

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

**Jakub Zíma**



**Rozhodování správních soudů o žalobě proti  
rozhodnutí správního orgánu ve věcech správních  
deliktů**

Diplomová práce

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

Katedra: katedra správního práva

Datum dokončení práce (uzavření rukopisu): 25. října 2018

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 165977 znaků včetně mezer.

V Praze, dne 25. října 2018

Podpis:

### **Poděkování:**

Tímto bych rád poděkoval vedoucí této diplomové práce, doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., za vstřícný přístup při vedení této práce, její cenné rady a její trpělivost. Dále bych rád poděkoval blízkým přátelům a své rodině za jejich podporu po celou dobu studia.

## Obsah:

Obsah: .....	3
Úvod.....	5
1. Právní rámec soudního přezkumu trestání správních deliktů .....	7
1.1. Ústavní a mezinárodní východiska .....	7
1.1.1. Engelův test .....	8
1.1.2. Požadavky na aplikace článku 6 EÚLP .....	9
1.2. Soudní řád správní a jeho užití ve správním právu.....	11
1.2.1. Předchozí právní úprava .....	11
1.2.2. Současná právní úprava .....	12
1.3. Vliv judikatury .....	13
2. Plná jurisdikce.....	14
2.1. Přezkum trestání správních deliktů v České republice .....	16
2.2. Přezkum trestání správních deliktů ve vybrané zahraniční právní úpravě .....	19
2.2.1. Správní soudnictví v Německu .....	19
2.2.2. Správní soudnictví v Polsku .....	21
2.3. Plná jurisdikce a úvahy <i>de lege ferenda</i> .....	23
3. Vybraná specifika řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věcech trestání správních deliktů .....	26
3.1. Účastníci řízení .....	26
3.1.1. Aktivní legitimace.....	26
3.1.2. Zvláštní aktivní legitimace k ochraně veřejného zájmu .....	28
3.1.3. Pasivní legitimace .....	29
3.2. Rozsah přezkumu rozhodnutí o správním deliktu .....	30
3.3. Dokazování .....	32
4. Soudní rozhodování ve věcech přezkumu trestání správních deliktů.....	36
4.1. Rozšiřování soudní ochrany a pojem správního deliktu .....	36
4.2. Rozhodování správních soudů ve věcech přezkumu trestání správních deliktů..	41
4.2.1. Kasační princip: zrušení rozhodnutí správního orgánu .....	41
4.2.2. Apelační princip a moderační právo soudu .....	43
4.3. Zrušení správního rozhodnutí <i>ca. moderace</i> rozhodnutí soudem .....	50
4.4. Oživlá rozhodnutí .....	51
4.4.1. Oživlá rozhodnutí a <i>ne bis in idem</i> .....	51
4.4.2. Oživlá rozhodnutí a úvahy <i>de lege ferenda</i> .....	53
5. Prolamování zásady stanovené v ustanovení §75 odst. 1 SŘS .....	56
5.1. Derogační nález Ústavního soudu .....	56
5.2. Retroaktivita ve prospěch pachatele .....	58
5.3. Retroaktivita ve prospěch pachatele a moderační právo .....	60
5.4. Vázanost skutkovým stavem v době rozhodnutí správního orgánu .....	61
6. Přezkum správních deliktů a úvahy <i>de lege ferenda</i> .....	63
7. Závěr .....	67
Seznam použitých zdrojů.....	69
Seznam použitých zkratk .....	74
Abstrakt v Českém jazyce.....	75

Klíčová slova .....	75
Abstract in English.....	76
Key words .....	76

## Úvod

Předmětem této diplomové práce je popis a analýza relevantní právní úpravy a soudní praxe ve věcech rozhodování správních soudů o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech správních deliktů. Téma si autor této práce zvolil proto, že se jedná o velmi zajímavou oblast českého soudnictví, která se v relativně nedávné době výrazně změnila, a to ať už k horšímu či k lepšímu.

Před zavedením přezkumu správních rozhodnutí prostřednictvím správního soudnictví, rozhodovaly o přezkumu správnosti, zákonnosti (a spravedlnosti) správního rozhodování samy správní orgány či jejich představitelé. Jednotlivec proto neměl fakticky žádnou možnost se dožadovat objektivního a spravedlivého přezkumu porušení svých subjektivních práv rozhodnutím veřejné moci. Tato absence právní úpravy objektivního přezkumu správních rozhodnutí se postupem času projevila jako natolik nežádoucí, že bylo nutné situaci legislativně řešit. Bylo proto potřeba vytvořit efektivní nástroj, který bude kontrolovat veřejnou správu a zaručí každému ochranu jeho subjektivních práv před nezákonným zásahem ze strany státní moci, respektive správních orgánů. Tato potřeba legislativního řešení nastíněného problému vedla k zavedení správního soudnictví v současné podobě.

Předmětem této práce je analýza rozhodování a vývoje soudní praxe ve věcech řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zaměřením na specifika řízení a rozhodování správních soudů ve věcech přezkumu správní rozhodnutí o správních deliktech a jejich trestání.

V první kapitole této práce autor této práce stručně shrne relevantní historii správního soudnictví v České republice a jeho vývoj z pohledu aplikace některých principů a zásad, na něž klade důraz závazná mezinárodní právní úprava a soudní praxe, a to zejména na požadavek aplikace standardů práva na spravedlivý proces.

V druhé kapitole se bude autor této práce věnovat problematice přezkumu správního rozhodování soudem v kontextu požadavku na rozhodování soudů v plné jurisdikci. V první části této kapitoly bude popsána a rozebrána současná aplikace uvedené zásady v Českém právním řádu. Následně autor této práce stručně popíše aplikaci této zásady na území dvou vybraných států (Německa a Polska). Na konci

kapitoly si pak autor dovolí uvést několik vlastních názorů na správnost aplikace zásady rozhodování v plné jurisdikci a *úvah de lege ferenda*.

V třetí kapitole se autor této práce bude zabývat dílčími aspekty soudního řízení ve věcech přezkumu rozhodování správních orgánů o správních deliktech, neboť se jedná o řízení, které se na první pohled může jevit jako standardní řízení o soudním přezkumu správních rozhodnutí, avšak jedná se o poměrně specifické řízení, ve kterém se uplatní některé výjimky a zvláštní procesní postupy.

Ve čtvrté kapitole se autor této práce zaměří na dílčí odlišnosti a specifika rozhodování správních soudů v oblasti přezkumu správních deliktů, zejména z pohledu rozšiřování soudní ochrany jednotlivce v rámci ochrany jeho subjektivních veřejných práv, dále z pohledu procesních principů, které se v řízení uplatní, a jejich významu pro ochranu subjektivních veřejných práv jednotlivců. V závěru této části se pak autor této práce bude zabývat problematikou oživilých rozhodnutí a možných *de lege ferenda* řešení tohoto problému.

V páté kapitole se autor této práce bude věnovat dílčím případům judikatorního prolamování zásad a pravidel správního soudnictví, které učinily vrcholné soudy České republiky, a důvodům, které k tomu soudy vedly.

V šesté kapitole této práce se autor této práce zaměří na předestření několika úvah *de lege ferenda* týkajících se efektivitu současného systému soudního přezkumu správních deliktů a jeho možných vylepšení.

Závěrem této práce si autor této práce dovolí shrnout aktuální úskalí a problémy současné úpravy správního soudnictví ve věcech přezkumu rozhodování o správních deliktech.

## 1. Právní rámec soudního přezkumu trestání správních deliktů

Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech trestání správních deliktů upravuje více pramenů rozdílné právní síly. Podrobnou právní úpravu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu<sup>1</sup> obsahuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen "SŘS" či "soudní řád správní"), ústavní základ právní úpravy přezkumu trestání správních deliktů je však třeba hledat v usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992, č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen "LZPS"), a též na mezinárodní úrovni, na které je přezkumu trestání správních deliktů poskytnuta širší ochrana, než je tomu u řízení v jiných oblastech. Vývoj soudního přezkumu trestání správních deliktů ovlivnila a ovlivňuje také soudní judikatura a to především judikatura Ústavního soudu České republiky (dále jen "ÚS"), Nejvyššího správního soudu České republiky (dále jen "NSS") a v neposlední řadě též Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP").

### 1.1. Ústavní a mezinárodní východiska

Z pramenů mezinárodního práva je pro oblast přezkumu trestání správních deliktů klíčová Evropská úmluva o ochraně lidských práv (dále jen "EÚLP"), především pak článek 6 odst. 1 EÚLP a s ním související judikatura ESLP. Ustanovení článku 6 odst. 1 EÚLP vyjadřuje právo na spravedlivý proces a stanoví, že *"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..."* Z dotčeného ustanovení vyplývá, že právo na spravedlivý proces a s ním související požadavek projednání věci nezávislým a nestranným soudem je garantováno v případech, kdy je rozhodováno o *"občanských právech nebo závazcích"* nebo o oprávněnosti *"trestního obvinění"*.

Z hlediska soudního přezkumu správních řízení ve věcech trestání správních deliktů je proto důležitá definice trestního obvinění, konkrétně pak posouzení, jestli je možné zařadit pod pojem trestní obvinění i řízení o správních deliktech. Při definování

---

<sup>1</sup> Pozn. autora: Tato právní úprava se vztahuje nejen na rozhodnutí ve věcech trestání správních deliktů, ale všech správních rozhodnutí v oblasti veřejné správy.



pojmu trestního obvinění přitom není možné postupovat na základě českého nebo jiného vnitrostátního právního řádu. Jak judikoval ESLP, EÚLP je třeba vykládat co nejvíce autonomně bez vazby na právní řády členských států Rady Evropy a to tak, aby práva garantovaná EÚLP tvořila minimální standard pro všechny členské státy.<sup>2</sup> Pokud by definici pojmu trestního obvinění stanovil každý členský stát zvlášť podle svého vlastního právního řádu, nutně by nastala situace, kdy by byla definice dotčeného pojmu rozdílná a logicky by mohlo docházet i k rozdílné aplikaci čl. 6 odst. 1 EÚLP. Popsaný stav by však byl nežádoucí, neboť by jím mohlo dojít k narušení principu minimálního standardu práva na spravedlivý proces.<sup>3</sup>

### 1.1.1. Engelův test

Pro vymezení pojmu trestního obvinění ESLP v roce 1976 judikoval a zavedl tzv. *Engelův test*.<sup>4</sup> V rámci Engelova testu se posuzují tři základní kritéria, jejichž posouzení má dopad na nutnost aplikovat či neaplikovat standardy práva na spravedlivý proces.

(1) *Vnitrostátní kvalifikace deliktu*. Nejprve je třeba posoudit, zda právní norma definující posuzovaný delikt v právním řádu daného státu spadá do oblasti právní úpravy trestního práva či nikoliv. Nutno podotknout, že tento požadavek je pouze výchozí a formální, ESLP vždy respektuje zařazení deliktu pod trestné činy, jak již ale bylo zmíněno výše, podřazení deliktu pod jiný režim deliktní odpovědnosti nemá na zařazení nebo nezařazení deliktu pod pojem trestního obvinění zásadní vliv.

(2) *Charakter deliktu*. Druhým a důležitějším kritériem je charakter deliktu. Ten je určen všeobecnou povahou deliktu, neboli šíří okruhu osob, na které norma potenciálně dopadá. Trestný charakter, tak nebudou a nemohou splňovat právní normy, které se vztahují jen na konkrétní specifickou skupinu recipientů. V druhé řadě se posuzuje odstrašující povaha řízení před příslušnými orgány či odstrašující povaha hrozícího trestu. Účelem řízení a trestu musí být spíše represivní působení na pachatele (opakem může být trest, který má restituční nebo kompenzační charakter). Není přitom důležité, jaký trest byl v řízení pachateli uložen, ale jaký trest mu v řízení hrozil. Pokud

---

<sup>2</sup> Srov. rozsudek ESLP Neumeister proti Rakousku ze dne 27. 6. 1968, č. 1936/63.

<sup>3</sup> Molek, P.: *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 36.  
Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 110 an.

<sup>4</sup> Srov. rozsudek ESLP zde dne 8. 6. 1976, ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

by pachatel dostal bagatelní trest, ale v řízení mu hrozila podstatná újma, bude na charakter deliktu nahlíženo jako na trestný.

(3) Povaha a stupeň přísnost trestu. Třetím kritériem je pak přísnost trestu, protože aby bylo možné zařadit delikt do trestní oblasti, musí trest svou povahou, délkou či způsobem výkonu způsobit pachateli podstatnou újmu.

Druhé a třetí kritérium přitom stačí naplnit alternativně, což výrazně rozšiřuje definici trestního obvinění, protože postačuje, aby posuzovaný delikt byl svou povahou trestný, nebo aby za něj byla pachateli uložena sankce, která svou přísností spadá do trestní oblasti.<sup>5</sup> Z výše uvedeného proto lze uzavřít, že ESLP pro otázku posouzení aplikace článku 6 EÚLP preferuje individuální posuzování konkrétních případů *ad hoc* pomocí Engelova testu.

Z pozdější judikatury ESLP, která navázala na zavedení Engelova testu v roce 1976, je vhodné zmínit a doplnit rozhodnutí ESLP ze dne 21. 2. 1984 ve věci Öztürk proti Německu,<sup>6</sup> ve kterém ESLP došel k závěru, že požadavek posouzení vnitrostátní kvalifikace deliktu je relativní a rozhodující jsou spíše zbylá dvě kritéria. Jedná se rovněž o rozhodnutí, které je často označováno jako první rozhodnutí, ve kterém byl obecný správní delikt (v daném případě dopravní přestupek) podřazen pod aplikaci článku 6 EÚLP.

Judikatura českých soudů se aplikací článku 6 EÚLP v průběhu let opakovaně zabývala a ustálila se na širokém výkladu pojmu trestní obvinění a pod tento pojem zařadila prakticky všechna řízení, v nichž správní orgán ukládá sankci za přestupek, jiný správní delikt, disciplinární nebo kárný delikt. Výklad pojmu trestní obvinění a s ním související aplikace čl. 6 EÚLP je tak v ČR pojímán v oblasti správního trestání velmi široce.

### **1.1.2. Požadavky na aplikaci článku 6 EÚLP**

Splňuje-li tak daný případ kritéria Engelova testu<sup>7</sup>, respektive ukáží-li výsledky Engelova testu, že se jedná o delikt mající povahu trestního obvinění ve smyslu článku 6 EÚLP, náleží účastníkovi právo na spravedlivý proces, tak jak je ukotveno právě

---

<sup>5</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 AS 7/2008 a Molek, P.: *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 53 an.

<sup>6</sup> Srov. rozsudek ESLP zde dne 21. 2. 1984, ve věci Öztürk proti Německu, č. 8544/79.

<sup>7</sup> A pozdější judikatury ESLP.

v článku 6 EÚLP, tedy právo na to, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené době projednána nestranným a nezávislým soudem. Je třeba zdůraznit, že se jedná o materiální definici nestranného a nezávislého soudu, nemusí se tak jednat o soud v technickém slova smyslu. Pokud jsou splněny předepsané požadavky spravedlivého procesu jiným orgánem než soudem, nebude se jednat o porušení článku 6 EÚLP. V tomto bodě lze zmínit například aplikaci článku 6 EÚLP v Rakousku, kde roli nezávislého soudu ve správním soudnictví plní nezávislé správní senáty, které jsou z organizačního hlediska správními úřady odpovědnými příslušné zemské vládě.<sup>8</sup>

Základní kritéria na nezávislost revizního orgánu ESLP demonstrativně vyjmenoval v rozsudku Bryan proti Spojenému království.<sup>9</sup> Příkladem lze uvést požadavky na "způsob jakým jsou ustanoveni jeho členové, délku jejich funkčního období, existenci záruk proti vnějším tlakům a otázku, zda orgán vzbuzuje dojem nezávislosti." ESLP zde přitom není absolutně striktní a nepožaduje ani splnění všech kritérií kumulativně. Pokud splnění některého kritéria pokulhává, je možné ho kompenzovat silnější úpravou jiného. V konečném důsledku je nutné posuzovat celkový obraz nezávislosti rozhodujícího přezkumného orgánu.

Je zřejmé, že řízení o správních deliktech před správními orgány, jak je koncipované v ČR, ale i ostatních státech v Evropě požadavky na spravedlivý proces, kladené EÚLP nesplňuje. Pro naplnění práva na spravedlivý proces však není nutné, aby řízení o správních deliktech splňovalo požadavky nezávislosti a nestrannosti orgán v každé fázi řízení, ale je nezbytné, aby zde byla možnost přezkoumat rozhodnutí správního orgánu nezávislým a nestranným orgánem. Je nutné akcentovat, že článek 6 EÚLP nerozlišuje při požadavku na přezkum nezávislým a nestranným soudem skutkové a právní okolnosti. Z pohledu EÚLP je tak pro naplnění práva na spravedlivý proces nezbytné zajistit jak přezkum právních, tak skutkových otázek a přezkoumat trestní obvinění v plné jurisdikci.<sup>10</sup>

V české právní úpravě je role přezkumného orgánu svěřena soudům. Soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy je garantován na ústavní úrovni v článku 36 odst. 2 LZPS, který stanoví "*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím*

<sup>8</sup> Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 147.

<sup>9</sup> Srov. rozsudek ESLP Bryan proti Spojenému království ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91.

<sup>10</sup> Výkladem a aplikací "*plné jurisdikce*" se autor této práce bude zabývat dále v samostatné kapitole této práce.

orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny." Odst. 4 téhož článku LZPS stanoví, že "podmínky a podrobnosti upravuje zákon". Ve věcech trestání správních deliktů a jeho přezkumu je pak relevantní právní úprava obsažena v SŘS.

## 1.2. Soudní řád správní a jeho užití ve správním právu

### 1.2.1. Předchozí právní úprava

Požadavek soudního přezkumu rozhodování veřejné správy garantovaný čl. 36 odst. 2 LZPS se do českého právního řádu promítnul novelou zák. č. 9/1963 Sb., občanského soudního řádu<sup>11</sup> (dále jen "OSŘ" či "občanský soudní řád"), která OSŘ doplnila o část pátou. Podle části páté rozhodovaly věci v oblasti správního soudnictví<sup>12</sup> soudy v rámci občanského soudního řízení. Rozhodování probíhalo pouze jednostupňově a proti rozhodnutí nebyl přípustný žádný řádný opravný prostředek. Jedinou soudní ochranou tak byla možnost podat ústavní stížnost k ÚS - NSS, ač s ním Ústava počítala, zřízen nebyl.<sup>13</sup>

OSŘ přitom stanovil, že soud při přezkoumání neprovádí dokazování.<sup>14</sup> Soud tak vycházel ze skutkového zjištění správního orgánu a mohl odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli věcně vadné, což odporovalo požadavku plné jurisdikce, jak jej vyžaduje čl. 6 EÚLP.<sup>15</sup> Ústavní soud ke dni 31. prosince 2002 celou část pátou občanského soudního řádu zrušil.<sup>16</sup>

Zákonodárce na tento nálezný reagoval novou právní úpravou účinnou od 1. ledna 2003. Prvním předpisem byl nový zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS), druhým potom novelizovaná část pátá občanského soudního řádu. Tyto dva předpisy vnesly do českého právního řádu novou koncepci kontroly veřejné správy, která je účinná dodnes (byť v novelizovaném znění).

---

<sup>11</sup> Zákon č. 519/1991 Sb., občanský soudní řád.

<sup>12</sup> Jednalo se pouze o přezkum rozhodnutí veřejné správy.

<sup>13</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání., Praha: C. H. BECK, 2012, s. 518.

<sup>14</sup> Srov. §250i odst. 1 OSŘ ve znění do 31. 12. 2002.

<sup>15</sup> Výkladem a aplikací "plné jurisdikce" se autor této práce bude zabývat dále v samostatné kapitole této práce.

