájeno řízení dříve.<sup>220</sup> Bude tedy záležet na správním orgánu, zda do společného řízení spojí i skutky, které obviněný spáchal po zahájení řízení, v tomto ohledu by měl zvážit především fázi, ve které se řízení nachází, nicméně v případě nespojení řízení by správní orgán měl postupovat v souladu s níže uvedenými požadavky.

České trestní právo je vybudováno na zásadě absorpční a uplatnění zásady kumulační je nepřípustné, nestanoví-li tak zákon výslovně.<sup>221</sup> Přestupkový zákon v ustanovení § 57 odst. 1, které lze analogicky použít i pro řízení o správních deliktech právnických osob, stanoví, že *„jestliže pachatel se dopustil více přestupků, které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení“*, zároveň dle ustanovení § 12 odst. 2 téhož zákon se *„za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný“*. Dle závěrů Nejvyššího správního soudu však samotné porušení § 57 odst. 1 PřesZ není takovou vadou řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud z navazujících rozhodnutí je patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh správních deliktů. Zároveň pro aplikaci zásady absorpční není rozhodující, zda součet uložených sankcí nepřesáhl zákonnou

---

<sup>220</sup> Přestupkový zákon obsahuje zvláštní úpravu společného řízení ve vztahu k přestupkům proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu (srov. § 57 odst. 3 PřesZ).

<sup>221</sup> Usnesení Ústavního soudu č. j. II. US 1140/10 – 1 ze dne 29. dubna 2010: *„Tuzemské trestní právo však není vybudováno na zásadě kumulační, nýbrž na zásadě absorpční, podle níž se souhrnný či úhrnný trest ukládají podle toho zákonného ustanovení, které se vztahuje na čin nejpřísněji trestný, přičemž u všech mírnějších trestných činů v podstatě jde o upuštění od potrestání.“*

sazbu pro nejpřísněji postižitelný delikt, rozhodující je, zda uplatnění zásady absorpční je obsaženo v odůvodnění rozhodnutí, tedy zda sankce ve stanovené výši je uložena v souvislosti s tresty uloženými dříve.<sup>222</sup>

Vzhledem k výše uvedenému a k tomu, že dle judikatury<sup>223</sup> je zásada absorpční obecnou zásadou trestního práva v širším slova smyslu a § 12 PřesZ se analogicky použije i pro správní delikty právnických osob, je nutné (pokud tedy správní orgán nevede společné řízení, jehož předmětem jsou skutky tvořící vícečinný souběh správních deliktů, a tedy nemůže uložit úhrnný trest) přihlídnout k již uloženým sankcím za ostatní sbíhající se delikty a v odůvodnění rozhodnutí se vypořádat s tím, jakým způsobem se tím ovlivnila výše sankce. Pokud bychom totiž došli k závěru, že zásada absorpční se aplikuje jen v případě vedení společného řízení, popírali bychom smysl existence této zásady, jelikož (na rozdíl od přestupkového zákona) správní orgán stíhající právnickou osobu nemá povinnost spojit řízení o sbíhajících se deliktech, a tím pádem, nebyl-li by tedy vázán zásadou absorpční, mohl by ukládat pokuty izolovaně v plné výši, čímž by fakticky docházelo k uplatnění zásady kumulační. Což by ve výsledku mohlo vést k absurdnímu závěru, na základě kterého by záleželo na vůli správního orgánu, zda spojí jednotlivá řízení a tedy zda při ukládání sankcí bude chtít být vázán zásadou absorpční, či si „ponechá volné ruce“ v podobě uplatnění zásady kumulační.

Jsou-li k projednání jednotlivých správních deliktů (ať už na základě jednočinného či vícečinného souběhu) věcně či místně příslušné různé správní orgány, má účastník řízení povinnost na probíhající správní řízení dané správní orgány upozornit dle § 8 odst. 1 s. ř. Správní orgán, který vydává rozhodnutí později, by měl postupovat tak, jak bylo uvedeno výše, tedy přihlídnout k již uloženým pokutám. Je věcí zákonodárce, jakou organizační strukturu správních orgánů ve smyslu jejich působnosti a s tím související příslušnosti zvolí, tato fragmentace příslušností by ovšem neměla být k tíži obviněného v tom smyslu, že by jednotlivé správní orgány mohly ukládat správní sankce izolovaně bez vzájemné souvislosti a tím fakticky tresty kumulovat. K uplatnění zásady absorpční v případě sankcionování téže osoby

---

<sup>222</sup> Srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 28/2009 – 62 ze dne 18.6.2009, zejm. odstavce 26, 28, 31, 32 a 33.

<sup>223</sup> Pro jednočinný souběh srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 98/2001 – 36 ze dne 12. prosince 2003, pro vícečinný souběh rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 57/2004 – 54 ze dne 22. září 2005.

za jednání, pro které vede řízení vnitrostátní soutěžní úřad i Komise, dospěl i Evropský soudní dvůr v rozsudku uvedeném v poznámce pod čarou č. 88 a tento závěr lze dle mého názoru aplikovat i na souběžné postihnutí téhož jednání více příslušnými vnitrostátními správními orgány.

## **6.6. Přerušování řízení**

Správní orgán může řízení přerušit, jsou-li pro to dány důvody uvedené v ustanovení § 64 s. ř., případně další důvody stanovené zákonem (např. pokud se správní orgán dozví, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko, viz § 149 odst. 2 s. ř.). Zákon pro přerušování řízení stanoví formu usnesení, které se oznamuje účastníkům řízení, odvolání nemá odkladný účinek (srov. § 64 odst. 1, § 76 odst. 3 a 5 s. ř.). Po dobu přerušování řízení neběží lhůty týkající se provádění úkonů v řízení, procesní lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci přestávají běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 s. ř. Z důvodů přerušování řízení uvedených ve správním řádu jsou pro řízení o správním deliktu relevantní tyto: probíhající řízení o předběžné otázce, doba ustanovování opatrovníka procesně nezpůsobilému opatrovníkovi a dále požádá-li o přerušování účastník (není-li to v rozporu s veřejným zájmem).

Pro účely této práce je zásadní zejména posouzení, zda by měl správní orgán postupovat dle § 64 odst. 1 písm. c) bod 1 s. ř. v případě, kdy v průběhu správního řízení vyvstane podezření (například na základě provedení dokazování), že daný skutek by měl být posouzen jako trestný čin. V takovém případě by se nabízela možnost řízení přerušit a dát podnět k zahájení trestního stíhání dle § 57 odst. 1 písm. a) s. ř., a to s odůvodněným, že vzhledem k subsidiaritě správních deliktů je pro pokračování řízení nezbytné posoudit, zda dané jednání není trestným činem, k čemuž správní orgán není příslušný. Tento postup je v trestněprávní komentářové literatuře uváděn jako jeden z možných, nicméně zpochybňovaných.<sup>224</sup> Výkladem ustanovení § 57 odst. 1 s. ř. lze dojít k závěru, že institut přerušování řízení by neměl být správními orgány využíván pro tyto účely, uvedené ustanovení uvádí, že předběžnou otázkou se rozumí situace, kdy vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout (a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto). Přitom ale rozhodnutí

---

<sup>224</sup> ŠÁMAL, P. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012.

o správním deliktu přímo nezávisí na rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení. Teoreticky vzato je skutek správním deliktem, nebo trestným činem bez ohledu na jeho posouzení orgány činnými v trestním řízení, vztah mezi správními a trestnými činy je založen na objektivních znacích daného skutku a jeho subsumpci pod skutkové podstaty (velmi často diferencované jen intenzitou společenské škodlivosti). Budeme-li presumovat neomylnost orgánům činným v trestním řízení, jejich posouzení není rozhodnutím o předběžné otázce, ale důsledkem výše uvedeného. Tedy je-li skutek trestným činem, měl by správní orgán řízení zastavit dle § 66 odst. 2 s. ř., jelikož k posuzování takového skutku vůbec není příslušný, naopak je-li skutek „pouze“ správním deliktem, měl by správní orgán o ve věci rozhodnout a nepřenášet odpovědnost na orgány činné v trestním řízení.

Výše uvedený přístup je však příliš teoretický, praxe je mnohem barevnější a složitější, i přesto však nelze v pochybnostech o právní kvalifikaci skutku řízení přerušit a dát podnět orgánům činným v trestním řízení. Jak bylo uvedeno, správní řád předběžnou otázkou rozumí otázku, která je odlišná od předmětu řízení hlavního, ale na které zároveň závisí rozhodnutí o tomto hlavním předmětu řízení. *„Jinými slovy řečeno, prejudiciální otázka nemůže vyčerpat celý předmět řízení. Pokud by tomu tak bylo, vznikla by nepochybně překážka litispendence v řízení o prejudiciální otázce. I zde je tedy třeba analogicky postupovat podle přestupkového zákona, který pro takový případ stanoví povinnost správního orgánu postoupit věc podle § 71 písm. a).“*<sup>225</sup>

Správní orgán tedy v tomto případě musí řízení (nemeritorně) zastavit dle § 66 odst. 2 s. ř. a analogicky postupovat dle výše uvedeného ustanovení přestupkového zákona.

