

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Pavel Hyldebrant

ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH PRÁVNICKÝCH OSOB

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra: Katedra správního práva

Datum vypracování práce: květen 2014

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 7. 5. 2014

Podpis

Obsah

1. Úvod.....	5
2. Historický vývoj řízení o správních deliktech právnických osob.....	6
3. Právní úprava řízení o správních deliktech právnických osob.....	8
4. Základní zásady řízení o správních deliktech právnických osob.....	9
4.1. Obecné zásady.....	11
4.1.1. Zásada zákonnosti.....	11
4.1.2. Zásada rovnosti zbraní.....	13
4.1.3. Zásada rychlosti a procesní ekonomie.....	14
4.1.4. Zásada oficiality.....	16
4.1.5. Zásada ne bis in idem.....	17
4.2. Zásady zjišťování skutkového stavu.....	18
4.2.1. Zásada materiální pravdy.....	18
4.2.2. Zásada presumpce nevinny.....	19
4.2.3. Zásada volného hodnocení důkazů.....	21
4.2.4. Zásada ústnosti a veřejnosti.....	22
4.3. Některá práva obviněného.....	23
4.3.1. Právo na právní pomoc.....	23
4.3.2. Právo na poučení.....	25
4.3.3. Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění.....	26
5. Vlastní řízení o správním deliktu právnické osoby.....	26
5.1. Účastníci řízení.....	26
5.1.1. Procesní způsobilost právnické osoby.....	27
5.1.2. Ustanovení opatrovníka právnické osobě.....	30
5.2. Význam kontrolního protokolu.....	31
5.3. Zajištění důkazu.....	32
5.4. Podání vysvětlení.....	32
5.5. Zahájení řízení.....	33
5.6. Doručování právnické osobě.....	35
5.7. Ústní jednání.....	36

5.8. Dokazování.....	37
5.9. Zastavení řízení.....	39
5.10. Rozhodnutí ve věci.....	40
5.11. Specifika některých druhů řízení.....	41
5.11.1. Spojení řízení.....	41
5.11.2. Příkazní řízení.....	42
5.12. Řízení o odvolání.....	43
6. Závěr.....	44
7. Použitá literatura.....	52
8. Resumé.....	53

1. Úvod

Mezi odbornou veřejností probíhala v minulých letech bouřlivá debata týkající se trestání právnických osob, která vyvrcholila přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Tím však nebyla vyřešena veškerá problematika právní úpravy deliktů páchaných právnickými osobami. Stále aktuální zůstává otázka reformy správního trestání. Současné právní úpravě je vyčítána řada nedostatků, zejména její mezerovitost a nekomplexnost, kterou je až dosud nutno řešit aplikací těch právních norem, jejichž primární uplatnění leží jinde a které nepomýšlejí na všechny zvláštnosti správního trestání právnických osob. Přestože nejčastěji se diskutuje o hmotněprávní problematice, pozornost si zaslouží i otázky řízení o správních deliktech právnických osob.

Svou práci jsem rozdělil do čtyř částí. První část stručně nastiňuje historický vývoj řízení o správních deliktech právnických osob. Druhá část podává stručný přehled současného stavu právní úpravy, zejména pramenů práva. Třetí část pojednává o obecných právních zásadách, kterými je řízení o správních deliktech právnických osob ovládáno, s důrazem na právo na spravedlivý proces zakotvené v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Čtvrtá část se pak týká vlastního průběhu řízení o správním deliktu právnické osoby, převážně řízení v prvním stupni, přičemž jsem se zaměřil také na odchylky a specifika, kterými se toto řízení vyznačuje ve srovnání s obecným správním řízením. V závěru se pokouším o shrnutí problematiky včetně úvah de lege ferenda.

Cílem práce je poukázat na některé otázky současné právní úpravy řízení o správních deliktech právnických osob a nastínit jejich možná řešení.

Text práce je dokončen k právnímu stavu ze dne 1. 5. 2014.

2. Historický vývoj řízení o správních deliktech právnických osob

Starověk i středověk trestání právnických osob oproti časté představě znal. Již ve starověkém Římě je doloženo trestání obcí. Trestní stíhání společností, měst, vesnic, cechů, spolků atd. bylo ve středověkých evropských státech pokládáno za samozřejmé. Ani představitelé středověkých právních škol tuto praxi panovníků a soudů neodmítali. Typicky takto byly postihovány delikty jako vzpoura, kacířství, zrada, urážka majestátu, narušení honebního práva apod. Až koncem 17. století získal absolutistický panovník jiné, efektivnější nástroje k ovládnutí právnických osob. Rovněž s osvícenským důrazem na individuální svobodu občanů se idea kolektivního trestání neslučovala. Během 18. století tedy bylo od trestní represe právnických osob na evropském kontinentu upuštěno; udržela se pouze v angloamerické právní kultuře.¹

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) v § 1 odst. 3 předvíдалo vydání zvláštního zákona o trestním řízení správním.² To ostatně stanovil již zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy (čl. 10 odst. 7). V roce 1928 a poté opět v roce 1937 byl vskutku předložen návrh zákona o správním trestním právu a řízení (NS 1937, tisk 935³), který by umožňoval uložit trest přímo právnické osobě. Těžiště navrhované úpravy tvořila část druhá o trestním řízení správním. Jejích devět hlav upravovalo postavení úřadů a stran, zajišťovací prostředky, trestní příkaz, řízení v prvním stupni, rozhodnutí, odvolání, zrušení a změnu rozhodnutí mimo odvolací řízení, zvláštní řízení proti některým osobám a náklady řízení. Specificky pro právnické osoby bylo upraveno jejich vystupování před úřadem.⁴ Zákon však nebyl přijat.

1 MUSIL, Jan. Trestní odpovědnost právnických osob: historický vývoj a mezinárodní srovnání. In MUSIL, Jan; VANDUCHOVÁ, Marie. Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha : Codex Bohemia, 1998, s. 76-77. ISBN 80-85963-68-X.

2 MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 6. ISBN 978-80-7400-357-8.

3 Dostupné na internetu: http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0935_01.htm

4 § 30 odst. 1 návrhu: „Jako strany mohou u úřadu vystupovati [...] osoby právnické, společenstva, společnosti a jiné soubory osob svými zákonnými, statutárními nebo, není-li jich, jinými zástupci.“

Vládní nařízení č. 393/1941 Sb., o správním trestním právu a řízení v oboru vyživovacím, zásobovacím a cenovém zavedlo v § 5 za porušení vymezených předpisů trestní odpovědnost právnických osob a rovněž jiných (blíže nedefinovaných) sdružení a souborů osob. V trestním řízení zastupoval právnickou osobu orgán, který byl povolán zastupovat ji navenek; skládal-li se z více fyzických osob, mohla být jako zástupce právnické osoby pro trestní řízení ustanovena jediná fyzická osoba. Procesu se týkala část II. Její jednotlivá ustanovení upravovala zabavení věci, zadržení osoby podezřelé, blokové řízení trestní, výslech, řízení na místě samém, řízení v první stolici, odvolání, rozhodování o zmírnění nebo prominutí trestu a nařízení náhradního trestu vězení. Je však patrné, že zákonodárce měl nadále na mysli především trestání osob fyzických: část II. neobsahovala žádné ustanovení týkající se speciálně právnických osob, přestože aplikace některých institutů na právnické osoby by mohla být značně problematická (zadržení, nařízení náhradního trestu vězení).

Toto vládní nařízení přetrvalo i po skončení doby nesvobody a spolu s několika desítkami dalších správnětrestních předpisů bylo zrušeno až zákonem č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (trestní řád správní), který se ovšem na právnické osoby již nevztahoval.

Správní delikty právnických osob se poprvé v československém právním řádu objevily ve vládním nařízení č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích. Podle § 14 odst. 1 bylo za porušení předpisů na ochranu silničního provozu možné ukládat pokuty též podnikům, ústavům, úřadům a jiným organizacím. Od 60. let se správní trestání právnických osob začalo postupně rozšiřovat do všech oblastí státní správy. Kodifikace procesního (ostatně ani hmotného) práva však až dosud přijata nebyla, a tak správní orgány postupují podle obecných předpisů o správním řízení, případně podle některých procesních ustanovení obsažených ve zvláštních zákonech.⁵

5 MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 11. ISBN 978-80-7400-357-8.

3. Právní úprava řízení o správních deliktech právnických osob

Výchozím vnitrostátním pramenem právní úpravy řízení o správních deliktech právnických osob je Ústava a Listina základních práv a svobod. O základních zásadách, které nejen z nich vyplývají, pojednávají podrobně další kapitoly.

Na základě čl. 10 Ústavy jsou součástí právního řádu vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Tyto mezinárodní smlouvy mají aplikační přednost před zákonem. Z nich je na prvním místě třeba jmenovat evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednanou v rámci Rady Evropy. Pro řízení o správních deliktech právnických osob má význam čl. 6 (právo na spravedlivý proces), čl. 13 (právo na účinné opravné prostředky) a čl. 2-4 protokolu 7 (právo na odvolání v trestních věcech, odškodnění za nezákonné odsouzení, právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát).

Podíváme-li se na vnitrostátní zákonnou úroveň, zjistíme, že zatímco projednávání přestupků se řídí zákonem ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který v určitém rozsahu kodifikuje přestupkové právo procesní⁶ (za subsidiarity správního řádu podle § 51 přestupkového zákona), v oblasti řízení o správních deliktech právnických osob žádný takový kodex neexistuje. Uplatní se tak pouze obecný předpis upravující správní řízení, tj. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a případná dílčí procesní ustanovení (týkající se především místní příslušnosti) zvláštních zákonů obsahujících skutkové podstaty deliktů právnických osob. Takových zákonů je v současnosti přes 200.⁷

Uplatní se též některá ustanovení následujících zákonů:

- zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a to ohledně úkonů právnické osoby,

6 MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 51. ISBN 978-80-7400-357-8.

7 PRÁŠKOVÁ, Helena in: MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 157. ISBN 978-80-7400-357-8.

- zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a to ohledně souvislostí kontroly s řízením o správním deliktu právnické osoby,
- zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a to ohledně rozhraničení mezi řízením o správním deliktu právnické osoby a trestním řízením proti právnické osobě.

4. Základní zásady řízení o správních deliktech právnických osob

Základní zásady řízení o správních deliktech právnických osob jsou vůdčí ideje, jimiž je toto řízení ovládáno. Navzdory určitému překryvu je však nelze zaměňovat ani s obecnými zásadami správního řízení, ani se zásadami trestního řízení. Jsou obsaženy zejména v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Listině základních práv a svobod a správním řádu.

Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvuje zásadu řádného procesu:

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

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

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

a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a

důvodem obvinění proti němu;

b) mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;

c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;

d) vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;

e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

Tím jsou vyjádřeny principy práva na spravedlivý proces. Vztahují se na řízení o trestných činech, ale stejně tak na řízení o některých správních deliktech. Rozhraničení mezi soudně trestnými a administrativními delikty je totiž výrazem trestní politiky státu, nikoli přirozenoprávních principů. Proto není rozhodné, zda trestní právo označuje určité jednání za trestný čin nebo správní delikt. Zmiňuje-li se tedy Úmluva v čl. 6 odst. 1 o „jakémkoliv trestním obvinění“, je třeba záruky v této souvislosti poskytnuté tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně, jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním.⁸ Stát tedy nemůže obviněného z trestného činu zbavit těchto záruk pouze tím, že deliktní jednání přesune z kategorie trestných činů do kategorie správních deliktů.

