

Lucia Madleňáková

# Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?\*

## Úvod

Na poli Rady Evropy se ukládání sankcí věnuje Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1 o správněprávních sankcích (dále jen „Doporučení“).<sup>1)</sup> Doporučení zakotvuje deset základních principů, s přihlédnutím k nimž mají být správní sankce ukládány. Jedná se o základní standardy, jichž by se měl správní orgán přidržovat. Cílem tohoto příspěvku je seznámit čtenáře s principy ukládání sankcí v České republice (pokud takové existují) a dále porovnat tyto principy s principy stanovenými v Doporučení.

Na úvod je potřebné ozřejmit, co je pod administrativní (správní) sankcí chápáno Doporučením. Doporučení definuje správní sankce negativně; za takové sankce nepokládá sankce ukládané za trestněprávní delikty a za disciplinární delikty. Naše zkoumání tak bude zaměřeno pouze na přestupky, pořádkové delikty, smíšené správní delikty, správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob (dle dělení v teorii českého správního práva).

V oblasti správního práva lze definovat dvě, respektive tři skupiny zásad. Za prvé se jedná o zásady organizace správních orgánů. Tato skupina zásad se týká organizace, hierarchie, uspořádání a spolupráce jednotlivých správních orgánů v České republice. Pro můj článek nebude tato skupina zásad stěžejní.

Druhou skupinou zásad jsou zásady činnosti správních orgánů. Ty upravuje zejména správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve svých úvodních ustanoveních. Jelikož se jedná o zásady související s procesy probíhajícími v souvislosti s činností správních orgánů, lze mít za to, že tyto zásady se budou týkat také ukládání sankcí, jako jedné z činností správních orgánů. Zásady činnosti správních orgánů kodifikované ve správním řádu se použijí i v případě,

---

\* Podkladem k tomuto článku byly příspěvky odprezentované na konferenci „Rada Evropy a veřejná správa“ konané 21. – 22. 4. 2009 v Trnavě a na odborném semináři „Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku“ konaném 15. – 18. 10. 2009 v Olomouci.

<sup>1)</sup> Doporučení Rady Evropy mají sice právně nezávazný charakter (jde o tzv. soft law), nicméně vyjadřují evropský standard veřejné správy, jehož naplňování příslušné orgány Rady Evropy monitorují.

že správní řád je z použití výslovně vyloučen zvláštním zákonem.

Poslední skupinou zásad, kterou lze v oblasti správního práva rozlišit, jsou zásady správního řízení (procesní zásady). Ty se týkají pouze správního řízení a nevztahují se na jiné činnosti prováděné správními orgány. Správní řád upravuje některé z procesních zásad, které se použijí na správní řízení prováděná dle správního řádu. Procesní zásady jsou upravovány také zvláštními zákony. Může tak dojít k situaci, že zvláštní zákon upravuje (předepisuje) odlišné procesní zásady, než jsou upraveny správním řádem. V tom případě platí *lex specialis derogat legi generali*.

Správní právo se však neřídí pouze výše uvedenými zásadami. Nelze zapomenout na obecné zásady právní, jejichž použití je ve správním právu nesporné, jelikož jsou pramenem práva v České republice<sup>2)</sup>. Správní trestání, jako podobor správního práva, si také analogicky půjčuje některé zásady z trestního práva. Jejich použití není nikde právně zakotveno. Vyplyvá z některých mezinárodních dokumentů a je verifikováno judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ČR.

Zásady, které zakotvuje Doporučení, jsou tyto:

- 1) zásada legality/nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege,
- 2) zákaz retroaktivity,
- 3) zásada ne bis in idem,
- 4) správní orgán musí brát v potaz sankci uloženou jiným správním orgánem za stejný čin,
- 5) zásada rychlosti,
- 6) sankce musí být ukládána rozhodnutím,
- 7) zásady spravedlivého procesu:
  - osoba musí být informována o obvinění proti ní,
  - osoba musí mít dostatek času, aby se na řízení připravila,
  - osoba (nebo její zástupce) musí být informována o důkazech proti ní,
  - osoba musí mít právo být slyšena,
  - rozhodnutí o správní sankci musí být odůvodněno,
- 8) zásady spravedlivého procesu se neuplatní, pokud s tím osoba souhlasí, děje se tak na základě zákona a jedná se o méně závažné delikty s nižšími sankcemi,
- 9) důkazní břemeno leží na správním orgánu,
- 10) zásada přezkoumatelnosti rozhodnutí soudem.

### **1. Zásada legality/nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege<sup>3)</sup>**

Na ústavní úrovni je zásada nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege

---

<sup>2)</sup> Viz např. nálezy Pl.ÚS 33/97, publikován mj. ve Sbírce zákonů pod č. 30/1998 Sb.

<sup>3)</sup> The applicable administrative sanctions and the circumstances in which they may be imposed shall be laid down by law.

zakotvena v Listině základních práv a svobod<sup>4)</sup> (dále jen „Listina“) v jejím čl. 39: „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“ Zde se setkáváme s prvním úskalím, a to zakotvením této zásady pouze pro trestní právo (srov. v dikci Listiny „trestný čin“). Pokud však budeme vycházet z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k čl. 6 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (vyhlášená pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), dojdeme k extenzivnímu výkladu spojení „trestní obvinění“, jak jej chápe Úmluva. „(...) Lze jednoznačně dovodit, že pojem ‚trestní obvinění‘ se týká rozhodování o jakémkoli protiprávním jednání, které je postižitelné trestem, tedy nejen o postihu za soudní delikty, ale i za správní delikty, a to jak fyzických, tak i právnických osob.“<sup>5)</sup> K problematice se také vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 4 As 10/2006 – 57: „Se zřetelem k zásadám, vyjádřeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992, které vyjadřují principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy (tedy i přestupky), je výrazem vůle suverénního zákonodárce, není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického vývoje dokumentovat, že například snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, a nebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.“

Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin, správní delikt, nebo přestupek. Zmiňuje-li se tedy Úmluva v článku 6 odst. 1 o „jakémkoliv trestním obvinění“, je třeba záruky v této souvislosti poskytnuté tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním, tak i v řízení o přestupcích.“<sup>6)</sup>

Konkrétní vyjádření zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* je obsaženo v dalším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: „(...) jedním ze

<sup>4)</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

<sup>5)</sup> MATES, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. C. H. Beck: Praha, 2008. s. 35.