<sup>16</sup> Srov. nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

### 1.2.2. Současná právní úprava

Správní řád soudní zakotvuje ochranu veřejným subjektivním právům v rámci soustavy správního soudnictví, zatímco podle části páté občanského soudního řádu je v případech, kdy správní orgán rozhodoval o soukromých subjektivních právech, poskytována ochrana civilními soudy. Rozdělení působnosti nad přezkumem veřejné správy tak v podstatě závisí na vymezení hranice mezi soukromým a veřejným právem, kterou určuje především judikatura.

Z pohledu správního trestání a jeho přezkumu je otázkou zásadního významu, která větev soudnictví je k přezkumu věcně příslušná, tedy zda bude přezkum rozhodnutí správního orgánu ve věcech správních deliktů svěřen správním soudům a projednáván podle SŘS, nebo bude svěřen civilním soudům a projednáván podle části páté OSŘ.

Jen okrajově je vhodné zmínit, že z pohledu práva na spravedlivý proces je více vyhovující větev civilní. Obecný soud v řízení podle části páté totiž není vázán skutkovým ani právním stavem, může důkazy zopakovat, provést nové a má také pravomoc rozhodnout věc jinak než správní orgán, pokud ten rozhodl o věci nezákonně nebo nesprávně.

Správní soudy oproti tomu rozhodnutí správního orgánu pouze přezkoumávají. Ačkoli nejsou vázány skutkovým zjištěním správního orgánu, a mohou důkazy také zopakovat či doplnit, rozhodnutí o vině mohou zrušit, jen pokud rozhodl správní orgán nezákonně. Změnit rozhodnutí z důvodu věcné nesprávnosti může správní soud jen při splnění konkrétních podmínek.<sup>17</sup>

Pochybnost o tom, která linie soudnictví je věcně příslušná, může nastat v situaci, v níž rozhodnutí správního orgánu zasahuje do majetkové sféry konkrétního subjektu práva. Typicky je tomu u uložení pokuty, která zjevně zasahuje do soukromých subjektivních vlastnických práv. U správního trestání ale současně nelze opominout skutečnost, že se jedná o vztah mezi veřejnou mocí a obviněným, v rámci kterého veřejná moc chrání sankčními nástroji veřejný zájem. Většina rozhodnutí správních orgánů zasahuje v jisté míře do majetkové sféry, a tudíž do

---

<sup>17</sup> Srov. Svoboda, P.: *Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví*. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 115-118.  
Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 116.

soukromoprávních vtaů, bylo by ale absurdní z toho důvodu přisuzovat působnost přezkumu správního rozhodování jen civilním soudům. K přezkoumání rozhodnutí správního orgánu ve věcech správních deliktů proto bude vždy příslušný správní soud, který bude postupovat podle SŘS.<sup>18</sup>

Nutno doplnit, že s účinností SŘS od 1. 1. 2003, byla dovršena reforma správního soudnictví. Důležitým počinem bylo zřízení NSS, jakožto vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Nová úprava SŘS rozšířila pravomoc správních soudů, které bylo dříve omezeno jen na přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů.

Přezkum rozhodnutí správního orgánu přesto stále plní ve správním soudnictví dominantní úlohu. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravuje díl první hlavy druhé části třetí SŘS (úprava obecných ustanovení o řízení). Přiměřeně se též použijí ustanovení prvé a třetí části OSŘ – za předpokladu, že SŘS ve věcech tam upravených nemá úpravu vlastní.<sup>19</sup>

### 1.3. Vliv judikatury

Od vzniku samostatného českého státu prošel vývoj správního soudnictví výrazným vývojem, na který měla do značné míry vliv i judikatura ÚS, ESLP a od roku 2003 i NSS. Judikatura ÚS opírající se o judikaturu ESLP nejprve sama ovlivnila podobu a organizaci správního soudnictví tak, jak ho známe nyní, a to tím, že ÚS zrušil ke dni 31. 12. 2002 původní část pátou OSŘ a následně svou judikaturou pomáhal nalézat vodítka k výkladu nového SŘS účinného od 1. 1. 2003.

Lze konstatovat, že v posledních patnácti letech je v oblasti správního soudnictví a přezkumu správních deliktů nejvýznamnější judikatura NSS, jejíž prostřednictvím NSS v hojné míře ovlivňuje podobu a uplatňované parametry přezkumu trestání správních deliktů i v dnešních dnech. Vlivem judikatury NSS na úpravu soudního přezkumu trestání správních deliktů se bude autor této práce samostatně věnovat v následujících kapitolách této práce.

---

<sup>18</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. 3 As 48/2004 a Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 117-118.

<sup>19</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012, s. 527-528.

## 2. Plná jurisdikce

Jak již bylo uvedeno výše v první kapitole této práce, jedním ze základních atributů práva na spravedlivý proces zakotveného v článku 6 EÚLP, je požadavek, aby jakékoliv trestní obvinění mohlo být přezkoumáno nezávislým orgánem - v České republice soudem - v plné jurisdikci. Současně je dnes již všeobecně uznáváno, že tento požadavek se rovněž uplatní i v rámci přezkumu trestání ve věcech správních deliktů.<sup>20</sup>

Pro posouzení, zda je v rámci přezkumu rozhodování správních orgánů ve věcech správních deliktů vyhověno požadavku plné jurisdikce, je nejprve nutné zodpovědět otázku, co se rozumí požadavkem rozhodování v plné jurisdikci.

### Obsah pojmu plné jurisdikce

Samotný pojem není definován ani na úrovni Evropské právní úpravy/EÚLP, ani na úrovni vnitrostátní české právní úpravy. Obsah a výklad pojmu je dovozován z rozhodovací soudní praxe ESLP, a to v souvislosti s posuzováním kvality, nezávislosti a nestrannosti orgánů, které napříč Evropou rozhodují o občanských právech, závazcích a o trestních/správních obviněních fyzických osob. Samotný pojem je proto úzce spojen právě s přezkumem trestání správních deliktů.<sup>21</sup>

Z judikatury ESLP vyplynulo, že plnou jurisdikcí se rozumí meritorní rozhodování podle skutkového stavu zjištěného či doplněného rozhodujícím přezkumným orgánem, a to dle skutkového a právního stavu v době rozhodování o přezkumu.<sup>22</sup> Názory na rozsah oprávnění rozhodovat v rámci plné jurisdikce se v teorii<sup>23</sup> a soudní praxi<sup>24</sup> různí, avšak obsah lze obecně shrnout následovně:

---

<sup>20</sup> Viz například rozhodnutí ÚS sp. zn.: Pl. ÚS 47/93, III. ÚS 611/01, II. ÚS 192/05, II. ÚS 82/07, II. ÚS 788/02, nebo rozhodnutí NSS sp. zn.: 8 As 17/2007, 2 As 34/2006, 2 As 34/2006, A 6/2003, 6 As 57/2004, 6 As 3/2011, As 1/2006, 1 As 96/2008 či 1 As 6/2010, 7 As 28/2009, 2 As 48/2008, 1 AfS 58/2009.

<sup>21</sup> Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 3. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku* – v tisku.

<sup>22</sup> Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 4. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku* – v tisku.

<sup>23</sup> Srov. např. POMAHÁČ, R.: *Plná jurisdikce správních soudů*. Soudní rozhledy, 2002, č. 3, s. 77 a násled.; SVOBODA, P. *Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví*, In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová právní úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 143 a násled.; POMAHÁČ, R. *Správní či soudní projednání správních deliktů?*

Požadavek plné jurisdikce bude splňovat soudní přezkum, v rámci kterého je možné plně přezkoumat všechna relevantní správní rozhodnutí, a to i nad rámec námitek uplatňovaných stěžovatelem/žalobcem. V rámci přezkumu pak soud nebude muset vycházet jen ze skutkového stavu zjištěného rozhodujícím správním orgánem, ale i z vlastního zkoumání a dokazování. Soud bude rovněž oprávněn zkoumat nejen zákonnost, ale i věcnou správnost dotčeného správního rozhodnutí - pro účely této práce rozhodnutí o správním deliktu. V neposlední řadě pak soud musí mít nejen možnost správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení, ale rovněž i možnost správní rozhodnutí změnit ve všech výrocích, tedy nejen co do trestu, ale i co do výroku o vině.<sup>25</sup> Jednotlivé charakteristiky plné jurisdikce soudu pak lze klasifikovat následovně:<sup>26</sup>

(1) *Rozsah kontroly soudu.* Pro splnění požadavku plné jurisdikce nepostačuje, aby soud přezkoumával pouze zákonnost správního rozhodnutí, ale je rovněž nutné, aby zkoumal i věcnou správnost rozhodnutí co do zvoleného trestu a jeho výše.

(2) *Zkoumání skutkového stavu.* Soud musí být oprávněn činit vlastní dokazování či jeho doplnění a výsledky nezávisle hodnotit co do jejich "zákonnosti, nerozpornosti, věrohodnosti, racionality či ucelenosti."<sup>27</sup> Soud musí být rovněž oprávněn činit skutkové závěry (i odlišné od závěrů správního orgánu) na základě provedeného dokazování, aniž by byl povinen je sám provést či doplnit, pokud dojde k závěru, že k tomu není dán žádný důvod.

---

Správní právo, 2002, č. 1, s. 28 a násl.; MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*, Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 195, 200 a násl.; PRÁŠKOVÁ, H.: *Rozhodování o správních deliktech a plná jurisdikce správních soudů*, In: *Působnost a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 148.

<sup>24</sup> Srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. prosince 1996, 20641/92, Terra Woningen B.V. proti Holandsku, ze dne 28. června 1990, 1761/85, Obermeier proti Rakousku, ze dne 21. září 1993, 12235/86, Zumtobel proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 15527/89, Umlauf proti Rakousku, ze dne 25. listopadu 1994, 12884/87, Ortenberg proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 15963/90, Gradinger proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 16841/90, Pfarmer proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 15523/89, Schmutzler proti Rakousku, ze dne 22. listopadu 1995, 19178/91, Bryan proti Velké Británii, ze dne 25.9.2007, 22272/03, Jablonský proti České republice.

<sup>25</sup> Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 4. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku* – v tisku.

<sup>26</sup> Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 4. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku* – v tisku.

<sup>27</sup> Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 5. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku* – v tisku.



*(3) Rozhodování o přezkumu.* Z rozhodovací praxe ESLP vyplývá, že přezkum správního rozhodnutí na kasačním principu není dostatečný a je nezbytné, aby správní soudy měly možnost napadané správní rozhodnutí změnit v jednotlivých či všech výrocích a nahradit je vlastním rozhodnutím na základě vlastního nezávislého soudcovského uvážení. Soud rovněž má být oprávněn zkoumat přiměřenost trestu/správního deliktu.<sup>28</sup>

Z uvedeného lze uzavřít, že soudem s plnou jurisdikcí bude soud, který je oprávněn závazně rozhodnout o vině a trestu a fakticky nahradit rozhodnutí trestního/správního orgánu v jakémkoli výroku, a to vše za podmínek, že bude oprávněn bez omezení zjišťovat skutkový stav, provádět či neprovádět dokazování a činit jakékoli skutkové a právní závěry ve věci jakékoli otázky se správním řízením a vzneseným obviněním spojenou.

## **2.1. Přezkum trestání správních deliktů v České republice**

Správní soudnictví v České republice je typem následné kontroly (prvek posteriority), která nastupuje až po vyčerpání všech řádných opravných prostředků ve sféře veřejné správy (prvek subsidiarity). Tyto požadavky vyplývají z ustanovení § 5 a § 68 písm. a) SŘS, dle kterých je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná, pokud žalobce nevyužil řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Tyto požadavky byly rovněž opakovaně akcentovány NSS, který uvedl, že *"soudní přezkum správních rozhodnutí je (...) koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy."*<sup>29</sup>

Dle současné právní úpravy soud není vázán skutkovým stavem tak, jak jej správní orgán zjistil, a v rámci dokazování může důkazy zopakovat nebo i doplnit důkazy nové. Soud tak není vázán obsahem skutkového zjištění správního orgánu, ani jeho rozsahem. Při přezkumu skutkového stavu soud hodnotí, zda správní orgán zjistil skutkový stav, ať už v části či jako celku, správně a úplně. Správní soud však

---

<sup>28</sup> Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 6. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku* – v tisku.

<sup>29</sup> Srov. rozsudek NSS zde dne 12.5.2005, sp. zn. 2 Afs 98/2004.

nenahrazuje činnost správních orgánů.<sup>30</sup> Aplikace této zásady rozděluje činnost veřejné správy a správního soudnictví při rozhodování o subjektivních veřejných právech. Předně zde je veřejná správa, a teprve poté nastupuje kontrolní role správního soudnictví.

Požadavek na přezkum správních deliktů v plné jurisdikci byl (či měl být) do českého řádu transponován ustanovením § 77 odst. 2 SŘS, které stanoví, že soud nepřezkoumává jen právní posouzení věci, ale i posouzení zjištění skutkového stavu. Jedná se o zcela zásadní rozdíl oproti zrušené úpravě části páté OSŘ platné před nabytím účinnosti SŘS, kdy soud dokazování neprováděl (srov. §250i OSŘ ve znění do 31. prosince 2002).<sup>31</sup>

Správní soud je při přezkumu rozhodnutí správního orgánu omezen ustanovením §75 odst. 1 SŘS, které stanoví, že soud při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Toto ustanovení odráží kasační princip, který je pro soudní přezkum správního rozhodnutí typický (s výjimkou moderačního práva, jak bude popsáno dále v této práci) a umožňuje soudu posoudit, zda správní orgán rozhodl vadně či nikoliv. Pro soud tak není rozhodující, zda došlo ke změně právního stavu či skutkových okolností po vydání napadnutého rozhodnutí. Pojem právní stav je přitom nutné chápat nejen jako aktuální podobu právního řádu, ale i existujících právních vztahů (například vlastnických).<sup>32</sup>

V případě, že soud dojde k závěru, že provedené dokazování je neúplné a je nutné jej doplnit, musí brát zřetel na to, aby nově prováděné důkazy objasňovaly skutkový stav, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, tak jak to vyžaduje § 75 odst. 1 SŘS. Soud proto také musí při stanovení rozsahu doplnění dokazování postupovat tak, aby doplněním dokazování nenahrazoval činnost správního orgánu.<sup>33</sup> Soud vlastní dokazování hodnotí v souhrnu s důkazy provedenými ve správním řízení a při rozhodování vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

---

<sup>30</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 119.

<sup>31</sup> Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 638.

<sup>32</sup> Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 612.

<sup>33</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 120.

Podmínka, aby důkazy směřovaly ke skutkovému stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, však nevylučuje, aby byly nové důkazy provedeny až v řízení před soudem. Vyloučeno není ani navrhování nových důkazů, jak ale judikoval NSS<sup>34</sup>, je třeba vždy hledat *"rozumnou rovnováhu, zohledňující zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, a na straně druhé zamezující zjevným obstrukcím ze strany (...) subjektu, který si jejich existence v konkrétním případě mohl být dobře vědom, nicméně rozhodne se je uplatnit až v žalobním řízení z důvodu jakési procesní taktiky"*. Připustit je ale nutno vždy ty důkazy, které nemohly být navrženy již v řízení před správním orgánem, avšak za předpokladu, že budou směřovat ke skutkovému stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.<sup>35</sup>

Z výše popsané charakteristiky plné jurisdikce a dosud nastíněného režimu přezkumu trestání správních deliktů dle ŠŘS v předchozích kapitolách této práce dle názoru této práce vyplývá, že současná právní úprava kritéria rozhodování v plné jurisdikci nespĺňuje, a to navzdory přijetí nového znění části páté občanského soudního řádu a přijetí právní úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí v SRŠ.

Soudní přezkum trestání správních deliktů je zejména limitován v následujících bodech:

- Správní soud není oprávněn rozhodovat o vině a trestu;
- Meritorní rozhodnutí o trestu (v případě uplatnění moderačního práva popsaného níže v 4. kapitole této práce) je vázáno striktními procesními pravidly;<sup>36</sup>

Jak bude podrobně rozebráno dále v této práci a jak bylo uvedeno výše, správní soudy jsou rovněž omezeny i co do přezkumu skutkového a právního stavu, neboť jsou vázány jeho stavem v době správního rozhodování, zatímco požadavek plné jurisdikce určuje, že soud má přezkoumávat skutkový a právní stav v době rozhodování o přezkumu. Nutno podotknout, že české soudy jsou si dotčených omezení sice vědomy,

---

<sup>34</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. 2 Afs 35/2009.

<sup>35</sup> Jemelka, L., Podhrázský, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 638.

<sup>36</sup> Srov. MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 195, 200 a násl.; SVOBODA, P.: *Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví*. In: VOPÁLKA, V. (ed.): *Nová úprava správního soudnictví*, ASPI Publishing, Praha 2003, s. 113 a násl.; PRÁŠKOVÁ, H.: *Rozhodování o správních deliktech a plná jurisdikce správních soudů*, In: *Působnost a organizácia správneho súdnicva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 148; Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 7. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku* – v tisku.

avšak ze soudní praxe je patrná zjevná snaha tyto restriktce prolamovat a rozhodovat v duchu plné jurisdikce a spravedlnosti. Prolamováním této zásady se bude autor této práce věnovat dále v 5. kapitole této práce.

## **2.2. Přezkum trestání správních deliktů ve vybrané zahraniční právní úpravě**

Autor této práce dále stručně popisuje dva vybrané systémy správního soudnictví v Německu a Polsku, neboť se jedná o soudní systémy do značné míry odlišné od české právní úpravy a mohou tak poskytnout jisté vodítko, jakým způsobem by mohla česká právní úprava být změněna tak, aby více vyhovovala požadavku rozhodování v plné jurisdikci.

### **2.2.1. Správní soudnictví v Německu**

Přezkum správních rozhodnutí v rámci správního soudnictví je v Německu realizován prostřednictvím obecných správních soudů a zvláštních správních soudů pro určité oblasti.<sup>37</sup> Obecná soustava správních soudů je trojstupňová a tvoří ji správní soudy (celkem jich je 52), vrchní správní soudy<sup>38</sup> a Spolkový správní soud jako celostátní vrcholný správní soud.

Oproti české právní úpravě německé právo před podáním žaloby proti správnímu orgánu zná obligatorní mezistupeň řízení, tzv. řízení o odporu, které je ve vztahu ke správnímu řízení předběžné či přípravné.<sup>39</sup> Pokud neproběhne řízení o odporu, nelze se domáhat soudní ochrany správní žalobou. Správní orgán je v rámci tohoto řízení oprávněn a povinen přezkoumat zákonnost a správnost svého rozhodnutí.

Účelem této právní úpravy je určitá sebereflexe veřejné správy a odlehčení zátěže správních soudů.<sup>40</sup> Správní orgán v rámci řízení o odporu rozhodne o jeho přípustnosti a odůvodněnosti. Shledá-li, že je odpor přípustný a důvodný, odporu vyhoví a vydá nové správní rozhodnutí. Pokud správní orgán odporu nevyhoví, předloží jej nejbližšímu nadřízenému orgánu, který odpor buď zamítne, nebo mu vyhoví, správní rozhodnutí zruší a uloží správnímu orgánu rozhodnout znovu, nebo správní rozhodnutí

---

<sup>37</sup> Německá právní úprava má zřízené speciální správní soudy pro oblast finanční – Spolkový finanční dvůr a pro oblast sociální – Spolkový sociální dvůr.

<sup>38</sup> Vrchní správní soudy jsou současně zemskými soudy.

<sup>39</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 203.

<sup>40</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 204.

zruší a sám rozhodne novým rozhodnutím. Není-li stěžovatel s výsledkem řízení o odporu spokojen, je oprávněn se obrátit žalobou na správní soud. V rámci žaloby lze napadnout původní správní rozhodnutí či kterékoli rozhodnutí v rámci řízení o odporu či na něj navazující.