## **6.7. Příkazní řízení**

Tzv. zjednodušenou formu správního řízení představuje příkazní řízení. Dle § 150 odst. 1 s. ř. lze uložit povinnost v řízení z moci úřední formou písemného příkazu, a to tehdy, považuje-li správní orgán skutková zjištění za dostatečná. Příkaz lze vydat i před zahájením „standardního“ řízení, kdy příkaz bude prvním úkonem správního orgánu v řízení. Příkaz lze však vydat i v průběhu správního řízení, zároveň správní řád nevylučuje, aby po podání odporu, kdy se v řízení pokračuje, byl vydán

---

<sup>225</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. Trestněprávní revue. 2012, č. 6, 134 s.

příkaz další. Z obsahového hlediska musí příkaz obsahovat formální i obsahové náležitosti jako rozhodnutí uvedené v ustanovení § 68 a 69 s. ř.<sup>226</sup> Dle § 150 odst. 2 lze za splnění tam uvedených podmínek připustit, aby jediným podkladem v řízení o vydání příkazu byl kontrolní protokol.

Příkazní řízení je zjednodušené zejména v tom smyslu, že před vydáním příkazu není nutné, aby správní orgán dal obviněnému prostor k podání návrhů, ani aby se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Toto omezení práv účastníka řízení je však kompenzováno zvláštním opravným prostředkem, kterým je odpor. Odpor není nutné nijak odůvodňovat a jeho podáním se příkaz bez dalšího ruší a v řízení se pokračuje, přičemž odpor nemá devolutivní účinek, ve správním řízení po podání odporu se neuplatní zásada reformationis in peius, správní orgán tedy může obviněnému uložit přísnější sankci. Odpor nelze vzít zpět. Není-li však odpor podán do 8 dnů ode dne oznámení příkazu, stává se příkaz pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (srov. § 150 odst. 3 s. ř.).

Ustanovení § 150 odst. 5 s. ř. upravuje příkaz na místě, jedná se o jistou obdobu blokového řízení dle přestupkového zákona.<sup>227</sup> Příkaz na místě lze vydat pouze v případě, že účastník řízení je přítomen a plně uzná důvod vydání příkazu a stav věci správní orgán považuje za prokázaný, přičemž příkazem na místě lze uložit pokutu maximálně do 10.000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Jednou z podmínek je tedy přítomnost účastníka, což ve vztahu k právnickým osobám znamená, že příkaz na místě lze vydat pouze v případě, je-li přítomna osoba, která je oprávněna za právnickou osobu v řízení činit úkony (§ 30 a 33 s. ř.), a pokud tato osoba uzná důvod jeho vydání. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka (resp. osoby dle § 30 a 33 s. ř.), že s uložením povinností souhlasí. Podpisem účastníka se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, o čemž musí být účastník prokazatelně poučen. Proti příkazu na místě není přípustný odpor, přezkoumat jej však lze v rámci přezkumného řízení.<sup>228</sup>

---

<sup>226</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 1167 s.

<sup>227</sup> VOPÁLKA, V. Základní instituty správního řízení. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 383 s.

<sup>228</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, s. 1176 – 1177: „V případě obnovy řízení je nicméně zřejmě třeba přihlížet k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 58/2007 – 117 z 6. února 2008, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že obnova řízení není možná v případě blokového řízení podle zákona o přestupcích.“



## 7. Skončení řízení v prvním stupni

Závěrečnou fází správního řízení je vydání rozhodnutí ve věci samé, což je dle § 9 s. ř. účelem celého řízení. Správní řád rozhodnutím označuje jednak individuální správní akt (bez ohledu na jeho formu – tedy např. i usnesení), jednak rozhodnutí odlišné od jiných forem, které je také v písemném vyhotovení označeno jako „rozhodnutí“ a kterým se rozhoduje především o věci samé, přičemž rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením (srov. § 69 a § 72). Dle § 76 se v zákonem stanovených případech rozhoduje „usnesením“, které se oznamuje stejným způsobem jako „rozhodnutí“, není-li zákonem stanoveno, že se pouze poznamenává do spisu (za současného vyrozumění účastníků). Proti usnesení, které se oznamuje ústním vyhlášením nebo doručením do vlastních rukou a u kterého to nevyklučuje zákon, se lze odvolat s tím, že odvolání nemá suspenzivní účinek.<sup>229</sup>

### 7.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí

Správní řád dále stanoví procesní lhůty, které mají „pouze“ pořádkový charakter, po jejichž uplynutí je možné domáhat se vydání rozhodnutí některým z postupů sloužících k ochraně proti nečinnosti (§ 80 s. ř. a § 79 s. ř. s.). Obecně platí, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, a není-li to možné, do 30 dnů od zahájení řízení, přičemž tuto lhůtu lze prodloužit (k tomu srov. § 71 odst. 3 s. ř.).

Obdobně jako u lhůt pro zahájení řízení, i ve vztahu k rozhodnutí ve věci si správní orgán musí být vědom existence hmotněprávních lhůt, jejichž uplynutím zaniká trestnost správního deliktu a které jsou upraveny ve zvláštních zákonech.<sup>230</sup> Vyžaduje-li zákon uložení pokuty v určité lhůtě, je tímto nutno rozumět uložení pokuty pravomocné, nikoli pouze vydání nepravomocného rozhodnutí.<sup>231</sup>

---

<sup>229</sup> Srov. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, s. 381 – 382.

<sup>230</sup> Viz např. § 61 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání: „*Pokutu Rada uloží do jednoho roku (...).*“

<sup>231</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 1/2001 – 56 ze dne 3. června 2004. Viz též Závěr č. 58 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007: Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu.

## **7.2. Zastavení řízení nezakládající překážku rei iudicatae**

Správní orgán je povinen zastavit řízení z procesních důvodů, jestliže například v téže věci bylo dříve zahájeno řízení u jiného správního orgánu (§ 66 odst. 2 s. ř.) a souběžné stíhání je z důvodu zásady ne bis in idem vyloučeno (k tomu viz podkapitola 2.3, konkrétně pojednání o zásadě ne bis in idem), a *minori ad maius* je správní orgán povinen řízení zastavit, bylo-li jiným správním orgánem meritorně rozhodnuto (§ 48 odst. 2 s. ř.). Dle § 66 odst. 2 s. ř. se dále řízení zastaví z důvodu zániku právnické osoby, pokud zanikla bez právního nástupce, popř. pokud na právního nástupce nepřechází odpovědnost za správní delikt. Důvodem zastavení řízení je i skutečnost, že se o tomtéž skutku proti právnické osobě vede trestní stíhání (§ 28 odst. 1 TOPO) či bylo v trestním řízení rozhodnuto o vině a trestu ať už např. formou odsuzujícího rozsudku, schválením dohody o vině a trestu či zastavením řízení (k tomu opět viz podkapitola 2.3). Stejně tak je nutné řízení zastavit dle § 66 odst. 2 s. ř. [při analogickém použití § 76 odst. 1 písm. f) PřesZ], jestliže v průběhu řízení uplyne prekluzivní lhůta k projednání správního deliktu,<sup>232</sup> přičemž v takovém případě správní orgán nesmí nikterak vyslovovat názor ohledně viny obviněného.<sup>233</sup>

O zastavení řízení z výše uvedených důvodů se rozhoduje usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, a účastníci se o něm vhodným způsobem vyrozumí, odvolání není přípustné (srov. § 66 odst. 2, § 76 odst. 3 a 5 s. ř.).

## **7.3. Zastavení řízení zakládající překážku rei iudicatae**

Jak upozorňuje doktrína,<sup>234</sup> judikatura<sup>235</sup> i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu,<sup>236</sup> důvody zastavení řízení dle § 66 odst. 2 s. ř. jsou procesní povahy (procesní podmínky řízení), proto v případě, kdy správní orgán dojde k závěru, že se skutek, který je obviněnému kladen za vinu, nestal, že jej nelze kvalifikovat jako

---

<sup>232</sup> Závěr č. 58 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007: Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu.

<sup>233</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 28 Ca 145/99 – 41 ze dne 11. prosince 2000: „*Je nepřipustné, aby v takovém případě byl výrok rozhodnutí formulován tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a sankce se jí neukládá, nebo tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a řízení se zastavuje. Správní orgán není oprávněn samostatně vyslovit, že se obviněná osoba deliktu dopustila, jestliže mu zákon již nedovoluje uložit za tento delikt sankci.*“

<sup>234</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, s. 596 – 598.

<sup>235</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011 – 93 ze dne 28. července 2011.