<sup>6)</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. 4 As 10/2006 – 57. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=11202&mark> = [citováno 19. 10. 2009].

základních požadavků (...) je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu (...). Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za něž ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy (...) závazné a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákonného předpisu (...).“<sup>7)</sup>

Pro podporu tvrzení, že zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* se vztahuje také na správní trestání, lze využít analogie. Použití analogie však ve správním právu není zcela jednoznačné. Teoretici i soudy se shodují, že použití analogie je možné pouze ve prospěch delikventa.<sup>8)</sup> Nejvyšší správní soud se však již vyjadřoval i k použití analogie s ustanoveními trestního práva jako celku. Toto tvrzení dokládá i jeho rozhodnutí, ve kterém argumentuje: „Shora uvedený dílčí závěr vychází z doktríny trestního práva. Přípustnost této *analogie iuris* vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv přestupku či správního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 – 67, dostupném z <http://www.nssoud.cz>, dle něhož *„použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“*. Obdobně v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.“*“<sup>9)</sup>

<sup>7)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 6 A 173/2002 – 33. Dostupné také na: [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=512&mark=\[citováno 19. 10. 2009\]](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=512&mark=[citováno 19. 10. 2009]).

<sup>8)</sup> Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95.

<sup>9)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, sp. zn. 2 As 60/ 2008 – 111. Dostupné také na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=20611&mark=YW-5hbG9naWU%3d> [citováno 19. 10. 2009].

## 2. Zákaz retroaktivity<sup>10)</sup>

Zásadu zákazu retroaktivity lze opět najít na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 Listiny, který stanoví, že: „Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Tato zásada byla podpořena i českým Ústavním soudem: „K základním principům vymezujícím kategorii právního státu, kterým je i Česká republika (srov. čl. 1 Ústavy), patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem. Přestože zákaz retroaktivity právních norem je v čl. 40 odst. 6 Listiny (...) výslovně upraven jen pro oblast trestního práva, je nutno z čl. 1 Ústavy ČR dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva.“<sup>11)</sup> Ústavním soudem tak byla vyřešena i otázka, zda se zákaz retroaktivity – opět formulovaný pouze pro oblast trestního práva – použije i pro jiná právní odvětví. Dle názoru Ústavního soudu jde o tak obecnou a základní zásadu, vlastní každému demokratickému právnímu státu, že ji je nutno aplikovat i pro jiná právní odvětví, v našem případě pro oblast správního trestání.

K zásadě zákazu retroaktivity pro oblast správního trestání se velice rozsáhle a velice podrobně vyjadřoval Nejvyšší správní soud, když k posouzení věci použil nejen judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, ale také různých pohledů teoretiků (správního) práva v České republice: „Použití pozdějšího zákona, jestliže je pro pachatele příznivější (retroaktivita in mitius či retroaktivita in bonam partem), představuje zásadní výjimku z obecného principu zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity), jakožto jednoho ze základních prvků právního státu pramenícího z požadavku právní jistoty (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, publikovaný pod č. 75 Sb. n. u. ÚS, sv. 26, str. 253, <http://nalus.cz.>), a to pro oblast trestního práva.

Pokud tedy budoucí zákonná úprava určité jednání zcela dekriminalizuje, případně koriguje druh či výměru sankce vztahující se k tomuto jednání, které již nadále nepovažuje za způsobilé vyvolat takové (intenzivní) poruchy či ohrožení určitých zájmů chráněných v dané společnosti, není dán žádný rozumný důvod, aby předmětné jednání bylo v dobíhajících řízeních ještě trestáno, resp. aby za toto jednání byly ukládány původní, tj. přísnější sankce. Jinými slovy – společenský konsenzus ohledně určitého jednání a jeho závažnosti ve vztahu k porušení či ohrožení zájmů a vztahů ve společnosti (tj. stanovení trestnosti či naopak bez-trestnosti určitého jednání, v případně trestnosti pak stanovení způsobu a míry

---

<sup>10)</sup> No administrative sanction may be imposed on account of an act which, at the time when it was committed, did not constitute conduct contrary to the applicable rules. Where a less onerous sanction was in force at the time when the act was committed, a more severe sanction subsequently introduced may be imposed.

<sup>11)</sup> Nález ÚS ČR ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01.

trestání) by se měl promítnout v dosud probíhajících řízeních, je-li to ve prospěch pachatele. Podstatné přitom je, že se jedná o oblast trestního práva, jež představuje tu část práva, která by měla nejvíce odpovídat společenskému konsenzu, promítajícímu se následně do konkrétní trestněprávní politiky státu, jež by jako sociálně žádoucího cíle měla sledovat stabilizaci a ochranu zájmů společnosti, která je budována na určitých hodnotách.

Pro aplikaci uvedené výjimky – retroaktivity *in mitius* – v projednávané věci je proto určující, zda předmětný přestupek žalobce a jemu odpovídající sankce, přestože jsou v českém právu upraveny v zákoně o přestupcích, spadají pod oblast trestního práva či nikoli. Zmíněná zásada vyplývá z druhé věty čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (usnesení č. 2/1993 Sb.), kdy se nové právní úpravy použije tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Tento přístup reflektuje rovněž ustanovení čl. 15 odst. 1, *in fine*, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhláška č. 120/1976 Sb.), které stanoví, že nový zákon má zpětnou působnost pouze tehdy, jestliže je pro pachatele příznivější. Zmíněný princip retroaktivity *in mitius* je pak dále promítnut také ve větě za středníkem § 16 odst. 1 trestního zákona (č. 140/1961 Sb.) a ve větě za středníkem § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, jež v tomto ohledu shodně upravují svou časovou působnost.

Jak již judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, publikovaném pod č. 1684/2008 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), existují v současné doktríně jak názory odmítající použití analogie v případech norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu (srov. Průcha, Petr, Správní právo. Obecná část. Brno: Doplněk, 2007, s. 115), tak názory připouštějící její použití za předpokladu, že jde o analogii ve prospěch pachatele (viz Eliáš, Karel, „Obdoba poznámky k analogii v právu“, Právník č. 2/2003; Hendrych, Dušan a kol. 2006. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. BECK, s. 411 – 414; Sládeček, Vladimír, Obecné správní právo, 2004, Praha: ASPI, s. 129 – 131, 149 – 153). Posledně citované stanovisko potvrzuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01 a II. ÚS 192/05, in: <http://nalus.usoud.cz>; obdobně viz rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002, 2 A 1018/2002-OL-29 a 2 As 69/2003).

Kromě výše uvedených přístupů, tj. přístupů v obecné rovině odmítajících či naopak v obecné rovině připouštějících použití analogie ve prospěch pachatele v případech norem správního práva trestního, však existuje i přístup další, který vychází z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Čl. 6 odst. 1 Úmluvy v rámci práva na spravedlivý proces 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 uvedené citace lze tedy rozlišit jak občanskoprávní, tak trestní dimenzi práva na spravedlivý proces, přičemž pro zjištění, zda určité obvinění spadá pod trestní obvinění, je Evropským soudem pro lidská práva používán tzv. Engelův test, jenž byl formulován v rozsudku tohoto soudu ze dne 8. 6. 1976, ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

Při posuzování pro souzenou věc stěžejní otázky kladl Nejvyšší správní soud důraz na jedno ze základních, ústavou zaručených práv účastníka řízení, a to na právo na spravedlivý proces. Z těchto důvodů vycházel zdejší soud při svých úvahách ze shora naznačeného třetího přístupu, tedy z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 Úmluvy, jež představuje smlouvu, kterou je Česká republika vázána a která je ve smyslu čl. 10 Ústavy postavena na úroveň ústavním předpisům a dle čl. 95 odst. 1 Ústavy je přímo aplikovatelná obecnými soudy.

