

Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích

Jedním z nových procesních institutů, které zavedl zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), je *beneficium cohaesionis*. Vzhledem k tomu, že odborná správněprávní literatura ani komentáře k novému přestupkovému zákonu se tomuto institutu blíže nevěnují, pouze konstatují jeho právní úpravu a citují z důvodové zprávy, je vhodné nový institut podrobněji rozebrat.

Pojem a význam zásady *beneficia cohaesionis*

Beneficium cohaesionis (dobrodiní záležející v souvislosti) je specifickou zásadou, která se uplatňuje v řízení trestního charakteru při rozhodování o opravných prostředcích. Spočívá v tom, že pokud důvod, pro který příslušný orgán rozhodující o opravném prostředku rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne příslušný orgán vždy též v jeho prospěch. Přestože jde primárně o institut trestního procesu, určité obdoby *beneficia cohaesionis* se dovolávají i některá soudní rozhodnutí v netrestních věcech, např. ve vztahu k rozhodování v licenčním řízení.¹⁾ V občanském soudním řízení vzhledem k vymezení rozsahu přezkumné povinnosti odvolacího soudu není institut *beneficia cohaesionis* potřebný.²⁾

¹⁾ „Rozhodnutí správního orgánu, které vzešlo z jediného licenčního řízení, je nutné pojímat jako jeden celek bez ohledu na to, kolik obsahuje výroků týkajících se jednotlivých žadatelů o licenci... uplatní se zde tak jakési *beneficium cohaesionis* (dobrodiní souvislosti), a to navzdory zásadě, podle níž si má každý střežit svá práva.“ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2014, č. j. 8 As 94/2013-77 a ze dne 12. března 2008, č. j. 1 As 21/2007 – 272, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2006, č. j. 8 As 32/2005 – 81.

²⁾ Srov. § 212 občanského soudního řádu, podle kterého „Odvolací soud projedná věc v mezích, ve kterých se odvolatel domáhá přezkoumání rozhodnutí. Tímto rozsahem není vázán
a) v případech, kdy na rozhodnutí o napadeném výroku je závislý výrok, který odvoláním nebyl dotčen,
b) v případech, kde jde o taková společná práva nebo povinnosti, že se rozhodnutí musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na jedné straně, a kde platí úkony jednoho z nich i pro ostatní (§ 91 odst. 2), třebaže odvolání podal jen některý z účastníků,
c) jestliže z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky“.
Srov. též RÚŽEK, A., CÍSAŘOVÁ, D.: *Zásady rozhodování v opravném řízení*, AUC-I, 1985, č. 2, s. 95. ISSN 0323-0619.

Beneficium cohaesionis úzce souvisí s rozsahem přezkoumávání rozhodnutí napadeného opravným prostředkem.

Obecně vzato v rámci úplného revizního principu je na základě zásady oficiality přezkoumáváno napadené rozhodnutí,

- ve všech výrocích (i z toho hlediska, zda některý výrok nechybí nebo je neúplný),
- ohledně všech skutků,
- ohledně všech osob, o kterých bylo v rozhodnutí rozhodnuto,
- ohledně řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo,
- ze všech důvodů, ze kterých bylo možné rozhodnutí napadnout,
- ze všech hledisek, která přicházejí v úvahu.³⁾

Rozsah přezkumné povinnosti však bývá v konkrétní právní úpravě různě omezen nebo modifikován (co do rozsahu, obsahu, předmětu). Jedním z typických případů omezení úplného revizního principu je omezení přezkumné povinnosti příslušného orgánu jen na výroky ve vztahu k osobě, která opravný prostředek podala nebo v jejíž prospěch byl opravný prostředek podán. Taková právní úprava vychází z respektování vůle účastníka řízení (strany) a dalších osob, které mohou, ale nemusí využít svého oprávnění podat opravný prostředek. Je projevem práva i povinnosti každého střežit svá práva a domáhat se tak zrušení nebo změny nepříznivého rozhodnutí (zásada *vigilantibus iura*).

Beneficium cohaesionis je výjimkou z tohoto pravidla, rozšiřuje důsledky podaného opravného prostředku i na další osoby. Prolamuje právní moc rozhodnutí ve vztahu k výrokům, týkajícím se osoby, která opravný prostředek nepodala, je průlomem do nezměnitelnosti rozhodnutí jako vlastnosti právní moci. V řízení po podání opravného prostředku je tak fakticky pozastavena a relativizována právní moc rozhodnutí.⁴⁾

Důvodem pro úpravu institutu *beneficia cohaesionis* je především naplnění materiální spravedlnosti při rozhodování o vině a trestu, ochrana práv a oprávněných zájmů osob, o nichž se v řízení rozhoduje, vyrovnání možných nerovností v případech, kdy jedno rozhodnutí zasáhne do právní situace většího množství osob. Vychází z teze, že požadavky zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí v trestních věcech musí být naplněny ve vztahu ke všem osobám, o kterých bylo v rozhodnutí rozhodnuto, bez ohledu na to, zda opravný prostředek podaly nebo nepodaly. Z tohoto pohledu by bylo sporné, aby zůstalo pravomocné rozhodnutí beze změny jen proto, že některé osoby nepodaly opravný prostředek. *Beneficium cohaesionis* tak vylučuje, aby vedle sebe existovala sobě si odporující rozhodnutí v téže věci. To by mj. vedlo

³⁾ Srov. PIPEK, J.: *Rozsah přezkoumávání rozhodnutí v trestních věcech (revizní princip)*. Praha: Univerzita Karlova, 1988, s. 32, ISBN 60-067-87.