<sup>236</sup> Závěr č. 47 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006: Forma rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve společném řízení.

správní delikt, resp. spáchání správního deliktu nebylo prokázáno, není vhodné postupovat výhradně dle § 66 odst. 2 s. ř., tedy zastavit řízení usnesením, které se pouze poznamenává do spisu a proti kterému není odvolání přípustné (§ 76 odst. 5 s. ř.). Nehledě na to, že zastavení řízení z důvodů uvedených v § 66 odst. 2 s. ř. nezakládá překážku rei iudicatae, což s sebou pro obviněného nese značnou nejistotu v podobě možného budoucího opětovného stíhání, i když byl již jednou obvinění „zproštěn“.

Proto, je-li řízení zastaveno z některého z výše uvedených důvodů, měl by správní orgán analogicky vycházet z § 76 PřesZ, řízení zastavit usnesením, případně rozhodnutím dle § 67 odst. 1 s. ř., kterým by došlo k deklarování toho, že se skutek nestal, že jej nespáchal obviněný apod.<sup>237</sup> Ať už správní orgán zvolí variantu rozhodnutí ve formě usnesení či rozhodnutí (v užším smyslu), měl by tento individuální správní akt účastníku oznámit dle § 72 odst. 1 s. ř., čímž mu umožnit se proti danému aktu bránit formou odvolání (rozkladu), lze si totiž představit situaci, kdy účastník po celou dobu řízení tvrdí, že se skutek nestal a správní orgán i přesto řízení zastaví např. z důvodu dle § 76 odst. 1 písm. c) PřesZ per analogiam (tedy z důvodu neprokázání skutku).

#### **7.4. Rozhodnutí**

Dle § 67 odst. 1 s. ř. rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Správní řád tedy předpokládá, že rozhodnutím správní orgán deklaruje existenci určitých práv či povinností, nebo tyto práva a povinnosti konstituuje. Rozhodnutí o správním deliktu má povahu obou výše uvedených účinků, správní orgán výrokem o vině jednak deklaruje porušení povinností, na druhou stranu konstitutivně zakládá povinnosti v podobě sankce, typicky tedy povinnost uhradit pokutu v uložené výši.

Jako každé správní rozhodnutí i rozhodnutí o správním deliktu má (nebo může mít) vlastnosti v podobě platnosti, právní moci, účinnosti a vykonatelnosti.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> VEDRAL, J. op. cit. sub 99, 597 s.

<sup>238</sup> K tomu např. viz VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 381 s., nebo též STAŠA, J. Činnost veřejné správy: Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 218 s. a násl.

Písemně vyhotovené rozhodnutí ve věci samé musí obsahovat označení „rozhodnutí“, označení správního orgánu, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Posledně uvedenou náležitost lze na stejnopisu rozhodnutí nahradit doložkou „vlastní rukou“, či jen „v. r.“ a doložkou „Za správnost vyhotovení“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Rozhodnutí musí obsahovat tři základní části (náležitosti), kterými jsou výroková část, odůvodnění a poučení účastníků (k obsahovým náležitostem poučení a důsledkům nesprávného poučení viz § 68 odst. 5 a § 83 odst. 2 s. ř.).

### Výroková část

Dle § 68 odst. 2 s. ř. se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení. Obsahové náležitosti výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu byly již předmětem posuzování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu,<sup>239</sup> dle kterého takový výrok „*musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným*“, což je důležité zejména k posouzení, zda byla dodržena totožnost skutku, pro který bylo řízení zahájeno, popř. k zamezení porušení zásady *ne bis in idem*. Popis skutku ve výroku o vině by měl být koncipován tak, aby jeho části odpovídaly jednotlivým znakům skutkové podstaty správního deliktu, pod kterou je skutek subsumován.<sup>240</sup> Právníká osoba, jakožto obviněný ze správního deliktu, se ve výroku označuje názvem a sídlem.

Ve výroku o trestu, kterým je typicky peněžitá pokuta, musí být stanovena výše této pokuty, lhůta k jejímu uhrazení a další údaje k tomu potřebné, zejména číslo bankovního účtu, ve prospěch kterého má být uvedená částka poukázána.

---

<sup>239</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 36/2006 – 73 ze dne 15. ledna 2008.

<sup>240</sup> BAXA, J. Rozhodnutí v trestním řízení In. ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. op. cit. sub 180, 424 s. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 7/2009 – 66 ze dne 23. září 2009: „*Je-li ve výroku napadeného rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, kterým bylo shledáno spáchání jiného správního deliktu podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, označen pouze odvysílaný pořad, neobsahuje popis skutku veškeré zákonné znaky uvedené skutkové podstaty jiného správního deliktu. Popis skutku totiž v takovém případě postrádá jakákoli skutková zjištění týkající se potenciálního ohrožení zákonem chráněných objektů (tj. veřejného zájmu na fyzickém, psychickém či mravním vývoji dětí a mladistvých), které je zákonným znakem skutkové podstaty jiného správního deliktu podle § 60 odst. 3 písm. d) citovaného zákona.*“

Dalším typickým výrokiem, který je součástí výrokové části, je výrok o nákladech řízení dle § 79 odst. 2 s. ř.<sup>241</sup>

Správní orgán je povinen ve výrokové části (resp. v rámci jednotlivých výroků) uvést právní ustanovení, dle kterých bylo rozhodováno, a to jak ve vztahu ke kvalifikaci skutku, tak ve vztahu k ukládanému trestu.<sup>242</sup>

### Odůvodnění

V další části rozhodnutí, tedy v odůvodnění, se dle ustanovení § 68 odst. 3 s. ř. uvedou důvody jednotlivých výroků, podklady pro jejich vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Jak uvádí Nejvyšší správní soud<sup>243</sup> ve vztahu k § 47 odst. 3 zrušeného správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.),<sup>244</sup> rozhodnutí sice nemusí obsahovat podrobný seznam podkladů, nicméně v odůvodnění musí být uvedeno, ze kterých důkazů správní orgán vycházel.

Zvláštní zákony nejčastěji obsahují hlavní hledisko pro určení výše pokuty za spáchání správního deliktu, a to jeho závažnost, která je dále rozvedena demonstrativním výčtem kritérií, ke kterým správní orgán musí přihlédnout, nejčastěji jsou jimi způsob spáchání deliktu a jeho následek a okolnosti, za nichž byl spáchán. Správní orgán může přihlédnout i k jiným kritériím, aby výše pokuty odpovídala okolnostem daného případu (srov. § 2 odst. 4 s. ř.), nicméně hledisky uvedenými v zákoně se musí zabývat vždy, v opačném případě by bylo rozhodnutí nezákonné z důvodu nepřezkoumatelnosti.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> V praxi se nejčastěji ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč dle § 6 odst. 1 dle vyhlášky ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělků, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

<sup>242</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 57/2004 – 54 ze dne 22. září 2005.

<sup>243</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 18/2004 – 68 ze dne 20. září 2005.

<sup>244</sup> Znění § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. je v zásadě shodné se zněním § 68 odst. 3 s. ř.

<sup>245</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 154/2002 – 51 ze dne 31. března 2004: „Rozhodnutí týkající se několika účastníků řízení, obsahující několik výroků a ukládající několik sankcí za nesplnění různých právních povinností dostojí požadavku srozumitelnosti a přezkoumatelnosti ve správním soudnictví jen tehdy, je-li z jeho odůvodnění jasné patrné, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje, a jsou-li všechna – v demonstrativním výčtu zákona uvedená – kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Stejně tak musí být nade vše pochybnost zřejmé, která další – v demonstrativním zákonném výčtu výslovně neuvedená – kritéria byla vzata v úvahu.“

Správní orgán se dále musí vypořádat s návrhy účastníků a jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí, zejména „z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené (...).“<sup>246</sup> Obdobné požadavky na obsahovou stránku odůvodnění je nutné vyžadovat i v případě úvah při hodnocení jiných podkladů rozhodnutí.

### Vady rozhodnutí

Správní rozhodnutí je vadné, jestliže má rozhodnutí nedostatky v kompetenčních, obsahových, formálních či procedurálních náležitostech. Dle závažnosti a povahy uvedených nedostatků můžeme vadná rozhodnutí členit na nezákonná, věcně nesprávná, formálně vadná a nicotná.