Pojem „trestní obvinění“ ve smyslu Úmluvy má tedy autonomní význam. Autonomie je ovšem jen jednosměrná: kvalifikuje-li vnitrostátní právo určité jednání jako „trestný čin“, ale také „trestný čin správní“, jde bez dalšího o trestní obvinění. U ostatních protiprávních jednání se alternativně použijí kritérium povahy deliktu a kritérium závažnosti sankce; aby šlo o trestní obvinění, postačí, že je splněno jen jedno z nich. V rámci kritéria povahy deliktu je třeba posoudit chráněný zájem (zda jde o zájem obecný nebo partikulární), adresáta normy (zda je norma adresována všem osobám, nebo jen určité skupině osob se zvláštním statutem) a účel sankce (zda je odstrašující a represivní, nebo jen reparační). Kritérium závažnosti sankce znamená, že

⁸ Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2005, sp. zn. 4 As 9/2004 – 60.

o trestní obvinění jde především tehdy, stanoví-li zákon trest odnětí svobody, ale také vysokou pokutu.⁹

Subjektem práva na spravedlivý proces je obviněný, tedy osoba, proti které se vede trestní stíhání. Právnická osoba může mít postavení obviněného ve smyslu Úmluvy, a to nejen v trestním řízení, ale i v řízení o správním deliktu.¹⁰

4.1. Obecné zásady

4.1.1. Zásada zákonnosti

Zásada zákonnosti vyplývá ze zásady, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2. odst. 2 Listiny). Zásada řádného zákonného procesu pak znamená, že mimo takový proces nemůže být nikdo shledán vinným. Nikdo tedy nesmí být stíhán jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon (čl. 8 odst. 2 Listiny). § 2 odst. 1 správního řádu obecně stanoví, že správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Podle odst. 2 pak správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

Jak judikoval Nejvyšší správní soud, jedním ze základních atributů právního státu je princip vázanosti orgánů veřejné moci zákonem, vyjádřeným v čl. 2 odst. 2 Listiny. Tento princip vychází z doktríny právního státu, podle které státní moc nejen právo vytváří, ale je tímto právem ona samotná i vázána. Význam uvedeného principu spočívá i v zakotvení garance proti zneužití státní moci, právní jistoty a faktické realizace státní moci tam, kde zákon tuto realizaci předpokládá. Konkrétním vyjádřením tohoto principu v každém správním řízení, tedy i v řízení o správním deliktu, je zásada zákonnosti.¹¹

9 REPÍK, Bohumil. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. 1. vyd. Praha : Orac, 2002, s. 103-106. ISBN 80-86199-57-6.

10 REPÍK, Bohumil. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. 1. vyd. Praha : Orac, 2002, s. 108. ISBN 80-86199-57-6.

11 Rozsudek NSS ze dne 31.5.2007, sp. zn. 4 As 52/2006 – 222.

Zásada zákonnosti se může dostat do konfliktu s potřebou provést řízení o správním deliktu právnické osoby i v případě, kdy pocítujeme mezeru v právní úpravě, zejména ve správním řádu. Pak vyvstává otázka, zda lze mezeru překlenout pomocí analogie, zejména se zákonem o přestupcích (který se na správní delikty právnických osob nevztahuje, neboť pachatelem přestupku může být pouze fyzická osoba).

Analogií se rozumí použití ustanovení právního předpisu na případ jím výslovně neupravený, ale obdobný. Použití analogie má své limity. V trestním právu hmotném je zakázáno použití analogie v neprospěch pachatele. V trestním právu procesním však analogie obecně přípustná je.¹² Domnívám se, že tento přístup lze uplatnit i v procesu správního trestání. Nicméně je třeba mít na paměti, že pravomoc a působnost státních orgánů nelze dovodit z mlčení zákona (argumentem *a silentio legis*). V tomto případě platí obecný zákaz použití analogie, který vyplývá ze zásady, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2. odst. 2 Listiny). Rovněž nelze pomocí analogie zasahovat do ústavně zaručených práv a svobod.

Od analogie je třeba odlišovat systematický výklad, tj. výklad právního předpisu v kontextu. Ten je možný v jakémkoli odvětví práva.¹³ Stejně tak lze použít další standardní metody interpretace práva, tedy výklad jazykový a logický, eventuálně metody nadstandardní, není-li to v rozporu s interpretačními výsledky dosaženými standardními interpretačními metodami.¹⁴

Tak např. Nejvyšší správní soud judikoval, že „ve správním řízení vedeném s právnickými osobami je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob a při jejich výsledcích je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř.,

12 JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha : Leges, 2013, s. 69. ISBN 978-80-87576-44-1.

13 GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6., aktualiz. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 189. ISBN 978-80-7380-454-1.

14 GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6., aktualiz. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 137. ISBN 978-80-7380-454-1.

tedy jako při výslechu účastníka řízení.¹⁵ Nejvyšší správní soud rovněž dovodil, že když zvláštní zákon obsahující skutkové podstaty správních deliktů (v daném případě zákon o potravinách) nevymezuje náležitosti rozhodnutí o správním deliktu, je třeba tuto zjevnou mezeru zaplnit analogií se zákonem o přestupcích a trestním řádem a v rozhodnutí uvést i místo spáchání deliktu. Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že zákon o potravinách je předpis sankčního charakteru, pro které je charakteristické, že kladou vyšší požadavky na podobu vydávaných rozhodnutí, než je tomu v jiných řízeních. Proto je třeba použít analogii s jinými předpisy sankčního charakteru, tedy přestupkovým zákonem a trestním řádem.¹⁶

4.1.2. Zásada rovnosti zbraní

Zásada rovnosti zbraní je logickým důsledkem práva na spravedlivý proces. Evropský soud pro lidská práva ji definoval jako možnost, aby každý obviněný mohl přiměřeným způsobem hájit svou věc před soudem za podmínek, které ho podstatně neznevýhodňují v poměru k druhé straně.¹⁷

V řízení před správním orgánem však proti sobě nestojí dvě strany, nýbrž správní orgán proti účastníkovi. Správní orgán má zájem na výsledku řízení o správním deliktu a nelze ho tak považovat za ekvivalent nestranného soudu. V řízení před správním orgánem je tedy použití zásady rovnosti zbraní omezeno. Zásada rovnosti zbraní se ve své plnosti uplatní pouze v řízení před správním soudem po podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Tak česká právní úprava vychází vstříc judikatuře ESLP, která se k rozhodování správních orgánů o trestném činu ve smyslu čl. 6 Úmluvy vyjadřuje takto: „Úmluva přikazuje (...) alespoň jeden z těchto dvou systémů: buď tyto orgány samy splňují požadavky článku 6, nebo jim zcela neodpovídají, ale podléhají následné kontrole soudního orgánu s úplnou jurisdikcí, který poskytuje záruky článku 6 Úmluvy.“¹⁸

15 Rozsudek NSS ze dne 31.3.2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009 – 541 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 10, ročník 2010, s. 872, publikační číslo 2119/2010)

16 Rozhodnutí NSS ze dne 25.1.2006, sp. zn. 4 As 22/2005 – 68.

17 Rozsudek ESLP ve věci De Haes a Gijssels v. Belgie ze dne 24.2.1997.

18 Rozsudek ESLP ve věci Albert a Le Compte v. Belgie ze dne 10.2.1983.

Přesto má zásada rovnosti zbraní svůj praktický význam i v řízení před správním orgánem. Jde zejména o to, aby obviněný měl možnost seznámit se s tím, co proti němu tvrdí správní orgán, a sám mohl předkládat svá tvrzení a důkazy na jejich podporu.

Obviněný, jeho zástupce a za stanovených podmínek i jiné osoby tak mají právo nahlížet do spisu před nabytím právní moci i po něm (§ 38 správního řádu). Podle § 52 správního řádu je účastník povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení. Obviněný ze správního deliktu nemůže být k označování důkazů povinen (právo nepřispívat k vlastnímu obvinění), jistě je však k němu oprávněn. Správní orgán sice není návrhem obviněného vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Tak Nejvyšší správní soud odmítl postup, kdy správní orgán hodnotil případnou výpověď jako účelovou pouze na základě toho, že osoby navrhované obviněným jako svědci jsou k obviněnému v přátelském vztahu, aniž by byly vůbec vyslechnuty. Po jejich vyslechnutí lze jistě učinit závěr, že vypovídaly účelově ve prospěch stěžovatele, ale z hodnocení důkazů, jehož výsledek nelze předjímat, může vyplynout i závěr jiný. Nebyly-li vyslechnuty, posoudil správní orgán skutkový stav toliko na základě jednostranných důkazů, aniž by respektoval právo obviněného navrhovat důkazy na svou obhajobu, což je v rozporu se zásadou rovnosti zbraní. Jak píše Nejvyšší správní soud, „[t]vrdí-li osoba, proti níž se řízení vede, že se skutek, jehož se měla dopustit, odehrál jinak, než je jí kladeno za vinu, a přitom zde nejsou objektivně ověřitelné okolnosti, které by takovou verzi s jistotou vylučovaly (např. nemožnost překonat vzdálenost od čerpací stanice k místu kontroly v uvedeném časovém rámci pěšky apod.), je pro zachování určité rovnováhy třeba provést důkazy, které k prokázání pravdivosti svých tvrzení navrhuje.“¹⁹

4.1.3. Zásada rychlosti a procesní ekonomie

Dodržování zásady rychlosti a procesní ekonomie slouží nejen správnímu orgánu z hlediska veřejných rozpočtů, ale také obviněnému z hlediska zkrácení nejistoty ohledně toho, zda spáchal správní delikt. Podle § 38 odst. 2 Listiny má každý právo, aby

¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 20.1.2006, sp. zn. 4 As 2/2005 – 62 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 5, ročník 2006, s. 423, publikační číslo 847/2006).

jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Jako základní zásadu § 6 správního řádu stanoví:

„1) Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

2) Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. (...)“

Hospodárnost však nesmí sloužit jako argument pro zkrácení práv účastníků. Provedení místního šetření, vypracování znaleckého posudku, předvolání svědků ani jiné úkony nelze odmítnout jen s poukazem na jejich nákladnost.²⁰

K rychlosti řízení slouží zejména lhůty k projednání správního deliktu stanovené ve zvláštních zákonech. Zvláštní zákon může stanovit, že v případě nedodržení této lhůty prekluduje právo správního orgánu správní delikt projednat: pak platí, že správní delikt se nestal, a proti nedodržení této lhůty tedy není třeba se bránit.

Nestanoví-li zvláštní zákon žádnou lhůtu, přichází v úvahu aplikace § 71 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, a není-li to možné, pak ve lhůtě 30 dnů, k nimž lze za stanovených podmínek připočítat dalších 30 dnů nebo dobu nezbytně nutnou. S nedodržením této lhůty správní řád prekluzi nespojuje. Nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení o správním deliktu, uplatní se ochrana proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu.

Podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, je nesprávným úředním postupem též porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě. Předpokladem vzniku práva na náhradu škody je ovšem vedle nesprávného úředního postupu i skutečný vznik škody v

20 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 25. ISBN 978-80-7400-401-8.

příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem. Podle § 31a téhož zákona takto může vzniknout i nemajetková újma.²¹

Evropský soud pro lidská práva hodnotí přiměřenost doby řízení na základě tří kritérií: povahy řízení (jeho složitosti či jednoduchosti), chování obviněného a postupu orgánů státu. Obviněnému nelze vyčítat, využije-li všech dostupných opravných prostředků, nicméně jde o objektivní skutečnost, kterou nelze přičítat státu. Obviněný má právo nepřispívat k vlastnímu obvinění a nelze od něj požadovat, aby aktivně spolupracoval se správním orgánem, ale vyhýbání se řízení či podávání zcela bezdůvodných návrhů jde na jeho vrub. Stát je odpovědný za činnost všech svých orgánů, tj. i těch, které nejsou přímo zúčastněny na řízení, ale jejichž součinnosti je třeba (např. mají předložit požadované doklady).²²

4.1.4. Zásada oficiality

Podle zásady oficiality se řízení o správním deliktu zahajuje z moci úřední; stejně tak se z moci úřední provádějí všechny další procesní úkony, bez ohledu na stanovisko účastníků. Je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti. Důkazní břemeno tíží správní orgán.

Teoreticky není vyloučeno, aby zvláštní zákon stanovil, že správní delikt se projednává jen na návrh postižené osoby (analogicky podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích), tedy podle zásady dispoziční. Zřejmě by rovněž bylo stanoveno, že se řízení zastaví, jestliže navrhovatel vzal svůj návrh zpět nebo určitým způsobem neposkytl potřebnou součinnost [podobně jako v § 76 odst. 1 j) zákona o přestupcích]. Ani pak by se však řízení o správním deliktu nestalo řízením sporným, na navrhovateli by neleželo důkazní břemeno a povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti by stále měl správní orgán.

21 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 39. ISBN 978-80-7400-484-1.

22 REPÍK, Bohumil. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. 1. vyd. Praha : Orac, 2002, s. 142. ISBN 80-86199-57-6.