⁴⁾ Tamtéž, s. 105.

k oslabení autority příslušných orgánů nejen v očích osob dotčených rozhodnutím, ale i v očích veřejnosti, došlo by k oslabení výchovné a preventivní funkce rozhodnutí. *Beneficium cohaesionis* přispívá k lepšímu uplatnění zásady objektivní pravdy (i když ne zcela důsledně a pouze jednostranně - ve prospěch dotčených osob). Navíc má uplatnění principu *beneficia cohaesionis* význam i z hlediska procesní ekonomie. Pokud by totiž došlo k odporujícím si rozhodnutím, musela by být náprava zajišťována cestou mimořádných prostředků ve vztahu k dalším dotčeným osobám, k tomu by mohlo docházet postupně a opožděně.⁵⁾

Beneficium cohaesionis umožňuje orgánu, který rozhoduje o opravném prostředku, překročit rámec podaného opravného prostředku a rozšířit jej i ve vztahu k dalším osobám. Doplňuje omezený revizní princip, nenahrazuje ho však. Neznamená, že by příslušný orgán přezkoumával celé rozhodnutí i ohledně osob, které opravný prostředek nepodaly, ale pokud rozhodne ve prospěch osoby, která opravný prostředek podala, následně zkoumá, zda důvod, pro který takto rozhodl, neodůvodňuje příznivý postup i vůči dalším osobám zahrnutým do rozhodnutí.⁶⁾

Někdy se důsledky uplatnění *beneficia cohaesionis* vyvozují ze zásady zákazu *reformace in peius*, jde ale o dva samostatné procesní instituty.⁷⁾ Se zákazem *reformace in peius* má *beneficium cohaesionis* společné to, že nemůže být zhoršena právní situace dotčené osoby. Naopak se odlišuje tím, že u *reformace in peius* se chrání pozice osoby, která opravný prostředek na základě zásady dispoziční podala, kdežto u *beneficia cohaesionis* jde o „*ex off*“ ochranu osoby, která opravný prostředek nepodala a vůči níž je rozhodnutí již v právní moci. Nezhoršení, ale naopak zlepšení situace osoby, která opravný prostředek nepodala, se tak nevyvozuje ze zákazu změny k horšímu, ale „dobrodiní“ je imanentní samotnému principu *beneficia cohaesionis*, leží v samé podstatě tohoto institutu.

Lze si klást otázku, zda je ústavně konformní, aby příslušný orgán bez souhlasu, bez projevu vůle a bez součinnosti osoby, na kterou se vztahuje zásada *beneficia cohaesionis*, rozhodl také o jejích právech a povinnostech. I když souladnost této úpravy s ústavními předpisy nebyla nikdy zpochybněna, mohla by být kritizována z toho pohledu, že dotyčnou osobu nepochybně může zatížit. Podle přesvědčení dotčené osoby je již věc skončena, nevyužitím opravného prostředku vyjadřuje, že s rozhodnutím souhlasí, že se nechce k záležitosti již vracet. Protože odvolací orgán rozhoduje o zrušení nebo změně vadných výroků ve vztahu k této osobě bez

⁵⁾ Srov. RŮŽEK, A., CÍSAŘOVÁ, D.: *Zásady rozhodování v opravném řízení*, AUC-I, 1985, č. 2, s. 94. ISSN 0323-0619.

⁶⁾ Srov. FAJSTAVR, L., PIPEK, J.: *K problematice beneficium cohaesionis podle čs. Trestního řádu. Socialistická zákonost*, 1977, č. 10, s. 580, ISSN 0037-8305.

⁷⁾ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 407, 978-80-7502-221-9, PIPEK, J.: *Rozsah přezkoumávání rozhodnutí v trestních věcech (revizní princip)*. Praha: Univerzita Karlova, 1988, s. 105, ISBN 60-067-87.

dalšího, je to pro ni překvapivé rozhodnutí. V případě, kdy na základě uplatnění *beneficia cohaesionis* bude rozhodnutí zrušeno a věc vrácena orgánu prvního stupně, bude řízení pokračovat a dotčená osoba může být znovu předvolávána, vyslýchána, mohou být prováděny další důkazy apod. Protože však spravedlnost lze *ex officio* prosazovat pouze ve prospěch dotčené osoby, znamená to, že pokud by v dalším řízení vyvstaly podmínky pro zhoršení situace, bylo by při nejhorším třeba vrátit se k původnímu rozhodnutí.⁸⁾ Proti rozhodnutí vydanému v řízení po zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení k novému pojednání prvoinstančním orgánem se jistě může takto dotčená osoba odvolat.