### *Nezákonnost*

Nezákonné je takové rozhodnutí, které je v rozporu s právním řádem, tedy interpretuje-li správní orgán nesprávně právní normy, které jsou základem daného rozhodnutí, např. nesprávně subsumuje skutek pod skutkovou podstatu správního deliktu, která na daný případ nedopadá, uloží sankci, kterou za daný správní delikt není možné uložit, či uloží pokutu ve výši nad horní hranici sazby. Nezákonnost mohou způsobit i procedurální vady, tedy vady řízení; v rámci odvolacího řízení či soudního přezkumu však vada řízení způsobuje nezákonnost pouze v případě, kdy může mít vliv na zákonnost rozhodnutí<sup>247</sup> (např. pokud správní orgán obviněnému neumožní vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, účastnit se ústního jednání, výslechu svědků a klást jim otázky apod., tedy obecně řečeno neumožní obviněnému účinně se hájit proti vznesenému obvinění, čímž může být skutkový základ, ze kterého správní orgán vychází, zkreslen a rozhodnutí tedy v rozporu se zásadou materiální pravdy). Nezákonné je též rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, dle Nejvyššího správního soudu<sup>248</sup> je rozhodnutí

---

<sup>246</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 66/2009 – 46 ze dne 24. června 2010.

<sup>247</sup> Srov. § 89 odst. 2 s. ř. a § 76 odst. 1 s. ř. s.

<sup>248</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 58/2003 ze dne 4. prosince 2003.

nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jestliže z jeho výroku nelze dovodit, jak bylo rozhodnuto, případně je-li výroková část vnitřně rozporná. Nesrozumitelnost rozhodnutí nastává i v případě, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci a kdo je tedy rozhodnutím vázán. Ve vztahu ke správnímu trestání se mohou objevit nesrozumitelná rozhodnutí, která již hraničí s kuriozitou, kdy jedním výrokem je řízení (meritorně) zastaveno a druhým výrokem uložena pokuta.<sup>249</sup> Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů může být způsobena nedostatkem skutkových důvodů, např. je-li nejvýznamnějším podkladem rozhodnutí důkaz, který vůbec nebyl předmětem dokazování, nebo sice předmětem dokazování byl, ale v rozporu se zákonem, což mohou být zejména případy, kdy svědek není řádně poučen o právu odepřít výpověď nebo kdy je porušena zásada nemo tenetur.

#### *Věcná nesprávnost*

Nesprávnost správního rozhodnutí je úzce spjata s diskreční pravomocí správního orgánu. „*Vada vzniká v důsledku toho, že se správnímu orgánu nepodařilo při rozhodování jemu svěřené volné úvahy optimálně využít.*“<sup>250</sup> Jak již bylo zmíněno, správní uvážení je v případě správních deliktů právnických osob využito prakticky v každém řízení, jehož výsledkem je „odsuzující“ rozhodnutí, jelikož jednotlivé sankční předpisy ve vztahu k výši pokuty stanoví rozpětí, ve kterém musí být pokuta uložena. Nedojde-li k vybočení z tohoto zákonného rozpětí či správní orgán správní uvážení nezneužije, nelze hovořit o nezákonném rozhodnutí, nýbrž o rozhodnutí nesprávném. Odvolací správní orgán se nesprávností zabývá jen v případě námítky odvolatele, správní soud se v rámci soudního přezkumu rozhodnutí správností zásadně nezabývá, ovšem s výjimkou právě přezkoumání rozhodnutí za správní delikt, dle § 65 odst. 3 s. ř. s. se v takovém případě může žalobce domáhat upuštění od daného trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

#### *Formální vady rozhodnutí*

Spočívá-li vada ve zřejmých nesprávnostech v písemném vyhotovení, hovoříme o formálně vadném rozhodnutí, takové rozhodnutí může správní orgán napravit

---

<sup>249</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 12/2005 ze dne 26. ledna 2006.

<sup>250</sup> STAŠA, J. Činnost veřejné správy: Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 211 s.

na žádost účastníka řízení nebo i z moci úřední opravným usnesením, týká-li se však vada výroku rozhodnutí, je nutné vydat opravné rozhodnutí (viz § 70 s. ř.). Tímto postupem však nelze napravit absenci obligatorní části výroku, jelikož ta způsobuje nikoli formální vadnost, ale nezákonnost.<sup>251</sup>

#### *Nicotnost rozhodnutí*

*„Od vadných správních aktů je zapotřebí odlišit případ nicotnosti (nulity, neexistence, neplatnosti). Nicotnost nastává v důsledku některých vad, které způsobují, že již vůbec nelze o aktu hovořit; jde o paakt.“<sup>252</sup> Nicotné rozhodnutí nikoho nezavazuje, nepožívá presumpci správnosti a k této vadě se přihlíží z úřední povinnosti (účastník řízení se proti takovému aktu může bránit opravnými prostředky či žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Dle teorie a judikatury<sup>253</sup> jsou vadami způsobujícími nicotnost „neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle“.*

---

<sup>251</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 57/2004 – 54 ze dne 22. září 2005: „Absenci ustanovení právního předpisu, podle něhož správní orgán uložil trest za tzv. jiný správní delikt ve výroku rozhodnutí, nelze opravovat postupem podle § 47 odst. 6 správního řádu jako chybu v psaní.“

<sup>252</sup> STAŠA, J. Činnost veřejné správy: Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol. op. cit. sub 4, 213 s.

<sup>253</sup> Tamtéž, 214 s. Viz též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 76/2001 – 96 ze dne 22. července 2005.



## **8. Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)**

V současné době vláda připravuje návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), který mimo jiné zruší současný přestupkový zákon, ale bude představovat i kodifikaci správních deliktů právnických osob a jejich projednávání. Dle informací (poskytnutých mi e-mailem) z odboru legislativy a koordinace předpisů, oddělení správního řízení, se již připravené paragrafové znění návrhu zákona (z jehož znění v rámci této kapitoly vycházím<sup>254</sup>) rozeslalo do meziresortního připomínkového řízení, podle Plánu legislativních prací vlády má být zákon předložen k projednání a schválení vládě do konce prosince 2014, předpokládaný termín nabytí účinnosti je 1. leden 2017 (dále jen „návrh zákona“).

Největším přínosem návrhu zákona je již jeho samotná existence, jelikož úprava správního trestání právnických osob, při nejmenším co se obecných ustanovení této problematiky týče, absolutně absentuje, současná úprava je nejednotná, kusá a nepřehledná. I z procesního hlediska je nutné do právního řádu vnést pravidla, která budou odpovídat charakteru řízení, jelikož správní řád svou povahou není sankčním předpisem.

Z hmotněprávního hlediska se dle návrhu zákona přestupkem nerozumí jen správní delikt fyzické osoby, jak je tomu v současnosti, ale i správní delikt osoby právnické (§ 5 a dále hlava III návrhu zákona). Návrh zákona by do právního řádu mohl zakotvit ty hmotněprávní instituty, které současná praxe postrádá, jako například zakotvení pravidel přičitatelnosti jednání fyzické osoby (§ 16 a násl.), obecného liberačního důvodu (§ 17), okolností vylučujících protiprávnost (§ 20 a násl.), přechod odpovědnosti na právního nástupce (§ 29) a dále též systematickou úpravu trestů a ochranných opatření a pravidel pro jejich ukládání (hlava VII a hlava VIII).

Procesní úprava je obsažena v části třetí návrhu zákona v § 55 až 95. Dále se budu věnovat pouze procesním ustanovením, a to jen těm, která považuji za přínosná, kontroverzní, či jinak zajímavá (tato ustanovení jsou uvedena v příloze č. 1 této práce).

---

<sup>254</sup> V diplomové práci vycházím ze znění návrhu zákona dostupného k 24. srpnu 2014 na webových stránkách elektronické knihovny připravované legislativy (<<https://apps.odok.cz/kpl>>).

### Požadavky na oprávněnou úřední osobu

Předností návrhu (obsažené však jen v jedné z navrhovaných variant) jsou vyšší požadavky na vzdělání oprávněné úřední osoby, kdy tato by musela mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu právnického směru, alternativně vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v jiné oblasti a současně by musela prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra, kterou by musela prokázat znalosti organizace a činnosti veřejné správy a právních předpisů v oblasti odpovědnosti za přestupek (srov. § 59 varianty II). Zvýšení požadavků na erudici oprávněných úředních osob je dle mého názoru cesta správným směrem (ač většina správních orgánů již i v současnosti má své právní oddělení), neboť problematika správního trestání je velmi složitá a zásahy do právní sféry dotčených osob jsou vzhledem k výši pokut značné, ostatně lze mít důvodné pochybnosti o tom, zda oprávněná úřední osoba bez potřebného vzdělání je vůbec schopna vést dané řízení a věc posoudit správně.

### Účastníci řízení

Dle § 62 návrhu zákona mají být účastníky řízení obviněný, poškozený v adhezním řízení a vlastník věci nebo jiné majetkové hodnoty,<sup>255</sup> která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty.