Pro klasifikaci určitého obvinění ve smyslu Engelových kritérií je nejprve nezbytné zjistit, zda ustanovení definující posuzovaný delikt spadá v právním řádu daného státu do oblasti trestního práva či do oblasti práva jiného (např. práva přestupkového), případně do obou oblastí práva současně. Toto zjištění je však pouhým východiskem a má pouze formální a relativní hodnotu, neboť samotná povaha deliktu je mnohem důležitější posuzovací kritérium (podle normy a jejího předmětu: zda má charakter všeobecný nebo se vztahuje jen na zvláštní, omezenou skupinu osob). Konečně posledním kritériem je pak povaha a tvrdost sankce, neboť do „trestní oblasti“ obecně nespádají tresty, které svou povahou, délkou či způsobem výkonu nemohou způsobit podstatnou újmu.<sup>12)</sup>

Retroaktivitu tak lze rozdělit na první úrovni na pravou a nepravou, tu pravou pak na přípustnou a nepřípustnou. Doporučení Výboru ministrů se zmiňuje o retroaktivitě pravé, a to přípustné i nepřípustné, čímž se zabývalo také citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

### 3. Non bis in idem<sup>13)</sup>

Jde o v pořadí třetí zásadu, zakotvenou na ústavní úrovni v Listině: „Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.“<sup>14)</sup> Stejná dikce Listiny, zakotvující

<sup>12)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 As 7/2008 – 55. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=18377&mark=cmV0cm9ha3Rpdml0eQ%3d%3d> [citováno 19. 10. 2009].

<sup>13)</sup> A person may not be administratively penalised twice for the same act, on the basis of the same rule of law or of rules protecting the same social interest.

<sup>14)</sup> Čl. 40 odst. 5 Listiny.

tuto zásadu pouze pro trestní právo, je vykládána judikaturou poněkud šířeji. Problematika byla na mezinárodní úrovni rozhodována Evropským soudem pro lidská práva v souvislosti s čl. 4 sedmého Dodatkového protokolu k Úmluvě, který mluví o souzení a opětovné potrestání za porušení zákona, „pro které již stěžovatel byl konečným rozhodnutím osvobozen nebo odsouzen. Zatímco tedy pouhá skutečnost, že jediný čin představuje více než jedno porušení zákona, vskutku není s tímto článkem v rozporu, Soud se nesmí omezit na zjištění, že stěžovatel byl na základě jednoho činu souzen nebo potrestán za nominálně různá porušení zákona.“<sup>15)</sup>

Nejvyšší správní soud pak konkretizoval tuto zásadu a navázal ji na požadavek totožnosti skutku: „ (...) i pro správní trestání platí zásada non bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem této zásady ovšem je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.“<sup>16)</sup>

Porušením této zásady však není situace, kdy je pachatel postižen dvěma orgány za stejný skutek, pokud tento skutek porušil nebo ohrozil dva odlišné společenské zájmy. Shodně to dokazuje také judikatura správních soudů: „Není vyloučen souběžný postih dvěma správními orgány za totéž jednání, naplňující znaky skutkových podstat dvou správních deliktů podle dvou právních předpisů, jestliže o postihu mají podle zákona rozhodovat dva odlišné správní orgány.“<sup>17)</sup>

#### **4. Správní orgán musí brát v potaz sankci uloženou jiným správním orgánem za stejný čin<sup>18)</sup>**

Tato zásada není zakotvena ani na ústavní úrovni, ani výslovně na úrovni zákonné. Její existence tak bude muset být dokazována výkladem. Z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, ve kterém konstatoval, že: „Neobsahuje-li zákon taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, nýbrž pouze výčet příkladný (...), pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy (...), když vedle toho správnímu orgánu ponechává na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším (...)“<sup>19)</sup> lze dovozovat dvě skutečnosti:

---

<sup>15)</sup> Sailer v. Rakousko. Rozhodnutí citováno dle: ŠÍŠKEOVÁ, S., LAVICKÝ, P., PODHRÁZKÝ, M. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. ASPI: Praha, 2006. s. 39.

<sup>16)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. 3 As 51/2004 – 72. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=1547&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

<sup>17)</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/95.

<sup>18)</sup> When the same act gives rise to action by two or more administrative authorities, on the basis of rules of law protecting distinct social interests, each of those authorities shall take into account any sanction previously imposed for the same act.

<sup>19)</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, sp. zn. 7 A 77/99.



- 1) správní orgán musí využít hlediska, která mu zákon při stanovování sankce příkladným výčtem stanovuje, a
- 2) správní orgán může využít při stanovování sankce i hlediska jiná, pokud jde o výčet příkladný.

V případě použití zásady stanovené Doporučením tak mohou nastat dvě situace: buď zákon výslovně v příkladném (nebo v taxativním) výčtu stanoví jako jedno z hledisek již stanovenou sankci jiným správním orgánem, anebo toto hledisko správní orgán zohlední i bez toho, aby mu to zákon nařizoval.

V přestupkovém zákoně, v jeho § 12 odst. 1, je výslovně u stanovování sankce zakotveno, že: „Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédně k (tomu), zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.“ Přestupkový zákon tak výslovně počítá se zohledněním postihu uloženého v disciplinárním řízení. Doporučení však výslovně ze své působnosti disciplinární delikty vylučuje. Otázkou tak je, jestli k dodržení zásady formulované v Doporučení postačí zohlednění sankcionování v disciplinárním řízení, anebo musí jít o správní sankci dle definice v Doporučení. Budeme-li vycházet ze smyslu dotčeného ustanovení Doporučení, pak je důležité, zda bude do národní právní úpravy inkorporována jeho podstata. V tom případě národní právní úprava duchu Doporučení odpovídá jen částečně.

V souvislosti s touto zásadou je, kromě zjišťování okolností případu a v tom směru také toho, jestli nedošlo k porušení zásady *non bis in idem*, též důležité vymezení skutku, případně jeho totožnosti. V případě totožnosti skutku je nutno dbát na to, aby nedocházelo k porušení zásady *non bis in idem*. Je nutno hodnotit, zda jde o souběh správních deliktů nebo o stejný skutek, který však porušuje odlišné společenské zájmy a jeho spácháním je tak zároveň naplněno více skutkových podstat různých deliktů. „Nejvyšší správní soud souhlasí s právním názorem, že i pro správní trestání platí zásada *non bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem této zásady ovšem je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku. Skutkem je určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která v kontextu správního trestání může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či více správních deliktů nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu.“<sup>20)</sup>

---

<sup>20)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. 3 As 51/2004 – 72. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=1547&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

## 5. Zásada rychlosti<sup>21)</sup>

Zásada rychlosti je jednou ze zásad nesporně zakotvených v českém právním řádu. Patří mezi zásady činnosti správních orgánů, které se týkají veškerých činností vykonávaných správními orgány, tedy nejen řízení o správních deliktech a jejich sankcionování. Jako zásada činnosti je rychlost zakotvena v § 6 odst. 1 správního řádu: „Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“ Jak ustanovení samo odkazuje, správní řád také stanoví lhůty pro rozhodnutí ve věci. Při nedodržení stanovené lhůty, anebo při nevyřízení věci ve lhůtě přiměřené, se použijí ustanovení o ochraně před nečinností správního orgánu. Konkrétně se jedná o ustanovení § 80 správního řádu, po vyčerpání prostředků nabízených správním řádem pak lze podat žalobu proti nečinnosti podle § 79 a násl. soudního řádu správního<sup>22)</sup>.