Stanoví-li zvláštní zákon, že správní delikt nelze projednat po uplynutí lhůty, je správní orgán povinen zabývat se otázkou, zda došlo k prekluzi, bez ohledu na to, zda obviněný námitku prekluze uplatnil či nikoli. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu „je třeba, aby soud přihlédl k zániku odpovědnosti za přestupek z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění a učiněno tak z adost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V dané věci se sice jednalo o tzv. 'jiný' správní delikt, nikoliv o přestupek, tento závěr je však použitelný obecně na veškeré správní delikty, neboť zcela koresponduje s judikaturou Ústavního soudu, podle které za společný rys prekluze (bez ohledu na povahu prekludovaného práva, tj. mimo jiné i práva vyměřit daň jako veřejnoprávní dávku nesankční, byť jednostranné povahy) lze považovat to, že k ní má soud přihlížet z úřední povinnosti. Tím spíše musí proto uvedené pravidlo formulované Ústavním soudem platit pro právo uložit sankci za spáchaný veřejnoprávní delikt.“²³

4.1.5. Zásada ne bis in idem

Zásada *ne bis in idem* vylučuje vedení dvou řízení o tomtéž deliktu. Podle čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě „[n]ikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu“; to není na překážku obnově řízení.

Přípustné je uložení více trestů a uložení netrestní sankce vedle trestu. Naplnila-li právnická osoba jedním jednáním znaky několika skutkových podstat správních deliktů, jsou zpravidla k projednávání příslušné různé správní orgány a ty o nich vedou samostatná řízení, vzhledem k různé věcné příslušnosti nelze vést řízení společné. Obviněný sám by pak měl správní orgán upozornit, že jeho protiprávní jednání je již předmětem jiného řízení.²⁴

Totéž protiprávní jednání nelze postihnout jak ve správním, tak v trestním řízení,

²³ Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010, sp. zn. 7 As 11/2010 – 134 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 10, ročník 2010, s. 892, publikační číslo 2122/2010)

²⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 56-57. ISBN 978-80-7400-456-8.

neboť po přijetí zákona o trestní odpovědnosti právnických osob je správním deliktem právnické osoby jen takový čin, který nenaplní znaky trestného činu právnické osoby.²⁵

K porušení zásady *ne bis in idem* se přihlíží z úřední povinnosti.²⁶

4.2. Zásady zjišťování skutkového stavu

4.2.1. Zásada materiální pravdy

Zásada materiální pravdy je vyjádřena v § 3 správního řádu: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“ (Tj. se zásadou zákonnosti, zákazem zneužití pravomoci, zásadou proporcionality, veřejným zájmem a zásadou nestranného přístupu.) Podle § 50 odst. 3 je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost (tj. i v řízení o správním deliktu) je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

Ze zásady materiální pravdy vyplývá jednak požadavek na předmět a rozsah dokazování, jednak požadavek na kvalitu skutkových zjištění. Dokazují se jen skutečnosti, které jsou pro řízení významné. Rozhodnutí může vycházet pouze ze skutečností nepochybně pravdivě zjištěných, nikoli jen pravděpodobných či zjištěných nespolehlivě. Nejsou-li rozhodné skutečnosti dostatečně prokázány, musí správní orgán provést další důkazy; není-li to možné, uplatní se zásada *in dubio pro reo*. Materiální pravdu však nelze zaměňovat s absolutní pravdou; zjištění absolutní pravdy je nemožné. Složitost zjišťovaných skutečností vnějšího světa dovoluje zjistit pouze vysokou pravděpodobnost určitého skutkového stavu, tedy dosažení tzv. „praktické jistoty“.²⁷ Proto Nejvyšší správní soud podotkl, že „interpretace omezujících pravidel postupu ve

25 PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 64. ISBN 978-80-7400-456-8.

26 Rozsudek NSS ze dne 10.2.2011, sp. zn. 9 As 67/2010 – 74.

27 JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha : Leges, 2013, s. 158. ISBN 978-80-87576-44-1.

správním trestání nemůže být natolik extenzivní, aby ve svých důsledcích znemožnila účinný postih za protiprávní jednání.²⁸

4.2.2. Zásada presumpce nevinny

Podle zásady presumpce nevinny se každý, kdo je obviněn z trestného činu (čl. 6 odst. 2 Úmluvy), resp. proti němuž je vedeno trestní řízení (čl. 40 odst. 2 Listiny), považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem, resp. pokud pravomocným rozhodnutím nebyla jeho vina vyslovena.

Ze zásady presumpce nevinny vyplývá zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného. Správní orgán tak nese důkazní břemeno k prokázání, že obviněný spáchal správní delikt. Vznikne-li rozumná pochybnost, zda se obviněný správního deliktu dopustil, platí, že se správního deliktu nedopustil. Obviněný nemusí prokazovat, že se protiprávního jednání nedopustil. Nelze ho uznat vinným pouze na základě pravděpodobnosti. Lze-li připustit, že se děj, v němž je spatřován správní delikt, mohl odehrát i jinak, musí správní orgán při svém rozhodování vyjít z obecně uznávané zásady jakéhokoliv trestání vůbec, a to *in dubio pro reo*, a rozhodnout v pochybnostech ve prospěch obviněného.²⁹

Tato nejčistší podoba zásady presumpce nevinny je však právní úpravou modifikována, protože právnické osoby podle hmotného práva odpovídají za správní delikty objektivně. Objektivní odpovědnost na sebe bere formu presumpce viny a naráží tak na presumpci nevinny. Existenci liberačního důvodu dokazuje obviněná právnická osoba, důkazní břemeno tedy neleží na správním orgánu.

Evropský soud pro lidská práva nezakazuje použití domněnek o skutkových a právních okolnostech v trestní oblasti, ale vyžaduje, aby tyto domněnky zůstaly v přiměřených mezích. Osoba, vůči které se domněnka uplatňuje, musí mít možnost poskytnout důkaz o opaku.³⁰

28 Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, sp. zn. 2 As 40/2007 – 60.

29 Rozsudek NSS ze dne 28.8.2008, sp. zn. 5 As 32/2008 – 51 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 11, ročník 2008, s. 988, publikační číslo 1707/2008).

30 PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 73. ISBN 978-80-7400-456-8.

Pochybnosti se nejčastěji budou týkat hmotněprávních skutkových otázek. Pochybnost se však může týkat i průběhu řízení: je-li např. pochybnost ohledně toho, zda byl obviněný řádně předvolán, musí to vést k závěru, že řádně předvolán nebyl.³¹ Má-li správní orgán pochybnost o otázce právní, musí ji vyřešit podle zásady *iura novit curia* (soud zná právo); zásada *in dubio pro reo* se neuplatní.

Presumpce nevinu se týká i případů, kdy je prokázáno, že skutková podstata správního deliktu byla naplněna, není však jisté, kým. Obviněného lze postihnout za správní delikt jen tehdy, bude-li mu prokázáno, že deliktního jednání se dopustil právě on, a budou-li vyvráceny všechny jeho skutkové námitky, tj. bude-li postaveno najisto, že alternativní verze reality, které obviněný prohlašuje za pravdivé, se určitě nestaly či že je extrémně nepravděpodobné, že se staly. Pokud je jisté či vysoce pravděpodobné, že jedna z vícero konkrétních osob se jednání majícího znaky skutkové podstaty správního deliktu dopustila, avšak není na jisto postaveno, která z nich to byla, nelze za správní delikt postihnout nikoho, třebaže pachatel se mezi uvedenými osobami zjevně nachází. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že „[v] reálném světě však k takovéto eventualitě nebude docházet často, neboť většinou bude možno, třeba i na základě uceleného řetězce 'nepřímých' důkazů, zjistit, kdo konkrétně se z okruhu osob, jež připadají v úvahu, deliktního jednání dopustil, a to i tehdy, přenášeli-li jedna z nich odpovědnost ze spáchání přestupku na jinou [...]. Je na správních orgánech, aby pečlivostí a odborností svého postupu při zjišťování skutkového stavu a při provádění dokazování v míře co největší eliminovaly uvedené případy, které jistě lze z hlediska zájmu na účinném prosazování práva a spravedlnosti považovat za nežádoucí.“³²

Presumpci nevinu je třeba chápat také jako pravidlo pro zacházení s obviněným. Úřední osoby nemají nijak presumovat vinu či nevinu osob, proti nimž se řízení o správním deliktu vede. To se týká i vyjádření pro média. Ne každé takové vyjádření, jakkoli nevhodné, však má vliv na zákonnost později vydaného rozhodnutí, pokud v tomto vyjádření šlo především o konstatování řádně zaevidovaných pochybení zjištěných v průběhu kontroly a ani sám obviněný s takto zjištěným skutkovým stavem

31 Nález ÚS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 32, ročník 2004, s. 373, publikační číslo 38/2004).

32 Rozsudek NSS ze dne 24.5.2006, sp. zn. 2 As 46/2005 – 55.

nepolemizuje. Stejně tak je možné poskytnout rozhovor vedený v obecné rovině, bez vztahu ke konkrétní věci.³³

4.2.3. Zásada volného hodnocení důkazů

Podle zásady volného hodnocení důkazů hodnotí správní orgán důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Tak tuto zásadu chápal i starý správní řád (§ 34 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb.). Nový správní řád tuto formulaci výslovně nepřevzal; obsahem a účelem nejbližší ustanovení je § 50 odst. 4, podle kterého hodnotí správní orgán důkazy podle své úvahy, nestanoví-li zákon, že některý podklad je pro správní orgán závazný; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Ustanovení § 68 odst. 3 pak stanoví, že v odůvodnění se uvedou mj. podklady pro vydání rozhodnutí a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení.

Zásada volného hodnocení důkazů je základním předpokladem naplnění zásady materiální pravdy. Opakem by byla legální důkazní teorie, podle které určitá skutečnost nesmí být považována za prokázanou, dokud zde není určitá míra důkazů, nebo naopak musí být považována za prokázanou, jakmile je zde určitá míra důkazů.³⁴

Při hodnocení důkazů je třeba brát ohled na důvěryhodnost důkazních prostředků a osob, které je předkládají, zejména mají nižší hodnotu svědectví z druhé ruky (svědectví z doslechu, *hearsay evidence*).³⁵ V rozhodnutí musí správní orgán uvést, jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil; jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné, což je důvod pro jeho zrušení. Správní orgán by rovněž v rozhodnutí měl odůvodnit, proč odmítl provést důkaz navržený obviněným.

Postup při hodnocení důkazů vyložil Vrchní soud v Praze takto: „Správní orgán může přistoupit k hodnocení důkazů [...] teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se však rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné,

³³ Rozsudek NSS ze dne 16.4.2008, sp. zn. 2 As 15/2008 – 104.

³⁴ JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha : Leges, 2013, s. 164. ISBN 978-80-87576-44-1.

³⁵ JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 240. ISBN 978-80-7400-484-1.

aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přiklonil a které důkazy odmítl a proč. Pokud se bez jakéhokoli zdůvodnění přikloní ke skupině důkazů, které podporují jedno skutkové zjištění (např., že účastník spáchal správní delikt) a pomine důkazy, z nichž vyvěrá opak, vybočuje tím ze zákonných mezí, které mu zákon pro hodnocení důkazů vytyčil.³⁶

4.2.4. Zásada ústnosti a veřejnosti

Správní řízení je v zásadě písemné a neveřejné, což obvykle přispívá k jeho rychlosti a hospodárnosti. Podle § 49 správního řádu nařídí správní orgán ústní jednání pouze tehdy, stanoví-li tak zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Koná-li se ústní jednání, pak je neveřejné, nestanoví-li zákon nebo neurčí-li správní orgán, že je veřejné. Účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu (kterým je obviněný ze správního deliktu vždy) však má právo navrhnout, aby ústní jednání bylo veřejné, a správní orgán mu musí vyhovět, ledaže by tím mohla být způsobena újma ostatním účastníkům.

Nelze tedy říci, že by ústní jednání bylo obligatorní v každém řízení o správním deliktu právnické osoby. Nepochybně nastávají případy, kdy to k uplatnění jejich práv a splnění účelu řízení nutné není.