Dle následujícího ustanovení se podezřelý z přestupku stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první procesní úkon. Jedná se o velmi extenzivní pojetí institutu obviněného, kdy osoba podezřelá se může stát obviněným ještě před zahájením řízení, např. podává-li správnímu orgánu vysvětlení. Je otázkou, jak se toto ustanovení bude interpretovat ve vztahu ke kontrolnímu řízení. Jak bylo uvedeno v podkapitole 6.2 *Podklady pro vydání rozhodnutí*, v kontrolním řízení se neuplatní zásada nemo tenetur, ovšem pokud i provádění kontroly bude považováno za „první procesní úkon“, mohl by obviněný odmítnout poskytnout součinnost správnímu orgánu s odkazem na práva obviněného zakotvená např. v čl. 40 Listiny. Článek 6 Úmluvy by však v období před zahájením řízení aplikovatelný být neměl, neboť pojem „obviněný“ ve smyslu Úmluvy

---

<sup>255</sup> Soukromoprávní předpisy již od 1. ledna 2014 pojem jiná majetková hodnota neznají, není důvodu, aby veřejnoprávní předpis tuto skutečnost nerefletoval.

podléhá, jako ostatně celý článek 6, autonomnímu výkladu ESLP a dle rozhodnutí uvedených v poznámce pod čarou č. 18 je článek 6 zásadně aplikovatelným až od okamžiku oficiálního oznámení výtky spáchání trestného činu (správního deliktu) ze strany příslušného orgánu. S tím však také souvisí zahájení řízení o přestupku dle návrhu zákona (které je koncepčně v zásadě shodné se současným stavem), dle § 71 odst. 2 je řízení zahájeno doručením oznámení podezřelému, toto ustanovení tedy nereflektuje výše uvedenou úpravu, kdy podezřelý v tomto okamžiku již může být obviněným.

Na rozdíl od trestního řízení (srov. § 43 a násl. t. ř.) bude poškozený účastníkem řízení pouze v případě, když v řízení uplatňuje nárok na náhradu škody (v trestním řízení může být poškozený i ten, kdo nárok na náhradu škody v adhezním řízení neuplatňuje), další odlišností je i to, že poškozený v přestupkovém řízení i nadále nebude moci uplatňovat nemajetkovou újmu (což je pravděpodobně problematika, která by vzhledem ke své složitosti a požadavkům na nestranné a nezávislé posouzení neměla spadat do působnosti správního orgánu, nýbrž soudu). Poškozený, který byl subjektem trestního řízení, jež bylo zastaveno např. dle § 172 odst. 1 písm. b) t. ř., se tedy stane ex lege účastníkem navazujícího přestupkového řízení o totožném skutku pouze v případě, uplatnil-li v rámci trestního řízení nárok na náhradu škody (srov. § 64 odst. 2 věta poslední návrhu zákona).

### Ústní jednání

Dle ustanovení § 73 správní orgán ústní jednání nařídí pouze fakultativně, obligatorně však v případě, kdy o to obviněný požádá. I bez tohoto požádání však je nutné, aby obviněný byl vyrozuměn o provádění důkazů a bylo mu umožněno, aby těmto úkonům byl přítomen. Co se dokazování týče, návrh zákona vyplňuje některé mezery současné úpravy, zejména možnost vyslechnutí obviněného, či možnost účastníka řízení (i poškozeného) klást otázky jiným účastníkům, svědkům a znalcům.

### Zajištění účelu řízení

Velkým přínosem návrhu mohou být nové instituty, které mají zajistit účel daného řízení. První z nich je záruka za splnění povinnosti dle § 76. Správní orgán bude moci uložit obviněnému záruku za splnění povinnosti (a to i před zahájením řízení,

k obviněnému před zahájením řízení viz výše), která by mohla být uložena v řízení o přestupku, pokud je zde předpoklad, že se obviněný bude vyhýbat potrestání nebo výkonu trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku. Posledně uvedená podmínka však dle mého názoru nahrazuje pořádkovou pokutu a nepovažuji ji za vhodnou zejména ve vztahu k druhému odstavci § 76, dle kterého, pomínou-li důvody pro uložení záruky, správní orgán ji vrátí. Je ovšem otázkou, co se se zárukou stane, pokud se její důvody naplní, tedy pokud obviněný řízení maří a ztěžuje. Domnívám se, že pro tyto účely by měla sloužit právě pořádková pokuta, nikoli záruka.

Dalším zajišťovacím opatřením je možnost správního orgánu zakázat zrušení, zánik a přeměnu obviněné právnické osoby. Toto ustanovení považuji za velmi přínosné, neboť v současné době se lze zejména přeměnou velmi efektivně vyhnout trestu, a to i v případě, kdy zákon výslovně zakotvuje pro případ zániku právnického osoby přechod odpovědnosti na právního nástupce, jelikož z ekonomického hlediska se negativním důsledkům pokuty lze vyhnout tím, že se právnická osoba rozdělí formou odštěpení a většina jmění daného subjektu přejde na nově vznikající právnickou osobu, která fakticky pokračuje v hospodářské činnosti původní právnické osoby (a jelikož pachatel deliktu nezanikne, nepřechází odpovědnost na právního nástupce). Poněkud spornou se může zdát poslední věta § 77 odst. 1 návrhu zákona, dle které se právnická osoba založená na dobu určitou či k dosažení určitého účelu, nastane-li důvod zrušení v průběhu řízení, de lege považuje za právnickou osobu založenou na dobu neurčitou, a to i v případě, kdy by se jednalo o ne příliš závažný přestupek. Vhodnější by v tomto ohledu bylo stanovit, že se právnická osoba zrušuje až ke dni právní moci rozhodnutí o přestupku či ke dni splatnosti případné pokuty, přičemž pokuta by tak snižovala likvidační zůstatek.

#### Procesní nástupnictví

Se zánikem právnické osoby je spojena i povinnost správního orgánu zastavit řízení dle § 79 odst. 1 písm. k) návrhu zákona, pokud obviněný zanikl, a to i přesto, že dle § 29 přechází odpovědnost za přestupek na právního nástupce právnické osoby. Tím je tedy vyloučeno procesní nástupnictví v řízení o přestupku a po obligatorním zastavení přestupkového řízení bude nutné zahájit řízení nové (nejedná se o porušení ne bis in idem, jelikož konstrukce tohoto důvodu zastavení řízení je obdobná jako v případě

zastavení dle § 66 odst. 2 s. ř., jedná se tedy o procesní důvody zastavení řízení), nicméně takový postup považují za nehospodárný, jelikož v novém řízení bude nutné opětovně provést všechny důkazy, vhodnější by bylo zakotvení procesního nástupnictví.

### Procesní korektiv bezpráví

V ustanovení § 79 odst. 5 je zakotven procesní korektiv bezpráví, dle kterého je správní orgán (fakultativně) oprávněn řízení zastavit, pokud byl obviněnému v trestním řízení uložen trest, vedle kterého je hrozící trest za přestupek bezvýznamný. Je otázkou, proč v daném ustanovení není stanovena i možnost zastavit řízení, pokud byl obviněnému uložen trest za jiný skutek ve správní řízení (řízení o přestupku právnické osoby), když sankce za správní delikty právnických osob mohou být i vyšší, než peněžitý trest uložený za spáchání trestného činu.<sup>256</sup>

### Odklony v přestupkovém řízení

Novinkou budou též tzv. odklony od standardního průběhu řízení, a to v podobě buď narovnání, nebo podmíněného zastavení řízení, je však otázkou, proč jsou tyto odklony navrhovány pouze jako alternativy a návrh nepočítá s tím, že by obstály vedle sebe (jako je tomu v trestním řádu). Zakotvení těchto institutů je jistě přínosem, ovšem v komparaci s trestním právem procesním příliš nedává smysl, v čem je zastavení řízení podle § 80 varianty II návrhu zákona podmíněné, neboť správní orgán nebude moci v rozhodnutí stanovit zkušební dobu (srov. § 307 odst. 3 t. ř.).

### Společné řízení

Dle navrhovaného § 81 se ve společném řízení obligatorně projednají přestupky fyzické osoby a právnické osoby, jestliže byly spáchány týměž jednáním, a dále více přestupků jedné osoby, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejichž projednání je příslušný týž správní orgán, pokud byly spáchány před zahájením řízení o přestupku. Domnívám se,

---

<sup>256</sup> Za trestný čin může být uložena peněžitá pokuta ve výši až 1,46 miliardy Kč (násobek 730 denních sazeb dle § 68 odst. 1 t. z. a denní sazby ve výši 2.000.000 Kč dle § 18 odst. 2 TOPO); za uzavření kartelové dohody či zneužití dominantního postavení dle zákona o ochraně hospodářské soutěže může být uložena správní pokuta až ve výši 10 % čistého obrátu za poslední ukončené účetní období, např. společnosti ČEZ, a.s., která v roce 2013 měla dle účetní závěrky uložené a zveřejněné ve sbírce listin obchodního rejstříku (<www.justice.cz>) celkové výnosy (obrat z uvedeného dokumentu není zjistitelný) ve výši přes 100 miliard Kč, může Úřad uložit pokutu přes 10 miliard Kč.