Pro řízení o přestupcích a ukládání sankcí v přestupkovém řízení platí ještě jiná lhůta. Dle § 20 odst. 1 přestupkového zákona: „Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.“<sup>23)</sup> Nejvyšší správní soud k tomu dále dodává: „Lhůta stanovená k projednání přestupku je prekluzivní. Nepřichází proto v úvahu její přerušení nebo stavení s těmi právními důsledky, že by se o dobu, po kterou nebylo možné z důvodů správním orgánem nezaviněných v řízení pokračovat, tato lhůta prodlužovala. (...) Procesním důsledkem zániku odpovědnosti ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích je, že správní orgán nemůže řízení o přestupku zahájit a v řízení již zahájeném pokračovat, a to bez ohledu na to, zda okolnost, která je důvodem zániku odpovědnosti, nastala v řízení prvo-  
stupňovém nebo v řízení odvolacím.“<sup>24)</sup>

Správní orgán ani není oprávněn vyslovovat v daném případě, jestli je obviněný z přestupku vinen či nevinen: „Pokud v průběhu správního řízení o správním deliktu uplynula lhůta, ve které může být za delikt uložena sankce (pokuta), správní orgán řízení zastaví. Je nepřípustné, aby v takovém případě byl výrok formulován tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a sankce se jí neukládá nebo tak, že obviněná osoba se deliktu dopustila a řízení se zastavuje. Správní orgán není oprávněn samostatně vyslovit, že se obviněná

---

<sup>21)</sup> Any action by administrative authorities against conduct contrary to the applicable rules shall be taken within reasonable time. When administrative authorities have set in motion a procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction, they shall act with reasonable speed in the circumstances.

<sup>22)</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23)</sup> Lhůty k projednání však platí také pro některé další správní delikty, tedy nejen pro přestupky.

<sup>24)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 3 As 57/2004 – 39. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonym?zneni&id=3509&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

osoba deliktu dopustila, jestliže mu zákon již nedovoluje uložit za tento delikt sankci.“<sup>25)</sup>

„Správní orgán, jehož rozhodnutí o uložení pokuty vázané na subjektivní a objektivní lhůtu bylo soudem zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, může ve věci znovu meritorně jednat jen tehdy, pokud ještě neuplynula subjektivní, popř. objektivní lhůta k uložení pokuty. Jinak musí řízení o uložení pokuty zastavit podle § 30 správního řádu.“<sup>26)</sup> Nutno však dodat, že u mnoha správních deliktů je zákonem jako prekluzivní zakotvena pouze lhůta pro zahájení řízení o správním deliktu (typicky jako kombinace objektivní a subjektivní lhůty), lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci však již zakotvena není a je tedy třeba lhůty pro vydání rozhodnutí řešit toliko v souvislosti s ustanoveními řešícími lhůty pro vydání rozhodnutí podle správního řádu – ty však již nejsou prekluzivní.

Lze tak, v souvislosti se zásadou rychlosti, rozeznávat dva typy lhůt – jednak jde o lhůty pro rozhodnutí, kdy lze uplatnit ochranu před nečinností správního orgánu, pokud nejsou dodrženy, jednak jde o lhůty pro vydání konečného rozhodnutí. Může tak dojít k situaci, kdy obviněný z přestupku se nedočká vyslovení své nevin, jelikož řízení bude pro nedodržení lhůty zastaveno. V tom případě zaniká pachatelova odpovědnost za přestupek dle přestupkového zákona, a jelikož přestupek nelze projednat, nelze ani zjistit, kdo pachatelem přestupku byl.

## **6. Sankce musí být uložena rozhodnutím<sup>27)</sup>**

V případě této zásady bude na úvod důležité vymezit, co se rozumí pojmem „rozhodnutí“. Pojem rozhodnutí definuje správní řád ve svém § 9 (a také v § 67 odst. 1) takto: „(...) rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“ V případě ukládání správní sankce půjde o rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají povinnosti (povinnost) jmenovitě určené osoby (splnit jí uloženou sankci) a také se deklaruje, že správní delikt byl spáchán. Zde jde o povinnost druhotnou – splnit stanovenou sankci/ podrobit se ochrannému opatření (zaplatit pokutu, nenavštěvovat určité podniky atp.) – nastupující až po nesplnění povinnosti prvotní (jednat na základě zákona nebo zdržet se takového chování, které zákon zakazuje). V tomto případě se jedná o tzv. sankční koncepci odpovědnosti (druhotnou, odvozenou).

Správní řád však také stanovuje určité formální požadavky na rozhodnutí:

---

<sup>25)</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 28 Ca 145/99.

<sup>26)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, sp. zn. 4 As 27/2004 – 71. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=2852&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

<sup>27)</sup> Any procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction which been instituted in respect of a person shall give rise to a decision which terminates the proceedings.

rozhodnutí se skládá z výrokové části, z odůvodnění a poučení. Odůvodnění však není třeba pokud správní orgán všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.<sup>28)</sup>

Zvláštní situací v tomto směru je uložení pokuty v blokovém řízení dle přestupkového zákona a také některých zákonů zvláštních<sup>29)</sup>. Blokové řízení je jedním z typů zkráceného řízení, na jehož konci je uložení pokuty ve formě bloku. Pokuta může být v blokovém řízení uložena za kumulativního splnění několika podmínek: přestupek musí být spolehlivě zjištěn, pachatel je ochoten zaplatit pokutu a nestačí domluva, a současně se nejedná o přestupky projednávané na návrh. U takto uložené pokuty materiálně jednoznačně o rozhodnutí jde: uložení pokuty má povahu správního aktu, jímž se autoritativně zasahuje do subjektivních práv pachatele. O „rozhodnutí“ v ustanoveních o blokovém řízení dle přestupkového zákona však není žádné zmínky. Blok na pokutu, který je vydáván pachateli přestupku obsahuje popis skutku (vymezení paragrafu, dle kterého je skutek posuzován), jméno pachatele, jeho rodné číslo, výši uložené pokuty a poučení o nemožnosti se proti uložení pokuty odvolat. Následuje razítko a podpis oprávněné osoby. Ve velice zkrácené podobě jsou zde náležitosti výrokové části a části poučovací. Chybí však úplně odůvodnění. Nastává tak důležitá otázka, zda Doporučení poukazuje na povinnost formálního označení aktu jako „rozhodnutí“, nebo stačí, pokud půjde o rozhodnutí v materiálním smyslu. Pokud bychom přijali druhou variantu, postačilo by, aby akt byl individuální a konkrétní, a nemusel by být nutně označen jako „rozhodnutí“.