Specifická je situace v případě, kdy jde o řízení o trestním obvinění ve smyslu Úmluvy, jejíž čl. 6 odst. 1 pro tento případ výslovně stanoví: „Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

36 Rozsudek VS Praha ze dne 25. 2. 1997, sp. zn. 6 A 139/94 (Soudní judikatura, svazek 12, ročník 1998, s. 632, publikační číslo 296/1998)

Jestliže Úmluva požaduje v zásadě veřejné řízení, mělo by se konat veřejné ústní jednání. Nicméně i v případě, kdy je řízení neveřejné a písemné, může veřejnost využít zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Byť nejde o veřejnost řízení v tradičním slova smyslu, i svobodný přístup k informacím plní původní účel, kvůli kterému byla veřejnost řízení zavedena, a to zabránit tajné kabinetní justici mimo kontrolu veřejnosti. I když zájemce o informace není oprávněn k nahlédnutí do spisu, neznamená to, že nemůže úspěšně požádat o poskytnutí informací (včetně poskytnutí kopií příslušných listin ve spise se nacházejících) dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle názoru Nejvyššího správního soudu vedle sebe obě úpravy ob stojí, neboť upravují odlišné situace, a to pro odlišný okruh oprávněných osob.³⁷

I kdyby však řízení před správním orgánem bylo neveřejné a zákon o svobodném přístupu k informacím by nebyl považován za dostatečné zajištění veřejnosti, nešlo by o porušení Úmluvy. Proti rozhodnutí správního orgánu lze totiž podat správní žalobu a v řízení o ní se nařizuje veřejné ústní jednání podle § 49 odst. 2 soudního řádu správního. K tomu je třeba opět připomenout rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert a Le Compte v. Belgie* ze dne 10.2.1983: „Úmluva přikazuje (...) alespoň jeden z těchto dvou systémů: buď tyto orgány samy splňují požadavky článku 6, nebo jim zcela neodpovídají, ale podléhají následné kontrole soudního orgánu s úplnou jurisdikcí, který poskytuje záruky článku 6 Úmluvy.“

4.3. Některá práva obviněného

4.3.1. Právo na právní pomoc

Smyslem práva na právní pomoc je vyrovnat nepoměr sil mezi správním orgánem, který je obvykle obsazen úředními osobami práva znalými, a účastníkem, který nemusí vždy mít potřebné znalosti a zkušenosti. Rozhodování o vině a trestu za správní delikt by mělo být co nejméně negativně poznamenáno případnou převahou správního orgánu nad osobou obviněnou. Proto si účastník každého správního řízení může zvolit zmocněnce (§ 33 správního řádu). Jde-li o trestní obvinění ve smyslu

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 28.3.2008, sp. zn. 3 As 13/2007 – 75.

Úmluvy, stanoví její čl. 6 odst. 3 c), že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo „obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují“.

Právo na právní pomoc však nesmí být zneužito. Zvolí-li si účastník zmocněnce, kterému se nedaří doručovat, ustanoví správní orgán zmocněnci opatrovníka podle § 33 odst. 4 správního řádu, případně bude doručovat přímo účastníku.³⁸ Účastník tak nemůže volbou zmocněnce správní řízení nepřiměřeně zdržovat či zcela zablokovat. Na obstrukční úmysly účastníka ovšem nelze usuzovat bez dalšího jen na základě toho, že si např. zvolil zmocněnce ze zahraničí. Každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Neakceptace zastoupení účastníka ze strany správního orgánu má být zcela výjimečnou praxí. Takové neakceptaci musí předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.). Nestačí pouhá domněnka správního orgánu, že tomu tak je, aniž by např. dal účastníkovi, který si takového zmocněnce zvolil, možnost, aby sám vysvětlil důvody volby takového zmocněnce. Je zřejmé, že volba zástupce ze vzdálené země může působit komunikační problémy mezi zástupcem a správním orgánem, což vyvolává pochybnosti o skutečném účelu zastoupení. To může být významným argumentem svědčícím o zneužití práva. Nelze však předem paušálně říci, které chování bude zneužitím práva a které nikoli. Každý případ je třeba posuzovat jednotlivě podle všech okolností.³⁹

38 HRABÁK, J.; NAHODIL, T. Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 120. ISBN 80-7357-104-8.

39 Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 1 As 27/2011 – 81 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 1, ročník 2012, s. 3, publikační číslo 2452/2012)

4.3.2. Právo na poučení

Právo na poučení lze považovat za jeden z dílčích projevů práva na právní pomoc podle § 37 odst. 2 Listiny. Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Poučení je třeba poskytnout o procesních a částečně i hmotněprávních právech a povinnostech, s přihlédnutím ke složitosti právní úpravy. Je třeba zohlednit vzdělání poučovaného, není však možné poučení odepřít např. s odkazem na jeho právnické vzdělání.⁴⁰

Pro řízení o správních deliktech právnických osob jsou relevantní následující poučovací povinnosti stanovené správním řádem:

- poučení, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává (§ 68 odst. 5); následky vadného poučení stanoví § 83 odst. 2;
- poučení o možnosti postupu podle § 24 v oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (§ 23 odst. 5);
- poučení o následcích porušení povinnosti mlčenlivosti, nahlíží-li účastník nebo jeho zástupce do spisu obsahujícího utajované informace (§ 38 odst. 6),
- poučení svědka o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odepřít výpověď, o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi (§ 55 odst. 5),
- další poučení o právech a povinnostech dotčené osoby (§ 4 odst. 2), např. poučení obviněného o právu nevypovídat.

40 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 35. ISBN 978-80-7400-484-1.

4.3.3. Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění

Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění vychází z historické zkušenosti, že výpověď a jiné důkazy získané donucením často vedly k justičním omylům. Toto právo a podobná práva se jinak nazývají též právo nevypovídat, právo neobviňovat sebe sama, zákaz sebeobviňování, právo nebýt nucen k doznání, právo mlčet, *nemo tenetur se ipsum accusare*. Úmluva toto právo výslovně nezmiňuje, avšak „(...) byť to Úmluva nezmiňuje výslovně, právo nepřispívat k svému vlastnímu obvinění je mezinárodní normou obecně uznávanou, jež leží v samém srdci pojmu spravedlivý proces zasvěcenému čl. 6 odst. 1 Úmluvy (...)“.⁴¹

Právo neobviňovat sebe sama lze dovodit jednak z § 55 odst. 1 správního řádu (každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek, musí vypovídat pravdivě a nic nezamlčet; *a contrario* účastník — obviněný ze správního deliktu — může vypovídat nepravdivě a mlčet), jednak z § 55 odst. 4 správního řádu (výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt; podle systematického zařazení se toto ustanovení vztahuje pouze na svědka, *a fortiori* však platí i pro účastníka — obviněného).

Sebeobvinění může nastat nejen při výpovědi, ale též při provádění jiného důkazního prostředku. Proto správní řád v § 54 (důkaz ohledáním) stanoví výjimku z obecné povinnosti předložit správnímu orgánu věc nebo strpět její ohledání a odkazuje přitom na výše zmíněný § 55 odst. 4.

5. Vlastní řízení o správním deliktu právnické osoby

5.1. Účastníci řízení

Účastníkem řízení o správním deliktu právnické osoby je podle § 27 odst. 1 b) správního řádu v zásadě pouze obviněný, protože ten splňuje podmínku, že mu má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Připouští-li zvláštní zákon zabrání věci, je

41 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 7. 2008, sp. zn. 68514/01 (RoESLP, svazek 5, ročník 2008, s. 285, publikační číslo 449/2008)

účastníkem řízení též vlastníkem věci, která může být zabráná; ten má podle § 27 odst. 3 postavení účastníka podle § 27 odst. 1.

Poškozený není účastníkem řízení, možnost vést adhezní řízení správní řád neupravuje. Poškozený má možnost domáhat se náhrady škody v civilním řízení.

Stanoví-li zvláštní zákon, že část výnosu z pokuty uložené za správní delikt připadá určité osobě, např. obci podle některých předpisů z oblasti práva životního prostředí, nečiní to ještě z této osoby účastníka řízení o správním deliktu, a to ani podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť tímto rozhodnutím ve svém nároku přímo dotčena není.⁴²

Osoba se stává obviněnou, jakmile je jí oznámeno zahájení řízení (§ 46 odst. 1 správního řádu), jehož předmětem je zjištění skutku, posouzení jeho právní kvalifikace a uložení sankce, příp. ochranného opatření. Okruh účastníků řízení stanoví a otázku jejich způsobilosti být nositeli práv a povinností posuzuje správní orgán, který řízení vede, z úřední povinnosti, zpravidla také na základě výpisu z obchodního rejstříku, živnostenského oprávnění, případně dalších podkladů.⁴³ Nesprávný postup správního orgánu v tomto směru nelze zhojit poukazem na to, že v řízení nebyla vznesena námitka proti nesprávnému označení subjektu, popř. že subjekt sám způsobem, jakým se označoval, uváděl správní orgán v omyl.

Obviněnou může být pouze osoba důvodně podezřelá ze spáchání správního deliktu. Její způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost musí správní orgán vždy zkoumat jako jednu ze základních procesních podmínek.

5.1.1. Procesní způsobilost právnické osoby

Podle § 29 odst. 1 správního řádu má každý procesní způsobilost (tj. způsobilost činit v řízení úkony samostatně) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Jelikož občanský zákoník právnickým osobám svéprávnost nepřiznává,

42 VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 331. ISBN 978-80-7273-166-4.

43 PRÁŠKOVÁ, Helena in: MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 175-176. ISBN 978-80-7400-357-8.

neměly by právnické osoby podle tohoto obecného pravidla procesní způsobilost ve správním řízení. Proto mají procesní předpisy vlastní úpravu jednání právnické osoby a nepřejímají plně hmotněprávní úpravu.

Podle § 30 správního řádu činí úkony jménem právnické osoby ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona, tj. občanského soudního řádu. (Jde o jednání jménem právnické osoby a nikoli o zastoupení, přestože podle hmotného práva nemůže nikdo jednat jménem právnické osoby a ta musí být vždy zastoupena.) Podle § 21 občanského soudního řádu jedná za právnickou osobu statutární orgán, předseda či pověřený člen vícečlenného statutárního orgánu, zaměstnanec či člen pověřený statutárním orgánem, aby za právnickou osobu jednal, vedoucí odštěpného závodu, jde-li o věc týkající se tohoto závodu, nebo prokurista, může-li podle udělené prokury jednat samostatně. Dále občanský soudní řád stanoví, kdo jedná za právnickou osobu v některých zvláštních případech.

Není úkolem správního orgánu zjišťovat, kdo je oprávněn činit úkony jménem právnické osoby. Správní orgán má pouze zjistit, zda dotyčná osoba prokázala, že je oprávněna činit úkony jménem právnické osoby. Zaměstnanec oprávněný činit úkony jménem právnické osoby musí předložit vnitřní předpis, který prokazuje jeho oprávnění, nebo pověření činit úkony jménem právnické osoby v konkrétní věci.⁴⁴ Je-li ohledně toho, kdo je oprávněn činit úkony jménem právnické osoby, nesoulad mezi skutečným stavem a stavem zapsaným ve veřejném rejstříku, je třeba dát přednost skutečnému stavu. Ústavní soud judikoval, „že pokud je v řízení před správním orgánem zpochybněno oprávnění jednat jménem právnických osob (postavení statutárních orgánů nezapsaných v obch. rejstříku), ale také účastenství ve společnosti (nezapsané změny v okruhu společníků), nemůže správní orgán ve své rozhodovací praxi tento fakt ponechat stranou pozornosti. Opačný postup správního orgánu by totiž měl vysoce formální povahu, neboť správní orgán by odmítl vzít na zřetel skutečnost, která se ukazuje jako evidentní.“⁴⁵

44 GŘIVNA, Tomáš in: ŠÁMAL, Pavel [et al.]. Trestní odpovědnost právnických osob : komentář. Vyd. 1. V Praze : C.H. Beck, 2012, s. 624-634. ISBN 978-80-7400-116-1.