že podmínka porušení povinnosti ve stejné oblasti veřejné správy je zbytečně omezující, jelikož společným řízením se efektivněji zamezuje kumulaci pokut, správní orgán však fakultativně může taková řízení spojit dle § 140 s. ř.

#### Náhrada nákladů v adhezním řízení

Ustanovení § 88 odst. 2 zakotvuje možnost poškozeného žádat účelně vynaložené náklady spojené s uplatněním svého nároku vůči obviněnému, pokud je ve věci alespoň částečně úspěšný. Dle mého názoru by bylo vhodné tuto záležitost otočit v tom smyslu, že by obviněný mohl žádat náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s obranou proti uplatněnému nároku na náhradu škody, pokud by poškozený ve věci úspěšný nebyl (inspirací může být úprava obsažená v o. s. ř.).

#### Reformationis in peius

Návrh zákona dále zakotvuje zásadu reformationis in peius (§ 91), navrhované znění této zásady je však dle mého neúplné, jelikož rozhodnutí k horšímu je zakázáno pouze ve vztahu k odvolacímu orgánu a nikoli ve vztahu k orgánu prvostupňovému, který by o věci rozhodoval poté, co by původní rozhodnutí bylo odvolacím orgánem zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal dle § 90 odst. 1 písm. b) s. ř.

Na závěr nutno podotknout, že návrh zákona, alespoň tedy z procesního hlediska, není špatný, bude však zajímavé sledovat jeho další vývoj v legislativním procesu a zejména to, jak se jeho jednotlivá ustanovení budou interpretovat a aplikovat v praxi, vejde-li v život jako účinný zákon.

## 9. Závěr

V diplomové práci jsem se věnoval řízení o správních deliktech právnických osob se zaměřením na řízení v prvním stupni. Cílem práce bylo zejména pojednat o základních zásadách, subjektech řízení a rozebrat jednotlivé fáze řízení od předprocesního stádia až po vydání rozhodnutí a dále též upozornit na zvláštnosti, která s sebou přináší fiktivní povaha obviněného.

Rozhodování o správních deliktech právnických osob je rozsáhlá oblast, která spadá do pravomoci správních orgánů, nutno však podotknout, že současná právní úprava je nedokonalá, mnohá ustanovení, instituty či zásady v ní chybí. Ty, které upraveny jsou, je mnohdy třeba interpretovat způsobem, který nebyl zamýšlen zákonodárcem, což klade na erudici úředních osob přílišné nároky, neboť tyto musejí znát nejen právní úpravu správního řízení, ale musejí mít přehled i v právních oblastech souvisejících, jako například v právu trestním či mezinárodním. S určitou nadsázkou lze říci, že oprávněná úřední osoba ke správnému postupu v řízení o správním deliktu právnické osoby musí znát nejen právní předpisy a judikaturu, ale musí být i značně kreativní, což na druhou stranu příliš nepřispívá k právní jistotě adresátů právních norem.

Jistá úskalí s sebou přináší i povaha účastníka řízení, kterým je fiktivní subjekt – právnická osoba. V tomto ohledu musí mít správní orgán vždy na paměti, že osoby, které jsou statutárním orgánem nebo jeho členem, mají úzký vztah k obviněné právnické osobě založený jejich zařazením v organizační struktuře. To má zásadní odraz v jejich postavení ve správním řízení, a to zejména v tom, že sice nejsou účastníky řízení, ale pro účely dokazování nemohou být považovány ani za svědky. Osoby, které jsou statutárním orgánem nebo jeho členem, naopak na základě své funkce vykonávají práva, která svědčí právnické osobě, jakožto obviněnému, mohou tedy například odepřít výpověď a nesmějí být k výpovědi nuceny. Tyto osoby zároveň jsou oprávněny činit za právnickou osobu úkony v řízení, což ovšem neznamená, že by byly zástupci ve smyslu § 32 či 33 s. ř., tedy zákonnými zástupci, opatrovníky či zmocněnci. Jak uvádí poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, správní řád je i po změně soukromoprávních předpisů postaven na originárním jednání právnické osoby, písemnosti se tedy doručují přímo právnické osobě. Naopak na rozdíl od obviněného,

u kterého je to z povahy věci vyloučeno, může být člen statutárního orgánu předveden, pokud je mu řádně doručeno předvolání, a to současně s doručením předvolání právnické osobě.

Řízení o správním deliktu právnické osoby je možné vést v souladu s mezinárodními závazky, ústavním pořádkem či nároky kladenými judikaturou. Vždy je však třeba mít na paměti, že některá ustanovení správního řádu je třeba aplikovat v souvislosti s předmětem řízení, kterým je skutek potenciálně naplňující znaky správního deliktu. Případné mezery či nedostatky právní úpravy je nutné, je-li to možné, vyplnit analogií z přestupkového, trestního či ústavního práva, a to zejména analogickým použitím některých zásad (presumpce nevinny, nemo tenetur se ipsum accusare, ne bis in idem apod.), ale i jednotlivých ustanovení (např. ve vztahu k obsahové stránce rozhodnutí a popisu skutku ve výrokové části rozhodnutí).

Na obtíže v práci uvedené se pokouší reagovat návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), kterým vláda vyslechla dlouhodobé volání doktríny i judikatury po odpovídající komplexní úpravě. Vzhledem k fázi, v jaké se v současnosti návrh zákona nachází (meziresortní připomínkové řízení), je však předčasné hodnotit jeho přínosy, neboť se jeho konečné znění jistě ještě několikrát změní, bude však velmi zajímavé sledovat, v jakém znění (a zda vůbec) bude tento návrh přijat jako zákon a jakým způsobem bude interpretován a aplikován v praxi.



## Seznam zkratk

<b>celní zákon</b>	- zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
<b>energetický zákon</b>	- zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
<b>ESLP</b>	- Evropský soud pro lidská práva
<b>ESD</b>	- Soudní dvůr Evropské unie
<b>Komise</b>	- Evropská komise
<b>kontrolní řád</b>	- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
<b>Listina</b>	- Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění zákona č. 162/1998 Sb.
<b>návrh zákona</b>	- návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)
<b>Úmluva</b>	- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.)
<b>Ústava</b>	- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>Úřad</b>	- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
<b>občanský soudní řád, též o. s. ř.</b>	- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>občanský zákoník, též o. z.</b>	- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>přestupkový zákon, též PřesZ</b>	- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
<b>soudní řád správní, též s. ř. s.</b>	- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>správní řád, též s. ř.</b>	- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<b>stavební zákon</b>	- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
<b>trestní řád, též t. ř.</b>	- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
<b>trestní zákoník, též t. z.</b>	- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>vodní zákon</b>	- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o České obchodní inspekci</b>	- zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o odpadech</b>	- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o obchodních korporacích</b>	- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
<b>zákon o ochraně hospodářské soutěže</b>	- zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o ochraně přírody a krajiny</b>	- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o ochraně spotřebitele</b>	- zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o potravinách a tabákových výrobcích</b>	- zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání</b>	- zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o přeměnách</b>	- zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, též TOPO</b>	- zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o znalcích a  
tlumočnících**

- zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících,  
ve znění pozdějších předpisů

**živnostenský zákon**

- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání  
(živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

## **Použitá literatura**

BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠÍL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha : C. H. Beck, 2013

BURSÍKOVÁ, L. Správní trestání po rozsudku Zolotukhin proti Rusku. In Dny práva 2012 – Days of law 2012. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2013

CÍSAŘOVÁ, D., FENYK, J., GŘIVNA, T. a kol. Trestní právo procesní. 5. vyd., Praha : ASPI, 2008

GŘIVNA, T. Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). Správní právo. 2014, č. 1 – 2

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012

HORA, V. Československé právo procesní. I. – III. díl. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010

HORIZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2009

HORIZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 4. vydání. Praha : Leges, 2012

JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo procesní. 3. vydání. Praha : Leges, 2013

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009

KMEC., J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012

KOPECKÝ, M. Kontrolní protokol a jeho procesní význam. Správní právo. 2012, č. 5 – 6

KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy 2007, č. 17, 461 s.

MADLEŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?. Správní právo. 2010, č. 2, s. 65 – 89

MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010

MATES, P. K některým otázkám projednávání správních deliktů právnických osob a smíšených správních deliktů. Správní právo. 2010, č. 4, s. 193 – 203

MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce [online], 2010 [cit. 2014-06-15]. Dostupný z WWW: <<http://pravniciradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu>>

MATES, P., ŠEMÍK, K. K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. Trestněprávní revue. 2013, č. 11 – 12

POTMĚŠIL, J., MORÁVKOVÁ, J. Sporný výklad zákazu sebeobviňování a povinnosti k součinnosti v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08 [online], 2011 [cit. 2014-09-30]. Dostupný z WWW: <<http://prestupky.blogspot.cz/2011/03/sporny-vyklad-zakazu-sebeobvinovani.html>>

PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální otázky vztahu mezi správním a soudním trestáním. In Nové jevy v právu 21. století. ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et. al. III. Proměny veřejného práva. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2009, 388 s. a násl.