Úprava *beneficia cohaesionis* v novém přestupkovém zákoně a srovnání s úpravou v trestním řádu

Beneficium cohaesionis je pravidlem upraveným původně pouze v trestním řízení. Jeho vymezení v trestním řádu⁹⁾ navazuje na ustanovení § 254, které upravuje rozsah přezkumné povinnosti odvolacího soudu. Podle výslovné úpravy v § 254 odst. 4 trestního řádu „Byla-li odvoláním napadena část rozsudku týkající se jen některé z více osob, o nichž bylo rozhodnuto tímž rozsudkem, přezkoumá odvolací soud uvedeným způsobem jen tu část rozsudku a předcházejícího řízení, která se týká této osoby.“ Soud pak musí přezkoumat všechny výroky, proti nimž mohl odvolatel podat odvolání. Takto omezený revizní princip je doplněn pravidlem *beneficia cohaesionis*, které se projevuje

- v řízení o řádných opravných prostředcích – v řízení o stížnosti (§ 150 odst. 2) a v řízení o odvolání (§ 261 – *Prospívá-li důvod, z něhož rozhodl odvolací soud ve prospěch některého obžalovaného, také dalšímu spoluobžalovanému nebo zúčastněné osobě, rozhodne odvolací soud vždy též v jejich prospěch. Stejně rozhodne ve prospěch obžalovaného, kterému prospívá důvod, z něhož rozhodl ve prospěch zúčastněné osoby*), ale také
- v řízení o mimořádných opravných prostředcích – přiměřeně v řízení o dovolání (§ 265k odst. 2 věta třetí), přiměřeně v řízení o stížnosti pro porušení zákona (§ 269 odst. 2 věta pátá) a v řízení o obnově (§ 285).

V řízení o přestupcích nebyl institut *beneficia cohaesionis* do přijetí nového přestupkového zákona upraven. Podle § 82 odst. 3 správního řádu¹⁰⁾ „Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatním, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci. Z této právní úpravy vycházela dosavadní judikatura správních

⁸⁾ Srov. FAJSTAVR, L., PIPEK, J.: *K problematice beneficium cohaesionis podle čs. Trestního řádu. Socialistická zákonnost*, 1977, č. 10, s. 579, 582 a 583, ISSN 0037-8305, PIPEK, J.: *Rozsah přezkoumávání rozhodnutí v trestních věcech (revizní princip)*. Praha: Univerzita Karlova, 1988, s. 105, ISBN 60-067-87.

⁹⁾ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“).

¹⁰⁾ Srov. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

soudů, podle které „Rozhodnutí správního orgánu o pokutě uložené jednomu účastníku správního řízení, které jím nebylo napadeno rozkladem (odvoláním), nabyvá právní moci bez ohledu na to, že tímtež správním aktem byla uložena pokuta ještě druhému účastníku řízení, který proti ní rozkladem brojil. Správní orgán, rozhodující o rozkladu, nemůže proto v řízení na II. stupni v takovém případě změnit výrok o pokutě, uložené prvnímu účastníku řízení.“¹¹⁾ Vzhledem k tomu, že pravidlo *beneficia cohaesionis* nebylo součástí právní úpravy v přestupkovém zákoně z roku 1990, nemohlo být užito¹²⁾ a správní orgán musel věc řešit pomocí mimořádných prostředků, byly-li splněny podmínky pro jejich užití.

Podle § 98 odst. 3 přestupkového zákona z roku 2016 „Pokud důvod, pro který odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch“.

Srovnáme-li tuto úpravu s úpravou obsaženou v trestním řádu, jsou patrné tyto důležité rozdíly:

1. Přestupkový zákon omezuje užití zásady *beneficia cohaesionis* pouze na rozhodnutí odvolacího správního orgánu v řízení o odvolání, resp. o rozkladu (na rozhodování o řádných opravných prostředcích), nikoli na rozhodování o mimořádných opravných prostředcích, tedy na řízení o povolení obnovy řízení (viz dále). Zásada *beneficia cohaesionis* se logicky nemůže vztahovat na podání odporu, protože účinkem podání odporu je zrušení příkazu a pokračování v řízení o přestupku (§150 odst. 3 správního řádu). Neuplatní se ani tehdy, pokud v řízení po podání odporu podaným jedním spoluobviněným budou zjištěny skutečnosti, které povedou k příznivějšímu rozhodnutí ve vztahu k němu.¹³⁾

Užití *beneficia cohaesionis* nelze rozšiřovat ani na rozhodování správního soudu po podání žaloby proti rozhodnutí o přestupku pouze jedním z obviněných. Podle § 71 odst. 1 s.ř.s. musí žaloba obsahovat mj. označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, přičemž žalobce není aktivně legitimován napadat výroky rozhodnutí, které se ho netýkají a které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti osoby od žalobce odlišné. Soud tak nemůže výroky jiné osoby než žalobce přezkoumávat a svým rozhodnutím rušit.¹⁴⁾

¹¹⁾ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. prosince 1997, č. j. 6 A 216/95-23, č. 822 (VS) SJS č. 4/2001, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, č. j. 5 As 75/2011 – 54.

¹²⁾ I když se někteří obvinění ze spáchání správního deliktu užití tohoto pravidla domáhali. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 131/2016 – 37.