45 Nález ÚS ze dne 15.4.2003, sp. zn. IV. ÚS 550/01 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 30, ročník 2003, s. 85, publikační číslo 56/2003)

Správní řád i občanský soudní řád shodně stanoví, že v téže věci může současně za právnickou osobu činit úkony jen jedna osoba a každý, kdo činí úkony, musí prokázat své oprávnění. Je-li předkládané oprávnění s tímto v rozporu, např. tak, že stanoví, že činit úkony jménem právnické osoby jsou oprávnění vždy dva zaměstnanci společně, měl by správní orgán vyzvat právnickou osobu, aby uvedla udělená oprávnění do souladu s § 30 odst. 2 správního řádu. Případné průtahy správního řízení s tím spojené jdou k tíži právnické osoby, neboť nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil (§ 71 odst. 5 správního řádu).⁴⁶ Nebude-li právnická osoba na výzvu reagovat a bude tím ohrožen průběh řízení, nezbude správnímu orgánu jiná možnost, než právnické osobě ustanovit opatrovníka podle § 32 odst. 2 b) správního řádu („správní orgán ustanoví opatrovníka ... osobám, kterým brání jiná právní překážka, aby v řízení samy činily úkony, jestliže si nezvolily zmocněnce“).

V řízení o správním deliktu právnické osoby často nastává situace, kdy osoba, která by jinak byla oprávněna za právnickou osobu jednat, je ve střetu zájmů. Pro srovnání je třeba připomenout § 34 odst. 4 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob stanoví, že činit úkony v řízení nemůže osoba, která je obviněným, poškozeným nebo svědkem v téže věci. Podobně § 21 odst. 4 občanského soudního řádu, na který odkazuje správní řád, podle kterého nemůže za právnickou osobu jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby. V tom případě musí být osoba jednající za právnickou osobu z řízení vyloučena a nahrazena jinou, popřípadě si musí právnická osoba zvolit zástupce na základě plné moci.⁴⁷ Tento střet zájmů může buď být zřejmý od počátku řízení, nebo může vyvstat v jeho průběhu; pak je na něj třeba procesně reagovat. Je-li střet zájmů zjištěn v průběhu úkonu, nelze v tomto úkonu pokračovat, dokud nebude střet zájmů vyřešen.

Může se stát, že v řadách osob oprávněných činit úkony jménem právnické osoby nebude žádná osoba, jejíž zájmy nejsou v rozporu se zájmy právnické osoby. Pro takový případ preferuje správní řád, aby si právnická osoba zvolila zmocněnce.

46 VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 359. ISBN 978-80-7273-166-4.

47 ŠÍNOVÁ, Renáta in: SVOBODA, Karel, et al. Občanský soudní řád: komentář. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 72. ISBN 978-80-7400-506-0.

Zmocněnec ovšem musí sám být způsobilý a nesmí být ve střetu zájmů z důvodu toho, že je obviněným, poškozeným nebo svědkem v téže věci. Nezvolí-li si právnická osoba způsobilého zmocněnce, musí být právnické osobě ustanoven opatrovník podle § 32 odst. 2 b) správního řádu, který příkazuje ustanovit opatrovníka osobám, kterým brání jiná právní překážka, aby v řízení samy činily úkony.

5.1.2. Ustanovení opatrovníka právnické osobě

Jak ukazuje předchozí kapitola, k ustanovení opatrovníka bude v řízení o správním deliktu právnické osoby docházet často, protože půjde nezdědkakdy o jediný způsob, jak zajistit, aby za právnickou osobu jednala osoba, která není ve střetu zájmů. Nicméně § 32 správního řádu zakotvuje subsidiaritu opatrovnictví; v první řadě je třeba respektovat vůli právnické osoby ohledně toho, kdo ji má zastupovat. Opatrovnictví, což je druh zastoupení, který tuto vůli nerespektuje, má nastoupit až jako poslední možnost. Před opatrovnictvím má přednost to, aby si právnická osoba, jež nemá způsobilou osobu, která by jejím jménem činila úkony, zvolila způsobilého zmocněnce. Proto je vhodné, aby správní orgán, který hodlá ustanovit právnické osobě opatrovníka, ji předtím vyzval, aby si v přiměřené lhůtě zvolila zmocněnce.

Kromě případu střetu zájmů lze opatrovníka ustanovit zejména

- právnické osobě, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, popřípadě jemuž lze doručovat, popřípadě je-li v jiném řízení předmětem sporu, kdo tímto orgánem právnické osoby je [§ 32 odst. 2 c) správního řádu],
- právnické osobě neznámého sídla nebo právnické osobě, již se prokazatelně nedaří doručovat — nedokonavý vid naznačuje, že by mělo jít o opakovaně neúspěšné doručení [§ 32 odst. 2 d) správního řádu],
- obviněné právnické osobě, které se nepodařilo oznámit zahájení řízení o správním deliktu (§ 46 odst. 2 správního řádu).

Opatrovníkem správní orgán ustanoví vhodnou osobu a rozhodne o tom usnesením, které se oznamuje tomu, kdo má být ustanoven opatrovníkem, a též opatrovanci, nevylučuje-li to povaha věci. Opatrovník musí řádně hájit zájmy

opatrovance a nesmí být v konfliktu zájmů s opatrovancem. Není-li tomu tak, správní orgán ustanovení opatrovníka usnesením zruší; má-li již předem obavu, že potenciální opatrovník nebude řádně hájit zájmy opatrovance, nesmí ho za opatrovníka vůbec ustanovit. Funkce opatrovníka zaniká, jakmile dosavadní opatrovanec začal být zastupován zmocněncem nebo pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven.

Opatrovník nemusí mít právnické vzdělání. Jelikož je jeho úkolem jednat v zájmu právnické osoby, může, uzná-li to za potřebné pro hájení zájmů právnické osoby, sám pro ni zvolit právně vzdělaného (eventuálně i jiného) zmocněnce.

5.2. Význam kontrolního protokolu

Častým podnětem k zahájení řízení o správním deliktu je kontrola provedená podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), případně podle zvláštního zákona, a výsledný protokol o kontrole. Kontrola je však zvláštní činnost správního orgánu odlišná od řízení o správním deliktu, nejde o jakousi přípravnou fázi řízení o správním deliktu. V řízení o správním deliktu je protokol o kontrole (včetně námitek a rozhodnutí o nich) pouze jedním z podkladů; mohou být tvrzeny nové skutečnosti a navrhovány nové důkazy. Správní orgán musí vycházet ze skutečného stavu věci, nikoli pouze odkázat na protokol o kontrole.⁴⁸ Kdyby se správní orgán v řízení o správním deliktu nevypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení v tomto řízení učiněnými, které mají vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění, je výsledné rozhodnutí zpravidla nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů⁴⁹ a dojde-li na řízení před správním soudem, bude takové rozhodnutí zrušeno podle § 76 odst. 1 a) soudního řádu správního.

Oddělení kontroly od řízení o správním deliktu se odráží i v tom, že důvodem vyloučení úřední osoby pro podjatost není skutečnost, že měla účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly (§ 14 odst. 5 správního řádu).

48 PRÁŠKOVÁ, Helena in: MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 175. ISBN 978-80-7400-357-8.

49 Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 29.12.2000, sp. zn. 6 A 77/99 – 25 [Soudní judikatura (ASPI, a. s.), svazek 6, ročník 2002, s. 535, publikační číslo 1068/2002]

Bylo-li řízení o správním deliktu zahájeno před vyřízením námitek proti kontrolnímu zjištění uvedenému v kontrolním protokolu, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího a za splnění některých dalších podmínek námitky vyřídit v rámci řízení o správním deliktu (§ 14 odst. 3 kontrolního řádu).

Zvláštní význam má protokol o kontrole v příkazním řízení, kterému se níže věnuje samostatná kapitola.

5.3. Zajištění důkazu

Zajištění důkazu je nástroj, který má zabránit zmaření či podstatnému ztížení naplnění účelu řízení o správním deliktu tím, že by důležitý důkaz nemohl kvůli časové prodlevě být proveden vůbec nebo jen s velkými obtížemi.

O zajištění důkazu vydá správní orgán usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost (§ 138 odst. 1 správního řádu). Zajistit důkaz lze z moci úřední nebo na podnět budoucího účastníka, pokud právnická osoba, která očekává, že bude obviněna, chce zajistit důkaz, který svědčí v její prospěch. Takový podnět by měl mít náležitosti podání, ale hodlá-li mu správní orgán vyhovět, není třeba na náležitostech trvat a stačí prostě zajistit důkaz z moci úřední.

Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, mají ti, kdo by byli účastníky a jsou správnímu orgánu známi, nebo jejich zástupci či zmocněnci právo být přítomni u zajištění důkazu a vyjádřit se k němu; o tom je správní orgán vyrozumí (§ 138 odst. 3 správního řádu). O zajištění důkazu se sepisuje protokol (§ 138 odst. 4).

5.4. Podání vysvětlení

Vysvětlení slouží správnímu orgánu ke zjištění toho, zda je zde důvod k zahájení řízení o správním deliktu. Vysvětlení může být vyžadováno k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění správního orgánu. Stanoví-li tak zvláštní zákon, může vysvětlení sloužit i k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí.

Ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu zakotvuje subsidiaritu vysvětlení: může být požadováno jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem.

Povinnost podat vysvětlení má každý, koho k tomu správní orgán vyzve. Toho, kdo má vysvětlení podat, je možné předvolat či předvést. Bezdůvodné odepření podání vysvětlení je sankcionováno pořádkovou pokutou. Důvodné odepření podání vysvětlení možné je, konkrétně ze stejných důvodů, ze kterých může odepřít výpověď svědek. Podání vysvětlení tedy může odepřít zejména ten, kdo by jím způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt (§ 55 odst. 4 správního řádu).^{50 51} O tom musí být ten, kdo má podat vysvětlení, poučen podle § 4 odst. 2 správního řádu.

Obviněnému však v řízení o deliktu náleží ještě silnější právo, a to právo odmítnout vypovídat bez udání důvodu. Při podání vysvětlení je o toto právo ochuzen. Proto je podání vysvětlení odlišné od dokazování a koná se mimo řízení o správním deliktu. Účelem vysvětlení není dokázat skutečnost svědčící ve prospěch či v neprospěch budoucího obviněného (byť se při podávání vysvětlení takovým skutečností často nelze vyhnout), ale pouze zjistit, zda jde zde důvod pro zahájení řízení o správním deliktu. Proto správní řád odlišuje podání vysvětlení od dokazování a stanoví, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek (§ 137 odst. 4 správního řádu). Kdyby správní orgán ke skutečnostem získaným od obviněného v rámci podání vysvětlení přesto fakticky přihlédl jako k důkazu, šlo by ze strany správního orgánu o úskočné a flagrantní porušení zásady sebeobviňování.

5.5. Zahájení řízení

Řízení o správním deliktu se zahajuje z moci úřední. Řízení o správním deliktu lze zahájit jen proti konkrétní osobě; řízení proti neznámému pachateli právní úprava nezná.

50 VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 1045. ISBN 978-80-7273-166-4.

51 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 568. ISBN 978-80-7400-484-1.

Stanoví-li zvláštní zákon subjektivní prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení, jde o otázku hmotněprávní. Dozvěděl-li se správní orgán o protiprávním jednání právnické osoby, nemá procesní povinnost proti ní ihned zahájit řízení o správním deliktu či ji upozornit na její protiprávní jednání a poučit ji o odpovědnosti za správní delikt; neznalost práva nezbavuje hmotněprávní odpovědnosti za správní delikt (*ignorantia iuris neminem excusat*). Za neexistence lhůty pro zahájení řízení může být správní orgán omezen pouze obecnými právními zásadami, jako je např. princip legitimního očekávání, zásada proporcionality apod.^{52 53} a také zásada rychlosti a procesní ekonomie, čímž odkazují na kapitulu 4.1.3. této práce.