PRÁŠKOVÁ, H. Právní a procesní nástupnictví ve správním řízení. In O veřejné správě. AUC-I, 2010, č. 1

PRÁŠKOVÁ, H. Princip nemo tenetur v kontrolním procesu. Správní právo. 2012, č. 5 – 6

PRÁŠKOVÁ, H. Princip nemo tenetur v řízení o správním deliktu. In VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. a kol. Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám. Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2011.

PRÁŠKOVÁ, H. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. Trestněprávní revue. 2012, č. 3

PRÁŠKOVÁ, H. Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. Trestněprávní revue. 2012, č. 6, 131 s.

PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno : Doplněk, 2012

SKULOVÁ, S. et al. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012

SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. Správní právo. 2012, č. 5 – 6

ŠÁMAL, P. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012

ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009

ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. Trestní právo procesní. 4. přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2013

ŠÁMAL, P., PŮRY, F., RIZMAN, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6. doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004

VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012

VOPÁLKA, V. (ed.). Nový správní řád. Praha : ASPI, a. s., 2005

### **Další zdroje:**

Databáze judikatury Evropského soudu pro lidská práva,  
[www.echr.coe.int/echr/en/hudoc](http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc)

Databáze judikatury Evropského soudního dvora,  
<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Databáze judikatury Nejvyššího soudu, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)

Databáze judikatury Nejvyššího správního soudu, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Databáze judikatury Ústavního soudu, [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)

Webové stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, [www.uohs.cz](http://www.uohs.cz)

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

## Resumé

Diplomová práce je zaměřena na řízení o správních deliktech právnických osob v prvním stupni, a to především na zvláštnosti vyplývající z povahy řízení, jehož předmětem je trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a osoby obviněného, kterým je fiktivní právnická osoba. Diplomová práce je členěna do osmi kapitol.

V první kapitole se věnuje odlišnostem správních deliktů a deliktů soudních, jejich klasifikací a podřazením pod pojem „trestní obvinění“ dle čl. 6 Úmluvy, jak jej vykládá Evropský soud pro lidská práva a ostatně i vnitrostátní soudy. Druhá kapitola je věnována základním zásadám, a to nejprve zásadám činnosti správních orgánů a dále zásadám správního řízení, které jsou vždy vyloženy ve světle řízení o správním deliktu právnické osoby, případně je upozorňováno na jejich vhodné či potřebné modifikace, na závěr této kapitoly je pojednáno o některých zásadách vlastním trestnímu právu procesnímu (případně právu přestupkovému), které je však nutné i přes jejich absenci ve správním řádu aplikovat i v řízeních o správních deliktech právnických osob. Třetí kapitola je věnována subjektům řízení, tedy správním orgánům, jejich příslušnosti, úředním osobám a jejich vyloučení a dále účastníkům řízení, způsobilosti být účastníkem, procesním nástupnictví, procesní způsobilosti a zastoupení, to vše opět s přihlédnutím ke zpracovávanému tématu.

Kapitoly čtvrtá až sedmá jsou chronologicky věnovány řízení o správním deliktu právnické osoby, a to od předprocesního stádia, zahájení řízení, průběhu řízení až po skončení řízení v prvním stupni. Vláda v současné době připravuje návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), který se nyní nachází v meziresortním připomínkovém řízení, některá jeho zajímavá ustanovení jsou ve stručnosti rozebrána v poslední, osmé, kapitole.

## **Abstract**

This thesis is focused on the proceedings on the administrative offenses of artificial persons in the first instance, particularly on the peculiarities resulting from the nature of the proceedings, the subject of which is a criminal charge in the meaning of Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the accused person that is a fictitious artificial person. The thesis is divided into eight chapters.

The first chapter deals with differences between the administrative and the court offenses, their classification and subsuming under the term "criminal charge" pursuant to Art. 6 of the Convention as interpreted by the European Court of Human Rights and national courts. In the second chapter, author provides insight into the principles of administrative law and administrative proceedings which are in each case interpreted in the light of the proceedings on administrative offence of the artificial person; attention is also paid to appropriate and necessary modifications of the principles. At the end of this chapter, the principles primarily applied with regard to criminal procedural law are analyzed. These principles must be applied per analogiam within the proceedings on administrative offence due to their absence in the Administrative Code. In the third chapter, author focuses on the administrative bodies and their jurisdiction and also on possible disqualification of persons authorized to act on behalf of the administrative bodies. Furthermore, the author characterizes the accused persons, their capacity to participate in the proceedings, legal succession, procedural capacity to act and their representation.

From the fourth to the seventh chapter is presented chronological analysis of the administrative proceedings, from before-trial stage, initiation, particular procedure institutes, and the first instance decision. Currently, the government is preparing a bill on liability for misdemeanors and proceedings on them (the Act on Misdemeanors), which is recently in the interdepartmental comment procedure and some of the interesting provisions are briefly discussed in the last, eighth chapter.



## **Klíčová slova**

správní delikt, správní řízení, právnická osoba

## **Key words**

administrative offence, administrative proceedings, artificial person

# Přílohy

## 1. Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

N á v r h

**ZÁKON**

ze dne .....2014

**o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

(...)

### **ČÁST TŘETÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH**

(...)

§ 59

#### **Požadavky na oprávněnou úřední osobu**

(1) Oprávněná úřední osoba musí mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu právnického směru nebo vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra.

(2) Odbornou způsobilost podle odstavce 1 prokazuje úřední osoba osvědčením o vykonání zkoušky vydaným Ministerstvem vnitra. Obsahem zkoušky je ověření znalostí organizace a činnosti veřejné správy a právních předpisů v oblasti odpovědnosti za přestupek.

(3) Nevyhoví-li uchazeč u zkoušky, může zkoušku dvakrát opakovat. Opakovanou zkoušku je možné vykonat nejdříve za 60 dnů a nejpozději do 90 dnů ode dne konání zkoušky, při níž uchazeč nevyhověl.

(4) Ministerstvo vnitra stanoví vyhláškou podrobnosti obsahu a provádění zkoušky a náležitosti osvědčení o vykonání zkoušky.

(...)

§ 62

#### **Účastníci řízení**

Účastníkem řízení je

- a) obviněný,
- b) poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody, a
- c) vlastník věci nebo jiné majetkové hodnoty, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránání věci nebo jiné majetkové hodnoty.

§ 63  
**Obviněný**

(1) Podezřelý z přestupku se stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první procesní úkon.

(2) Dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného. V pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného.

§ 64  
**Poškozený**

(1) Správní orgán bezodkladně vyrozumí o zahájení řízení osobu, které byla spácháním přestupku způsobena škoda, pokud je mu známa. Současně tuto osobu poučí, že nárok na náhradu škody může uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, kterou jí určí.

(2) Osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda, se stává poškozeným uplatněním nároku na náhradu škody. Osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda, může uplatnit nárok na náhradu škody u správního orgánu nejpozději při prvním ústním jednání nebo do lhůty určené správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání, nebylo-li již o tomto nároku rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, nebo pokud takové řízení neprobíhá. Jestliže osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda, uplatnila nárok na náhradu této škody v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, stává se poškozeným zahájením řízení.

(3) Pokud osoba uplatní nárok na náhradu jiné újmy způsobené spácháním přestupku než škody, správní orgán ji usnesením odkáže s tímto nárokem na soud nebo jiný orgán veřejné moci příslušný k rozhodnutí o tomto nároku a vyrozumí ji o výsledku řízení o přestupku.

(4) Pokud osoba uplatní nárok na náhradu škody způsobené spácháním přestupku, o kterém již bylo rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení nebo pokud takové řízení probíhá, správní orgán ji vyrozumí o nemožnosti rozhodovat o náhradě této škody; pokud občanskoprávní nebo jiné řízení o náhradě škody způsobené přestupkem probíhá, vyrozumí osobu také o výsledku řízení o přestupku.

(...)

§ 71  
**Zahájení řízení z moci úřední**

(1) Správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední.

(2) Řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení. O ústním vyhlášení oznámení o zahájení řízení vydá správní orgán účastníkům řízení na požádání potvrzení. Společné řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení všem podezřelým z přestupku.

(3) Oznámení o zahájení řízení o přestupku obsahuje popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci.

(4) Má-li být v řízení rozhodováno také o jiném skutku, než pro který bylo oznámeno zahájení řízení, postupuje správní orgán obdobně podle odstavců 2 a 3. Pokud v průběhu řízení správní orgán změní právní kvalifikaci skutku, vyrozumí o tom obviněného.

(...)

§ 73  
**Ústní jednání**

(1) Správní orgán může nařídit ústní jednání.

(2) Správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci nebo je-li obviněným mladistvý.