Druhý typ zkráceného řízení – řízení příkazní – je zakončen rozhodnutím, které má dle přestupkového zákona výslovně náležitosti rozhodnutí o přestupku. Příkaz je také dle správního řádu chápán jako určitá forma rozhodnutí ve věci. V případě příkazního řízení tak pochybnosti o uložení sankce rozhodnutím odpadají.

## **7. Jako doplnění zásad, stanovených Rezolucí (77) 31 se použijí tyto zásady:**

### ***a) osoba musí být informována o obvinění proti ní<sup>30)</sup>***

Jednou ze složek zásady veřejné správy jako služby, která patří mezi zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu, je i tzv. uvědomovací povin-

---

<sup>28)</sup> § 68 správního řádu.

<sup>29)</sup> Například se jedná o zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; všechny ve znění pozdějších předpisů, a další.

<sup>30)</sup> In addition to the principles of fair administrative procedure governing administrative acts as set out in Resolution (77) 31, the following principles shall apply specifically to the taking of administrative sanctions: a) Any person faced with an administrative sanction shall be informed of the charge against him.

nost. Dle § 4 odst. 3 správního řádu „Správní orgán s dostatečným předstihem *uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.*“. Konkretizaci této zásady lze spatřovat v § 46 správního řádu, který stanoví, že řízení je zahájeno dnem, kdy správní orgán *oznámí účastníkovi* zahájení řízení. Toto oznámení musí obsahovat také *předmět řízení*. Tato zásada však obsahuje pouze povinnost správního orgánu uvědomit osobu o tom, že je obviněna, ale neříká nic o tom, jestli musí také osobě oznámit, v čem spočívá její obvinění. Otázkou také je, jestli samo Doporučení považuje za důležité pouze informovat obviněného, že je obviněn, nebo je potřebné jej informovat i o povaze tohoto obvinění. Možnou odpověď lze dovozovat ze znění anglického textu: „*shall be informed of the charge against him*“ (musí být informován o obvinění proti němu), a ne jen „*shall be informed that he was charged*“ (že byl obviněn).

Dle přestupkového zákona lze zahájit řízení o přestupku buď z moci úřední nebo na návrh u určitých druhů přestupků<sup>31)</sup>. U zahajování řízení dále správní orgán postupuje dle správního řádu, jelikož přestupkový zákon žádný zvláštní postup nestanoví a odkazuje na použití obecného právního předpisu o správním řízení (správního řádu).

Řízení, které se zahajuje na návrh, bude zahájeno dnem, kdy návrh dojde místně a věcně příslušnému správnímu orgánu. Ostatní účastníky správní orgán o zahájení řízení uvědomí. V návrhu na zahájení přestupkového řízení musí navrhovatel uvést, kdo je postiženou osobou, koho označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán. Otázkou je, jestli postačí, aby správní orgán uvědomil obviněného, že bylo zahájeno řízení o přestupku proti němu, nebo aby mu sdělil i povahu tohoto obvinění (například tím, že mu zašle návrh, který obdržel od postižené osoby). Můžeme zde navázat na další zásadu, která bude rozebrána, a to možnost připravit se na obhajobu. Pokud by tak obviněný jen věděl, že je obviněn, ale nevěděl by, z čeho je obviněn a na základě jakého skutku, pak by se určitě nemohl ani na obhajobu připravit.

Řízení, které bude zahajováno z moci úřední správním orgánem, je zahájeno dnem, kdy dojde oznámení o zahájení řízení účastníkovi. Oznámení o zahájení řízení musí být účastníkovi doručeno.

Řízení o jiných správních deliktech jsou v zásadě zahajována z moci úřední a platí o nich tedy totéž, co bylo řečeno o řízeních o přestupcích zahajovaných z moci úřední.

---

<sup>31)</sup> Viz § 68 odst. 1 přestupkového zákona.

***b) osoba musí mít dostatek času, aby se na řízení připravila<sup>32)</sup>***

Podle čl. 40 odst. 3 Listiny: „Obviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby (...).“ Jedná se tak o zásadu zakotvenou na ústavní úrovni. Na úrovni zákonné této zásadě odpovídá stejná zásada, jaká byla uvedena výše, kdy „Správní orgán s *dostatečným předstihem uvědomí* dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.“ Tato zásada se do určité míry prolíná s následující zásadou, která stanoví, že každý musí být informován o důkazech proti němu. Zejména ustanovení § 49 odst. 1 a § 51 odst. 2 správního řádu (blíže k nim viz následující bod) směřují k naplnění obou těchto zásad.

V textu Doporučení i v textu správního řádu figuruje určení času pomocí neurčitěho slova „dostatečně“. Bude tak jednoznačně spočívat na uvážení správního orgánu, co bude v konkrétním případě považovat za „dostatečný čas“ a co za čas „nedostatečný“.

Mezi zásady činnosti správních orgánů je řazena také zásada zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, která je zakotvena v § 2 odst. 2 správního řádu: „Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“ Jednou ze součástí této zásady je i zákaz zneužití správního uvážení. Správní uvážení je tak možné použít jen v rozsahu, který je v souladu se zásadou zákonnosti, tedy v rozsahu, který umožňuje správnímu orgánu využít zákon.

Možnosti a hranice uplatnění správního uvážení byly již mnohokrát judikovány Nejvyšším správním soudem: „V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, jako tomu bylo právě v tomto případě, zákon vytváří kriteria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou právní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přitom přezkumu soudu v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem a mají oporu ve správním spisu.“<sup>33)</sup>

***c) osoba musí být informována o důkazech proti ní<sup>34)</sup>***

Čl. 38 odst. 2 Listiny stanoví, že: „Každý má právo, aby se mohl vyjádřit ke

---

<sup>32)</sup> He shall be given sufficient time to prepare his case, taking into account the complexity of the matter as well as the severity of the sanctions which could be imposed upon him.

<sup>33)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2005, sp. zn. 6 Azs 182/2005 – 83. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=6090&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

<sup>34)</sup> He or his representative shall be informed of the nature of the evidence against him.



všem prováděným důkazům.“ Tato zásada opět kumuluje jednak právo znát důkazy proti sobě a jednak mít možnost se k nim vyjádřit. Pokud by totiž obviněný neznal důkazy, které správní orgán má, nemohl by se k nim vyjádřit. Ve vztahu ke shromažďování důkazů správním orgánem zde platí zásada, že správní orgán shromažďuje důkazy jak o vině, tak o nevině obviněného. Jedná se o projev tzv. zásady vyšetřovací, kdy správní orgán kromě ochrany veřejného zájmu k obviněnému přistupuje nestranně. Nemá úlohu veřejného žalobce, jak je tomu u státního zástupce v trestním řízení.