V řízení před správními soudy se uplatňuje zásada dispoziční, zásada vyšetřovací a omezená zásada materiální pravdy.<sup>41</sup> V rámci dokazování soud zjišťuje skutkový stav z úřední povinnosti (*ex officio*) a není povinností účastníků navrhnout důkazy. Následně správní soud rozhodne na základě volného hodnocení důkazů s tím, že hodnotí pouze ty důkazy, ke kterým se mohli účastníci řízení vyjádřit. V rámci rozhodnutí správní soud nevydá vlastní rozhodnutí, ale v případě vady správního rozhodnutí jej zruší a věc vrátí správnímu orgánu. Německá právní úprava na rozdíl od české právní úpravy nezná institut moderace trestu správním soudem.

Zatímco české správní soudnictví je v zásadě jednoinstanční (bránit rozhodnutí správního soudu se lze jen mimořádnými opravnými prostředky, které zásadně nemají odkladný účinek), německá právní úprava umožňuje podání hned tří řádných opravných prostředků, a to odvolání, revize a stížnost. Základem přípustnosti opravného prostředku je újma způsobená rozhodnutím správního soudu.<sup>42</sup> Odvolání je stručně řečeno opravným prostředkem, který lze podat jen z taxativně vymezených důvodů a směřuje proti meritornímu rozhodnutí ve věci. Revize je opravným prostředkem proti rozsudku vrchních správních soudů, a to opět jen ze zákonem vymezených důvodů. Stížnost pak směřuje proti rozhodnutím obecných správních soudů, která nejsou meritorní.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že německá právní úprava se do značné míry liší od české právní úpravy, neboť stojí na zásadě vyšetřovací, je dvojinstanční a obsahuje "mezistupňové" řízení.

Z pohledu autora této práce v kontextu požadavku plné jurisdikce se německá právní úprava jeví jako více efektivní a více vyhovující požadavku plné jurisdikce. Zejména stojí za vyzdvihnutí procesní prvek řízení o odporu (a jeho formální pojetí), které může do značné míry redukovat počet zbytečných správních žalob a dává veřejné správě možnost sebereflexe. Rovněž se jeví jako velmi žádoucí a vyhovující aplikace

---

<sup>41</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer, 2010, str. 209.

<sup>42</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer, 2010, str. 214.

zásady vyšetřovací v řízení před správním soudem, neboť povinnost soudu samostatně zjistit skutkový stav bez ohledu na návrhy účastníků řízení nepochybně snižuje riziko nesprávného zjištění skutkového stavu, a tedy i spíše garantuje rozhodnutí soudu na základě materiální pravdy. Naopak je nutné německé právní úpravě vytknout zbytečné limity v rozhodování správních orgánů, neboť německé správní soudy nemají na rozdíl od české právní úpravy možnost aplikace moderačního práva ve věci přezkumu správních deliktů.

### 2.2.2. Správní soudnictví v Polsku

Současná právní úprava správního soudnictví v Polsku byla přijata v roce 2002. V tomto kontextu je vhodné si všimnout, že byla přijata zhruba ve stejném období jako současný SŘS. Správní soudnictví v Polsku stojí na dvojinstanční soustavě rozhodování. V prvním stupni rozhoduje celkem šestnáct správních soudů vojvodství – *Wojewódzkie Sady Administracyjne*,<sup>43</sup> následně rozhoduje Nejvyšší správní soud – *Naczelny Sad Administracyjny*.

V Polské právní úpravě stejně jako v české rovněž platí subsidiarita soudního přezkumu správních rozhodnutí, neboť se jej lze domáhat, jen pokud byly vyčerpány prostředky nápravy v rámci správního řízení. Řízení před správním soudem stojí na kasačním principu a správní soud je oprávněn zkoumat toliko legalitu – zákonnost správního rozhodnutí.<sup>44</sup> Správní soud je oprávněn správní rozhodnutí zrušit, prohlásit jej za neplatné (jedná-li se o zákonem vyjmenované důvody), či jej prohlásit za nezákonné, aniž by jej zrušil (jedná-li se o případy, kdy zákon neumožňuje správní rozhodnutí zrušit).<sup>45</sup> Kromě zákonnosti správní soudy dále mohou zkoumat správní uvážení správního orgánu, avšak rovněž pouze v mantinelech jeho zákonnosti, tedy zda bylo učiněno v zákonem stanovených mezích.

Polská právní úprava na rozdíl od české a německé nezná více druhů správních žalob, kterými lze zasahovat do činnosti správních orgánů. Na druhou stranu polská úprava stanoví požadavek podání správní žaloby prostřednictvím správního orgánu, který napadené správní rozhodnutí vydal. Touto povinností stát poměrně efektivně odstraňuje problém s nesprávně zvolenou příslušností ze strany žalobce, neboť na

<sup>43</sup> Správní soudy vojvodství byly zřízeny rozhodnutím prezidenta Polské republiky dne 25. 4. 2003.

<sup>44</sup> Srov. čl. 1 odst. 2 zákona o organizaci správních soudů.

<sup>45</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 125.

příslušný soud žalobu posílá přímo správní orgán, a to včetně celého spisového materiálu.<sup>46</sup>

Polská právní úprava rovněž aplikuje tzv. zjednodušené řízení pro přezkum jednoduchých věcí, které může správní soud rozhodnout v neveřejném řízení před samosoudcem – typicky se jedná o případy, kdy je ze správní žaloby zřejmé zjevné porušení práva. S ohledem na aplikaci kasačního principu správní soud rozhoduje toliko na základě skutkového stavu zjištěného správním orgánem. Doplňit dokazování může jen výjimečně v případě, že *"je to potřebné k vyjasnění vážných pochybností a pokud to nadměrně neprodlouží řízení."*<sup>47</sup> Správní soud se žalobou zabývá jen z pohledu žalobou vymezeného rozsahu, avšak současně není omezen žalobními námitkami, žalobními návrhy a uplatňovaným právním stavem, avšak současně platí, že nemůže rozhodnout *ultra petitem*.

Z výše uvedeného vyplývá, že správní soud není nikdy oprávněn meritorně rozhodnout, neboť rozhodnutí ve věci přísluší zásadně správnímu orgánu. Polská právní úprava současně aplikuje určitou zvláštnost co do odůvodnění rozhodnutí o přezkumu správního rozhodnutí. V případě, že je žalobě vyhověno a správní rozhodnutí soud zruší, je správní soud povinen své rozhodnutí řádně odůvodnit. Pokud však je žaloba neúspěšná a je zamítnuta, správní soud rozhodnutí odůvodní pouze na žádost žalobce. Jinými slovy pokud správní soud rozhodne, že k porušení práv žalobce nedošlo a správní rozhodnutí je zákonné, své rozhodnutí není *ex lege* povinen odůvodnit, zatímco pokud je správní žaloba důvodná, správní soud je své rozhodnutí povinen odůvodnit. Aplikace tohoto principu je minimálně sporná, neboť do určité míry zvýhodňuje státní moc – správní orgány proti soukromoprávním subjektům jako stěžovatelům / žalobcům.<sup>48</sup>

Proti rozhodnutí správního soudu se lze bránit dvěma opravnými prostředky: kasační stížností proti meritorním rozhodnutím a stížností proti nemeritorním rozhodnutím, u kterých to zákon připouští. Kasační stížnost je zásadně přípustná v případě, že napadané rozhodnutí porušuje předpisy hmotného práva, jeho chybným

---

<sup>46</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 130.

<sup>47</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 132.

<sup>48</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 134.

výkladem či aplikací, či v případě porušení procesních předpisů, mohlo-li toto porušení mít vliv na rozhodnutí. Rovněž je vhodné zmínit, že v řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení žalobce advokátem.<sup>49</sup>

Nejvyšší správní soud je oprávněn rozhodnout o kasační stížnosti třemi způsoby: i) kasační stížnost zamítne, v případě, že je nedůvodná, ii) rozhodnutí zruší a vrátí věc k novému rozhodnutí správnímu soudu – ten nově rozhodne v jiném složení a je vázán názorem Nejvyššího správního soudu, či iii) v případě, že správní rozsudek není zatížen procesními chybami, ale je pouze vadný z pohledu aplikace hmotného práva, je Nejvyšší správní soud oprávněn správní rozsudek zrušit a sám rozhodnout ve věci.<sup>50</sup> Třetí možnost představuje určitou výjimku z kasačního principu správního soudnictví v Polsku, neboť umožňuje kasačnímu soudu samostatně rozhodnout.

Z výše uvedeného vyplývá, že Polská právní úprava správního soudnictví je značně propracovaná, avšak současně poměrně rigidní a nelze jednoznačně konstatovat, že by splňovala požadavky na soudní přezkum správních deliktů v plné jurisdikci.

Dle názoru autora této práce s požadavkem plné jurisdikce není kompatibilní zejména skutečnost, že správní soudy rozhodnutí na principu kasace, zkoumají pouze zákonnost správního rozhodnutí, a to vše dle skutkového stavu zjištěného správním orgánem. Z pohledu efektivity přezkumu správních rozhodnutí pak ale nepochybně lze hodnotit kladně zapojení správních orgánů do procesu soudního přezkumu skrze podávání žalob prostřednictvím dotčeného správního orgánu. Užitím tohoto systému může být do značné míry limitován počet nápadů, které skutečně dojdou až ke správním soudům, a pokud k nim přece jen doputují, věc dostane již věcně a místně příslušný správní soud, a to včetně kompletního správního spisu.

### **2.3. Plná jurisdikce a úvahy *de lege ferenda***

Zkoumáním české právní úpravy a srovnáním dvou vybraných právních systémů popsaných výše autor této práce došel k závěru, že splnění požadavku rozhodování v plné jurisdikci je značně složité a za současné právní praxe států Evropy takřka nemožné až utopické. Autor této práce je přesvědčen, že současná česká právní úprava

---

<sup>49</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 135.

<sup>50</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 137.



spíše neodpovídá požadavku rozhodování v plné jurisdikci, neboť trpí nedostatky, které byly popsány výše. Je však otázkou, nakolik je aplikace plné jurisdikce v plném rozsahu ve správním soudnictví žádoucí.

Cílem zavedení požadavku rozhodování v plné jurisdikci zcela nepochybně je zajištění spravedlivého procesu pro jednotlivce a zajištění spravedlivého a zákonného rozhodování o správních deliktech. Ohledně správního deliktu v tomto kontextu ovšem je nutné si uvědomit, že správním deliktem je společensky nevhodné chování, které je natolik závažné, aby bylo nutné jej adekvátně sankcionovat, avšak současně se jedná o chování, které svou společenskou škodlivostí nedosahuje intenzity trestného činu.

Z logiky věci by tak řízení o trestání správních deliktů mělo být jednodušší, rychlejší a efektivnější než rozhodování ve věcech trestných činů. Rovněž lze stanovit nižší nároky na osoby, které budou o správních deliktech a trestech za ně rozhodovat, neboť co do právní klasifikace správních deliktů a posouzení, zda byly či nebyly spáchány, se jedná o problematiku mnohem jednodušší a není nutné, aby o nich rozhodovaly osoby s právní a morální kvalifikací a zkušenostmi soudce.

Na druhou stranu platí, že některé správní delikty jsou mnohdy natolik specifické, že naopak obecná odbornost soudce by nemusela na řádné posouzení věci stačit, a je mnohem efektivnější, aby v těchto konkrétních věcech rozhodovala osoba znalá dotčeného oboru, tedy osoba pracující pro správní orgán, který se touto problematikou zabývá a ideálně vykonává v této oblasti státní dozor.

V tomto kontextu se autor této práce zamýšlí nad tím, že jedním z požadavků plné jurisdikce je možnost správního soudu vydat meritorní rozhodnutí ohledně jakéhokoli napadaného výroku správního orgánu – jak o vině, tak o trestu - a tedy fakticky nahradit rozhodnutí správního orgánu.

V důsledku plné aplikace této pravomoci soudu by fakticky mohlo docházet k přenesení rozhodování o správních deliktech na soudy, a to poté, co nejprve proběhne časově náročné rozhodování na úrovni správního orgánu – mohlo by se tak jednat o nežádoucí a neefektivní přechod rozhodování o správních deliktech na soudy. Dle autora této práce je nepochybně na místě, aby správní soud přezkoumával zákonnost a správnost rozhodnutí správního orgánu a v případě potřeby, aby měl i možnost rozhodnout o vině a trestu, avšak systém a faktická aplikace této pravomoci by měly být nastaveny tak, aby vydání meritorního rozhodnutí o vině a trestu zůstalo primárně na

správním orgánu a aby správní soud k němu přistupoval spíše výjimečně. Jinými slovy je žádoucí, aby správní soud tuto pravomoc měl, avšak její faktické využití by se nemělo stát běžnou praxí.

S otázkou přenesení rozhodování na soud rovněž souvisí i zamyšlení se nad otázkou, zda by měl správní soud za účelem splnění požadavků rozhodování v plné jurisdikci mít i pravomoc / povinnost doplnit dokazování či provést nové bez omezení. Dle názoru autora této práce je i zde nepochybně vhodné a žádoucí, aby soud měl možnost dokazování v případě potřeby doplnit, avšak toto oprávnění by nemělo představovat povinnost soudu a běžnou praxi. Pokud má rozhodování o správních deliktech spočívat na správním orgánu, je vhodné, aby správní soud spíše posoudil provedené dokazování, zjistil, že bylo provedeno zcela nedostatečně a rozhodnutí zrušil a věc vrátil zpět správnímu orgánu k došetření a novému rozhodnutí. Pokud tak však správní soud učiní, měl by současně svědomitě odůvodnit, proč je dokazování vadné a jak je potřeba jej doplnit. Metaforicky řečeno by tak správní soud jakožto stavební dozor měl dozorovat proces a správnost procesu hypotetické důkazní stavby, avšak prostřednictvím svého dělníka - správního orgánu - sám by si ruče ideálně špinit neměl.<sup>51</sup>

Lze tedy uzavřít, že aplikace rozhodování v plné jurisdikci v rámci soudního přezkumu správních deliktů je sice žádoucí pro zajištění spravedlivého procesu, avšak současně je vhodné nastavit určité hranice faktické aplikace této zásady. Úvahami, zda je potřeba českou právní úpravu zcela změnit či jen doplnit a jak, se bude autor této práce zabývat dále.

---

<sup>51</sup> Touto problematikou se autor této práce zabývá v kapitole 3.4. této práce.

### 3. Vybraná specifika řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věcech trestání správních deliktů

#### 3.1. Účastníci řízení

##### 3.1.1. Aktivní legitimace

Základem každé žaloby na přezkum správního deliktu je ustanovení § 65 odst. 1 SŘS, které stanoví, že *"kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak"* a ustanovení odst. 2 téhož paragrafu, které stanoví, že *"žalobu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí."* Díkce dotčeného ustanovení sice směřuje na jakékoli správní rozhodnutí, kterým došlo ke zkrácení práv stěžovatele, avšak z podstaty věci se jedná o právní základ pro každou žalobu proti rozhodnutí o správním deliktu, neboť každé správní rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt pojmově představuje právě rozhodnutí, kterým dochází ke zkrácování práv pachatele.

V optice přezkumu správního trestání soudem z jazykového výkladu dotčeného ustanovení a z konstantní judikatury obecných správních soudů a NSS vyplývá,<sup>52</sup> že procesní (nikoli věcná) legitimace k podání žaloby je založena samotným tvrzením žalobce o tom, že došlo ke zkrácení jeho práv prostřednictvím správního rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt. NSS dále uvedl, že *"aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo."*

---

<sup>52</sup> Srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005, ve kterém NSS uvedl, že: *"Žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zakládá tvrzením (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Soud proto chybuje, pokud odmítne žalobu pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a odůvodní to tím, že rozhodnutí vydané ve prospěch žalobce (zde rozhodnutí o částečném zastavení exekučního řízení) nepřivodilo žalobci zkrácení na právech; takový závěr je totiž závěrem o věcné legitimaci, nikoli o legitimaci procesní, a může být vysloven toliko po meritorním projednání věci."*

V reakci na výhrady ÚS uvedené v nálezu, kterým ÚS zrušil právní úpravu správního soudnictví účinnou do 31. 12. 2002 (viz 1. kapitola výše), byla odstraněna vazba žalobní legitimace na účastenství ve správním řízení, ve kterém bylo napadané správní rozhodnutí vydáno. Není tedy rozhodné, zda ten, kdo se na soud obrací, byl nebo nebyl účastníkem řízení, případně zda jej správní orgán za účastníka považoval.<sup>53</sup>

Z výše uvedeného lze uzavřít, že současná právní úprava a limity aktivní legitimace potenciálních žalobců je poměrně široká a vždy se posuzuje *ad hoc*. V kontextu přezkumu rozhodnutí o správních deliktech je tedy otázkou, jaké subjekty jsou oprávněny napadnout správní žalobou rozhodnutí o správních deliktech. Z dikce § 65 odst. 1 SŘS je nepochybné, že aktivní legitimaci k podání žaloby bude mít vždy pachatel správního deliktu, neboť právě jeho práv a povinností se rozhodnutí o správním deliktu bezprostředně týká. Dle ustanovení § 65 odst. 2 SŘS však lze uvažovat i o podání žaloby ze strany ostatních subjektů, kteří byli účastníky původního správního řízení, například poškozeného.

V rámci přezkumu rozhodnutí o správních deliktech bylo však NSS judikováno,<sup>54</sup> že žaloba poškozeného proti rozhodnutí o správním deliktu je přípustná co do výroku o náhradě škody. Současně však NSS striktně konstatoval, že žalobu poškozeného proti správnímu rozhodnutí v řízení o přestupku je krajský soud povinen odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS v části, kterou napadá výrok týkající se viny či sankce (příčemž výrokem týkajícím se viny je i výrok o zastavení řízení o přestupku), neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Své rozhodnutí NSS odůvodnil konstatováním, že *"Právní sféra poškozeného je tímto správním rozhodnutím dotčena toliko stran přiznání či nepřiznání nároku na náhradu škody, příp. stran rozsahu tohoto nároku, nikoli však v tom ohledu, zda vstupní podmínka případného přiznání nároku, tedy posouzení viny obviněného z přestupku, byla či nebyla správně posouzena. Poškozený proto může podat žalobu toliko proti výroku správního orgánu o náhradě škody, nikoli proti výroku týkajícímu se posuzování viny obviněného z přestupku či sankce za přestupek uložené."*

---

<sup>53</sup> Srov. důvodová zpráva k SŘS, § 64 – 78.

<sup>54</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006.

### 3.1.2. Zvláštní aktivní legitimace k ochraně veřejného zájmu

Ustanovení § 66 odst. 1 až 4 SŘS zavádí zvláštní procesní legitimaci konkrétních subjektů v oblasti ochrany veřejného zájmu. Z ustanovení odst. 1 a 4 vyplývá, že k podání žaloby je oprávněn správní orgán, o němž to zákon stanoví, a také ten, komu toto oprávnění svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouvy. Autorovi této práce není známo, že v současné právní úpravě takové subjekty existovaly.<sup>55</sup>

Dle odstavce 2 téhož ustanovení je k podání správní žaloby oprávněn nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání *shledá* závažný veřejný zájem. Dle odst. 3 pak je k podání žaloby oprávněn veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání *prokáže* závažný veřejný zájem. Nastavení práv obou výše uvedených subjektů je poněkud zvláštní, neboť zatímco nejvyššímu státnímu zástupci postačuje, aby tvrdil, že shledal závažný veřejný zájem, veřejný ochránce práv je tento zájem povinen v řízení prokázat.<sup>56</sup>

V rámci přezkumu rozhodnutí o správních deliktech lze poukázat na několik řízení, ve kterých byla správní žaloba podána ze strany výše uvedených subjektů. Například ve věci sp. zn. 9 As 181/2016 NSS rozhodoval o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze, který byl vydán na základě žaloby nejvyššího státního zástupce.<sup>57</sup> V žalobě se nejvyšší státní zástupce domáhal zrušení rozhodnutí o přestupku a sankci za řízení pod vlivem alkoholu. Nejvyšší státní zástupce napadl celé řízení, neboť dle jeho soudu se nejednalo o přestupek, ale již o trestný čin, a věci se měly zabývat orgány činné v trestném řízení. Žaloba byla úspěšná a rozhodnutí správního orgánu bylo zrušeno. Skutečnost, že ve věci rozhodoval správní orgán, přestože se jednalo o věci, která spadala do oblasti trestního práva, tak představuje závažný právní zájem pro podání žaloby proti rozhodnutí o správním deliktu ze strany nejvyššího státního zástupce.