Mají-li účastníci řízení ústavně zaručené právo na to, aby se stanoveným postupem domáhali svého práva a aby se vyjádřili k věci a k prováděným důkazům, případně navrhovali nové důkazy, musí mít rovněž právo na to, aby se o zahájení řízení vůbec dozvěděli. Každý účastník správního řízení tak má právo na to, aby ho orgán veřejné správy, jenž řízení vede, včas a vhodným způsobem vyrozuměl o zahájení řízení v určité věci a informoval ho, že je v postavení účastníka. Proto je nutné trvat na tom, aby ve správním řízení trestním orgán veřejné správy, jenž zahajuje řízení z moci úřední, informoval obviněného o předmětu vedeného řízení a dostatečně určitě vymezil skutkový základ deliktu. Náležitá konkretizace skutku je důležitá zejména pro obviněného, který se se vzneseným obviněním může řádně seznámit a účinně se v řízení hájit, nicméně předchází rovněž situaci, že za jeden skutek bude obviněný trestán vícekrát. Oznámení zahájení řízení o správním deliktu musí kromě obecných náležitostí (§ 46 odst. 1 správního řádu) obsahovat popis skutku, v němž je spatřován správní delikt, jeho právní kvalifikaci a je vhodné uvést i to, jaká sankce za něj hrozí, a to i když zvláštní zákon, na jehož základě je řízení o správním deliktu vedeno, takové požadavky na oznámení o zahájení řízení neklade; pak je nutné vyjít z obecných principů spravedlivého procesu. K těmto principům patří i právo být vyrozuměn o zahájení řízení.⁵⁴

52 Rozsudek NSS ze dne 31.5.2007, sp. zn. 8 As 17/2007 – 135 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 10, ročník 2007, s. 918, publikační číslo 1338/2007)

53 Rozsudek NSS ze dne 31.5.2007, sp. zn. 8 As 18/2007 – 118.

54 Rozsudek NSS ze dne 19.1.2011, sp. zn. 1 Afs 94/2010 – 68.

Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.⁵⁵

Popis skutku by měl obsahovat i místo a čas spáchání, jsou-li známy; formulace „v blíže nezjištěnou dobu na blíže nezjištěném místě“ značně ztěžuje obviněnému možnost se hájit, protože je jednodušší tvrdit a dokázat, že v danou dobu na daném místě nebyl popsáný skutek obviněnou osobou spáchán, než že nebyl obviněnou osobou spáchán nikdy nikde.

5.6. Doručování právnické osobě

Doručování umožňuje písemnou komunikaci správního orgánu s právnickou osobou. Správní řád upřednostňuje doručování do datové schránky; „tradiční“ způsoby doručování nastupují, až když toto není možné. Právnické osobě se doručuje v zásadě na elektronickou adresu, na adresu pro doručování nebo na adresu sídla právnické osoby (§ 21 odst. 1 správního řádu). Nebyla-li zastižena žádná osoba, které by bylo možno písemnost doručit, a písemnost nelze doručit jiným přípustným způsobem, písemnost se uloží (§ 23 odst. 2). Jestliže si adresát uloženou písemnost nevyzvedne ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, písemnost se považuje za doručenou poslední den této lhůty (§ 24 odst. 1).

Právnická osoba nemůže žádat o prominutí zmeškání úkonu s poukazem na to, že se na adrese jejího sídla nebo sídla její organizační složky nikdo nezdržuje (§ 21 odst. 3 správního řádu). Tím není dotčeno právo právnické osoby požádat o prominutí zmeškání úkonu z jiného důvodu (§ 41) ani právo požádat o určení neplatnosti doručení

⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 31.3.2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009 – 541 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 10, ročník 2010, s. 872, publikační číslo 2119/2010)

(§ 24 odst. 2). Zmíněné ustanovení míří pouze na ty případy, kdy sídlo právnické osoby zapsané ve veřejném rejstříku má pouze formální charakter a fakticky se právnická osoba v tomto místě trvale nezdržuje, nevyvíjí zde žádnou činnost ani nepřebírá zásilky. Jde o to, aby se právnická osoba nemohla dlouhodobě vyhýbat doručování písemností. Správní řád však nezakládá objektivní odpovědnost právnické osoby za to, že bude za všech okolností zajištěno, aby zásilky adresované právnické osobě, včetně těch určených do vlastních rukou, byly bez ohledu na její zavinění vždy přijaty, případně včas vyzvednuty osobou k tomu oprávněnou.⁵⁶

Je-li právnická osoba zastoupena, doručují se písemnosti v zásadě pouze zástupci (§ 34 odst. 2 správního řádu). Vzhledem k tomu, že právnická osoba bude často mít zástupce proto, že osoby oprávněné činit jejím jménem úkony jsou s právnickou osobou ve střetu zájmů, musí správní orgán věnovat volbě správního adresáta zvláštní pozornost.

Právnické osobě neznámého sídla nebo právnické osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat, nelze v řízení o správním deliktu doručovat veřejnou vyhláškou, neboť pro takový způsob doručování není splněna podmínka, že nesmí jít o řízení, ve kterém má být uložena povinnost nebo odňato právo (§ 32 odst. 3 správního řádu).

5.7. Ústní jednání

Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné (§ 49 správního řádu). Třebaže ústní jednání není tedy obligatorní, bývá v praxi nařizováno, neboť jeho účelem je přispět k objasnění skutečného stavu věci, účastník řízení má nejvhodnější možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, navrhnout jeho doplnění, správní orgán může bezprostředně objasnit případné nejasnosti apod.⁵⁷ Účast na ústním jednání je právem, nikoli povinností účastníka řízení.⁵⁸

⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 31.3.2010, sp. zn. 5 As 26/2009 – 67

⁵⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena in: MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 176. ISBN 978-80-7400-357-8.

⁵⁸ VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 507. ISBN 978-80-7273-166-4.

Koná-li se ústní jednání, pak je neveřejné, nestanoví-li zákon nebo neurčí-li správní orgán, že je veřejné. Účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu (kterým je obviněný ze správního deliktu vždy) však má právo navrhnout, aby ústní jednání bylo veřejné, a správní orgán mu musí vyhovět, ledaže by tím mohla být způsobena újma ostatním účastníkům (§ 49 odst. 3 správního řádu).

O ústním jednání se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též poříditi obrazový nebo zvukový záznam (§ 18 odst. 1 správního řádu). O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení (§ 51 odst. 2 správního řádu).

5.8. Dokazování

K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 správního řádu). Jako důkazní prostředky správní řád demonstrativně uvádí listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.

O zásadách, které ovládají dokazování, bylo podrobně pojednáno v předcházejících kapitolách, na které tímto odkazuji. Stručně je lze shrnout takto:

- Podle zásady oficiality správní orgán provádí potřebné důkazy z moci úřední. S tím souvisí zásada vyhledávací, podle které správní orgán vyhledává důkazy i bez návrhu stran.
- Podle zásady materiální pravdy postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
- Podle zásady presumpce neviny nese správní orgán důkazní břemeno k prokázání, že obviněný spáchal správní delikt, s výjimkou týkající se liberačního důvodu a domněnek o skutkových a právních okolnostech.
- Podle zásady volného hodnocení důkazů hodnotí správní orgán důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti.

- Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění znamená mimo jiné, že správní orgán nesmí důkaz vynucovat po obviněném, který by poskytnutím důkazního prostředku obvinil sám sebe.

Zvláštní pozornosti je třeba věnovat svědecké výpovědi. Každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek, musí vypovídat pravdivě a nic nezamlčet (§ 55 odst. 1 správního řádu). Výpověď může odepřít zejména ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt (§ 55 odst. 4 správního řádu). Ze stejných důvodů, pro které má svědek právo odepřít výpověď, má vlastník věci nebo ten, kdo má věc u sebe, právo odepřít ohledání věci.

Jako svědek je povinen vypovídat ten, kdo není účastníkem (§ 55 odst. 1 správního řádu). Technicky vzato je osobou odlišnou od účastníka (obviněné právnické osoby) i osoba v pozici statutárního orgánu, která je oprávněna činit úkony jménem právnické osoby. Přesto však nelze učinit závěr, že by mohla být nuceně vyslýchána jako svědek (tedy bez záruk, které právní řád přiznává obviněným, zejména bez práva nevypovídat). Bylo by v rozporu se zásadou rovnosti, kdyby fyzickým osobám obviněným ze správního deliktu byly tyto záruky poskytnuty, ale právnickým osobám fakticky nikoli. Proto i Nejvyšší správní soud došel k závěru, že „ve správním řízení vedeném s právnickými osobami je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob a při jejich výsleších je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř., tedy jako při výslechu účastníka řízení.“⁵⁹

Otázkou je, jak postupovat v případě, že jménem právnické osoby činí úkony někdo jiný než statutární orgán, tedy zejména pověřený zaměstnanec či člen, vedoucí odštěpného závodu nebo prokurista. Domnívám se, že v zásadě je třeba považovat tyto osoby za kvaziúčastníky a nevyslýchat je jako svědky, správní orgán by však měl zvážit všechny okolnosti, zda tímto způsobem není v konkrétním případě nadměrně rozšířen okruh osob, které nemohou být nuceně vyslýchány jako svědci, a zda obviněná

59 Rozsudek NSS ze dne 31.3.2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009 – 541 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 10, ročník 2010, s. 872, publikační číslo 2119/2010)

právnícká osoba není v konkrétním případě příliš zvýhodněna oproti obviněné osobě fyzické.

Hodlá-li správní orgán jako svědka vyslýchat zástupce právnické osoby, tedy zmocněnce či opatrovníka, je tento zástupce ve střetu zájmů a je tudíž nezpůsobilý být nadále zástupcem (§ 21 odst. 4 občanského soudního řádu, na který odkazuje správní řád, stanoví, že za právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby). Právnickou osobu musí v takovém případě správní orgán vyzvat, aby si zvolila jiného zmocněnce, případně jí ustanovit jiného opatrovníka.

5.9. Zastavení řízení

Správní orgán usnesením zastaví řízení o správním deliktu, jestliže u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci (překážka litispendence), nebo jestliže obviněná právnická osoba zanikla, aniž by v řízení mohli pokračovat její právní nástupci, nebo jinak odpadl důvod řízení (§ 66 odst. 2 správního řádu).

Pod odpadnutí důvodu řízení nespádají případy, kdy správní orgán v řízení o správním deliktu dojde k závěru, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není správním deliktem, nebo že ho nespáchal obviněný. V takovém případě důvod řízení neodpadl, ale o předmětu řízení se rozhodlo věcně. Účelem ustanovení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 je pouze zastavení řízení z formálně procesních důvodů. Zastavení řízení nezakládá překážku věci rozhodnuté, nejde o pravomocně rozhodnutou věc. Správní řád (ostatně ani zákon o přestupcích) nezná zproštění obvinění. Má-li správní orgán v úmyslu zprostit právnickou osobu obvinění ze správního deliktu, tedy vydat rozhodnutí nikoli procesní, ale meritorní, a založit překážku věci rozhodnuté, neměl by vydávat rozhodnutí podle § 66 odst. 2 správního řádu (zastavení řízení), nýbrž dle § 67 odst. 1 (rozhodnutí ve věci samé). V každém případě by se takové rozhodnutí mělo účastníkům oznámit, pouhé vyrozumění jako u zastavení řízení by bylo nedostatečné.⁶⁰

60 VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 594-598. ISBN 978-80-7273-166-4.

5.10. Rozhodnutí ve věci

Rozhodnutí ve věci samé je účelem správního řízení (§ 9 správního řádu). Náležitosti rozhodnutí upravuje § 67 a následující správního řádu.