¹³⁾ K dalším zajímavým souvislostem srov. ŽDÁRSKÝ, Z.: *Důsledky odporu proti trestnímu příkazu z pohledu principu revizního, zákazu reformace in peius a beneficia cohaesionis. Právní praxe.* 1994, č. 10, s. 597, ISSN 1211-0825.

¹⁴⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, č. j. 5 As 75/2011-54: „Je nutno vycházet z povinnosti každého střežit svá práva, nelze přihlídnout ani k existenci obdoby zásady *beneficium cohaesionis* (dobrodiní záležitosti v souvislosti), neboť se nejedná o výroky, které by spolu souvisely, či jinak byly vzájemně

2. Zatímco trestní řád umožňuje užití této zásady ve vztahu ke spoluobviněnému, resp. spoluobžalovanému nebo zúčastněné osobě (osobě, již byla nebo má být zabrána věc), přestupkový zákon ji vztahuje obecně ke všem účastníkům řízení o přestupku. Je ovšem pravdou, že důvod, který bude prospívat obviněnému, spoluobviněnému a osobě, které byla zabrána věc, bude stěží zároveň prospívat poškozenému. Ve vztahu k poškozenému by mohla být zásada *beneficia cohaesionis* použita v případě, kdy odvolací orgán rozhoduje ve prospěch jiného poškozeného, např. tehdy, pokud byl zrušen výrok o tom, že se poškozený odkazuje se svým nárokem na náhradu škody na řízení před civilním soudem.

Zásada se může tedy vztahovat jak na osoby patřící do různých skupin osob, jichž se může rozhodnutí týkat (obviněný, osoba, které byla zabrána věc, poškozený) nebo osob v rámci určité skupiny navzájem (např. spoluobvinění, všechny osoby, kterým byla zabrána věc, všichni poškození).¹⁵⁾

Vzhledem k tomu, že zásada *beneficia cohaesionis* je výjimkou z pravidla, že příslušný orgán přezkoumává pouze ty výroky, které se týkají osoby, která podala opravný prostředek a že prolamuje právní moc rozhodnutí, bývá dovozováno, že tuto zásadu nelze aplikovat na základě analogie a že není možné příslušné zákonné ustanovení vykládat extenzivně.¹⁶⁾ Z tohoto důvodu by nemohl soud rozšířit *beneficium cohaesionis* na poškozeného, protože příslušná ustanovení trestního řádu obsahují taxativní výčet osob, na něž se pravidlo vztahuje.¹⁷⁾

Podobně je třeba podle mého názoru zodpovědět případnou otázku, zda se v řízení o přestupcích může *beneficium cohaesionis* uplatnit i na povolení obnovy řízení. Analogie s ustanovením trestního řádu¹⁸⁾ s poukazem na to, že jde o analogii ve prospěch obviněného, by zde neměla být připuštěna. Důvodem je skutečnost, že by se zasahovalo právní moci rozhodnutí, k čemuž by mělo docházet zcela výjimečně a pouze ze závažných důvodů. K tomu přistupuje skutečnost, že přestupkový zákon je zcela novou právní úpravou, a pokud by zákonodárce zamýšlel rozšířit *beneficium cohaesionis* i na povolování obnovy řízení, učinil by tak jistě výslovně. Lze tedy předpokládat, že úmyslem zákonodárce bylo naopak pro tyto případy *beneficium cohaesionis* vyloučit. Navíc na rozdíl od trestního soudu, který povoluje obnovu řízení vždy

podmíněné. Rozsudkem krajského soudu tak nemohly být zrušeny výroky rozhodnutí, které se netýkaly žalobce, ale pouze druhého účastníka.“

¹⁵⁾ PIPEK, J.: *Rozsah přezkoumávání rozhodnutí v trestních věcech (revizní princip)*. Praha: Univerzita Karlova, 1988, s. 105, ISBN 60-067-87.

¹⁶⁾ Srov. např. WIEDNER, S.: *Revisionserstreckung auf Mitverurteilte*.

In: Graf., P.: *Strafprozessordnung. Kommentar*. 3. Auflage. München: C. H. Beck, 2018, s. 2199 a násl., ISBN 978-3-406-71198-5.

¹⁷⁾ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. září 2017, sp. zn. I.ÚS 1943/17.

¹⁸⁾ Srov. § 285 trestního řádu: „Jestliže soud povolí obnovu ve prospěch obviněného z důvodů, které prospívají také některému spoluobviněnému nebo zúčastněné osobě, povolí zároveň obnovu též v jejich prospěch.“

jen na návrh oprávněné osoby,¹⁹⁾ má správní orgán možnost obnovu řízení nařídit z moci úřední, pokud zjistí důvody, které takový postup odůvodňují.²⁰⁾

Na závěrech o vyloučení analogie nic nemění skutečnost, že Ústavní soud v několika svých rozhodnutích podle svých slov analogicky „aplikoval zásadu tzv. *beneficia cohaesionis*“ a zavázal soudy, jejichž rozhodnutí zrušil, aby v dalším řízení posoudily, zda nelze s ohledem na provedené dokazování a zjištěný skutkový stav vztáhnout důvody kasace rozhodnutí případně i na další obžalované. Zde Ústavní soud nerozhodoval a neaplikoval dané pravidlo, pouze vyslovil svůj závazný právní názor.²¹⁾