Dále lze poukázat na několik žalob nejvyššího státního zástupce<sup>58</sup> ve věcech dopravních přestupků nepovoleného překročení povolené rychlosti. V rámci řízení o přestupcích byla ve všech případech pachatelům odebrána řidičská oprávnění na řízení

<sup>55</sup> Srov. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2016, § 66.

<sup>56</sup> Srov. nález US ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

<sup>57</sup> Kasační stížnost byla zamítnuta a nejvyšší státní zástupce byl ve věci úspěšný.

<sup>58</sup> Srov. například žaloby nejvyššího státního zástupce vedené pod sp. zn. 1 NZC 501/2008, 1 NZC 503/2008, 1 NZC 505/2008 či 1 NZC 506/2008.

motocyklu, a to přesto, že přestupek byl spáchán automobilem. Žaloby byly podány za účelem odstranění nesprávné právní praxe správních orgánů, neboť pachatelům měla být odebrána řidičská oprávnění k řízení automobilů. Nutno podotknout, že žaloby nejvyššího státního zástupce byly úspěšné a dotčená rozhodnutí byla zrušena.<sup>59</sup> Z uvedeného lze uzavřít, že obecná rozhodovací praxe správních orgánů, která je vadná a je nutné ji změnit, představuje závažný právní zájem k podání žaloby ze strany nejvyššího státního zástupce.

### 3.1.3. Pasivní legitimace

Ustanovení § 69 SŘS vyplývá, že žalovaným "*je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.*" Nutno podotknout, že dotčené ustanovení je nadepsáno poněkud nešťastně "*účastníci řízení,*" přestože pojednává pouze o žalovaném.

Určitým specifíkem žaloby dle ustanovení § 65 odst. 1 SŘS je skutečnost, že v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí je žalovaný určen kogentně přímo dikcí zákona (například na rozdíl od žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 an. SŘS).<sup>60</sup> Pokud tak žalobce v žalobě vadně označí osobu žalovaného, nemá tato skutečnost žádné procesní důsledky a správní soud bude v řízení pokračovat se žalovaným dle zákona.<sup>61</sup>

S uvedeným souvisí otázka, který subjekt je správním orgánem majícím pasivní legitimaci. Správní orgán je definován v ustanovení § 1 odst. 1 SŘ jako "*orgán moci výkonné, orgán územních samosprávných celků a jiný orgán, právnická a fyzická osoba, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.*" Z odborné literatury<sup>62</sup> a judikatury<sup>63</sup> NSS vyplývá, že v případě napadení řízení a rozhodování o rozkladu není správním orgánem ministr či vedoucí ústředního správního orgánu, ale přímo ústřední

---

<sup>59</sup> Srov. rozsudek KS v Praze ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. 44 Ca 30/2008 či rozsudek KS v Praze ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 44 Ca 38/2008.

<sup>60</sup> Srov. Rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. 5 As 154/2015, ve kterém NSS konstatoval, že: "*Označení žalovaného v žalobě na ochranu proti nečinnosti je v dispozici žalobce, přičemž soud je tímto označením vázán. Soud např. nezkoumá, zda pravomoc vydat rozhodnutí dle zákona o svobodném přístupu k informacím má jiný správní orgán.*"

<sup>61</sup> Srov. například usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003.

<sup>62</sup> Srov. Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek: *Soudní řád správní*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2016, § 69.

<sup>63</sup> Srov. například rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2006, sp. zn. 4 As 57/2005, a ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 6 A 11/2002.

správní orgán sám, neboť ministr či vedoucí správního orgánu není samostatným správním orgánem, nýbrž pouze funkční složkou dotčeného ústředního správního orgánu.

Z oblasti přezkumu správních deliktů je vhodné poukázat na rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. 1 As 66/2013, ve kterém NSS uvedl, že v řízeních o žalobě proti rozhodnutí o uložení blokové pokuty dle zákona o provozu na pozemních komunikacích<sup>64</sup> je pasivně legitimované krajské ředitelství Policie České republiky. NSS konstatoval, že dílčí obvodní ředitelství Policie České republiky jsou pouze vnitřními organizačními jednotkami konkrétních krajských ředitelství Policie České republiky, které sice mohou mít konkrétní povinnosti a vykonávat konkrétní činnosti, avšak navenek je nutné, aby za Policii České republiky jednalo příslušné krajské ředitelství, které je organizačním útvarem dle zákona o Policii České republiky.<sup>65</sup>

### **3.2. Rozsah přezkumu rozhodnutí o správním deliktu**

Ustanovení § 71 odst. 1 písm. a) až f) SŘS stanoví obecné obligatorní náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, které se uplatní i v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci soudního přezkumu správních deliktů. V bodě d) téhož ustanovení SŘS stanoví, že žaloba musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ustanovení odst. 2 pak stanoví, že *"žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby."*

Uvedené ustanovení představuje základní povinnosti a limity dispozičních práv žalobce v rámci soudního řízení o přezkumu správního deliktu a zavádí koncentrační lhůtu, co se týká žalobních tvrzení. Smyslem koncentrace řízení je zajistit hospodárný průběh celého soudního řízení, tedy vyhovět požadavku projednat věc rychle a účinně. Z tohoto pohledu by totiž nebylo hospodárné, aby se soud začal zabývat žalobními

---

<sup>64</sup> Viz zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

<sup>65</sup> Viz zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

body/ tvrzeními, jak je žalobce uvedl v žalobě, a následně aby je žalobce dále a dále doplňoval dle vývoje řízení.<sup>66</sup>

Žalobce tak má povinnost uvést všechny žalobní body/ tvrzení, ze kterých dovozuje vady napadaného správního rozhodnutí, a to nejpozději do uplynutí prekluzivní lhůty k podání žaloby dle ustanovení § 72 SŘS. V tomto kontextu je nutné podotknout, že uvedená koncentrační lhůta se vztahuje toliko na žalobní body/ tvrzení, nikoli na důkazní návrhy, které může žalobce činit kdykoli (avšak za předpokladu, že se vztahují k některému z uvedených žalobních bodů).<sup>67</sup> Neobsahuje-li žaloba žalobní body a žalobce tyto žalobní body nedoplní ve lhůtě, je správní soud povinen žalobu odmítnout.<sup>68</sup>

Tato zákonná kasační doktrína však byla ze strany NSS a ÚS v řízeních o přezkumu správního rozhodování o správních deliktech v minulosti několikrát prolomena. V nálezu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15 ÚS konstatoval, že *"V podmínkách právního státu je nepřipustné, aby v důsledku uplatnění těchto zásad [dispozitivnosti a koncentrace] docházelo k zásahu do základních práv a svobod účastníků řízení či k podstatnému rozporu s principy spravedlnosti a spravedlivého rozhodování."*

NSS v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39 rozhodoval ve věci soudního přezkumu správního rozhodnutí o uložení trestu za přestupek. V rámci tohoto řízení NSS zjistil, že pachateli zanikla odpovědnost za přestupek uplynutím prekluzivní lhůty k projednání přestupku dle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990, o přestupcích.<sup>69</sup> Tato skutečnost však nebyla žalobcem v řízení namítnuta – nebyla uvedena jako jeden z žalobních bodů. NSS došel k závěru, že *"jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti."* NSS tak zohlednil i žalobní bod, který nebyl uveden v žalobě.

---

<sup>66</sup> Dvořák J.: *Některé výkladové problémy týkající se koncentrační zásady a žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví*. Právní rozhledy 12/2003, str. 594 an.

<sup>67</sup> Např. v rozsudku ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 4 Azs 176/2006 NSS konstatoval, že *"navrhování důkazů, které mají podpořit tvrzení uvedená v žalobě, popřípadě v jejím včasném rozšíření, nelze považovat za rozšíření žaloby, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 věta třetí SŘS."*

<sup>68</sup> Srov. například rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 7 Afs 167/2004 či rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 3 Ads 94/2006.

<sup>69</sup> Ve znění účinném do 30. 5. 2017.



NSS se dále v rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 9 As 6/2007-65 zabýval přezkumem soudního rozhodnutí, kterým byla žalobce uložena pokuta za užívání nemovitosti v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. I zde došel k závěru, že soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu sice vázán vymezením žalobních bodů, avšak z úřední povinnosti přihlédne k vadám řízení uvedeným v § 76 odst. 1 písm. c) SŘS, které - byť nenamítány – mohly-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a to za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a jejich existence současně brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

V neposlední řadě je nutné rovněž zmínit nález ÚS ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, ve kterém se ÚS sice nezabýval rozhodnutími o správních deliktech, avšak závěry v něm uvedené mají zásadní dopad i do řízení o soudním přezkumu správních deliktů. ÚS v dotčeném nálezu konstatoval, že *"též v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou absolutní neplatnost smlouvy nebo prekluze, a to i v případě, že je žalobce nevytkl v žalobním bodu vůbec, nebo tak učinil až po lhůtě pro podání žaloby."*

Shrne-li autor této práce výše uvedené, je zjevné, že i navzdory zákonné koncentraci řízení se v rámci základních pravidel správního řízení soudního pomalu ale jistě reflektují pravidla přezkumu správních rozhodnutí v plné jurisdikci a dosavadní meze soudního přezkumu se pomalu smazávají.

### **3.3. Dokazování**

Základem pro rozsah dokazování správním soudem v rámci přezkumu rozhodování o správních deliktech je ustanovení § 55 a § 77 SŘS. Dokazování se zásadně provádí při jednání a v jeho rámci *"může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného."*<sup>70</sup> Současně však platí zásada, že správní soud nenahrazuje dokazování správního orgánu, neboť řádné zjištění skutkového stavu a

---

<sup>70</sup> Srov. ustanovení § 77 SŘS.

dokazování je hlavní povinností správního orgánu v rámci šetření o správním deliktu, a tedy dokazování ze strany správního soudu má funkci spíše doplňkovou.<sup>71</sup>

V rámci přezkumu rozhodování o správních deliktech se tak proti sobě staví dvě základní zásady soudního řízení správního, a to zásada plné jurisdikce<sup>72</sup> a výše uvedená zásada, že správní soud nemá nahrazovat dokazování ze strany správního orgánu.

Poněkud neurčitě se vyjádřil NSS ve věci sp. zn. 5 Afs 147/2004, když konstatoval, že *"ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámeček zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zvažuje rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu."*

S uvedenou problematikou dokazování ve věcech přezkum správního rozhodování o správních deliktech souvisí otázka, kam může správní soud v rámci dokazování zajít v případě, že žalobce uvede nové skutkové okolnosti (až) v rámci správní žaloby. Do kolize se zde navíc dostává zásada plné jurisdikce a zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (zákony jsou psány pro bdělé).

Například ve věci sp. zn. 1 As 148/2011 NSS uvedl, že *"při přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je třeba nalézat rozumnou rovnováhu, zohledňující jednak zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, a zamezující zjevným obstrukcím účastníka řízení na straně druhé. V souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou vigilantibus iura scripta sunt (zákony jsou psány pro bdělé) tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé teprve v řízení před správními soudy."*

Zcela odlišný přístup zvolil NSS ve věci sp. zn. 7 Afs 103/2009 a uvedl, že *"žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl."*

Z uvedeného vyplývá, že judikatura NSS byla v minulosti v tomto duchu značně nejednotná. Určité rozhršení přineslo až relativně nedávné usnesení rozšířeného senátu

<sup>71</sup> Mates, P.: *Dokazování před správními soudy*, Bulletin advokacie 1-2/2012, str. 31.

<sup>72</sup> Srov. 2. kapitulu této práce.

NSS ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, v němž se NSS pokusil dát odpověď na řešení výše popsané problematiky a učinil následující závěry:

- i) Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné.
- ii) Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, učinit mohl v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je dle § 75 odst. 2 SŘS povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými, a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné (§ 52 odst. 1 SŘS).
- iii) V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 SŘS, je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku.

Z výše uvedeného usnesení lze shrnout, že NSS takřikajíc "*šalamounsky*" sjednotil své dosavadní závěry a aplikaci výše popsaných zásad správního soudnictví, neboť v zásadě uvedl, že správní soud je dle ustanovení § 75 odst. 1 SŘS povinen zjišťovat materiální pravdu a vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Správní soud má vycházet z objektivních skutečností / skutkového stavu (a zjišťovat jej) bez ohledu na to, zda tyto okolnosti byly či nebyly tvrzeny již v předchozích řízeních. Správní soud má současně přezkoumat, zdali jej i správní orgán objektivně zjistil.

Závěry NSS ve výše uvedeném usnesení rovněž úzce souvisí s aplikací zásad plné jurisdikce a zásady, že správní soud nesmí nahrazovat dokazovací činnost správního orgánu. NSS v usnesení uvedl, že "*pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly [neprovedli řádné dokazování, jak bylo popsáno výše], bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. [...] Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.*"

NSS se v usnesení dále zabýval rozsahem dokazování ze strany správního soudu právě v kontextu aplikace zásady plné jurisdikce a konstatoval, že požadavkem rozhodování v plné jurisdikci je, že *"soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám."* NSS současně uzavřel a zdůraznil, že není cílem správního soudu nahrazovat činnost správního orgánu a že dokazovací činnost správního soudu musí být vždy činností doplňkovou, nikoli hlavní. Posouzení správního soudu, zda a do jaké míry má provádět dokazování, je vždy nutné činit v kontextu posouzení důvodnosti podané žaloby a uplatněných žalobních námitek.

Z uvedeného autor této práce dovozuje, že hranice mezi povinnostmi soudů provést a doplnit dokazování a povinností věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení a dokazování je značně tenká, neurčitá a bude vždy věcí individuálního zkoumání *ad hoc* případu.

Závěrem lze poukázat na skutečnost, že NSS ve svém sjednocujícím stanovisku popsaném právě ve výše uvedeném usnesení dal spíše přednost zásadě rozhodování v plné jurisdikci, a tedy i extenzivnímu výkladu pravomocí správního soudu při přezkumu rozhodnutí o správních deliktech.

## 4. Soudní rozhodování ve věcech přezkumu trestání správních deliktů

### 4.1. Rozšiřování soudní ochrany a pojem správního deliktu

V novodobé české historii je patrný trend rozšiřování rozsahu oprávnění soudů přezkoumat rozhodnutí správních orgánů ve věcech přezkumu trestání za správní delikty. K tomuto rozšiřování docházelo ještě před nabytím účinnosti SŘS, kdy ÚS postupně zrušil některá zákonná ustanovení, která byla v rozporu se základními principy v oblasti přezkumu správního trestání a v zásadě soudní přezkum správního trestání vylučovala.

Jako příklad lze uvést nález pléna ÚS ze dne 23. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, kterým ÚS zrušil ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) OSŘ, dle kterého soudy nepřezkoumávaly rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. ÚS v odůvodnění dotčeného nálezu konstatoval, že ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. (ve znění účinném do 23. 11. 1999) nezaručuje právo na spravedlivý proces, neboť je jím odňato právo nechat přezkoumat rozhodnutí orgánu veřejné správy nezávislým a nestranným soudem.

Dále ÚS nálezem pléna ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 zrušil ustanovení § 83 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona (dále jen "PřesZ"),<sup>73</sup> který stanovil, že *"soud nepřezkoumává rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti; to neplatí, bylo-li vysloveno propadnutí věci nebo zabrání věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2000 Kč."* I v tomto nálezu ÚS konstatoval, že *"navrhovatel byl ustanovením § 83 odst. 1 zákona přesZ zbaven práva na projednání jeho záležitosti nezávislým a nestranným soudem."*

Již za účinnosti SŘS pak ÚS nálezem pléna ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08 zrušil ustanovení § 76 odst. 6 zák. č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, které stanovilo, že *"nestanoví-li tento zákon jinak, nepodléhají rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudu."* kterého soudy nepřezkoumávaly rozhodnutí o disciplinárních trestech, pokud zákon nestanovil jinak.<sup>74</sup> V dotčeném nálezu ÚS konstatoval, že *"neústavnost ustanovení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. se projevuje především v tom, že na jeho základě jsou rozhodnutí, vydaná v kázeňském*

<sup>73</sup> Zrušen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a to ke dni 1.7.2017.

<sup>74</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 110.

*řízení, paušálně vyloučena ze soudního přezkumu, s jedinou výjimkou, týkající se majetku."*

K dalšímu rozšiřování soudní ochrany proti rozhodnutím o uložení trestu za správní delikt pak docházelo na základě další soudní praxe ESLP a NSS v rámci aplikace čl. 6 odst. 1 EÚLP a rozšiřování pojmu trestního obvinění.

Rozšiřování soudní ochrany proti rozhodnutím o uložení trestu za správní delikt proto nesouviselo ani tak s příslušností soudů k přezkumu rozhodnutí správních orgánů jako takovou, neboť SŘS zajišťuje ochranu soudního přezkumu proti všem rozhodnutím veřejně správy, ale týkalo se rozsahu ochrany z pohledu aplikace norem trestního práva.

Jak již bylo uvedeno výše, na veškerá řízení, která splní kritéria Engelova testu, je třeba nahlížet jako na trestní obvinění v optice čl. 6 odst. 1 EÚLP, a je třeba v řízení aplikovat ochranu pachatele prostřednictvím institutů trestního práva.

Rozsah klasifikace pojmu trestního obvinění se v českém právním řádu vyvíjel a především vlivem judikatury došlo k jeho postupnému rozšiřování. Ačkoliv tedy soud posuzuje každý případ individuálně a Engelův test aplikuje *ad hoc* ke konkrétnímu řízení, judikatura se v průběhu let ustálila na širokém výkladu trestního obvinění, pod něž spadá řízení o prakticky veškerých sankcích ukládaných správními orgány fyzickým osobám za přestupek, jiný správní delikt, disciplinární nebo kárný delikt. Zatímco v původním rozsudku ESLP Engel proti Nizozemí<sup>75</sup> testem prošel trest omezující osobní svobodu, v české judikatuře se pojem trestní obvinění vztahuje i na řízení, kde je sankcí pokuta nebo zákaz činnosti.

V tomto bodě je rovněž nezbytné poukázat na zajímavá rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, která pod pojem trestní obvinění, jak ho chápe článek 6 odst. 1 EÚLP a pod pojem trest, jak ho chápe článek 7 EÚLP, vztáhla rovněž rozhodnutí správních orgánů, která byla doposud pokládána za pouhá administrativní opatření. Konkrétně se jedná o případ posouzení bodového záznamu (bodové sankce) do registru řidičů a uložení povinnosti zaplatit daňového penále.

Nejprve rozšířený senát NSS řešil otázku, zda je bodový záznam do registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, trestem ve smyslu článku 7 EÚLP a je tak na něj možné aplikovat zásady retroaktivity ve prospěch pachatele.

---

<sup>75</sup> Srov. rozsudek ESLP zde dne 8. 6. 1976 ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

Dosavadní soudní judikatura zastávala stanovisko, že bodový záznam není trestem, ale pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku a registrujícím jeho spáchání. V rámci tohoto výkladu bodového hodnocení nebylo smyslem uložení bodového postihu primárně uložení represe směřující proti pachateli přestupku, ale prevence spočívající v pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích.