Právní osoba musí být v rozhodnutí (stejně jako v celém řízení) náležitě označena. Správní řízení nelze vést vůči bezsubjektním útvarům (např. podniku, firmě, obchodnímu jménu), které nejsou subjektem, ale objektem práv a povinností. Rozhodnutí, jímž by takovému bezsubjektnímu útvaru byla uložena pokuta za správní delikt, by bylo nulitním aktem.⁶¹

Dále musí výrok rozhodnutí o správním deliktu obsahovat specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným (zejména místo a čas spáchání deliktu, jsou-li známy). To je důležité vzhledem k zásadě *ne bis in idem*. Nepostačí, jsou-li tyto skutečnosti uvedeny v odůvodnění; vymezení skutku musí být ve výroku. Nejvyšší správní soud totiž dovodil, že když zvláštní zákon obsahující skutkové podstaty správních deliktů (v daném případě zákon o potravinách) nevymezuje náležitosti rozhodnutí o správním deliktu, je třeba tuto zjevnou mezeru zaplnit analogií se zákonem o přestupcích a trestním řádem a v rozhodnutí uvést i místo spáchání deliktu. Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že zákon o potravinách je předpis sankčního charakteru, pro které je charakteristické, že kladou vyšší požadavky na podobu vydávaných rozhodnutí, než je tomu v jiných řízeních. Proto je třeba použít analogii s jinými předpisy sankčního charakteru, tedy přestupkovým zákonem a trestním řádem.⁶²

Řízení se vede o skutku, nikoli o popisu skutku. Zatímco popis skutku se může během řízení měnit, celé řízení se vede ohledně téhož skutku. Totožnost skutku přitom není zachována jen při naprostém souladu mezi popisem skutku v oznámení o zahájení řízení a skutkovými okolnostmi uvedenými ve výroku správního orgánu, neboť některé významné skutečnosti mohou být teprve zjištěny, jiné mohou naopak odpadnout, ukáže-

61 PRÁŠKOVÁ, Helena in: MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010, s. 175. ISBN 978-80-7400-357-8.

62 Rozhodnutí NSS ze dne 25.1.2006, sp. zn. 4 As 22/2005 – 68.

li se, že z hlediska následku nejsou významné. Postačí, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku.⁶³

5.11. Specifika některých druhů řízení

5.11.1. Spojení řízení

Spojení řízení je často žádoucí z hlediska rychlosti a procesní ekonomie. Spojení řízení přichází v úvahu, vedou-li se nebo mají-li se vést řízení buď o více správních deliktech jedné právnické osoby, nebo o souvisejících deliktech více právnických osob, nebo o souvisejících deliktech právnické osoby a fyzické osoby. V posledně jmenovaném případě lze brát jako doporučení § 31 odst. 3 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který stanoví, že pokud mají být v průběhu společného řízení vedeného proti fyzické a právnické osobě prováděny úkony řízení ve vztahu k oběma těmito osobám, provádějí se zpravidla nejprve ve vztahu k fyzické osobě.

Správní orgán může spojit různá řízení, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků (§ 140 odst. 1 správního řádu). Řízení mohou být spojena jak od počátku, tak v průběhu řízení. Podmínkou spojení řízení je, že správní orgán je ke všem spojovaným řízením příslušný. (Eventuální spory „uvnitř“ správního orgánu vnitřně členěného na oddělení, odbory, referáty apod. si tento správní orgán musí vyřešit sám, např. s pomocí vnitřního předpisu.)

V důsledku spojení několika řízení do jednoho by se nemělo měnit postavení účastníků vzhledem k předmětu řízení; jejich právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy by mělo zůstat stejné, jako kdyby se řízení vedla odděleně.⁶⁴

Ve společném řízení se vydává společné rozhodnutí. Jestliže jsou k přezkoumávání výroků společného rozhodnutí v odvolacím řízení příslušné různé

⁶³ Rozsudek NSS ze dne 15.10.2009, sp. zn. 4 As 6/2009 – 81

⁶⁴ VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 1072. ISBN 978-80-7273-166-4.

odvolací správní orgány, vydává se více rozhodnutí, z nichž každé zahrnuje výroky, k jejichž přezkoumávání je příslušný jediný odvolací správní orgán (§ 140 odst. 7 správního řádu).

5.11.2. Příkazní řízení

O správním deliktu lze rozhodnout příkazem. Příkazní řízení je zjednodušenou formou správního řízení. Příkaz je zvláštní typ rozhodnutí ve věci, který musí splňovat obsahové i formální náležitosti rozhodnutí ve věci podle §§ 67-69 správního řádu. Ustanovení správního řádu o příkazu lze tak chápat jako speciální k obecným ustanovením o rozhodnutí ve věci.⁶⁵

Příkaz lze vydat, považuje-li správní orgán skutková zjištění za dostatečná. Příkaz může být vydán buď na základě dosavadního průběhu správního řízení, nebo může jít i o první úkon v řízení (§ 150 odst. 1 správního řádu), a nebude-li podán odpor, i úkon jediný.

Zákonodárce počítá s tím, že příkaz bude často využíván v řízení o správním deliktu navazujícím na provedenou kontrolu, neboť správní řád výslovně stanoví, že v řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol. Rozhodnout v takovém případě příkazem je možné za splnění čtyř podmínek (§ 150 odst. 2 správního řádu):

- Kontrolní protokol byl pořízen týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování.
- Protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou.
- Kontrolovaný se seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu.
- O obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.

65 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 621. ISBN 978-80-7400-484-1.

Proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Odpor nemusí být nijak odůvodněn. Zpětvzetí odporu není přípustné, nemůže dojít k tomu, že by se zpětvzetím odporu příkaz obnovil.⁶⁶ Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Podání odporu nemá devolutivní účinek. Po podání odporu musí správní orgán dále pokračovat v řízení, např. shromažďovat další důkazy. Správní řád nezakazuje, aby poté rozhodl opět příkazem, jsou-li pro to splněny všechny podmínky; v jednom řízení tak může být příkaz vydán i několikrát.

Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (§ 150 odst. 3 správního řádu). Po podání odporu neplatí zákaz reformace in peius, podobně jako u odvolání.

Příkaz lze podle § 150 odst. 5 vydat na místě, je-li přítomen účastník (tj. osoba oprávněná jménem obviněné právnické osoby činit v řízení úkony) a ten plně uzná důvody vydání příkazu. Příkazem na místě lze uložit povinnost k peněžitému plnění do výše 10 000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Z toho vyplývá, že příkazem na místě bude rozhodováno zpravidla o méně závažných správních deliktech.

Není možné příkazní řízení na místě na návrh účastníka obnovit či proti příkazu na místě podat správní žalobu. Na takové případy lze analogicky použít judikaturu o blokovém řízení podle zákona o přestupcích^{67 68}, která se opírá o fakt, že řízení o příkazu na místě proběhlo ze svobodné vůle účastníka řízení.

5.12. Řízení o odvolání

Odvolání je řádný opravný prostředek, kterým lze napadené rozhodnutí přezkoumat po stránce skutkové i právní. Právo na odvolání v trestních věcech s výjimkou méně závažných trestných činů je zakotveno v čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

66 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013, s. 624. ISBN 978-80-7400-484-1.

67 Rozsudek NSS ze dne 6.2.2008, sp. zn. 3 As 58/2007 – 117.

68 Rozsudek NSS ze dne 29.12.2004, sp. zn. 6 As 49/2003 – 46 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 4, ročník 2005, publikační číslo 505/2005)

Odvolání podává právnická osoba, resp. osoba oprávněná činit za ni v řízení úkony.

Statutární orgán právnické osoby má právo podat odvolání proti rozhodnutí, jímž má být omezena způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem, i když je toto rozhodnutí předběžně vykonatelné (§ 81 odst. 4 správního řádu).

Odvolání v zásadě má suspenzivní účinek; výjimky stanoví § 85 odst. 2 správního řádu. V řízení o správním deliktu právnické osoby, na rozdíl od řízení o přestupku, neplatí zákaz vyloučit suspenzivní účinek odvolání.

V řízení o odvolání nelze uplatnit koncentraci řízení, obecně stanovenou v § 82 odst. 4 správního řádu. Bylo by to v rozporu s § 50 odst. 3, tedy se zásadou materiální pravdy, která ovládá řízení o správním deliktu.

Podle § 90 odst. 3 sice odvolací orgán obecně nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, je však stanovena široká výjimka [„(..) je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“]. Tyto výjimky se mohou uplatnit i v řízení o správním deliktu právnické osoby, neboť zákon výslovně nestanoví opak. Zákaz změny k horšímu v řízení o správních deliktech nelze dovodit ani z Úmluvy, ani z Listiny.⁶⁹

6. Závěr

Ve své práci jsem se věnoval problematice řízení o správních deliktech právnických osob. Platná právní úprava se vyznačuje absencí kodifikace správního řízení o správních deliktech. Právní úpravu je tak třeba hledat zejména v Ústavě, Listině a v evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, na úrovni „jednoduchého“ práva pak ve správním řádu, okrajově též v občanském soudním řádu, v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim a v kontrolním řádu.

Správní řád však upravuje správní řízení obecně, což pro řízení o správních

69 Usnesení ÚS ze dne 28.1.2009, sp. zn. III. ÚS 880/08 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 52, ročník 2009, s. 743, publikační číslo 1/2009)

deliktech není vždy vyhovující. Těžiště praktické aplikace správního řádu leží jinde, možná až polovina jeho ustanovení je v oblasti správního trestání irelevantní (např. řízení o žádosti). I ta ustanovení, která použitelná jsou, je třeba neustále vnímat ve světle základních zásad správního trestání, zakotvených v ústavním pořádku, mezinárodních smlouvách, judikatuře a nauce. Naopak chybí právní úprava mnoha institutů, které jsou v trestním a přestupkovém právu procesním běžné (např. zákaz vyloučení suspenzivního účinku odvolání, zákaz reformace in peius, adhezní řízení). Správní delikty právnických osob (a další jiné správní delikty) nemají vlastní procesní kodex, na rozdíl od přestupků a trestných činů, přestože společenský význam těchto deliktů rozhodně není o nic menší, obzvláště uvědomíme-li si jejich množství (přes dvě stě zvláštních zákonů ze všech oblastí života, v podstatě každý nově přijímaný či novelizovaný zákon v oblasti veřejné správy obsahuje ustanovení o správních deliktech právnických osob) a závažnost hrozících sankcí, které jsou často přísnější než u trestných činů (v některých případech se výše pokut za správní delikty pohybuje v řádu desítek miliónů Kč).

Kodifikace řízení o jiných správních deliktech, včetně řízení o správních deliktech právnické osoby, se tak jeví vhodnou. Na druhou stranu však nelze pominout fakt, že většina otázek má řešení i podle stávající právní úpravy a reforma není zcela nezbytná.

Případnou reformu správnětrestního procesu nelze oddělit od reformy hmotného práva, které má rovněž své nedostatky (několik druhů deliktů, pro jiné správní delikty než přestupky není vůbec upravena obecná část). Lze uvažovat o možnosti, že by většina dosavadních druhů správních deliktů byla nově označována jako přestupky, pro něž by obecnou část i proces upravoval nový přestupkový zákon. Jinou variantou je ponechat současné rozdělení správních deliktů, ovšem s tím, že pro jiné správní delikty by byl přijat zákon podobný zákonu přestupkovému, který by upravoval obecnou část a proces.

Nevhodná by naopak byla kodifikace zvláštní části. Roztříštěnost skutkových podstat deliktů v mnoha různých zákonech je zřejmě nevyhnutelná. Kodifikace zvláštní části by musela být neustále novelizována a nevhodně by vytrhávala sankční ustanovení

z ucelených a terminologicky jednotných zvláštních zákonů.

V závěru své práce bych se chtěl věnovat tomu, jak konkrétně by měla vypadat eventuální kodifikace řízení o správních deliktech právnických osob, či širěji řízení o jiných správních deliktech, a jak vypadá právní úprava současná.

Kodifikace řízení o správních deliktech právnických osob by jistě měla (podobně jako trestní řád) v úvodu obsahovat výčet zásad, kterými je toto řízení ovládáno. Ve světle těchto zásad je za současné situace třeba interpretovat ustanovení správního řádu (a dalších právních předpisů), i když ne všechny v něm jsou výslovně a přehledně vyjádřeny. Významným pramenem těchto zásad je čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tam zakotvené principy práva na spravedlivý proces se vztahují na všechna řízení o trestním obvinění, což je pojem, který má autonomní význam, nezávislý na kategorizaci deliktů podle vnitrostátního práva. Do kategorie trestních obvinění mohou — podle kritérií vymezených Evropským soudem pro lidská práva — spadat i správní delikty právnických osob. I právnická osoba tak může být subjektem práva na spravedlivý proces.

Zásada zákonnosti vyplývá ze zásady, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zásada řádného zákonného procesu pak znamená, že mimo takový proces nemůže být nikdo shledán vinným. Nikdo tedy nesmí být stíhán jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Princip vázanosti orgánů veřejné moci zákonem je jedním ze základních atributů právního státu. V souladu se zásadou zákonnosti je třeba používat i případnou analogii při aplikaci správního řádu, zejména s přestupkovým zákonem a s jinými předpisy sankčního charakteru. Použití analogie v procesu správního trestání je obecně přípustné, má však své limity.

Zásada rovnosti zbraní se sice v plnosti uplatní až v eventuálním řízení před správním soudem po podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, i v řízení před správním orgánem však má své místo. Obviněná právnická osoba musí i v tomto řízení mít právo seznámit se s tím, co proti ní tvrdí správní orgán, a sama předkládat svá tvrzení a důkazy na jejich podporu. Při provádění důkazů nesmí správní orgán odmítat provést důkazy navržené obviněnou právnickou osobou jen proto, že je navrhla ona.