Podmínky užití *beneficia cohaesionis* a postup správního orgánu

Podmínky užití *beneficia cohaesionis* vyplývají z ustanovení § 98 odst. 3 přestupkového zákona, resp. jsou dovozovány z povahy a charakteru tohoto institutu. Podrobněji jsou pak rozpracovány v trestní teorii a judikatuře.²²⁾

1. O všech účastnících řízení musí být rozhodnuto v jednom řízení a jedním rozhodnutím. V řízení o přestupcích půjde především o společné řízení o přestupcích více podezřelých,²³⁾ příp. o řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí, které zahrnuje jak výrok o vině a správním trestu, tak výrok o zabrání věci, resp. výrok o soukromoprávních nárocích poškozených.

Správní orgán podle § 88 odst. 2 přestupkového zákona obligatorně vede společné řízení o přestupcích více podezřelých, jestliže spolu souvisejí a jestliže jejich skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejichž projednání je příslušný též správní orgán. Jedná-li se o mladistvého podezřelého a dospělého podezřelého, lze vést společné řízení pouze tehdy, jestliže je to nezbytné z hlediska zjištění stavu věci a není to na újmu mladistvého podezřelého (§ 88 odst. 4 přestupkového zákona). Věc některého obviněného

¹⁹⁾ Srov. § 277 trestního řádu.

²⁰⁾ Srov. § 100 odst. 3 správního řádu.

²¹⁾ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2007, sp. zn. II. ÚS 474/07, nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/13, nález Ústavního soudu ze dne 23. října 2014, sp. zn. I. ÚS 1677/13.

²²⁾ Srov. FAJSTAVR, L., PIPEK, J.: *K problematice beneficia cohaesionis podle čs. Trestního řádu. Socialistická zákonnost, 1977, č. 10, s. 577 a násl., ISSN 0037-8305, PIPEK, J.: Rozsah přezkoumávání rozhodnutí v trestních věcech (revizní princip). Praha: Univerzita Karlova, 1988, s. 104 a násl., ISBN 60-067-87, ŠÁMAL, P.: *Opravné prostředky v trestním řízení. Stížnost pro porušení zákona. Obnova řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 52 a násl., ISBN 80-7179-249-7, PÚRY, F. In: ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní řád II. § 157 až 314s. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3106 a násl., ISBN 978-80-7400-465-0, ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 4. přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 788 a násl., ISBN 978-80-7400-496-4, RŮŽEK, A., CÍSAŘOVÁ, D.: *Zásady rozhodování v opravném řízení, AUC-I, 1985, č. 2, s. 93 a násl., ISSN 0323-0619*.*

²³⁾ U spoluobviněných ve společném řízení podle § 88 odst. 2 přestupkového zákona, po provedeném řízení je vydáno společné rozhodnutí podle § 140 odst. 7 správního řádu.

lze ze společného řízení usnesením vyloučit, jestliže je toho třeba k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu (§ 88 odst. 5 přestupkového zákona). Nevedení společného řízení s více spoluobviněnými, i když jsou pro něj splněny zákonné podmínky, je vážná procesní vada, která může mít důsledky mj. i pro nemožnost aplikovat zásadu *beneficia cohaesionis*.²⁴⁾

Pokud jsou vydána samostatná rozhodnutí (např. došlo k vyloučení věci některého ze spoluobviněných ze společného řízení, o zabránění věci bylo rozhodnuto v samostatném rozhodnutí, nebo nebyly splněny podmínky pro vedení společného řízení proti mladistvému podezřelému a dospělému podezřelému), ztrácí se možnost využít dobrodiní souvislosti, protože formální souvislost (jedno napadené rozhodnutí vydané v jednom řízení) již není splněna. Není možné, aby správní orgán v odvolacím řízení měnil nebo rušil jiné než napadené rozhodnutí.²⁵⁾

2. Proti rozhodnutí bylo podáno odvolání a odvolateli bylo vyhověno, a zároveň odvolání nepodali všichni účastníci daného řízení o přestupku (spoluobvinění, resp. ti, kteří mohou podat odvolání v jejich prospěch,²⁶⁾ poškození, osoba, které má být nebo byla zabráněna věc). Pokud by podali všichni účastníci řízení opravný prostředek, pak by odvolací správní orgán přezkoumával a rozhodoval o všech výrocích, které byly těmito účastníky napadeny a které se jich týkají a nebyl by zde prostor pro *beneficium cohaesionis*. K tomu, že nebylo podáno odvolání, může dojít nejen tehdy, jestliže oprávněným osobám marně uplyne lhůta pro podání odvolání. Může jít dále o případ, kdy účastník podá opožděné odvolání, nebo podá odvolání, i když se tohoto práva již předtím vzdal anebo vezme podané odvolání zpět a pak jej podá znovu.²⁷⁾

3. Důvod, pro který správní orgán rozhodl ve prospěch odvolatele a který prospívá i osobám uvedeným v § 98 odst. 3 přestupkového zákona, musí být pro všechny společný, tj. musí se týkat všech jmenovaných osob. Někdy se takový důvod označuje jako tzv. důvod reálné povahy²⁸⁾ – např. prokáže se,

²⁴⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 131/2016 – 37. Žalobce (stěžovatel) namítal, že kdyby bylo s oběma subjekty vedeno společné řízení, svědčila by jim oběma zásada *beneficium cohaesionis*, což ale inspekce neučinila, a tím odebrala oběma subjektům právo na spravedlivý proces a na důkladné prošetření celého případu. Nejvyšší správní soud ale v tomto případě kasační stížnost zamítl, protože řízení proti stěžovateli a druhému subjektu byla vedena v jiných časových intervalech a řízení se po věcné stránce překrývala jen minimálně.