(3) Správní orgán může nařídit ústní jednání na požádání poškozeného, je-li to třeba k rozhodnutí o nároku na náhradu škody. O návrhu poškozeného na nařízení ústního jednání se rozhodne usnesením, které se oznamuje pouze poškozenému.

(4) K ústnímu jednání správní orgán předvolá obviněného a poškozeného. Ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu.

(...)

§ 76  
**Záruka za splnění povinnosti**

(1) Správní orgán může k zajištění účelu řízení uložit obviněnému záruku za splnění povinnosti, která by mohla být uložena v řízení o přestupku, pokud má důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku, výkon správního trestu nebo náhradu škody poškozenému. Záruku za splnění povinnosti podle věty první lze uložit i před zahájením řízení.

(2) Pokud pomínou důvody pro uložení záruky, správní orgán rozhodnutí o uložení záruky zruší a vrátí ji obviněnému.

§ 77  
**Zrušení, zánik a přeměna právnické osoby**

(1) Správní orgán zakáže zrušení, zánik a přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo zmařit uspokojení nároku na náhradu škody, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k okolnostem případu nebo závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna. Byla-li právnická osoba založena na dobu určitou nebo k dosažení určitého účelu, a po zahájení řízení o přestupku uplynula doba, na niž byla založena, nebo se naplnil účel, pro který byla založena, hledí se na ni od tohoto okamžiku, jako by byla založena na dobu neurčitou.

(2) Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny se oznamuje pouze obviněné právnické osobě; odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Správní orgán zruší zákaz, pomínou-li důvody pro jeho vydání podle odstavce 1 věty první.

(3) Zákaz výmazu právnické osoby zaniká splněním všech povinností uložených pachateli pravomocným rozhodnutím o přestupku nebo právní mocí usnesení o zastavení řízení o přestupku.

(4) Správní orgán o zákazu podle odstavce 1 a o jeho zrušení nebo zániku uvedomí orgán veřejné moci nebo osobu, které vedou veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci

právnických osob. Orgán veřejné moci nebo osoba, které vedou veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob, po oznámení zákazu podle odstavce 1 nezapiší zrušení nebo přeměnu právnické osoby do takového rejstříku, registru nebo evidence, ani neprovedou její výmaz, ledaže je správní orgán uvědomil o zrušení nebo zániku tohoto zákazu.

(5) Pokud správní orgán vydá zákaz podle odstavce 1, obviněná právnická osoba nezanikne.

(6) Přeměnou se pro účely tohoto zákona rozumí sloučení, splynutí nebo rozdělení právnické osoby, převod jmění na společníka, změna právní formy právnické osoby nebo přemístění sídla právnické osoby do zahraničí.

#### § 78

#### **Přerušení řízení**

(1) Správní orgán řízení přeruší, byla-li v téže věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního.

(2) Správní orgán může usnesením přerušit řízení, jestliže obviněný není schopen chápat smysl řízení pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání skutku, který je předmětem řízení.

(3) Správní orgán může usnesením přerušit řízení, pokud lze očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu ukládaného v trestním řízení.

#### § 79

#### **Zastavení řízení**

(1) Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže  
(...)

k) obviněný zemřel nebo zanikl,

(...)

(2) Usnesení o zastavení řízení podle odstavce 1 písm. d), e), f), h), i), j), k), m), n) a o) se pouze poznamená do spisu.

(...)

(5) Správní orgán může usnesením zastavit řízení, jestliže správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl obviněnému uložen za jiný skutek v trestním řízení.

### **VARIANTA I**

#### § 80

#### **Narovnání**

(1) Správní orgán může rozhodnutím schválit dohodu o narovnání, kterou uzavře obviněný a poškozený, jestliže

a) takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem, k osobě obviněného a jeho osobním poměrům,

- b) obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě,
- c) obviněný uhradil poškozenému škodu způsobenou spácháním přestupku, popřípadě učinil úkony potřebné k její úhradě, a
- d) obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k obecně prospěšným účelům.

(2) Příjemce a výši peněžité částky podle odstavce 1 písm. d) určí správní orgán na požádání obviněného s přihlédnutím k výši pokuty, kterou by bylo možno za spáchaný přestupek uložit. Výše této částky nesmí být zjevně nepřiměřená povaze a závažnosti přestupku a výši pokuty, kterou lze za tento přestupek uložit.

(3) Správní orgán před vydáním rozhodnutí podle odstavce 1 vyslechne obviněného a poškozeného o způsobu a okolnostech uzavření dohody o narovnání, zda dohoda o narovnání mezi nimi byla uzavřena dobrovolně a zda souhlasí s jejím schválením. Obviněného současně poučí o právních důsledcích schválení dohody o narovnání.

(4) Příjemcem částky podle odstavce 1 písm. d) může být pouze stát, kraj, obec, státní fond, příspěvková organizace, registrovaná církev nebo náboženská společnost nebo jimi zřízená právnická osoba, spolek, veřejně prospěšná právnická osoba, fundace, veřejná vysoká škola nebo dobrovolný svazek obcí.

(5) Právní mocí rozhodnutí podle odstavce 1 končí řízení. Pokud obviněný neuhradil poškozenému v souladu s dohodou o narovnání škodu, správní orgán na návrh poškozeného zruší rozhodnutí podle odstavce 1 a pokračuje v řízení. V tomto řízení nelze přihlížet k prohlášení obviněného podle odstavce 1 písm. b); při určování výměry správního trestu se nepřihlíží k částce podle odstavce 1 písm. d).

## **VARIANTA II**

### § 80

#### **Podmíněné zastavení řízení**

- (1) Správní orgán může usnesením zastavit řízení
  - a) pokud s tím souhlasí poškozený, je-li účastníkem řízení,
  - b) obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě,
  - c) obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k obecně prospěšným účelům a
  - d) považuje-li správní orgán takový způsob vyřízení věci za dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem, k osobě obviněného a jeho osobním poměrům a není-li to v rozporu s veřejným zájmem.

(2) Příjemce a výši peněžité částky podle odstavce 1 písm. c) určí správní orgán na požádání obviněného s přihlédnutím k výši pokuty, kterou by bylo možno za spáchaný přestupek uložit. Výše této částky nesmí být zjevně nepřiměřená povaze a závažnosti přestupku a výši pokuty, kterou lze za tento přestupek uložit.

(3) Správní orgán před vydáním usnesení podle odstavce 1 vyslechne obviněného, a popřípadě též poškozeného, ohledně podmínek vedoucích k zastavení řízení, a zda s jeho zastavením souhlasí.

(4) Příjemcem částky podle odstavce 1 písm. c) může být pouze stát, kraj, obec, státní fond, příspěvková organizace, registrovaná církev nebo náboženská společnost nebo jimi zřízená právnická osoba, spolek, veřejně prospěšná právnická osoba, fundace, veřejná vysoká škola nebo dobrovolný svazek obcí.

### **Díl 3 Zvláštní druhy řízení**

#### **§ 81 Společné řízení**

(1) Pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.

(2) Ve společném řízení se projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán.

(3) Ve společném řízení se projedná přestupek fyzické osoby a podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby, jestliže byl spáchán tímž jednáním.

(4) Ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.

(6) K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení.

(...)

#### **§ 88 Řízení o náhradě škody**

(1) Správní orgán působí na obviněného, aby dobrovolně nahradil škodu způsobenou spácháním přestupku, pokud ji poškozený uplatnil v řízení o přestupku nebo v předcházejícím trestním řízení.

(2) Správní orgán uloží obviněnému povinnost nahradit poškozenému škodu, jestliže byla tato škoda způsobena spácháním přestupku, nebyla obviněným dobrovolně nahrazena a její výše byla spolehlivě zjištěna; jinak poškozenému nárok na náhradu škody nepřizná a odkáže ho s jeho nárokem na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

(3) Náhradu škody lze přiznat též pouze v části uplatněného nároku; ve zbytku správní orgán nárok na náhradu škody poškozenému nepřizná a odkáže ho na soud nebo jiný orgán veřejné moci. Obdobně postupuje rovněž v případě, kdy se škodu nebo její výši nepodařilo spolehlivě zjistit nebo by její zjišťování vedlo ke značným průtahům v řízení.

(4) Pokud byla škoda podle odstavce 2 nahrazena, správní orgán vyrozumí poškozeného o nemožnosti rozhodovat o jím uplatněném nároku.

(5) Pokud poškozený uplatní nárok na náhradu škody opožděně, správní orgán jej usnesením odkáže na soud a vyrozumí o výsledku řízení o přestupku.

(...)

§ 91

### **Řízení u odvolacího správního orgánu**

(1) Odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

(2) Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu v neprospěch obviněného. Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o náhradě škody v neprospěch obviněného, ledaže tak učiní na podkladě odvolání poškozeného.

(3) Pokud důvod, pro který odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch.

(...)

§ 106

### **Účinnost**

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2017.