Obviněný (jako účastník řízení) má dle správního řádu zakotvené právo nahlížet do spisu a z něj se tak dozvídat o důkazech v řízení o jeho vině či nevině: „Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci.“ Toto právo účastníkům i jejich zástupcům umožňuje § 38 správního řádu. V případě, že o obvinění se vede ústní jednání, důkazy jsou prováděny v rámci ústního jednání. O tom, že se bude ve věci konat ústní jednání má správní orgán povinnost vyrozumět účastníky s předstihem.<sup>35)</sup> Důkazy však mohou být prováděny i mimo ústní jednání, o tom musí být účastníci včas vyrozuměni také.<sup>36)</sup> Zde uvedené ustanovení se však uplatní pouze v případě, že řízení je vedeno dle správního řádu, nebo s jeho podpůrným použitím.

Pokud bude řízení vedeno s vyloučením použití správního řádu, zvláštní předpis nemusí pamatovat na právo účastníka být informován explicitně. Půjde tak o situaci, kdy bude vedeno řízení dle zvláštního právního předpisu, pro toto řízení bude použití správního řádu vyloučeno, ale samotný zvláštní předpis nebude upravovat přístup obviněného do správního spisu. V tom případě lze využít obecného právního předpisu, stanovícího právo na přístup k informacím – zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (ve znění pozdějších předpisů)<sup>37)</sup>. Dle tohoto zákona nedopadá na nahlížení do spisu žádná ze zákonných výjimek poskytnutí informace. Judikatura související s konkurencí či nekonkurencí zákona o svobodném přístupu k informacím a ustanovením správního řádu o nahlížení do spisu se spíše věnuje dvěma jiným problémům, a to možnosti nahlížet do spisu pro jiné než oprávněné osoby a pro případ řízení se subsidiárním využitím správního řádu. Pro účely této stati jsou důležitější závěry správních soudů ve druhém naznačeném případě, jelikož zatím neexistuje v českém právním řádu řízení, ve kterém by byla ukládána sankce a využití správního řádu by bylo plně vyloučeno.<sup>38)</sup> Široce nastavené oprávnění nahlížení do spisu oprávněné osobě ve správním řádu bez uvedení konkrétní informace, kterou

---

<sup>35)</sup> § 49 správního řádu.

<sup>36)</sup> § 51 správního řádu.

<sup>37)</sup> Dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“.

<sup>38)</sup> K tomu lze odkázat na podnětný článek F. Husseiniho, uveřejněný ve Správním právu č. 7-8/2009, s. 385 – 414.

bude ve spisu hledat, nelze slučovat s oprávněním žádat informace (konkrétně určené) dle zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>39)</sup> Je tak otázkou, zda by požadavku informovanosti o důkazech proti obviněnému vyhovělo zpřístupnění takové informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

*d) osoba má právo být slyšena<sup>40)</sup>*

Čl. 40 odst. 3 Listiny stanoví, že: „Obviněný má právo, aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce.“ Toto právo má dvě dimenze: jednak má obviněný právo hájit se sám, tedy uvádět skutečnosti, navrhnout důkazy a nechat předvolávat svědky k výslechu ve svůj prospěch, ale i neprospěch, k čemuž však nemůže být nijak donucován. A jednak se může obviněný vyjadřovat ke všem prováděným důkazům, které buď sám navrhl, nebo je navrhl provést navrhovatel, nebo sám správní orgán, nebo jakýkoliv jiný účastník řízení.

Apriori však nelze hodnotit průkaznost důkazů navržených ve svůj prospěch: „Je na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě. (...) Výpověď svědka, již obviněný z přestupku navrhl k důkazu na svou obhajobu, nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést, jen s poukazem na její účelovost pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu výsledkem takového svědka je porušením práva na spravedlivý proces.“<sup>41)</sup>

*e) rozhodnutí o sankci musí být odůvodněno<sup>42)</sup>*

Obecně dle správního řádu platí, že jednou ze součástí rozhodnutí je i odůvodnění. § 68 odst. 3 stanoví podrobnosti o obsahu odůvodnění: „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“ Odůvodnění není třeba pouze v případě, že správní orgán plně vyhovuje účastníkům. Jedná se zde nepochybně o snahu odstranit přílišnou zátěž, kladenou na správní orgán ve smyslu vyhotovování odůvodnění, dokládanou tím, že účastníci, jímž bylo plně

---

<sup>39)</sup> Více viz CAMRDA, J. Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů. *Správní právo*, č. 6, 2009, s. 321 – 338.

<sup>40)</sup> He shall have the opportunity to be heard before any decision is taken.

<sup>41)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005 – 62. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=6067&mark=\[citováno 19. 10. 2009\]](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=6067&mark=[citováno 19. 10. 2009]).

<sup>42)</sup> An administrative act imposing a sanction shall contain the reason on which it is based.

vyhověno nemusí chtít (a snad ani nechtějí) znát důvody, na základě nichž byla věc rozhodnuta. Otázkou však je, co v případě, že se objeví osoba, která bude mít právní zájem na tom, aby se dozvěděla, z jakých důvodů bylo právě těmto účastníkům vyhověno (a jí například ne). Tato otázka souvisí totiž se zásadou činnosti správních orgánů, na základě níž správní orgány rozhodují podobné případy podobně (tzv. zásada legitimního očekávání, nebo dle jiných teorií zásada materiální rovnosti). Pokud tedy nebude mít ten, kdo má na věci právní zájem dostatečné informace o tom, jestli se jeho případ od vyřízeného liší, případně v čem a jaké rozhodnutí tedy může očekávat, nabourává se jeho legitimní očekávání rozhodnutí určitého obsahu.