²⁵⁾ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. srpna 2014, sp. zn. III. ÚS 2325/14.

²⁶⁾ Podle § 96 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona se může proti rozhodnutí, kterým byla vyslovena vina odvolat zákonný zástupce a opatrovník mladistvého a orgán sociálně-právní ochrany dětí ve prospěch mladistvého obviněného proti výroku o vině, o správním trestu, o ochranném opatření a o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

²⁷⁾ Srov. § 92 odst. 1, § 81 odst. 2 a 3 správního řádu.

²⁸⁾ Srov. FAJSTAVR, L., PIPEK, J.: *K problematice beneficium cohaesionis podle čs. Trestního řádu. Socialistická zákonnost*, 1977, č. 10, s. 579, ISSN 0037-8305.

že přestupek nebyl spáchán nebo dostatečně prokázán, skutek měl být kvalifikován jako méně závažný přestupek, nebyla vzata v úvahu společná okolnost vylučující protiprávnost, nebyl naplněn určitý znak skutkové podstaty přestupku, byl uložen správní trest, který uložen být nesměl nebo byl uložen ve výši přesahující zákonnou sazbu, bylo nezákonně uloženo zabránění věci,²⁹⁾ byla nedůvodně uložena povinnost nahradit škodu nebo byla tato povinnost stanovena v nesprávné výši, došlo k zásadní procesní vadě v řízení před orgánem prvního stupně apod. Může jít též o případ, kdy solidární odpovědnost obviněných k náhradě škody bude nahrazena odpovědností dělenou, týkající se všech obviněných a jde o změnu v jejich prospěch.³⁰⁾

Nesmí jít o důvody, které mají význam pouze pro jednu osobu, byť mohou mít stejnou nebo podobnou povahu. Okolnosti, které správní orgán zkoumá a posuzuje individuálně ve vztahu k jednotlivým účastníkům řízení, jsou např. osobní a majetkové poměry pachatele, recidiva nebo existence přestupkové imunity některého ze spoluobviněných, forma zavinění, možnosti nápravy pachatele apod.).

Posouzení, zda prospívá důvod i jinému, nemusí být vždy snadné. Není zřejmě ani vyloučeno, aby odvolací orgán shledal společný důvod jen ve vztahu k některým spoluobviněným, ve vztahu k jiným nikoli, a uplatnil tak *beneficium cohaesionis* jen vůči takovým spoluobviněným.

Důvod, pro který odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch jednoho účastníka řízení, však musí nastat před nabytím právní moci výroku ve vztahu k jinému účastníku. Znamená to, že uvedený důvod zde musel existovat již v řízení v prvním stupni a prvoinstanční orgán k němu chybným postupem nepřihlédl, nebo alespoň nastal do doby nabytí právní moci výroku týkajícího se osoby, která odvolání nepodala.³¹⁾ Důvodem rozhodnutí ve prospěch účastníka, který podal odvolání, může být např. změna právní úpravy, která příznivěji pro obviněné stanovila podmínky trestnosti jejich činu. Jestliže ale nabyla účinnosti až poté, co nabyl právní moci výrok rozhodnutí prvoinstančního orgánu ve vztahu k účastníku, který se neodvolal, nemůže odvolací správní orgán na něj takový prospívající důvod aplikovat. Uvedená změna zákona tedy nemohla pro účastníka, který se odvolal a účastníka, který odvolání nepodal, založit společný důvod podle § 98 odst. 3 přestupkového zákona.³²⁾

²⁹⁾ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. května, sp. zn. 5 Tdo 394/2017.

³⁰⁾ Srov. např. FAJSTAVR, L., PIPEK, J.: *K problematice beneficium cohaesionis podle čs. Trestního řádu. Socialistická zákonnost*, 1977, č. 10, s. 580, ISSN 0037-8305, ŠÁMAL, P.: *Opravné prostředky v trestním řízení. Stížnost pro porušení zákona. Obnova řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 52, ISBN 80-7179-249-7.

³¹⁾ Srov. v trestním řízení NS 20/2003-T 478.

³²⁾ Srov. v trestním řízení např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. října 2002, č. j. 4 Tz 65/2002.

Postup správního orgánu při užití zásady *beneficia cohaesionis*

Pokud jsou splněny výše uvedené podmínky, odvolací správní orgán musí zásadu *beneficia cohaesionis* aplikovat (srov. dikci „rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch“). Je tedy uplatňována obligatorně, z moci úřední, nikoli na žádost nebo z podnětu dalších účastníků.