Rozšířený senát NSS se ale ve svém usnesení<sup>76</sup> ze dne 30. září 2015 od tohoto právního názoru odchýlil a rozhodl, že bodový záznam trestem je a je tak na něj potřeba aplikovat požadavky ustanovení čl. 6 a 7 EÚLP. NSS rovněž konstatoval, že *"je-li záznam bodů v registru řidičů trestem, musí se na něj uplatnit ústavně garantované pravidlo použití mírnějšího, resp. příznivějšího pozdějšího zákona ve prospěch pachatele, ve smyslu čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny, resp. čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy."*

Toto takřikajíc revoluční rozhodnutí NSS dále doplnil a interpretoval v rozsudku ze dne 27. 4. 2016, sp. zn. 6 As 60/2016, ve kterém uvedl, že *"zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, NSS uplatní toliko v těch případech, kdy ke změně zákona v pachatelův prospěch došlo v období mezi spácháním přestupku a okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o tomto přestupku. Usnesení nelze interpretovat tak, že by správním orgánům až v řízení o námitkách příkazovalo v případech, kdy byl přestupek spáchán i o něm bylo pravomocně rozhodnuto před změnou právní úpravy, znovu rozhodovat o "potrestání" přestupce a revidovat body zaznamenané v registru řidičů jen proto, že v době po uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku a před námitkovým řízením došlo ke změně zákona ve prospěch pachatele."*

V tomto kontextu NSS rovněž uvedl, že *"změna právní úpravy ve prospěch pachatele přestupku není důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku; tato změna zákona nemůže být zohledněna ani v námitkovém řízení podle § 123f zákona o silničním provozu."*<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 114/2014.

<sup>77</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2017, sp. zn. 9 As 212/2015.

Z uvedeného vyplývá, že NSS sice deklaroval, že zásadu retroaktivity ve prospěch pachatele je nutné při přezkumu správních deliktů aplikovat, avšak současně nastavil limity, kdy je ještě možné tuto zásadu aplikovat.

V dalším avizovaném řízení pak rozšířený senát NSS řešil obdobnou otázku ve věci posouzení a právní kvalifikace daňového penále dle § 37b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.<sup>78</sup> I zde dosavadní judikatura necharakterizovala penále jako trest, ale pouze jako paušalizované příslušenství daně, které nemá primárně represivní charakter, ale má motivovat daňový subjekt k řádnému a včasnému plnění povinností. Rozšířený senát NSS se ale svým usnesením<sup>79</sup> ze dne 24. listopadu 2015 i od této ustálené judikatury odchýlil a rozhodl, že daňové penále má povahu trestu a je potřeba na něj aplikovat čl. 6 a 7 EÚLP.

Výše uvedená rozhodnutí však mohlo mít zásadní vliv pro posouzení otázky, zda při ukládání bodového trestu a daňového penále nedochází k porušení trestněprávní zásady *ne bis in idem*.

Pokud by tomu tak totiž bylo, znamenalo by to, že po uložení daňového penále by již nebylo možné daňový subjekt dále stíhat, neboť pachateli by byl uložen trest již prostřednictvím trestu zaplatit daňové penále. V tomto bodě je nutné zdůraznit, že daňové penále správní orgán uděluje *ex lege* a nemá možnost rozhodnout tak, že daňové penále neuloží. Uložení daňového penále by tím však prakticky vyloučilo další možný (například i trestněprávní) postih daňového subjektu.

Na tuto situaci reagoval Nejvyšší soud České republiky (dále jen "NS") usnesením ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 4 Tdo 764/2016 a uvedl, že "*daňové řízení je od trestního řízení oddělené, avšak obě tato řízení na sebe bezprostředně navazují a jsou dostatečně integrovaná v jeden celek, jsou náležitě provázaná a pro obviněného předvídatelná. Proto nevedou k nepřiměřené újmě pro obviněného. Obě řízení reagují na odlišné aspekty protiprávního jednání a vzájemně se doplňují. Právní řád umožňuje vedení paralelních řízení ve vztahu k jednomu protiprávnímu jednání různými orgány pro různé účely.*" Jinými slovy NS došel k závěru, že daňové sankce a trestní postih pachatele nepředstavují porušení zásady *ne bis in idem*.

Obdobný problém bylo nutné vyřešit i v případě posouzení bodového postihu řidiči. Pokud by totiž docházelo k porušení zásady *ne bis in idem*, bodový postih

<sup>78</sup> Ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2010

<sup>79</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. 4 Afs 210/2014.



(záznam) řidiči ani nemohl být udělen, protože bodový záznam následuje vždy až po uložení sankce za přestupek. V rozsudku týkajícím se bodového záznamu NSS vyjádřil stanovisko, že i přesto že bodový záznam je trestem ve znění čl. 7 EÚLP, k porušení zásady *ne bis in idem* nedochází. NSS soud k tomu uvedl, že "*záznam bodů je natolik spjat se samotným řízením o přestupku, popř. trestném činu, že nelze hovořit o druhém trestu uloženém v jiném řízení.*"<sup>80</sup> Na nepřesvědčivost tohoto argumentu a i určitou vnitřní rozpornost rozsudku upozornily ve svém odlišném stanovisku soudkyně Lenka Matyášová a Jana Brothánková.

Shrneme-li výše uvedené, dle judikatury českých soudů je třeba aplikovat ustanovení čl. 6 odst. 1 EÚLP na řízení, kdy správní orgán ukládá sankci za přestupek, jiný správní delikt, disciplinární nebo kárný delikt a nově i ukládá-li bodový postih řidiči nebo daňové penále daňovému subjektu. Okrajově je třeba podotknout, že rozšiřující výklad pojmu trestní obvinění je vidět i v ostatních státech EU.<sup>81</sup>

Správní delikt. S výše uvedeným ovšem souvisí otázka, nakolik se překrývá pojem trestního obvinění, jak je nahlížen českou judikaturou, s definicí správního deliktu dle SŘS.

Pojem správní delikt je legislativní zkratkou definovanou ustanovením § 41 SŘS jako "*přestupky, kárné nebo disciplinární nebo jiné správní delikty*" v souvislosti s během a stavením lhůt pro zánik odpovědnosti a výkonem rozhodnutí.

Z hlediska soudního přezkumu správních rozhodnutí ve věcech ukládání trestů za správní delikty má ale definice správního deliktu význam zejména v souvislosti s moderačním právem. Jak bude popsáno níže v další části této práce, moderační právo může soudce užít a trest snížit nebo od něj upustit právě, pokud se jedná o trest za správní delikt.

Otázkou tedy je, co vše lze zahrnout pod pojem jiné správní delikty. Právní nauka pod jiné správní delikty řadí především jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikatelů.<sup>82</sup> Pod jiné správní delikty v rámci legislativní zkratky § 41 SŘS řadíme rovněž i pořádkové delikty.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 114/2014.

<sup>81</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 AS 7/2008.

<sup>82</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012, s. 429.

<sup>83</sup> Bohadlo, D.; Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2013, str. 110.

Ve světle výše uvedené judikatury NSS se ale nabízí otázka, zda pod pojem správní delikt nezařadit i delikty, za které správní orgán uloží daňovému subjektu povinnost zaplatit penále. Jedná se o tzv. platební delikty spočívající v porušení veřejnoprávní povinnosti na úseku placení daní, čili povinnost řádně a včas daň zaplatit. V rámci řešení otázky přípustnosti moderace to nebude činit v běžných situacích problém. Správní orgán daňové penále ukládá na základě nesplněné povinnosti přímo ze zákona. Jeho rozhodnutí se nezakládá na správním uvážení a správní orgán zde nepoužívá kritéria pro výměru trestu.

Správní soud tak za normálních okolností nemůže trest snížit nebo od něj upustit. Využití moderačního práva zde tak připadá v úvahu pouze tehdy, pokud by byla právní úprava mezi rozhodováním správního orgánu a rozhodováním soudu změněna tak, že by penále již nebylo možné vůbec uložit, anebo by ho bylo možné uložit jen v nižší částce. Rozhodováním soudů na základě změněného právního stavu a možností moderace v takovém případě se autor této práce věnuje dále.

Shrňme-li výše uvedené, je patrné, že současná rozhodovací praxe ÚS a NSS má tendenci dále a dále rozšiřovat oprávnění soudů a procesní pravidla soudního přezkumu správních deliktů posouvat blíže k principům plné jurisdikce.

## **4.2. Rozhodování správních soudů ve věcech přezkumu trestání správních deliktů**

Rozhodování správního soudu ve věci samé v rámci přezkumu správních rozhodnutí je založeno na kasačním principu, kdy soud rozhodnutí správního orgánu přezkoumává a pokud je žaloba důvodná, rozhodnutí zruší a vrátí jej správnímu orgánu k dalšímu řízení, jinak žalobu zamítne. V řízení o přezkumu trestání správních deliktů do rozhodování ale SŘS vnáší výrazný apelační prvek, a to moderační právo soudu, které dává správnímu soudu pravomoc rozhodnutí správního orgánu o trestu nahradit rozhodnutím vlastním.

### **4.2.1. Kasační princip: zrušení rozhodnutí správního orgánu**

Soud je při rozhodování vázán žalobními body. Je-li žaloba důvodná, soud rozhodnutí zruší, a to buď pro jeho nezákonnost, nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 SŘS). Nezákonným je takové rozhodnutí, které je v rozporu s právním řádem, zvláštním

důvodem nezákonnosti je potom, pokud správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo správní uvážení zneužil.

Překročí-li tedy správní orgán meze správního uvážení nebo zneužije-li jej, soud zruší jeho rozhodnutí pro nezákonnost. Pojem správní uvážení není v SŘS výslovně upraven. Judikatura a nauka jej vykládá jako možnost správního orgánu rozhodnout dle svého uvážení v zákonem vymezených hranicích nebo volit z více možných řešení. V případě správního trestání se tak bude jednat o následující tři situace: (1) správní orgán bude volit uložení jednoho nebo více z několika možných trestů, které určí zákon, (2) správní orgán bude vybírat trest v zákonem stanovené sazbě – výše pokuty, nebo délka zákazu činnosti, (3) správní orgán bude na základě oportunity rozhodovat, zda je potrestání vůbec účelné a to tam, kde zákon postih připouští, ale není povinností takový delikt stíhat.<sup>84</sup>

Je však důležité si uvědomit, že správní uvážení není v žádném případě projevem libovůle správního orgánu. Správní orgán při užití správního uvážení musí zachovávat objektivitu a nestrannost, dodržovat principy rovnosti, legitimního očekávání a zákazu diskriminace. Správní rozhodnutí musí být přezkoumatelné, a pokud zákon stanovuje kritéria pro vyměření trestu, správní orgán k nim musí přihlídnout a v odůvodnění rozhodnutí o správním deliktu musí popsat, jaký vliv jednotlivá kritéria na jeho rozhodnutí měla. Takovými kritérii budou především povaha a závažnost spáchaného deliktu, následky deliktu, míra zavinění, recidiva a osobní a majetkové poměry pachatele.

Překročením mezí správního uvážení tak bude především, pokud správní orgán uloží za správní delikt jiný trest, než dovoluje zákon, uloží trest mimo zákonem vymezenou sazbu nebo použije pro stanovení trestu kritéria, která zákon nepřipouští.<sup>85</sup> Ve všech těchto případech soud zruší rozhodnutí pro nezákonnost.

Pokud soud zruší rozhodnutí, může podle okolnosti zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo (§78 odst. 3 SŘS). K tomuto kroku soud přistoupí z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení především tehdy, pokud jsou důvody

---

<sup>84</sup> Prášková, H.: *Rozhodování soudu ve věcech správního trestání*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, 2003, s. 147 – 148.

<sup>85</sup> Prášková, H.: *Rozhodování soudu ve věcech správního trestání*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, 2003, s. 147 – 148.

nezákonnosti, pro které rozhodnutí ruší, dány i v případě rozhodnutí orgánu nižšího stupně.

Pro vady řízení soud rozhodnutí zruší, došlo-li v řízení před správním orgánem k procesnímu pochybení, pokud tato pochybení mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Společně se zrušením rozhodnutí soud vrátí věc k dalšímu řízení správnímu orgánu. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem soud, který vyjádřil ve zrušujícím rozsudku.

#### 4.2.2. Apelační princip a moderační právo soudu

Přestože pro přezkum správního rozhodování je příznačný kasační princip revize, současná právní úprava kontroly správního rozhodování rovněž upravuje zcela zásadní a výraznou výjimkou z kasačního principu soudního přezkumu správních rozhodnutí, a to tzv. *moderační* právo soudu.

Úkolem soudu při rozhodování o aplikaci moderačního práva je posouzení, zda správním orgánem uložený trest je přiměřený, respektive zda má náležitý charakter, který dostatečně individualizuje skutkové okolnosti případu, plní svoji roli a nemá nepřiměřený charakter.<sup>86</sup> Úvodem je nezbytné zmínit, že moderací trestu soud nijak nepochybňuje skutkové a právní závěry správního orgánu ohledně spáchání správního deliktu a vině žalobce, ale pouze reviduje prostřednictvím vlastního právního uvážení udělenou sankci.

Smysl moderačního práva je tak třeba hledat v korekci správního uvážení o uložení trestu, v rámci kterého správní orgán rozhodne podle zákona a v zákonných mezích, ale výše nebo druh trestu neodpovídá všeobecné představě o spravedlnosti sankce.<sup>87</sup>

#### Právní úprava moderačního práva

Právním východiskem moderačního práva soudu je ustanovení § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 SŘS. Ustanovení § 65 odst. 3 SŘS stanoví, že: "*rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených*". Dle

---

<sup>86</sup> Mater, P.: *Moderační právo správních orgánů*, Právní rozhledy 2012, č. 17, str. 598 an.

<sup>87</sup> Mater, P.: *Moderační právo správních orgánů*, Právní rozhledy 2012, č. 17, str. 598 an.

ustanovení § 78 odst. 2 SŘS pak platí, že "*rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*"

Z výše uvedeného vyplývají základní podmínky pro uplatnění moderačního práva soudů. Soud může vyhovět žalobě, respektive návrhu na snížení trestu či upuštění od trestu, v případě, že i) není možné napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost nebo pro vady řízení, ii) byl uložen trest ve zjevně nepřiměřené výši, a iii) lze-li tak rozhodnout na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, popřípadě na základě skutkového stavu zjištěného správním orgánem doplněného o vlastní dokazování soudů dle ustanovení §78 odst. 2 SŘS, jak bylo popsáno výše.

#### Aplikace moderačního práva

Z dikce zákona nevyplývá konkrétní návod, kdy je vhodné a na místě žádat soud o aplikaci moderačního práva. Jediným alespoň částečně individualizovaným vodítkem pro aplikaci moderace je požadavek "*zjevné nepřiměřenosti*" uloženého trestu.

Pro moderaci trestu tedy nestačí pouhá běžná nepřiměřenost trestu, ale je nutné, aby uložený trest byl výrazně – silně – zásadně atd. nepřiměřený v rámci *ad hoc* posouzení konkrétního případu. Nutno akcentovat, že posouzení míry nepřiměřenosti je vždy v plné diskreci soudů.

Z dikce zákona rovněž vyplývá, že k aplikaci moderačního práva lze přistoupit rovněž pouze, jedná-li se o trest za správní delikt. Pojem správní delikt je legislativní zkratkou definovanou ustanovením § 41 SŘS jako přešůpek, kárný nebo disciplinární nebo jiný správní delikt.<sup>88</sup> SŘS pojmově nevyklučuje z aplikace moderačního práva v zásadě žádný správní delikt.

Kumulativní splnění výše uvedených podmínek představuje základní právní rámec pro uplatnění výjimky z kasačního principu přezkumu správních a jeho nahrazení

---

<sup>88</sup> Ustanovení § 41 SŘS nestanoví výslovně definici správního deliktu. Obsah tohoto pojmu vyplývá z dikce ustanovení spíše mimochodem, když text dotčeného ustanovení uvádí, že "*stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přešůpků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt").*"

principem apelačním. Moderační právo tak dává soudu možnost, aby při přezkumu rozhodnutí o správních deliktech - za splnění zákonem stanovených podmínek - nahradil rozhodnutí správního orgánu o trestu rozhodnutím vlastním a *de facto* tak nahradil správní uvážení správního orgánu uvážením soudu.

Jak již bylo nastíněno výše, podmínkou uplatnění moderačního práva soudem je nejen splnění podmínek uvedených výše, ale rovněž i návrh žalobce, neboť co do aplikace moderačního práva je soud vázán zásadou *ne eat ultra petita partium*, která neumožňuje, aby soud moderoval výši uloženého trestu nad rámec žalobního návrhu.

Právu žalobce podat návrh na moderaci trestu pak odpovídá povinnost soudu o tomto návrhu řádně a odůvodněně rozhodnout. Tento závěr opakovaně potvrdila i judikatura NSS, který například v rozhodnutí ze dne 26. 7. 2007, sp. zn. 6 As 39/2006 konstatoval, že "*v žalobě proti rozhodnutí, jímž byl uložen trest za správní delikt, je oprávněn žalobce pro případ (ad eventum), že soud zamítne žalobu jako nedůvodnou, navrhnout, aby soud od trestu upustil nebo jej snížil (§ 65 odst. 3, § 78 odst. 2 s. ř. s.). Pokud soud žalobu jako nedůvodnou zamítne a o uvedeném eventuálním petitu týkajícího se moderace trestu nerozhodne, je řízení před soudem zatíženo vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pro kterou Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti takový rozsudek zruší ex officio.*"<sup>89</sup>

Zásadním rozdílem mezi návrhem na zrušení správního rozhodnutí a návrhem na moderaci trestu je skutečnost, že návrh na moderaci trestu nepodléhá prekluzivní dvouměsíční lhůtě k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a lze jej podat kdykoli před rozhodnutím o žalobě, avšak za předpokladu, že návrh lze opřít o žalobní body / tvrzení a argumentaci uvedenou v řádně a včas podané žalobě.<sup>90</sup> Aby tak návrh na moderaci trestu mohl být úspěšný, i když byl podán až po uběhnutí lhůty k podání žaloby, je nutné, aby žaloba již obsahovala argumentaci napadající přiměřenost uloženého trestu, jak bude popsáno níže.

#### Odůvodnění návrhu na moderaci práva

Důvodem pro podání návrhu na moderaci trestu ze strany soudu bude vždy (zjevná) nepřiměřenost trestu. Žalobce se může domáhat samostatně zrušení správního rozhodnutí (samostatným petitem) či samostatně moderace správního rozhodnutí anebo

<sup>89</sup> Dále srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 7 As 16/2008.

<sup>90</sup> Srov. např. rozsudky NSS sp. zn. 7 As 14/2005, sp. zn. 5 As 17/2006 či sp. zn. 1 As 30/2004.

může spojit návrh na zrušení rozhodnutí a vracení věci správnímu orgánu spojit s návrhem na moderaci sankce (alternativním petitem).

Všechny varianty podání návrhu mají své výhody a nevýhody. Procesně jednodušší variantou je podání samostatného návrhu na zrušení správního rozhodnutí, v rámci které je v zásadě nutné pouze tvrdit, že nedošlo ke spáchání právního deliktu, a tedy ani nevznikla odpovědnost na následek v podobě správní sankce. Nevýhodou tohoto postupu je, že se žalobce připravuje o možnost soudního snížení trestu, neboť, jak již bylo zmíněno výše, soud nemůže rozhodnout *ultra petitem* a snížit sankci, aniž by to žalobce v rámci řízení navrhl.