Správní orgán má projednat správní delikt právnické osoby bez zbytečných průtahů, podle zásady rychlosti a procesní ekonomie. Obviněná právnická osoba má právo na to, aby nejistota ohledně toho, zda spáchala správní delikt, netrvala příliš dlouho. K rychlosti řízení slouží zejména lhůty pro vydání rozhodnutí. Nejsou-li tyto lhůty dodrženy, může přijít na řadu ochrana proti nečinnosti a nakonec až náhrada škody způsobená nesprávným úředním postupem. Na druhou stranu však nesmí rychlost a hospodárnost řízení sloužit jako argument pro zkrácení práv obviněné právnické osoby.

Podle zásady oficiality se řízení o správním deliktu zahajuje z moci úřední; stejně tak se z moci úřední provádějí všechny další procesní úkony, bez ohledu na stanovisko obviněné právnické osoby. Je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti. Důkazní břemeno tíží správní orgán.

Procesní rozměr zásady *ne bis in idem* zakazuje, aby právnická osoba byla stíhána dvakrát za tentýž správní delikt.

Podle zásady materiální pravdy postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy aby bylo dosaženo praktické jistoty (nikoli absolutní jistoty, absolutní pravdu zjistit nelze). Se zásadou materiální pravdy úzce souvisí zásada *in dubio pro reo*, která se uplatní, pokud pochybnosti přece jen zůstanou.

Se zásadou *in dubio pro reo* souvisí zásada presumpce nevinu, podle které se každý, proti němuž je vedeno řízení o deliktu, považuje za nevinného, dokud nebyla jeho vina vyslovena pravomocným rozhodnutím. Tento obecný princip však naráží na fakt, že právnické osoby odpovídají za správní delikty objektivně, přičemž objektivní odpovědnost se prakticky rovná presumpci viny. Existenci liberačního důvodu dokazuje obviněná právnická osoba, důkazní břemeno tedy neleží na správním orgánu. Kodifikace řízení o správních deliktech právnických osob by měla na tento rozpor pamatovat. Každopádně se však plně uplatní presumpce nevinu jako pravidlo pro zacházení s obviněnou právnickou osobou, kdy správní orgán nesmí nijak presumovat její vinu či nevinu. Např. ve vyjádřeních pro média o probíhajícím deliktním řízení se

správní orgán musí omezit na konstatování faktů, nesmí dojít k posuzování viny či nevin.

Pro naplnění zásady materiální pravdy je důležitá také zásada volného hodnocení důkazů, podle které hodnotí správní orgán důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Hodnocení důkazů nastupuje až po vyčerpání všech možností odstranit existující rozpory v důkazech. Správní orgán musí stejně pečlivě hodnotit důkazy svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněné právnické osoby.

Obviněná právnická osoba má právo na právní pomoc, aby nebyla oproti správnímu orgánu fakticky znevýhodněna z důvodu nedostatku znalostí a zkušeností. Právo na právní pomoc však nesmí být zneužito, např. tak, že by si obviněná právnická osoba zvolila takového zmocněnce, který je pro správní orgán nedosažitelný. V takovém případě může správní orgán zastoupení neakceptovat a komunikovat přímo s obviněnou právnickou osobou. Dílčím projevem práva na právní pomoc je právo na poučení. Obviněná právnická osoba, jakož i jiná osoba zúčastněná na řízení, např. svědek, má právo být poučena o svých právech a povinnostech. Proto správní řád stanoví celou řadu poučovacích povinností.

Obviněná právnická osoba má právo nepřispívat k vlastnímu obvinění, tedy neuvádět takové skutečnosti, které by mohly zhoršit její situaci. Je na obviněné právnické osobě, jakou strategii zvolí: může i mlčet či vypovídat nepravdivě.

Účastníkem řízení o správním deliktu právnické osoby je pouze tato právnická osoba, případně též vlastník věci, která může být zabrána. Podle současné právní úpravy poškozený není účastníkem řízení; byť tím nejsou zkrácena jeho práva, neboť se může domáhat náhrady škody v civilním řízení, bylo by jistě vhodné upravit účast poškozeného i v řízení o správních deliktech.

Významnou součástí případné kodifikace řízení o správních deliktech právnických osob by měla být ustanovení o jednání obviněné právnické osoby před správním orgánem. Za základní je jistě třeba považovat situaci, jménem právnické osoby činí úkony v řízení statutární orgán, respektive jeho pověřený člen; často však

nastává stav, kdy toto není možné, zejména proto, že zájmy členů statutárního orgánu se střetávají se zájmy obviněné právnické osoby. Současný správní řád ani nevyjmenovává situace, které je třeba považovat za střet zájmů, pouze ze zákona o trestní odpovědnosti právnických osob lze dovodit, že jde zejména o situace, kdy osoba oprávněná činit úkony za právnickou osobu je zároveň sama obviněná ze správního deliktu, nebo je poškozeným či svědkem. Taková nezpůsobilá osoba musí být nahrazena jinou osobou způsobilou, kterou může být i zmocněnec nebo opatrovník.

Kodifikace by proto měla věnovat pozornost i ustanovení opatrovníka obviněné právnické osobě, protože řízení o správním deliktu právnické osoby je specifické v tom, že ustanovení opatrovníka je často jediný způsob, jak zajistit, aby za právnickou osobu jednala osoba, která je způsobilá za ni jednat, aniž by byla ve střetu zájmů. Dále je opatrovník ustanovován v případech, kdy je právnická osoba různými způsoby nedosažitelná.

Častým podnětem k zahájení řízení o správním deliktu právnické osoby je kontrola provedená podle kontrolního řádu. Provázanost kontroly s řízením o deliktu se projevuje v tom, že protokol o kontrole je v něm podkladem a námitky proti protokolu o kontrole lze za určitých podmínek vyřídit i v řízení o správním deliktu.

Před zahájením řízení o správním deliktu může správní orgán využít institut podání vysvětlení. Nedostatkem současné právní úpravy je absence výslovného ustanovení o tom, že ten, kdo podává vysvětlení, má právo odepřít výpověď ze stejných důvodů jako svědek (byť převládá právní názor, že tomu tak je). Kodifikace by se měla jasně přiklonit buď k tomuto řešení, nebo k řešení opačnému — i to by bylo legitimní, pokud by bylo zachováno pravidlo, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.

Ohledně zahájení řízení by měla kodifikace stanovit zejména náležitosti oznámení o zahájení řízení. Nároky na oznámení zahájení řízení o správním deliktu právnické osoby by měly být vyšší než na oznámení zahájení jiného správního řízení, aby mohla obviněná právnická osoba náležitě hájit svá práva a aby též mohla upozornit správní orgán na možné porušení zásady *ne bis in idem*. Proto by měl být skutek

dostatečně konkretizován, a to i místně a časově, měla by být uvedena právní kvalifikace i hrozící sankce.

Pro komunikaci správního orgánu s obviněnou právní osobou je důležitá právní úprava doručování. U právní osoby je situace složitější v tom, že na straně právní osoby existuje celá řada fyzických osob, kterým by potenciálně mohlo být doručováno, zvláště má-li právní osoba zmocněnce či opatrovníka, což v řízení o správním deliktu nastává často. Správní řád řeší tuto problematiku vcelku uspokojivě.

Zásada ústnosti a veřejnosti se v řízení o správním deliktu právní osoby uplatní v omezené míře, neboť správní řízení je v zásadě písemné a neveřejné. Ústní jednání není obligatorní, správní orgán ho nařizuje v zásadě jen tehdy, jestliže to uzná za vhodné. Účast na ústním jednání je právem, nikoli povinností obviněné právní osoby. Koná-li se ústní jednání, má obviněná právní osoba právo navrhnout, aby bylo veřejné. Ústní jednání je tou částí procesu, ve které by v první řadě měly být prováděny důkazy; o provádění důkazů mimo něj musí být obviněná právní osoba vyrozuměna, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. K naplnění původního účelu veřejnosti řízení, tedy zabránit tajné kabinetní justici mimo kontrolu veřejnosti, přispívá i zákon o svobodném přístupu k informacím.

V oblasti dokazování by kodifikace měla výslovně stanovit, že členové statutárního orgánu (a zpravidla též jiné osoby činící úkony jménem obviněné právní osoby) mohou být vyslýcháni pouze jako účastníci (tedy s právem nevypovídat), nikoli jako svědci. Rovněž by měla kodifikace výslovně stanovit, že zástupce právní osoby (zmocněnec nebo opatrovník) nemůže být zároveň svědkem — pak jde o střet zájmů a dosavadní zástupce musí být nahrazen způsobilým zástupcem.

Kodifikace by mohla zavést zvláštní formu rozhodnutí, a to zproštění obvinění, které by bylo odlišné jak od ostatních rozhodnutí ve věci samé, tak od zastavení řízení z formálních či procesních důvodů. Jestliže je úmyslem správního orgánu založit překážku věci rozhodnuté, podle současné právní úpravy musí mít zproštění obvinění formu rozhodnutí ve věci samé.

Kodifikace by měla konkrétně upravovat výčet náležitostí rozhodnutí ve věci samé, oproti obecnému výčtu ve správním řádu. V rozhodnutí ve věci je třeba řádně označit obviněnou právnickou osobu a podrobně specifikovat delikt, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným, což je důležité vzhledem k zásadě *ne bis in idem* a k překážce věci rozhodnuté.

Pro odvolání by kodifikace měla zakotvit zákaz vyloučit suspenzivní účinek odvolání a bezvýjimečný zákaz reformace *in peius*, což jsou instituty v přestupkovém řízení o odvolání zcela běžné, nicméně vzhledem k tomu, že ve správním řádu nejsou uvedeny výslovně, dospěla judikatura k závěru, že v řízení o správním deliktu právnické osoby se neuplatní.

7. Použitá literatura

- GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6., aktualiz. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013
- HRABÁK, J.; NAHODIL, T. Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha : ASPI, a. s., 2005
- JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha : Leges, 2013
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. Praha : C.H. Beck, 2011
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013
- MATES, Pavel. Základy správní práva trestního. 5. vyd. Praha : C.H. Beck, 2010
- MUSIL, Jan. Trestní odpovědnost právnických osob: historický vývoj a mezinárodní srovnání. In MUSIL, Jan; VANDUCHOVÁ, Marie. Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha : Codex Bohemia, 1998
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C.H. Beck, 2013
- REPÍK, Bohumil. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. 1. vyd. Praha : Orac, 2002
- SVOBODA, Karel, et al. Občanský soudní řád: komentář. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2013
- ŠÁMAL, Pavel. Trestní odpovědnost právnických osob : komentář. Vyd. 1. V Praze : C.H. Beck, 2012
- VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012

8. Resumé

A heated debate was going on during the past few years among Czech lawyers concerning punishment of legal entities. It culminated as the law on criminal liability of legal entities and proceedings against them was passed. However, this has not solved all the problems of legal regulation of delicts committed by legal entities. The question of reform of administrative punishment remains relevant, although not urgent. The current legislation suffers certain defects, in particular its incompleteness, which has to be addressed in legal practice by using laws whose primary field of application lies elsewhere; those laws do not address all peculiarities of administrative punishment of legal entities. While the main discussion is centered on substantive law, proceedings for administrative delicts of legal entities deserve attention as well.

My thesis is divided into four parts. The first part briefly outlines the historical development of the proceedings for administrative delicts of legal entities. The second part provides a brief overview of the current state of legislation, focusing on the sources of law. The third part deals with general principles of law relevant for proceedings for administrative delicts of legal entities, especially the right to a fair trial, as described in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The fourth section concerns the actual conduct of the (mostly first instance) proceedings for administrative delicts of legal entities; I focused on what is characteristic for the proceedings in comparison with general administrative proceedings. As a conclusion, I try to summarise the issues, including proposals for a change of the current legal situation regarding administrative punishment, since the current legislation is characterised by an absence of codification of proceedings for administrative delicts of legal entities.

Název diplomové práce v anglickém jazyce:

Proceedings for administrative delicts of legal entities

Klíčová slova:

správní řízení, správní delikty, právnické osoby

Keywords:

administrative proceedings, administrative delicts, legal entities