Ustanovení § 98 odst. 3 přestupkového zákona je zařazeno pod nadpis „Řízení u odvolacího správního orgánu“. Systematickým výkladem lze proto dovodit, že *beneficium cohaesionis* nemůže aplikovat orgán prvního stupně, rozhoduje-li v autoremeduře (§ 87 správního řádu).

Odvolací orgán rozhoduje buď v řízení po podaném odvolání, nebo v řízení po zrušení rozhodnutí o odvolání správním soudem (vytýkanou vadou zde může být právě např. nezákonné nevyužití zásady *beneficia cohaesionis*, i když byly pro její aplikaci splněny všechny podmínky). Správní soud v tomto případě ovšem rozhodnutí správního orgánu přezkoumává na základě žaloby podané jiným účastníkem, protože ten, kdo se neodvolal, nemůže žalobu ve správním soudnictví podat. Jinými slovy řečeno, účastník, který nepodal včas a řádně odvolání, se nemůže žalobou domáhat nápravy pochybení odvolacího správního orgánu spočívající v tom, že ve svém rozhodnutí v rozporu se zákonem neaplikoval zásadu *beneficia cohaesionis*.³³⁾

Jak bylo již výše uvedeno, nejde při užití *beneficia cohaesionis* o rozšiřování revizního principu v odvolacím řízení, protože správní orgán přezkoumá pouze odvoláním napadené výroky, a teprve potom zjišťuje, zda důvody, pro které rozhoduje o napadených výrocích, nemohou být společné pro další účastníky a odůvodnit příznivější rozhodnutí i vůči nim.³⁴⁾ Podmínkou uplatnění *beneficia cohaesionis* je rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve prospěch některého z účastníků řízení (§ 98 odst. 3 přestupkového zákona). Takovým rozhodnutím je

- zrušení vadného výroku (výroků) a v odpovídajícím rozsahu zastavení řízení [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu],
- zrušení vadného výroku (výroků) a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu],
- změna vadného výroku [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

Pokud odvolací správní orgán zjistí, že důvod, pro který rozhodl jedním z výše uvedených způsobů, prospívá též jinému účastníku řízení, bez dalšího řízení rozhodne i v jeho prospěch. Připomenout je třeba, že odvolací orgán může rozhodnout vždy pouze ve prospěch jiného účastníka, jeho situace se nemůže v žádném směru zhoršit.

³³⁾ Srov. § 5 a § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁾ Srov. dílo cit. v pozn. č. 28, s. 580.

Nejde o přezkumné řízení ani o nové rozhodnutí podle § 101 písm. e) správního řádu, ale o rozhodnutí odvolacího správního orgánu v odvolacím řízení, které je rozšířeno na přezkum nenapadených výroků. V tomto směru se podle mého názoru mylí důvodová zpráva³⁵⁾, která k § 98 uvádí, že „Dále se stanoví pravidlo rozhodování ve prospěch všech účastníků řízení, jimž svědčí důvod pro zrušení nebo změnu rozhodnutí, ačkoliv jej uplatnil pouze jeden z nich. Pokud tedy nebudou výroky ve vztahu k ostatním obviněným pravomocné, rozhodne ve prospěch těchto ostatních obviněných v rámci projednávání odvolání. Pokud však již výroky ve vztahu k ostatním obviněným nabyly právní moci, rozhodne správní orgán ve prospěch ostatních obviněných v přezkumném řízení.“ První věta se v daném kontextu jeví jako nelogická, protože užití *beneficia cohaesionis* je upraveno právě pro ten případ, že ostatní obvinění, resp. jiní účastníci řízení, odvolání nepodali a ve vztahu k nim rozhodnutí (příslušné výroky rozhodnutí) již nabylo právní moci. Pokud by platila druhá věta, nebylo by třeba *beneficium cohaesionis* vůbec upravovat, protože možnost vést přezkumné řízení má správní orgán vždy, když zjistí, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 94 odst. 1 správního řádu). Pokud měl autor důvodové zprávy na mysli případ, že se povede přezkumné řízení a vyhoví účastníku řízení nikoli pro nezákonnost napadeného rozhodnutí, ale pro jeho věcnou nesprávnost (což není důvod pro vedení přezkumného řízení), pak by se konstruovala zásada *beneficia cohaesionis* zcela v rozporu s chápáním tohoto institutu v trestním řízení. Domnívám se, že z textu ustanovení § 98 odst. 3 přestupkového zákona nic takového nevyplyvá a pro jiný výklad institutu *beneficia cohaesionis* v přestupkovém právu neshledávám žádný racionální důvod.

Bohužel výklad, který nabízí důvodová zpráva, zřejmě správní praxe používá.³⁶⁾

K uplatnění zásady *beneficia cohaesionis* nedochází ani podle § 101 písm. e) správního řádu, podle kterého lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, jestliže tak stanoví zvláštní zákon (s odkazem právě na § 98 odst. 3 přestupkového zákona). Nejde totiž o to, že by se vedlo nové řízení a nově rozhodovalo, ale naopak se v rámci odvolacího řízení, které vyvolal jiný účastník řízení, rozhodne i o nenapadených výrocích vztahujících se k dalším účastníkům řízení, kteří řádný opravný prostředek nepodali.