Využití alternativního petitu je pro žalobce procesně složitější, neboť v rámci takového návrhu je nutné rovněž tvrdit, proč jsou dány důvody pro moderaci trestu. Výhodou alternativního petitu však je skutečnost, že pokud soud dojde k závěru, že není dán důvod pro zrušení přezkoumávaného správního rozhodnutí, je následně povinen se zabývat posouzením, zda zde nejsou dány důvody pro moderaci trestu, tj. upuštění od něj či jeho snížení. V tomto bodě je vhodné poznamenat, že z uvedeného vyplývá, že kasační princip má vždy přednost před využitím moderačního oprávnění soudu.<sup>91</sup>

### Rozhodování o moderaci trestu

V rámci přezkumu správního rozhodnutí soud postupuje vždy tak, že nejprve zkoumá, zda se žalobce dopustil dotčeného skutku, zda se jedná o správní delikt a zda jej rozhodující správní orgán správně kvalifikoval. Pokud soud dojde k závěru, že v rámci výše uvedeného posouzení správní orgán postupoval správně a došel ke správným závěrům, přejde k posouzení, zda správní orgán uložil pachateli, respektive žalobci, trest odpovídající zákonným kritériím, a zda nepřekročil meze svého správního uvážení.<sup>92</sup> Pro úplnost je nutné zmínit, že v případě, že soud dojde k závěru, že správní orgán při posuzování výše uvedeného a činění dílčích závěrů postupoval nezákonně, byť i v rámci jediného závěru, napadené rozhodnutí zruší.

Jak již bylo uvedeno výše, aby soud mohl přistoupit k moderaci trestu, musí být splněny výše popsané podmínky s tím, že jedinou alespoň částečně konkretizovanou

<sup>91</sup> Bohadlo, D.: Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2013, str. 136.

<sup>92</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 136.

podmínkou pro aplikaci moderace je "zjevná nepřiměřenost" uloženého a napadaného trestu. Vzhledem k tomu, že posouzení "zjevné nepřiměřenosti" je zcela v diskreci soudu, je otázkou, jaká kritéria má soud zohlednit a posuzovat pro určení, zda je trest "zcela nepřiměřený."

Odpověď lze nalézt v dosavadní rozhodovací praxi obecných soudů, zejména NSS, a Ústavního soudu. Obecně lze uzavřít, že soudy při přezkumu přiměřenosti trestu uloženého v rámci správního rozhodnutí musejí vycházet nejen z toho, co stanoví zákon pro posouzení adekvátní výše sankce (například: druh a intenzita zavinění, výše způsobené újmy, doba trvání správního deliktu, recidiva atd.), ale také konkrétní okolnosti případu a osobní a majetkové poměry subjektu, který správní delikt spáchal. Při posuzování trestu a jeho přiměřenosti, soud rovněž vychází z důvodů, které správní orgán vedly k uložení dotčeného trestu.

Například v usnesení ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 2 As 33/2006 NSS konstatoval, že *"při úvaze o moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 SŘS přihlíží soud k majetkovým poměrům delikventa i v tom případě, že zákon, podle něhož byla pokuta uložena, kritérium majetkovým poměrů nezná."*<sup>93</sup>

Pokud však soud má zkoumat osobní a majetkové poměry pachatele, je na místě otázka, jakým způsobem má tyto okolnosti zkoumat. Jisté vodítko nastínil NSS například v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008, ve kterém se NSS zabýval zjišťováním osobních a majetkových poměrů ze strany správních orgánů ukládajících sankci pachateli a uvedl, že *"správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem."*

Velice častou argumentací žalobců je tvrzení, že uložený trest má likvidační charakter a tedy, že uložený trest/pokuta zcela nepřiměřeně zasahuje do majetkových poměrů žalobce. V tomto kontextu NSS uvedl, že *"správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a*

---

<sup>93</sup> Ke stejnému závěru NSS došel i v rozsudku ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 2 As 33/2006.



*majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*"<sup>94</sup> Řádné posouzení majetkových poměrů pachatele je tak zcela zásadní pro posouzení, zda je sankce přiměřená, popřípadě, zda nemá likvidační charakter. Nutno dodat, že řádné posouzení majetkových poměrů pachatele působí obousměrně, a může být stejně dobře použito i v neprospěch pachatele.

Povinností soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí je rovněž zkoumat, zda právní závěry správního orgánu v rozhodnutí správního orgánu jsou řádně odůvodněny co do úvahy o přiměřenosti výše uloženého trestu/pokuty, a to i dle zásad formální logiky.<sup>95</sup> Judikatura správních soudů v minulosti opakovaně akcentovala, že jakákoli sankce musí být vždy dostatečně individualizovaná a moderace přichází v úvahu vždy pouze v případě, že dotčená sankce není přiměřená okolnostem daného případu.

V tomto bodě je nutné akcentovat, že aplikací moderačního práva nelze nahrazovat interpretaci správního orgánu ve věci výkladu neurčitého pojmu. Správní soudy sice v rámci své judikatury do určité míry stanovily pravidla, jakým způsobem mají být právní předpisy obsahující neurčité pojmy interpretovány,<sup>96</sup> avšak současně konstatovali, že soudy v rámci přezkumu správního rozhodnutí nejsou oprávněny tyto pojmy interpretovat. NSS k tomuto uvedl, že *"při interpretaci neurčitého pojmu a podřazení jednání delikventa pod jeho rozsah se jedná o výlučnou pravomoc příslušného správního orgánu dotvářet právo, kterou zákonodárce svěřuje pouze jemu, nikoliv však soudu. Přezkoumává-li k námitce účastníka řízení soud interpretaci neurčitého pojmu správním orgánem, je jeho úkolem kontrola zákonnosti aplikace neurčitých pojmů a zejména přezkum odůvodnění v intencích zásad uvedených výše. Soudu však nepřísluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu."*<sup>97</sup> Při přezkumu správního rozhodnutí, které závisí na výkladu neurčitého pojmu je proto soud oprávněn toliko zkoumat zákonnost aplikace a interpretace dotčeného neurčitého pojmu, avšak ne jeho obsah. To však nic nemění na tom, že i v tomto případě je oprávněn revidovat správní uvážení správního orgánu ohledně výše a přiměřenosti udělené sankce.

---

<sup>94</sup> Srov. rozhodnutí NSS ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

<sup>95</sup> Srov. rozhodnutí NSS ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.

<sup>96</sup> Srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004.

<sup>97</sup> Srov. rozhodnutí NSS ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. 4 As 37/2007.

Pozitivní pro žalobce je skutečnost, že ustálená judikatura s odkazem na základní principy spravedlivého procesu rovněž došla k závěru, že pokud soud uzavře, že moderace trestu není na místě, je povinen svůj závěr náležitě odůvodnit. Například v rozsudku ze dne 25. 3. 2009, sp. zn. 6 As 41/2008 v rámci řízení o kasační stížnosti NSS přisvědčil stěžovatelce, že se soud dostatečně nezabýval předloženou argumentací, a konstatoval, že *"městský soud neúplně (byť nikoli ještě nutně nesprávně) hodnotil podmínky rozhodné pro výši pokuty, zejména nehodnotil argumenty tvrzené stěžovatelkou."* Následně NSS uvedl, že neúplné hodnocení naplňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) SŘS, a tedy kasační stížnost je důvodná. Při odůvodnění tak nepostačuje pouhé konstatování, že soud neshledal důvodné přistoupit k moderaci trestu, ale je nutné se vyrovnat se všemi argumenty prezentovanými žalobcem.

Stejně požadavky na odůvodnění se však uplatní i v opačném případě, pokud se soud rozhodne pro aplikaci svého moderačního práva. Soud je v tomto případě rovněž povinen zohlednit kritéria pro uložení trestu rozhodná a své hodnocení a závěry řádně odůvodnit, stejně jako tomu při ukládání trestu činí či by měl činit správní orgán. Současně platí, že soud je při rozhodování o moderaci trestu vázán zásadou předvídatelnosti soudních rozhodnutí a obdobné případy rozhodovat stejně.

Ať se soud rozhodne k moderaci sankce přistoupit či nikoli, z výše uvedeného vyplývá, že pokud není rozhodnutí soudu o tom, že aplikuje či neaplikuje své moderační právo dostatečně odůvodněné, je jeho rozhodnutí zásadně nepřezkoumatelné a může být zrušeno i bez návrhu v rámci řízení o kasační stížnosti.<sup>98</sup>

### Shrnutí a dosavadní rozhodovací praxe

Pohlédneme-li na vývoj judikatury v rámci přezkumu správního rozhodnutí, zejména na řízení, ve kterých byla žalobcem navržena moderace trestu, lze uzavřít, že soudy přistupují k moderaci trestu velmi střídmě a rozsudků, ve kterých soud upustil od uložení sankce či ji snížil, není mnoho a argument likvidačního charakteru pokuty je uznáván jen velmi zřídka.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Mates, P.: *Moderační právo správních soudů*, Právní Rozhledy 2012, č. 17, str. 598 an.

<sup>99</sup> Mates, P.: *Moderační právo správních soudů*, Právní Rozhledy 2012, č. 17, str. 598 an.

Typickým argumentem soudů, proč nepřistoupily k moderaci trestu, je tvrzení, že uložená sankce se pohybuje při dolní hranici sazby (sama skutečnost, že pokuta může být ve značné výši, převážně nehraje roli).<sup>100</sup>

Shrneme-li výše uvedené, dojdeme k závěru, že moderační právo soudů představuje zásadní výjimku ze soudního řízení správního, které je jinak ovládáno zásadou kasační. Soud k moderaci přistoupí v případě, kdy rozhodnutí správního orgánu o uložení trestu je zákonné, ale uložená sankce je nepřiměřená. V odborné literatuře nalezneme ale zajímavou úvahu nad touto koncepcí. Otázkou je, zda rozhodnutí které ukládá zjevně nepřiměřený trest, není samo o sobě nezákonné, neboť nepřiměřený trest odporuje sám o sobě účelu trestu.<sup>101</sup> Nabízí se otázka, zdali by nebylo lepší, takové rozhodnutí zrušit a vrátit správnímu orgánu. Nevýhodou moderace trestu soudem může být situace, kdy i po moderaci zůstane uložený trest stále nepřiměřený a ochranou stěžovatele/žalobce tak zůstane pouze kasační stížnost proti rozsudku správního soudu k NSS.<sup>102</sup>

Pro úplnost je rovněž třeba zmínit názor části odborné veřejnosti, který upozorňuje na to, že při zrušení správního rozhodnutí a novém rozhodování o správním deliktu je správní orgán vázán stanoviskem soudu, který rozhodnutí zrušil, a tedy přímá intervence soudu v podobě moderace trestu je nadbytečná a konstrukčně zbytečně složitá.<sup>103</sup>

V kontextu obsahu 2. kapitoly této práce je rovněž nutné zmínit, že inkorporováním moderačního práva soudu do znění SŘS se česká právní úprava značně přiblížila principům plné jurisdikce, které vyžadují, aby správní soud mohl v rámci přezkumu správního rozhodnutí samostatně meritorně rozhodovat.

#### **4.3. Zrušení správního rozhodnutí ca. moderace rozhodnutí soudem**

Hranici mezi moderací a zrušením rozhodnutí je třeba hledat v kontextu díkce příslušných ustanovení SŘS. Aby rozhodnutí soud pro nezákonnost zrušil, musí správní orgán zákonem stanovené meze správního uvážení překročit nebo správní uvážení

---

<sup>100</sup> Srov. Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. 4 As 17/2008.

<sup>101</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149.

<sup>102</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 138.

<sup>103</sup> Mates, P.: *Moderační právo správních soudů*, Právní Rozhledy 2012, č. 17, str. 598 an.

zneužít. U moderace však správní orgán rozhodne v mezích stanovených zákonem, přičemž však uloží sankci zjevně nepřiměřenou. Definicí zjevné nepřiměřenosti zákon neupravuje a soud ji tak bude posuzovat v každém konkrétním případě vzhledem k podmínkám, které jsou pro úvahu o trestu stanoveny zákonem a též s ohledem na majetkové poměry pachatele.<sup>104</sup> Dle judikatury ale takovou nepřiměřeností nemůže být uložení sankce na samé spodní hranici zákonného rozmezí.<sup>105</sup>

Z uvedeného proto vyplývá, že nelze jednoznačně stanovit hranici, kdy je potřeba rozhodnutí zrušit a kdy je na místě uplatnit moderační právo soudu.

#### **4.4. Oživlá rozhodnutí**

##### **4.4.1. Oživlá rozhodnutí a ne bis in idem**

V rámci této diplomové práce je rovněž vhodné se okrajově dotknout problematiky tzv. "*oživlých rozhodnutí*," a to právě v kontextu soudního přezkumu správních deliktů.

Problematiku oživlých rozhodnutí obecně lze nejlépe demonstrovat na konkrétním případě. Představme si proto hypotetickou, byť ne neobvyklou, situaci, kdy rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt bylo v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 a následující SŘS žalobcem úspěšně napadeno a dotčené správní rozhodnutí bylo rozsudkem správního soudu vráceno správnímu orgánu k novému projednání věci. Proti rozsudku správního soudu je však přípustný mimořádný opravný prostředek, a to kasační stížnost dle ustanovení § 102 SŘS, o které rozhoduje NSS. V rámci uvedeného hypotetického případu si proto rovněž představme situaci, kdy správní orgán, který s rozhodnutím správního soudu nesouhlasí, podal proti rozhodnutí kasační stížnost.

V na místě je nutné akcentovat, že z dikce ustanovení § 54 odst. 5 SŘS vyplývá, že rozsudek správního soudu je pravomocný okamžikem jeho doručení účastníkům řízení. Z ustanovení § 107 odst. 1 SŘS pak vyplývá, že kasační stížnost zásadně nemá odkladný účinek.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 137.

<sup>105</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000.

<sup>106</sup> NSS jej však může na návrh stěžovatele přiznat – viz § 107 SŘS.

V dotčené situaci tak správní orgán na jednu stranu právně napadl rozhodnutí a závěry správního soudu, na druhou stranu je jimi vázán, neboť jde o pravomocné rozhodnutí, o němž i stále platí domněnka o jeho správnosti a závaznosti. Správní orgán tak je povinen opětovně věc projednat a rozhodnout a v rámci řízení respektovat právní názor správního soudu. Současně však správní orgán může mít tendenci před novým rozhodnutím o správním deliktu vyčkat rozhodnutí NSS o napadaném rozsudku.

Z judikatury NSS však vyplývá,<sup>107</sup> že "*nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s.*" Jinými slovy vyčkávání rozhodnutí o kasační stížnosti není žádoucí a správní orgán je povinen pokračovat v řízení bez ohledu na skutečnost, že běží řízení o kasační stížnosti. Uvedený závěr je rovněž v souladu s dikcí ustanovení § 107 odst. 1 SŘS, neboť v případě opačného postupu by toto ustanovení fakticky ztrácelo smysl.

S ohledem na výše uvedené proto může nastat situace, a v praxi se tak často děje, že správní orgán vydá nové rozhodnutí dříve, než NSS rozhodne o kasační stížnosti. V rámci výše uvedené hypotetické situace si proto představme, že správní orgán vydal nové rozhodnutí, ve kterém uložil pachateli mírnější trest za spáchaný správní delikt. Následně však NSS v rámci řízení o kasační stížnosti napadený správní rozsudek zruší. V nastalé situaci vyvstává otázka, zda se původně napadené správní rozhodnutí ožívuje či nikoli, popř. jaký je vztah mezi původním "*oživlým*" rozhodnutím a novým rozhodnutím správního orgánu vydaným na základě zrušeného rozsudku správního soudu.

Problematika oživlých rozhodnutí je komplexní problém, neboť v Českém právním řádu neexistuje žádná právní úprava, která by se jejich řešením zabývala, a ani odborná veřejnost není jednotná v tom, zda rozhodnutí může či nemůže "*oživnout*."<sup>108</sup> V kontextu rozhodnutí o správních deliktech a jejich trestání je však situace jiná.

V rámci soudního přezkumu správního trestání správních deliktů a v rámci samotného řízení o správním deliktu se použije trestněprávní zásada *ne bis in idem*.

---

<sup>107</sup> Srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

<sup>108</sup> Srov. např. KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. *Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci*. In: HEJČ, David. DNY PRÁVA 2016: Část IX. - *Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, str. 78 an., či VEDRAL, Josef. *K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti*. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, str. 477 an.

NSS proto v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008 nejprve konstatoval, že *"nikdo nesmí být stíhán (potrestán) pro tentýž skutek (delikt) opakovaně, ledaže předchozí rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno. Tento princip je vyjádřen v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jakož i v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod"*

Následně NSS uvedl, že *"je přesvědčen, že musí k nastalé procesní situaci přihlídnout ex officio a prosadit vůdčí princip ne bis in idem platný i pro obor správního trestání, hledat tedy takové řešení, které by bylo ústavně konformní a nezasahující ústavně zaručené právo stěžovatelky nebýt dvakrát postižena za tentýž skutek (delikt)... Druhé rozhodnutí žalované Rady ze dne 14. 3. 2007 proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže obstát v konkurenci s prvním rozhodnutím ze dne 7. 12. 2005 „obživlým“ posléze 26. 6. 2008."<sup>109</sup>*

Z uvedeného vyplývá, že dle názoru NSS správním soudem zrušené správní rozhodnutí může obživnout na základě rozhodnutí o zrušení rozsudku správního soudu, který jej zrušil, a má aplikační přednost před případným novým rozhodnutím správního orgánu. Jaký je osud nového rozhodnutí, zdali je nicotné, nebo jen nevykonatelné, však i nadále není zřejmé.

#### **4.4.2. Oživlá rozhodnutí a úvahy *de lege ferenda***

Autor této práce je toho názoru, že výše uvedený závěr NSS je poněkud nešťastný a pro pachatele správních deliktů může mít velmi nepříznivé následky.

Pokud by totiž již bylo pravomocně zrušeno původní rozhodnutí o správním deliktu a současně vydáno nové rozhodnutí správního orgánu, ať už znějící jakkoli, pachatel by mohl zcela legitimně očekávat, že dotčené nové rozhodnutí je platné a závazné (a to bez ohledu, zda správní orgán rozhodne ve prospěch či neprospěch pachatele).

Představme si opět hypotetickou situaci, kdy nové rozhodnutí správního orgánu uloží pachateli nový trest, který je mírnější než trest původní, pro pachatele je akceptovatelný, a tedy jej ani nenapadne žádným opravným prostředkem a nové rozhodnutí nabyde právní moci. V dotčené situaci bude pachatel v legitimním očekávání, že nové rozhodnutí je právně vymahatelné a závazné.

---

<sup>109</sup> Srov. také rozsudek NSS ze dne 13.6.2008, sp. zn. 2 As 9/2008.

Náhlým "oživením" původního rozhodnutí by tento stav však byl radikálně narušen. Pokud navíc NSS tvrdí, že "*nové rozhodnutí nemůže obstát proti oživenému původnímu rozhodnutí,*" dostal by se pachatel správního deliktu do právní nejistoty, které rozhodnutí je pro něj závazné, které ne a na základě kterého a v jaké lhůtě má plnit, aby se nevystavil riziku následného vykonávacího řízení.

Nutno rovněž podotknout, že výše popsaná hypotetická situace pracuje pouze s jedním rozhodnutím a jednou kasační stížností. Předmětem soudního a následně kasačního přezkumu však může být i nové rozhodnutí, celá kauza se může opakovaně zamotávat a řetězit a uvrhnout pachatele správního deliktu do naprosté právní nejistoty, kterou lze jen velmi obtížně řešit.

Autor této práce je proto přesvědčen, že problém "oživlých" rozhodnutí je nutné řešit na úrovni legislativy, a to koncepčně, aby výše uvedená situace vůbec nemohla nastat. V rámci úvahy *de lege ferenda* si lze představit například následující řešení.

Zavedení principu, že podání kasační stížnosti má odkladný účinek. Rozhodnutí správního soudu by tak nenabylo právní moci dříve, než by došlo k rozhodnutí o kasační stížnosti, a tedy by ani nemohlo dojít ke zdvojení rozhodování o téže věci.

Dále si lze představit zavedení principu, že správní orgán není povinen vydat nové rozhodnutí dříve, než dojde k rozhodnutí o kasační stížnosti – tedy nevydání rozhodnutí do rozhodnutí o kasační stížnosti by nepředstavovalo sankcionovatelnou nečinnost správního orgánu. Toto řešení představuje faktickou obdobu zavedení odkladného účinku podání kasační stížnosti.