Další z výjimek odůvodňování rozhodnutí je také výše popisované blokové řízení dle přestupkového zákona (a některých zákonů speciálních), kde je pokuta ukládána blokem bez odůvodnění. Podkladem pro tuto formu je fakt, že pachatel je pokuta v blokovém řízení ukládána de facto s jeho souhlasem a za spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. Jistě se zde projevuje snaha o co nejrychlejší vyřízení nepochybné věci. I zde je však možné mít pochybnosti o tom, zda by při zdůvodnění spáchaného přestupku pachatel ten neposoudil okolnosti jinak a s uložením pokuty by nesouhlasil. U souhlasu s uložením pokuty totiž narážíme na právo pachatele nepřispívat k vlastnímu obvinění. Pachatel je totiž v případě blokového řízení (které trvá obvykle velice krátkou dobu) pod určitým (časovým) tlakem, kdy se musí v krátké době rozhodnout a zhodnotit situaci, jestli bude souhlasit s uložením pokuty v blokovém řízení, přičemž tato pokuta nebude příliš vysoká, i když si není stoprocentně jistý, zda správní orgán skutečně „spolehlivě“ zjistil přestupek, anebo s uložením pokuty souhlasit nebude, i když v dalším (příkazním nebo obecném správním) řízení mu může být uložena pokuta nesrovnatelně vyšší. Musí také brát v úvahu, že pokud bude s uložením pokuty souhlasit, již nemá dle judikatury Nejvyššího správního soudu žádnou možnost se proti tomu bránit ani u jiného správního orgánu, ani u správního soudu.<sup>43)</sup>

Řádné odůvodnění také předpokládá možnost správního soudu rozhodnutí správního orgánu přezkoumat. K tomu viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: „(...) pojem nepřezkoumatelnosti není v soudním řádu správním ani v občanském soudním řádu, který by bylo možno použít podpůrně, blíže objasněn. Výklad tohoto pojmu je věcí právní nauky. Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů

---

<sup>43)</sup> K tomu se vyjadřoval také Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí: Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, sp. zn. 6 As 49/2003 – 46. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=1162&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, které utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.<sup>44)</sup>

**8. Předešlé principy (navazující na spravedlivý proces) se neuplatní, pokud s tím osoba souhlasí, je to podle práva a jedná se o méně závažné delikty s nižšími sankcemi<sup>45)</sup>**

Tato zásada je jednoznačně promítnuta např. do institutu tzv. příkazu na místě, se kterým počítá správní řád ve svém § 150 odst. 5, do blokového řízení dle přestupkového zákona nebo speciálních zákonů. Otázkou však je výše sankcí. Přestupkový zákon totiž obecně stanoví, že výše ukládané pokuty v blokovém řízení je 1000 Kč. Sám přestupkový zákon však může stanovit (a také stanoví) sankce vyšší (jedná se o 5000 Kč). Ještě vyšší sankce pak stanoví zvláštní zákony.<sup>46)</sup> Někdy tak nelze hovořit o splnění podmínky, že se jedná o delikt, za který lze uložit „nižší“ sankci.

#### **9. Důkazní břemeno leží na správním orgánu<sup>47)</sup>**

V souvislosti s touto zásadou lze uvést ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu, které stanoví, že: „V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ To se však podle systematiky správního řádu týká pouze správního řízení prováděného dle správního řádu.

Nejvyšší správní soud se vyjadřoval i k této problematice a dovedl zde analogické použití zásad trestního práva: „ (...) v řízení o přestupku, stejně jako v řízení trestním, platí zásada, že postihnout za přestupek lze určitou osobu jen tehdy, je-li jí prokázáno, že je to právě ona, kdo se dopustil jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku. Znamená to tedy, že správní orgán je povinen postavit

---

<sup>44)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003 – 75. Dostupné také na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=1083&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

<sup>45)</sup> Subject to the consent of the person concerned and in accordance with the law, the principles in par. 1 may be dispensed with in cases of minor importance, which are liable to limited pecuniary penalties.

<sup>46)</sup> Například dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, lze ukládat v blokovém řízení pokuty až do výše 30 000 Kč.

<sup>47)</sup> The onus of proof shall be on the administrative authority.

nad vší rozumnou pochybnost na jisto, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. Existuje-li rozumná pochybnost, tj. existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (in dubio pro reo). Důkazní břemeno k prokázání, že deliktního jednání se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se deliktního jednání nedopustil (...).<sup>448)</sup>

## 10. Zásada soudního přezkumu<sup>49)</sup>

Na ústavní úrovni je právo na soudní ochranu zakotveno v Listině, konkrétně v jejím čl. 36 odst. 1 a 2: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

Soudní ochrana proti rozhodnutím o uložení správní sankce je garantována také v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního: „Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem.“

Správní soudy přezkouvávají ve správním soudnictví také správní uvážení, které použil správní orgán při stanovování výše sankce. Dle § 78 odst. 1 soudního řádu správního: „Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.“ Dle § 78 odst. 2 soudního řádu správního: „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

---

<sup>48)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 2 As 46/2005 – 55. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=7210&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

<sup>49)</sup> An act imposing an administrative sanction shall be subject, as a minimum requirement, to control of legality by an independent and impartial court established by law.

vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

Na základě judikatury lze dojít k těmto závěrům: soud vždy zkoumá (a to i v rámci přezkumu rozhodnutí o vině a trestu), nepřekročil-li správní orgán při svém uvažování zákonné meze správní úvahy, avšak vždy jen s ohledem na procesní otázky použití a odůvodnění použití správního uvážení. Za předpokladu, že správní orgán tyto meze překročil, může soud jeho rozhodnutí zrušit. Rozhodnutí však soud zrušit nemůže v případě, že rozhoduje o přiměřenosti výše sankce – a ta je vždy uložena a její výše stanovena na základě správního uvážení. Takové rozhodnutí může pouze změnit. Při jeho přezkumu však bere v úvahu nejen procesní otázky zákonnosti použití správního uvážení, ale také správnost jeho použití. Nahrazuje tak správní uvážení správního orgánu svým vlastním uvážením. „Tato zcela nová a u nás netradiční úprava byla vyvolána především tím, že se neprosadilo řešení, které by rozhodování ve věcech správního trestání napojilo na trestní soudy.“<sup>50)</sup>

Nejvyšší správní soud se k této problematice vyjadřoval také: „není úkolem soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví přezkoumávat spravedlnost trestu za spáchání správního deliktu z hlediska konkrétní výše nebo způsobu uložené sankce, nýbrž toliko zkoumat, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán její výši náležitě a srozumitelně odůvodnil a zda při jejím ukládání nedošlo k překročení obecných mezí daných základními principy platného právního řádu. (...) Pokuta tedy byla uložena při naplnění všech předpokladů zákonem předepsaných a její uložení nelze považovat za nezákonné. Při úvaze o její přiměřenosti zdejší soud především odkazuje na tu okolnost, že její výše odpovídá 2,6 % z nejvýše přípustné částky, (...) tj. byla uložena při spodní hranici zákonného rozmezí. Takto stanovenou výši nepovažuje zdejší soud za nepřiměřenou.“<sup>51)</sup>

Rozhodnutím – v materiálním pojetí –, které dle Nejvyššího správního soudu nelze napadnout u správního soudu, je uložení pokuty v blokovém řízení<sup>52)</sup>:

---

<sup>50)</sup> Bliže viz VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. C. H. Beck: Praha, 2004. s. 156 – 157.

<sup>51)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 4 As 47/2004 – 87. Dostupné také na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=3530&mark=>, [citováno 19. 10. 2009].