Otázkou na závěr je, jak postupovat, pokud odvolací orgán rozhodne o užití *beneficia cohaesionis* v rozporu se zákonem, zlepší postavení spoluobviněného

³⁵⁾ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízení o nich. Sněmovní tisk č. 555. Poslanecká sněmovna, 7. volební období.

³⁶⁾ Srov. např. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018, dostupné na www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx (cit. 29. 6. 2018), dále např. https://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/spravni-agendy/Documents/zapis_6_6_2017.pdf (cit. 29. 6. 2018).

neprávem. Lze soudit, že takové rozhodnutí by bylo možné zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, kde se neuplatňuje zákaz změny k horšímu.

Závěr

Zavedení institutu *beneficia cohaesionis* do přestupkového práva je dalším projevem přibližování řízení o přestupcích trestnímu řízení. Pokud má však plnit svoji funkci nástroje prosazení spravedlnosti v trestních věcech, ochrany práv a oprávněných zájmů dotčených osob a předcházení rozporného rozhodování, je třeba, aby byl správními orgány správně pochopen a aplikován. Je nezbytné, aby byly vždy splněny základní podmínky pro užití *beneficia cohaesionis* a dodržen postup jeho uplatnění.

Jeho aplikace v řízení o přestupcích nebude zřejmě příliš častá, především z toho důvodu, že rozhodování ve společném řízení o přestupcích více podezřelých, které spolu souvisejí, není příliš frekventované,³⁷⁾ podobně jako rozhodování o ochranném opatření zabrání věci. Zde se může odvolací správní orgán v zásadě přidržet trestněprocesní teorie i aplikační praxe trestních soudů. Zapomenout však nelze ani na vztažení institutu *beneficia cohaesionis* na případy, kdy je v odvolacím řízení poškozeným napaden výrok o povinnosti nahradit způsobenou škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení, resp. výrok o absenci takové povinnosti, a vyhovění takovému odvolání prospívá i jinému poškozenému (poškozeným). Při tomto rozhodování však podobná opora chybí, protože v trestním řízení se na poškozeného *beneficium cohaesionis* nevztahuje.

Závěrem lze zmínit, že zásada *beneficia cohaesionis* nemusí pokrývat všechny situace, kdy příslušný orgán dojde k závěru, že rozhodnutí (i v částech týkajících se osoby, která opravný prostředek nepodala) nebo řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, vykazuje zásadní nedostatky, nemusí být splněny podmínky pro užití tohoto institutu. Půjde zpravidla o případy, kdy jsou zjištěny vady, které nelze podřadit pod společný důvod pro uplatnění *beneficia cohaesionis*. Proto byly v teorii trestního práva vysloveny názory, zda by nebylo vhodnější zavést právní úpravu, podle které by v případě, kdy se koná společné řízení a vydává společné rozhodnutí, podání opravného prostředku jednou osobou mělo takový účinek, jako by jej podali všichni.³⁸⁾ I pak by ale bylo potřeba chránit před nepříznivými důsledky ty účastníky řízení, kteří odvolání nepodali a odvolací řízení nevyvolali, jinými slovy řečeno určitou obdobu *beneficia cohaesionis* by bylo třeba zachovat.

³⁷⁾ I když při stíhání některých druhů přestupků může být častější, např. u přestupků proti majetku nebo proti občanskému soužití, u přestupků v oblasti ochrany hospodářské soutěže apod.

³⁸⁾ Srov. RŮŽEK, A., CÍSAŘOVÁ, D.: *Zásady rozhodování v opravném řízení, AUC-I*, 1985, č. 2, s. 95. ISSN 0323-0619, PIPEK, J. *Rozsah přezkoumávání rozhodnutí v trestních věcech (revizní princip)*. Praha: Univerzita Karlova, 1988, s. 107 a 108, ISBN 60-067-87.

Shrnutí:

Článek je věnován problematice institutu *beneficia cohaesionis*, který nově zavádí přestupkový zákon do řízení o přestupcích. Uvádí základní pojmové vymezení *beneficia cohaesionis*, důvody jeho úpravy nejdříve v trestním řízení, dnes též v řízení o přestupcích. Článek rozebírá případy, na které se tento institut vztahuje, podmínky jeho uplatnění a postup odvolacího správního orgánu při jeho aplikaci. Upozorňuje na možné kolize výkladu § 98 odst. 3 přestupkového zákona s výkladem obsaženým v důvodové zprávě.

***Beneficio cohaesionis* in proceedings related to offences – summary:**

This article deals with matter of legal institute *beneficio cohaesionis*, which is newly established by the Act on liability for offences and related proceedings. The article mentions basic conception of *beneficio cohaesionis* and reasons for its regulation firstly in the Criminal Procedure Code and nowadays also in offenses procedure. The article deals with situations which predict to use this legal institute; conditions of its application and its application by the appellate administrative body. The article draws attention to possible interpretative collisions between § 98 sec. 3 of the Act on liability for offenses and related proceedings and its interpretation included in the Explanatory report.