Obě výše navrhovaná řešení však mají i zásadní negativa, neboť mohou v konečném důsledku způsobit prodloužení celého řízení o přezkumu, popřípadě i správního řízení. Tomuto problému by bylo možné teoreticky předejít zavedením závazné lhůty k vydání rozhodnutí o kasační stížnosti, čímž by se sice celé řízení prodloužilo, avšak o předem známou a přesně určenou dobu. Tato myšlenka je však dle názoru autora této práce spíše utopická, neboť za současné situace české justice a její vytiženosti si nelze dost dobře představit, že by NSS byl schopen rozhodovací lhůty dodržet. Případná právní reforma by tak musela být spojena i s navýšením počtu soudců NSS či s delegací části jeho agendy na jiné soudy či zvláštní orgány.

Dalším možným řešením by bylo zavedením aplikace principu, že v případě, že správní orgán již vydal nové správní rozhodnutí, které nabylo právní moci před

rozhodnutím o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí správního orgánu, bude mít nové rozhodnutí přednost před původním "oživlým" rozhodnutím a původní rozhodnutí se nepoužije. Pachatel správního deliktu by tak měl jistotu, že nové rozhodnutí je pro něj závazné a že je konečné.

Vzhledem k tomu, že správní orgán v praxi rozhoduje často rychleji než NSS, mohlo by na základě tohoto principu fakticky docházet k vyloučení přezkumu rozhodnutí správního soudu, avšak tato limitace by se vztahovala pouze na vyloučení přezkumu na základě návrhu státu, neboť z logiky věci nemůže nastat situace, kdy by rozhodnutím správního soudu došlo ke zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci k novému rozhodnutí a současně by pachatel správního deliktu (žalobce) podal kasační stížnost. Je-li věc vrácena k novému jednání, bude kasační stížnost vždy podávat jedině dotčený správní orgán. Z pohledu autora této práce by však i tato právní úprava byla přijatelnější než současné legislativní vakuum, které dopadá primárně na jednotlivce.



## 5. Prolamování zásady stanovené v ustanovení §75 odst. 1 SŘS

Ustanovení § 75 odst. 1 SŘS stanoví, že při soudním přezkumu správních rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu. Toto pravidlo je základním předpokladem (a současně limitem) umožňujícím správnímu soudnictví kontrolní roli nad rozhodováním správních orgánů. Vlivem judikatury ESLP, ÚS a NSS a uplatněním ústavních trestněprávních zásad do oblasti přezkumu trestání správních deliktů však postupně dochází k prolamování této zásady a rozšiřování přezkumných pravomocí správních soudů.

Pokud by správní soud vycházel striktně z dikce ustanovení §75 odst. 1 SŘS, tak by při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemohl přihlídnout ke změně právní úpravy po tomto rozhodnutí. Úvodem lze uzavřít, že se jedná o logické a rozumné pravidlo, neboť pokud má správní soud řádně a objektivně přezkoumat správnost rozhodnutí správního orgánu o správních deliktech, měl by vycházet ze stejného skutkového a právního stavu jako správní orgán.

Správnost toho pravidla a jeho uplatnitelnost však byly ve věcech přezkumu správních deliktů soudním rozhodováním postupně relativizovány a prolomeny. Autor této práce se dále v dílčích podkapitolách níže věnuje jednotlivým případům prolomení této zásady a důvody, proč tak soudy učinily.

### 5.1. Derogační nález Ústavního soudu

Nejprve došlo k prolomení vázanosti správního soudu právním stavem v době vydání rozhodnutí správního orgánu dle § 75 odst. 1 SŘS v případě, kdy právní úprava dle které bylo rozhodnutí správního orgánu vydáno, byla v mezidobí mezi rozhodnutím správního orgánu a rozhodnutím správního soudu zrušena ústavním soudem.<sup>110</sup> NSS došel k závěru, že ačkoliv by soud měl vycházet z právního stavu v době rozhodnutí správního orgánu, nelze nález ÚS zcela ignorovat a bez dalšího aplikovat ustanovení § 75 SŘS. Pokud totiž ÚS zrušil danou právní úpravu jako protiústavní, byla tato právní úprava logicky protiústavní po celou dobu její účinnosti, tedy již před tímto zrušením a nelze tak s ohledem na princip oprávněného očekávání trvat na formálním dodržení § 75 odst. 1 SŘS. NSS v tomto ohledu konstatoval, že *"zruší-li ÚS některé ustanovení zákona*

<sup>110</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 6 As 2/2005, rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 7 A 48/2002 a rozsudek NSS zde dne 13. 5. 2003, sp. zn. 7 A 146/2001.

*pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu ÚS, v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než ÚS zákonné ustanovení zrušil. Nezákonost takového rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou."<sup>111</sup> Správní soud by tak měl rozhodnutí správního orgánu zrušit, a to i přesto že bylo správním orgánem vydáno dle tehdy platného a účinného zákona.*

Ačkoli byl tento právní názor následnou judikaturou potvrzen a dnes je soudy již obecně přijímán a aplikován, nepanuje na něm v odborné veřejnosti shoda. Některá úskalí této úvahy NSS nastínili například autoři komentáře k SŘS a uvedli, že "*Podstata věci spočívá v tom, že soudce je při rozhodování vázán především platným a účinným zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Pokud ÚS zrušil zákon pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo jiný právní předpis pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem (...), nabyvá jeho zrušovací nálezy vykonatelnosti dnem, kdy byl vyhlášen ve Sbírce zákonů (...), teprve dnem nabytí vykonatelnosti nálezu pozbývají zrušené právní předpisy platnosti a účinnosti. Retroaktivní účinky zrušovacího nálezu se prakticky nepřipouštějí (...), a z právního hlediska je proto irrelevantní, že rozpor, který byl důvodem zrušení, tu byl již přede dnem, kdy se zrušovací nálezy stal vykonatelným"*<sup>112</sup>

Autor této práce je toho názoru, že dotčené prolomení striktní aplikace ustanovení § 75 odst. SŘS je zcela na místě. Ač je samozřejmě nutné aplikovat základní principy a zásady právního státu, kterými nepochybně jsou i zákaz retroaktivity právních předpisů a zákaz retroaktivních účinků zrušovacích nálezů ÚS, současně je nutné dbát i subjektivních práv jednotlivců. Pokud tak byl konkrétní právní předpis, na jehož základě byl jednotlivci uložen trest za správní delikt, zrušen pro neústavnost, musí ochrana jednotlivce převážit nad těmito principy, neboť dle názoru autora této práce nelze přičítat k tíži jednotlivce pochybení legislativy.

---

<sup>111</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, sp. zn. 7 As 28/20012.

<sup>112</sup> Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád soudní. Komentář*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 153.

## 5.2. Retroaktivita ve prospěch pachatele

Složitější otázkou pak je situace, kdy ke změně právní úpravy, na základě které správní orgán rozhodl o uložení trestu za správní delikt, nedošlo rozhodnutím ÚS, ale na základě jeho změny či zrušení v rámci legislativního procesu. Zatímco ve výše uvedené situaci jde o případ autoritativní rozhodnutí ÚS o jednoznačné neústavnosti právní úpravy, podle které správní orgán rozhodoval, tedy o situaci, ve které byla původní právní úprava prokazatelně vadná, změna či zrušení právní úpravy legislativním procesem ještě nutně neevokuje, že původní úprava byla v rozporu s právním řádem, ale může pouze znamenat, že došlo jen ke změně společenského konsenzu nad kriminalizací určitého jednání. Proti sobě zde tak stojí dvě zásady. Na jedné subsidiarita správního soudnictví, která na kasačním principu přezkoumává rozhodnutí správního orgánu a rozhoduje o právním stavu v době rozhodnutí správního orgánu (§75 odst. 1 SŘS) a na druhé straně zásada retroaktivity ve prospěch pachatele.

Zásada retroaktivity ve prospěch pachatele v soudním řízení je v českém právním řádu zakotvena v oblasti trestního práva na ústavní úrovni (čl. 40 odst. 6 LZPS). Důležitou otázkou tak je, zda je možné aplikovat zásady trestního práva i na trestání správních deliktů. V odborné literatuře nalezneme jak názory odmítající použití analogie trestního práva v případech norem správního práva trestního,<sup>113</sup> tak názory analogii připouštějící, jedná-li se o analogii ve prospěch pachatele.

Třetí přístup nastínil NSS ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2008,<sup>114</sup> ve kterém pro posouzení, zda je možné využít analogie trestněprávních norem na správní soudnictví, využil Engelův test.<sup>115</sup> Pokud je možné na správní delikt po aplikaci Engelových kritérií nahlížet jako na trestní obvinění, je potřeba obviněnému poskytnout ochranu garantovanou normami trestního práva.

K této problematice existuje řada rozhodnutí NSS. Judikatura zde dospěla k názoru, že v případě správního trestání musí § 75 odst. 1 SŘS ustoupit ústavně komfortnímu výkladu a s ohledem na retroaktivitu ve prospěch pachatele musí soud při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu přihlídnout k nové právní úpravě, je-li pro pachatele příznivější. Stejně tak jako v případě zrušení právní úpravy ze strany ÚS, tak i

<sup>113</sup> Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007, s. 115.

<sup>114</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 AS 7/2008.

<sup>115</sup> Engelův test rozebírám v kapitole 1.1 Ústavní a mezinárodní východiska.

při změně právní úpravy legislativním procesem by správní soud měl rozhodnutí správního orgánu zrušit, a to i přesto že správní orgán rozhodl podle tehdy platného a účinného zákona.

NSS odůvodňuje tento postup v několika rovinách. Oblast trestního práva by měla co nejvíce odpovídat společenskému konsenzu. Pokud tedy dojde ke změně zákonné úpravy a nová právní úprava spáchané jednání zcela dekriminalizuje, případně koriguje jeho závaznost a trestnost, neexistuje rozumný důvod pro to, aby bylo spáchané jednání v dobíhající řízení – byť již na úrovni přezkumu správních soudů - trestáno.<sup>116</sup> Na ustanovení § 75 odst. 1 SŘS je přitom třeba nahlížet jako na procesní pravidlo, které nelze vnímat jako absolutní v případě, kdy se dostane do zřejmého rozporu z hmotněprávní úpravou ústavní síly (zákaz retroaktivity ve prospěch pachatele).<sup>117</sup> K tomu SŘS nabízí správnímu soudu možnost využití moderačního práva, prostřednictvím kterého správní soud může v případech přezkumu trestu za správní delikt za stanovených podmínek snížit trest nebo od něj upustit. Z tohoto hlediska je tak těžko představitelná uspokojivá argumentace, která by na jedné straně připouštěla možnost moderace, ale na straně druhé odmítala zohlednění zániku trestnosti způsobené změnou právní úpravy.<sup>118</sup>

I přes přesvědčivou argumentaci NSS lze poukázat na některá úskalí výše nastíněného a aplikovaného přístupu NSS. V první řadě se jedná o porušení procesního pravidla zakotveného v ustanovení § 75 odst. 1 SŘS. NSS sice argumentuje nezbytností ustoupení procesního ustanovení hmotněprávnímu ustanovení ústavní síly, avšak současně je nezbytné nepřehlížet skutečnost, že ustanovení § 75 odst. 1 SŘS je ustanovení, které odráží podstatu a roli správního soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a tvoří jeden ze základních kamenů procesní úpravy správního soudnictví.

Úloha správního soudnictví přichází teprve potom, co věc byla pravomocně rozhodnuta správním orgánem a správní soudnictví plní pouze roli následného kontrolora správnosti a zákonnosti. Samotné řízení před správním orgánem je přitom dvojinstanční a vázanost právním stavem ke dni rozhodnutí zde není zakotvena. Správní

---

<sup>116</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 13. června 2008, sp. zn. 2 As 9/2008

<sup>117</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 19. března 2008, sp. zn. 2 Ads 126/2007

<sup>118</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 13. června 2008, sp. zn. 2 AS 9/2008

soudnictví přezkoumává správnost a zákonnost rozhodnutí správního orgánu a proto posuzuje věc k právnímu a skutkovému stavu v době jeho vydání. Zákon žádnou výjimku z tohoto pravidla nestanoví. Je sice pravdou, že SŘS poskytuje správnímu soudu v oblasti přezkumu správních deliktů možnost aplikace moderačního práva, avšak i při jeho uplatnění počítá SŘS s vázaností právním a skutkovým stavem v době rozhodnutí správního orgánu.

Ačkoliv se autor této práce ztotožňuje se závěrem NSS o vhodnosti aplikace retroaktivního působení nové právní úpravy, pokud je pro pachatele příznivější, současně je toho názoru, že není na místě toto pravidlo zavádět na úrovni soudní praxe, ale je nutné, aby byla provedena přiměřená novelizace právní úpravy SŘS v rámci legislativy. Mají-li totiž správní soudy aplikovat pravidlo, které je v rozporu s procesními předpisy, je nutné, a to i z pohledu právní jistoty a legitimního očekávání jednotlivců, aby dotčené principy byly inkorporovány přímo do ustanovení SŘS o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, zvláště ve chvíli, kdy se judikatura v dané problematice ustálila.

Jako další úskalí neuplatnění §75 odst. 1 SŘS také nelze opominout vznik nerovnosti mezi účastníky řízení, kteří žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podali a mezi těmi, kteří tak z různých důvodů neučinili (například z důvodu legitimního očekávání v závaznost znění SŘS). Ze změny soudní praxe budou logicky těžit jen ti, kteří žaloby podali. Pro ty, kteří tak v zákonné lhůtě neučinili, není řešením ani přezkumné řízení a obnova řízení. U přezkumného řízení se soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje podle právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí (§ 96 odst. 2 SpŘ) a obnova řízení se zaměřuje pouze na otázky skutkové a ne právní.<sup>119</sup> I proto je na místě, aby retroaktivita ve prospěch pachatele byla vložena přímo do textu zákona.

### **5.3. Retroaktivita ve prospěch pachatele a moderační právo**

Aplikujeme-li pravidlo, že správní soud v souladu se zásadou retroaktivity ve prospěch pachatele přihlédne k nové právní úpravě, která je pro pachatele příznivější, nabízí se rovněž otázka, zda je správní soud povinen rozhodnutí zrušit a vrátit věc

---

<sup>119</sup> K tomu také Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H.Beck, 2013, s. 122.

správnímu orgánu či zda může využít moderační právo a uložený trest přiměřeně upravit.

Odpověď závisí na rozsahu změny či zrušení relevantní právní úpravy. V prvním případě může nastat situace, kdy nová právní úprava jednání zcela dekriminlizuje. V takovém případě je na místě, aby správní soud rozhodnutí zrušil v celém rozsahu a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení, přitom ho zaváže svým právním názorem ohledně zániku delikt ní odpovědnosti pachatele správního deliktu.

V druhém případě se právní úprava může změnit jen do druhu sankce a to tak, že podle nové právní úpravy již určitou sankci nelze uložit. V takovém případě je na místě, aby správní soud využil své moderační právo, ponechal rozhodnutí o vině a rozhodnutí o trestu změnit tak, že upustí od uložení sankce, kterou již nelze podle nové právní úpravy uložit.

Tento postup schválil NSS v již citovaném rozsudku výše<sup>120</sup>, kdy krajský soud moderačním právem upustil od uložení zákazu činnosti a ponechal jen pokutu s odkazem na novou právní úpravu, která byla pro pachatele příznivější.

Třetím případem pak může být situace, za které nová právní úprava druh sankce zachová, ale sníží její rozsah, například jeho horní sazbu. Autorovi této práce není známo, že by se v tomto případě judikatura k možnosti použití moderačního práva doposud vyjádřila. Dle názoru autora této práce se však jeví jako vhodnější, aby správní soud rozhodl o zrušení rozsudku a vrátil věci správnímu orgánu, tak aby soudní správní orgán mohl trest posoudit na základě svého správního uvážení v nové stanovené zákonné sazbě.<sup>121</sup>

#### **5.4. Vázanost skutkovým stavem v době rozhodnutí správního orgánu**

Zatímco prolamování zásady ustanovení § 75 odst. 1 SŘS v otázce právního stavu bylo probráno výše, v této části práce by se autor této práce rád stručně zastavil a krátce zamyslel u stejné problematiky v otázce stavu skutkového. Jak již bylo uvedeno výše v části práce týkající se moderačního práva, při moderaci správní soud hodnotí stejná kritéria ovlivňující uložení a výši sankce jako správní orgán.

---

<sup>120</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 AS 7/2008.

<sup>121</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H.Beck, 2013, s.138.

U ukládání pokut jsou tímto kritériem mimo jiné osobní a majetkové poměry pachatele, a to z toho důvodu, že pokuta by měla být pro pachatele citelná, ale ne likvidační. Pokud by správní soud postupoval dle dikce ustanovení §75 odst. 1 SŘS měl by kritéria rozhodná pro stanovení výše pokuty posuzovat ke skutkovému stavu v době rozhodnutí správního orgánu.

NSS ale zaujmul názor,<sup>122</sup> že správní soud by měl při stanovení výše pokuty vycházet z osobních a majetkových poměrů pachatele v době svého rozhodnutí. V případě kdy se tedy majetkové nebo osobní poměry pachatele výrazně změní v mezidobí mezi rozhodováním správního orgánu a přezkumem soudu, měl by soud přihlídnout při stanovení výše trestu k novým okolnostem, zejména tak, aby nebyl trest pro pachatele likvidační. To ale neznamená, že by trest měl ztratit na své účinnosti, trest musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, aby naplnil svůj preventivní účel.<sup>123</sup>

Autor této práce je toho názoru, že dotčený závěr NSS je sice *de lege ferenda* správný a spravedlivý, avšak i zde je nutné hodnotit stejná úskalí jako při prolamování této zásady co do právního stavu uvedená výše, tedy jedná se o soudní prolomení zákonné úpravy a je na místě, aby došlo k novelizaci SŘS. Současný stav není v souladu s principy právní jistoty, legitimního očekávání a zakládá nerovnost v právech osob, které očekávají s ohledem na dikci zákona, že jim správní žaloba nemůže pomoci, a osob, kteří žalobu podají.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

<sup>123</sup> Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H.Beck, 2013, s. 125-126.

<sup>124</sup> Srov. podkapitolu 5.2 této práce.

## 6. Přezkum správních deliktů a úvahy *de lege ferenda*

Jak bylo podrobně rozebráno v předchozích kapitolách této práce, česká právní úprava přezkumu správního rozhodování ve věcech trestání správních deliktů je právní úpravou stojící na kasačním principu, a to s výjimkou oprávnění využití moderačního práva soudu. Správní soud dále v rámci přezkumu zkoumá skutkový a právní stav ke dni rozhodnutí správního orgánu.

Výše uvedená pravidla však byla ze strany soudní judikatury opakovaně prolomena a neplatí ve všech případech. Namátkově lze opětovně zmínit závěr NSS, že správní soud je povinen zjišťovat materiální pravdu o skutkovém stavu a zjišťovat osobní a majetkové poměry pachatele ke dni rozhodování správního soudu, nikoli správního orgánu. Co do vázanosti právním stavem ke dni rozhodování správního orgánu je nutné zmínit závěry NSS, že v rámci rozhodování je nutné aplikovat retroaktivitu ve prospěch pachatele, ať už co do posouzení trestnosti správního deliktu, tak do aplikace moderačního práva. Tato judikatorní prolomení zákonné procesní úpravy přezkumu správního rozhodování o správních deliktech bez pochyby představovaly, a to minimálně okrajově, snahu NSS vést českou soudní praxi v duchu zásady rozhodování v plné jurisdikci či ji k tomu alespoň přiblížit.

Autor této práce je přesvědčen, že všechny výše uvedená prolomení základních procesních pravidel přezkumu správního rozhodování o správních deliktech jsou zcela na místě a *ad hoc* vedla k zajištění spravedlivého procesu a spravedlivého posouzení konkrétních správních deliktů.

Z výše uvedeného je však současně zřejmé, že současná právní úprava požadavek rozhodování v plné jurisdikci nereflektuje a tento nedostatek se v posledních letech snažila zhojit soudní rozhodovací praxe, a to zejména progresivní judikatura ÚS a NSS popsaná výše.

Přestože výše uvedená prolomení zákonných zásad a principů přezkumu trestání správních deliktů se mohou jevit jako rozumná a učiněná v duchu zajištění spravedlnosti, legislativně pro ně v současné době neexistuje žádný základ a do českého právního řádu vnáší prvky, které obecně nejsou žádoucí. Judikatorní snaha (především NSS) posunout správní přezkum správních deliktů k rozhodování v plné jurisdikci *ad absurdum* představuje prolamování základní dělby moci, neboť soud rozhoduje v rozsahu a o věcech, ve kterých k tomu nemá zákonnou pravomoc.



Dle názoru autora této práce se jedná o nežádoucí stav. Český právní řád je přeci jen součástí kontinentální právní kultury, ve které není údělem soudů vytvářet právo či rozhodovat dle principů spravedlnosti bez ohledu, či navzdory, dikci objektivního práva.

Stanoví-li mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a kterou EÚLP bez jakýchkoli pochybností je, požadavky na spravedlivý proces, které se vztahují na správní trestání a přezkum rozhodnutí o uložení trestů za správní delikty a které Česká republika plně nenaplnuje, je věcí a prvořadou povinností zákonodárce, aby učinil patřičné kroky ke změně legislativy a zajištění souladu českého právního řádu s mezinárodními závazky České republiky. Dle názoru autora této práce není vhodné, aby vady či nedostatky právního řádu České republiky odstraňovaly obecné soudy. Česká republika a její právní řád stojí na principu dělby moci zákonodárné, výkonné a soudní, a tedy obecným soudům nepřísluší dotvářet právo.

S ohledem na výše uvedené je k zamyšlení, zda je současný český systém soudního přezkumu správních rozhodnutí ve věcech trestání správních deliktů vůbec udržitelný či je nutné se zamyslet nad zcela novou právní úpravou, která by zajišťovala spravedlivé a efektivní rozhodování o správních deliktech a současně plně reflektovala požadavek rozhodování v plné jurisdikci.

Pokud nic jiného, prvním závěrem o potřebě změny systému nepochybně je tvrzení, že judikaturou zavedené výjimky z pravidla v ustanovení § 75 odst. 1 SŘS je nutné reflektovat do znění SŘS. Pokud se tak nestane, bude soudní praxe nadále aplikovat principy, které nemají výslovnou oporu v zákoně, což je stav zjevně nežádoucí.

V rámci úvah *de lege ferenda* je nutné se zamyslet nad širšími souvislostmi současného systému. Jak již bylo uvedeno výše v 2. kapitole této práce, aplikace zásady rozhodování v plné jurisdikci je zcela na místě, nicméně je nutné nastavit určité mantinely jejího rozsahu. Přestože současná právní úprava nevyhovuje aplikaci této zásady plně, současně obsahuje a aplikuje prvky, které jsou s ní v souladu a je nutné je hodnotit kladně. V první řadě je nutné akcentovat, že o přezkumu správních deliktů rozhodují v prvním stupni nezávislé soudy. Tím je zaručena objektivita a nezávislost přezkumu. Rozhodování správních soudů je sice zásadně jednoinstanční, avšak proti rozsudku správního soudu je možné podat kasační stížnost, jejíž vymezení přípustnosti

je natolik široké, že ji fakticky lze ve většině případů podat.<sup>125</sup> Zcela zásadním a důležitým prvek plné jurisdikce je moderace trestu ze strany správního soudu.

Nevýhodou celého současného systému pak je skutečnost, že je zdlouhavý a v extrémních případech může nastat problém s ožvlými rozhodnutími, jak bylo popsáno v kapitole 4.4. této práce. Autor této práce si dále dovoluje níže shrnout krátké zamyšlení nad možnými vylepšeními současného systému přezkumu správních rozhodnutí o správních deliktech.

Jako velmi efektivní se jeví německý model popsáný v 2. kapitole této práce, který aplikuje povinné řízení o odporu proti správnímu rozhodnutí, které představuje jakési síto věcí, které se skutečně dostanou až ke správnímu soudu a které je skutečně nutné řešit až na úrovni soudního přezkumu.<sup>126</sup> Zavedením obdobného systému v České republice by mohlo odlehčit soudnímu systému a současně zefektivnit a zrychlit samotný proces přezkumu správních rozhodnutí.

Rovněž se jeví jako praktické a formálně správné postavení soudního přezkumu správních deliktů na zásadě vyšetřovací. Dispoziční zásada je nepochybně vhodná v rámci civilního řízení sporného, ve kterém proti sobě stojí dva rovnocenné subjekty ve sporu o soukromé právo. V rámci civilního řízení sporného je totiž soud pojmově pouze nestranným arbitrem znalým práva, který objektivně rozhodne o tom, zda zde právo je či není.

V řízení, které se fakticky zabývá tím, zda jednotlivci bude či nebude uložen trest za společensky nevhodné chování, do kterého správní soudnictví v kontextu předmětu této práce nepochybně spadá, však není na místě, aby bylo na pachateli, aby skrze svou *dispozici* s řízením tvrdil a prokazoval, že správní delikt nespáchal či že není nutné jej za to trestat. Správní soud zde totiž neplní jen funkci nezávislého arbitra, ale rovněž z pozice moci soudní vykonává dozor nad výkonnou mocí. Mělo by proto být prvořadou povinností správního soudu, aby *ex officio* zjistil všechny skutečnosti nezbytné pro posouzení, zda bylo uloženo trestu na místě či nikoli. Trestat jednotlivce, ať už práva znalého či nikoli, za to, že sám nevedl všechny možné skutečnosti, které mohly být pro věc rozhodné, zkrátka není v obdobných věcech na místě.

---

<sup>125</sup> Srov. ustanovení § 103 odst. 1 SŘS.

<sup>126</sup> Sládeček, V., Tomoszová, V. a kolektiv: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Wolters Kluwer 2010, str. 202 an.

Autor je přesvědčen, že není nutné měnit celou koncepci zákonné úpravy přezkumu správních rozhodnutí ve věcech správních deliktů, avšak je nutné, aby relevantní právní úprava byla novelizována a reflektovala současnou soudní praxi. Výše uvedené návrhy na další změny jsou čistě náměty v rámci úvah *de lege ferenda*, které by dle názoru autora této práce mohly přispět k větší efektivitě a rychlosti celého systému.

## 7. Závěr

Předmětem této práce byl popis a analýza současných úskalí právní úpravy a soudní praxe ve věcech soudního přezkumu správních rozhodnutí o správních deliktech.

V 2. kapitole této práce byla nastíněna problematika aplikace zásady rozhodování českých správních soudů v plné jurisdikci, a to v kontextu příkladů systému soudního přezkumu v Německu a Polsku. Autor této práce činí závěr, že česká právní úprava požadavek rozhodování v plné jurisdikci spíše nesplňuje, neboť správní soud není oprávněn meritorně rozhodovat (s výjimkou moderačního práva, které je však vázané striktními pravidly) a při zkoumání skutkového a právního stavu je rovněž limitován stavem ke dni rozhodování správního orgánu, nikoli ke dni rozhodnutí samotného správního soudu.

V 3. kapitole této práce autor rozebral vybraná procesní specifika řízení o přezkumu správních deliktů, a to týkající se účastníků řízení a jejich aktivní a pasivní legitimace. Autor této práce se rovněž zabýval rozsahem, v jakém správní soud zkoumá napadené správní rozhodnutí. Přestože dikce zákona stanoví, že správní soud zkoumá správní rozhodnutí pouze v rámci žalobních bodů uvedených v žalobě, ze zkoumané judikatury je nutné učinit závěr, že toto pravidlo se neuplatní bez výjimky. NSS judikoval, že správní soud je povinen přihlídnout k některým okolnostem i bez toho, aby je žalobce tvrdil. NSS uvedl, že z úřední povinnosti se přihlédnou například k neuplatněné námitce zániku trestnosti správního deliktu. ÚS pak judikoval, že *"je povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou absolutní neplatnost smlouvy nebo prekluze, a to i v případě, že je žalobce nevytkl v žalobním bodu vůbec, nebo tak učinil až po lhůtě pro podání žaloby."*

Ve 4. kapitole práce se autor zabýval analýzou současné rozhodovací soudní praxe ve věcech přezkumu správních deliktů a principy, na kterých stojí. V rámci analýzy soudní praxe je nutné dojít k závěru, že zde je tendence jejího rozšiřování. Například u bodového postihu za přestupek v rámci provozu silničního vozidla bylo deklarováno, že se jedná o trestní postih a je nutné na něj aplikovat stejná pravidla jako u ostatních správních deliktů. Obdobný závěr je nutné učinit i u uložení daňového penále. Autor se v této kapitole rovněž věnoval analýze institutu moderačního práva správních soudů. Autor uzavírá, že pravomoc soud využít moderačního práva v rámci přezkumu

správních deliktů je zcela na místě, nicméně současná právní úprava obsažená toliko v jednom ustanovení SŘS je poněkud nešťastná. Bylo by vhodné, aby tato právní úprava byla legislativně více konkretizována a byly jasně nastaveny mantinely tohoto práva soudu, neboť v současné době není zjevná hranice, kdy vadné rozhodnutí zrušit a kdy přistoupit k moderaci trestu.

V závěru této kapitoly se autor práce okrajově věnoval problematice ožvlých rozhodnutí a dle zkoumané soudní praxe uzavírá, že v duchu zásady *ne bis in idem* je v rámci přezkumu správního deliktu nutné dát přednost původně vydanému správnímu rozhodnutí. Současně je však nutné učinit nezbytné legislativní změny systému, neboť problematika ožvlých rozhodnutí se nachází v naprostém právním vakuu.

V 5. kapitole byly analyzovány jednotlivé případy prolamování zásady obsažené v ustanovení § 75 odst. 1 SŘS. Ze zkoumané judikatury lze uzavřít, že ustanovení § 75 odst. 1 SŘS se nepoužije v případě retroaktivity ve prospěch pachatele a právně změněný stav oproti právnímu stavu ke dni rozhodování správního orgánu je nutné reflektovat i do úvah o aplikaci moderačního práva.

V 6. kapitole pak autor této práce shrnuje dílčí zjištění a vcelku je hodnotí v kontextu požadavku rozhodování v plné jurisdikci. Autor této práce zde proto činí závěr, že aktuální právní úpravu správního soudnictví ve věcech přezkumu správních deliktů je nutné novelizovat o právní závěry učiněné dnes již ustálenou judikaturou NSS a ÚS.

Shrne-li autor této práce právní analýzu, která byla předmětem této práce, je nutné učinit závěr, že současná právní úprava soudního přezkumu rozhodování o správních deliktech aplikovaná soudní praxí neodpovídá legislativní právní úpravě a je nutné situaci legislativně řešit. Současně lze konstatovat, že soudní praxe jednoznačně směřuje k širší ochraně pachatele deliktu a přibližuje se k naplnění požadavku rozhodování v plné jurisdikci.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použitých právních předpisů

- Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992, č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky;
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.
- Zákon č. 200/1990, o přestupcích, ve znění účinném do 30. 5. 2017.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
- Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

### 2. Seznam použité literatury

- Molek, P.; *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013.
- Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012.
- Jemelka, L., Podhrázský, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013.
- Svoboda, P.: *Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví*. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 115-118.
- Prášková, H.: *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*, str. 3. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního řádu – v tisku*.
- Pomahač, R.: *Plná jurisdikce správních soudů*. Soudní rozhledy, 2002, č. 3.

- Pomahač, R.: *Správní či soudní projednání správních deliktů?* Správní právo, 2002.
- Mazanec, M.: *Správní soudnictví*, Praha: Linde Praha, a.s., 1996.
- Prášková, H.: *Rozhodování o správních deliktech a plná jurisdikce správních soudů*, In: *Působnost a organizácia správného súdництва v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012.
- Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2016.
- Dvořák J.: *Některé výkladové problémy týkající se koncentrační zásady a žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví*. Právní rozhledy 2003, č. 12.
- Mates, P.: *Dokazování před správními soudy*, Bulletin advokacie 1-2/2012.
- Prášková, H.: *Rozhodování soudu ve věcech správního trestání*. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003.
- Mates, P.: *Moderační právo správních soudů*, Právní Rozhledy 2012, č. 17.
- Kašpárková, M.: *Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci*. In: HEJČ, David. DNY PRÁVA 2016: Část IX. - Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury. Brno: Masarykova univerzita, 2017.
- Vedral, j.: *K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti*. Správní právo. 2010, roč. 43, č. 8.
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Správní řád soudní. Komentář*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2004.
- Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007.

### **3. Seznam použité judikatury**

- Rozsudek ESLP Neumeister proti Rakousku ze dne 27. 6. 1968, stížnost č. 1936/63.
- Rozsudek ESLP zde dne 8. 6. 1976, ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.
- Rozsudek ESLP ve věci Öztürk proti Německu zde dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79.
- Rozsudek ESLP Bryan proti Spojenému království ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91.
- Rozsudek ESLP ve věci Terra Woningen B.V. proti Holandsku ze dne 17. prosince 1996, stížnost č. 20641/92.
- Rozsudek ESLP ve věci Zumtobel proti Rakousku ze dne 21. září 1993, stížnost č. 12235/86.

Rozsudek ESLP ve věci Obermeier proti Rakousku ze dne 28. června 1990, stížnost č. 1761/85.

Rozsudek ESLP ve věci Umlauft proti Rakousku ze dne 23. října 1995, stížnost č. 15527/89.

Rozsudek ESLP ve věci Ortenberg proti Rakousku ze dne 25. listopadu 1994, stížnost č. 12884/87.

Rozsudek ve věci Gradinger proti Rakousku ze dne 23. října 1995, stížnost č. 15963/90.

Rozsudek ve věci Pfarrmeier proti Rakousku ze dne 23. října 1995, stížnost 16841/90.

Rozsudek ve věci Schmatzer proti Rakousku ze dne 23. října 1995, stížnost č. 15523/89.

Rozsudek ve věci Bryan proti Velké Británii ze dne 22. listopadu 1995, stížnost č. 19178/91.

Rozsudek ve věci Jablonský proti České republice ze dne 25.9.2007, stížnost č. 22272/03.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 AS 7/2008.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. 3 As 48/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2005, sp. zn. 2 Afs 98/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. 2 Afs 35/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, sp. zn. 1 Afs 40/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

Rozsudek KS v Praze ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. 44 Ca 30/2008.

Rozsudek KS v Praze ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 44 Ca 38/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. 5 As 154/2015.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, sp. zn. 4 As 57/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 6 A 11/2002.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. 1 As 66/2013.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 3 As 57/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 4 Azs 176/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 3 Ads 94/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 9 As 6/2007.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 1 As 148/2011.



Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 114/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, sp. zn. 6 As 60/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2017, sp. zn. 9 As 212/2015.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. 4 Afs 210/2014.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 4 Tdo 764/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 7 As 16/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2006, sp. zn. 7 As 14/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, sp. zn. 5 As 17/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, sp. zn. 1 As 30/2004.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 2 As 33/2006.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 2 As 33/2006.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. 4 As 37/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. 4 As 17/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, sp. zn. 6 As 39/2006.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 2 As 33/2006.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, sp. zn. 6 As 41/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.6.2008, sp. zn. 2 As 9/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 6 As 2/2005.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 7 A 48/2002.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. 7 A 146/2001.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, sp. zn. 7 As 28/2012.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 AS 7/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. června 2008, sp. zn. 2 As 9/2008  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. března 2008, sp. zn. 2 Ads 126/2007  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. června 2008, sp. zn. 2 AS 9/2008.  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010,  
sp. zn. 1 As 9/2008.

## Seznam použitých zkratk

"ESLP"	Evropský soud pro lidská práva
"EÚLP"	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod
"KS v Praze"	Krajský soud v Praze
"NSS"	Nejvyšší správní soud České republiky
"LZPS"	Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992, č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky
"OSŘ" či "občanský soudní řád"	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
"PřesZ"	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
"SŘS" či "soudní řád správní"	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
"ÚS"	Ústavní soud České republiky

## **Abstrakt v Českém jazyce**

### **Název: Rozhodování správních soudů o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech správních deliktů**

Tématem této práce je analýza současné právní úpravy a soudní praxe v oblasti soudního přezkumu rozhodování správních orgánů o správních deliktech. Úvodem této práce autor stručně shrnuje historický vývoj právní úpravy správního soudnictví a vlivu mezinárodní právní úpravy a soudní praxe na tento vývoj. Autor této práce se zabývá mezinárodními požadavky na rozhodování v plné jurisdikci a s tím související právní úpravou České republiky. V tomto kontextu dále autor zkoumá vybrané právní úpravy v Německu a v Polsku. Práce analyzuje, zda česká právní úprava požadavky na rozhodování v plné jurisdikci splňuje či nikoli.

Autor této práce zkoumá vybraná specifika soudního řízení o přezkumu rozhodnutí o správním deliktu a vliv judikatury na procesní limity této právní úpravy. Práce analyzuje soudní judikaturu a její vliv na rozšiřování soudní ochrany pachatele správního deliktu. Autor této práce se rovněž zabývá uplatněním moderačního práva správního soudu, právní úpravou tohoto práva, jeho faktickou aplikací a úskalím, které současná právní úprava přináší.

Dále práce pojednává o prolamování základních zásad správního soudnictví stanovených, mimo jiné, ustanovením § 75 odst. 1 SŘS, a to zejména v kontextu aplikace retroaktivity ve prospěch pachatele a jejího uplatnění ve správním soudnictví. Autor této práce také předkládá a rozebírá důvody, proč k dílčím prolomením zákonné úpravy správní soudy došly. Autor práce se rovněž okrajově věnuje problematice ožvládných rozhodnutí a poukazuje na nutnost jejího legislativního řešení.

Závěrem práce autor činí dílčí závěry o splnění požadavku rozhodování v plné jurisdikci, poukazuje na tendenci správních soudů rozšiřovat soudní ochranu pachatele správního deliktu a předkládá několik úvah o současných problémech této oblasti soudního řízení a předkládá několik možných návrhů řešení *de lege ferenda*.

### **Klíčová slova**

*Plná jurisdikce, moderační právo soudu, soudní přezkum správních deliktů*

## **Abstract in English**

### **Title: Decisions of administrative courts concerning actions against the decision of administrative body in cases of administrative delicts**

A subject matter of this thesis is analysis of current law and judicial practice in field of review of decisions of administrative bodies in cases of administrative delicts. In introduction of the thesis the author briefly sums up the historical development of the administrative jurisprudence and the influence of international regulation and judicial decisions of the international courts.

The author describes and analyzes international requirements on deciding in full jurisdiction and relevant law in the Czech Republic. In this context, the author briefly analyzes the current and relevant law in Germany and Poland. The thesis analyzes whether the Czech law meets the requirements on deciding in full jurisdiction or not.

The author describes chosen particularities of law regarding the judicial review of administrative delicts and the influence of judicial decisions upon the limits of the relevant law.

The thesis further analyzes judicial decisions and its influence upon possible extension of protection of offender of administrative delict. The author further considers and analyzes court's right to moderate the punishment, its legal scope and possible problems that the current law brings.

The thesis further considers and analyzes the current tendencies to breach the legal boundaries of judicial review set by law, particularly by section § 75 par. 1 of SŘS – mainly in context of application of retroactivity in favor of the offender. The author further considers the reasoning for such breaches of written law.

In conclusion, the author sums up individual conclusions regarding the fulfillment of the requirement to decide in full jurisdiction, points out the judicial tendency to extent the protection of the offender despite the current written law and submits a number of possible solutions for fixing the conflict between the written law and judicial practice.

### **Key words**

*Full jurisdiction, right to moderate decision, judicial review of administrative delicts*