<sup>52)</sup> U jiného typu rozhodnutí – příkazu – vydaného ve zkráceném řízení (v příkazním řízení) se také nelze dovolávat ochrany před správním soudem, jelikož zde nebyly vyčerpány opravné prostředky, které správní řád připouští, v tomto případě odpor. Podáním odporu se totiž příkaz ruší od počátku (po jeho zrušení tak není proti čemu podat správní žalobu) a pokud odpor podán není, příkaz nabývá právní moci, ale jelikož nebyly využity opravné prostředky, opět nelze správní žalobu podat. Situace u příkazu se ale odlišuje od situace při ukládání pokuty v blokovém řízení, jelikož proti příkazu existuje alespoň možnost pro postiženého bránit se podáním opravného prostředku. U ukládání pokuty v blokovém řízení tato možnost neexistuje vůbec.



„Jednou z podmínek přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení je podle § 84 odst. 1 zákona o přestupcích skutečnost, že osoba, která se měla přestupku dopustit, je ochotna pokutu zaplatit. Další podmínkou podávanou z téhož ustanovení, jež musí být kumulativně s první podmínkou splněna, pak je, že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku, posuzovat a bylo by tak potřeba provádět ve věci dokazování. To by probíhalo v „běžném“ správním řízení. Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku je tu tedy dána tím, že osoba, jež se měla přestupku dopustit, buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést takové řízení, v němž by byly posuzovány jak otázky skutkové, tak otázky právní, a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí tedy se zaplacením pokuty, přičemž využívá svého práva, jež jí nelze odepřít, na zahájení správního řízení o přestupku. (...)

Nejvyšší správní soud plně respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně je-li podle § 68 písm. a) s. ř. s. žaloba nepřípustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští, pak musí být nepřípustná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že žalobce nehodlal vést příslušné správní řízení ani v prvním stupni a spokojil se s ukončením věci v blokovém řízení. Při použití opačného výkladu na případy přezkumu správních rozhodnutí vydaných v blokovém řízení by totiž soud namísto činnosti přezkumné prováděl sám činnost, jež by jinak měl uskutečňovat správní orgán tehdy, pokud by osoba obviněná z přestupku takové řízení hodlala svým nesouhlasem s uložením pokuty v blokovém řízení vyvolat. Pokud by takový postup nebyl připraven aprobeovat, musel by rozhodnutí správního orgánu vydané v blokovém řízení nutně shledat vždy nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Oba přístupy by popřely smysl blokového řízení. Není tedy v projednávané věci rozhodující, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, jichž by bylo možno využít (§ 84 odst. 2 zákona o přestupcích). Rozhodující je, že stěžovatelka nevyužila opravné prostředky v řízení o přestupku, jež mohlo být z její dispozice vyvoláno, a to proto, že nevyvolala ani samotné řízení v prvním stupni. Jde tak o situaci, kdy

stěžovatelka skutečně nevyčerpala všechny opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které jsou právními předpisy připuštěny.<sup>53)</sup>

Možností nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu nezávislým soudem se zabýval také Ústavní soud, když konstatoval, že „odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy je možné v případech, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případech, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy ČR a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR.“<sup>54)</sup>

„Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takové rozhodnutí učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat (...).“<sup>55)</sup>

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích velice zajímavě odůvodnil, proč není možné poskytnout ochranu osobě, které se rozhodnutím ukládá pokuta v blokovém řízení. V několika ohledech však tato rozhodnutí nemají velkou přesvědčivost a nejenže jejich výklad jde (domnívám se nepřipustně) nad zákon, ale také nerespektuje mezinárodní závazky České republiky, které také zakotvuje zkoumané Doporučení (byť jde jen o „soft law“).

Správní soudy opakovaně judikovaly (jak je viditelné výše), že proti uložení pokuty v blokovém řízení není možné se dovolávat ochrany před správním soudem. Nastává tak situace, kdy jednotlivec (domnělý pachatel) nemá ani možnost domáhat se nápravy případně vadného rozhodnutí opravnými prostředky ve správním řízení, ani možnost domáhat se ochrany před správním soudem. A to vše jen na základě svého *souhlasu* s uložením pokuty v blokovém řízení, a tvrzení správního orgánu, že skutek byl *spolehlivě zjištěn*. S ukládáním sankcí se souhlasem obviněného souvisí výše zmiňovaná zásada nepřispívání k vlastnímu obvinění a zásada, používaná v trestním právu, dle níž přiznání nutně nedokazuje vinu obviněného. Jednotlivec se totiž v případě blokového řízení rozhoduje na základě jen těch informací, které má. S tím souvisí také spolehlivě zjištěný skutkový stav. Obviněný se totiž rozhoduje, zda sám sebe uzná vinným na základě informací o stavu, který byl zjištěn správním orgánem. Pokud by samotné *spolehlivé zjištění* skutkového stavu stačilo ke správnosti vydaného rozhodnutí, pak by

---

<sup>53)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, sp. zn. 6 As 49/2003 – 46. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=1162&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

<sup>54)</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000.

<sup>55)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. 5 A 157/2002 – 35. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=471&mark=> [citováno 19. 10. 2009].

žádné rozhodnutí správního orgánu nemohlo být na základě tvrzení *nespolehlivě zjištěného stavu* napadnuté opravným prostředkem. U blokového řízení tak totiž nastává situace, kdy obviněný se musí v krátké době rozhodnout, zda souhlasí s uložením pokuty, a to právě na základě informací, podávaných mu správním orgánem, které jsou skutečně *spolehlivě zjištěné*, ale nejen to, obviněný musí mít také dostatečné informace o dalším řízení, respektive následcích jeho souhlasu, či nesouhlasu. Obviněný tak musí mít jak dostatek informací skutkových, tak procesních, či právních. V krátké době, ve které se musí obviněný kvalifikovaně a správně rozhodnout o svém osudu, je toto pro něj mnohdy nesplnitelný úkol. A to také z toho důvodu, že některé informace mu mohou být správním orgánem zatajeny (možnost podjatosti ze strany správního orgánu) anebo mu nesděleny všechny (poučení). V případě souhlasu obviněného s uložením pokuty tak ten nemá možnost se nijak dodatečně bránit uložení pokuty a anulovat svůj souhlas, který byl dán na základě neúplných nebo nesprávných informací. Není zde pochyb, že v zájmu „rychlosti řízení“, kteroužto zásadu blokové řízení naplňuje, by byla porušena práva obviněného. Lze tak vyvodit, že v případě neexistence nápravy vadného rozhodnutí prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení musí existovat ochrana proti takovému rozhodnutí správními soudy, pokud se navíc jedná o zásahy správních orgánů do práv jednotlivce ve správním řízení trestním.

Dalším argumentem, kromě objevení se skutečností, které mohou znamenat nezákonnost uložení pokuty v blokovém řízení (například i nesprávnou kvalifikaci skutku), svědčícím ve prospěch možnosti přezkoumání uložení pokuty v blokovém řízení soudem, je také to, že soudní řád správní uložení pokuty v blokovém řízení z přezkoumávání soudem výslovně nevylučuje. V poslední době se trend „soudního aktivizmu“ spíše týká rozšiřování pole působnosti soudů, ne jeho zužování. Pokud tak soudní řád správní některé rozhodnutí ze soudního přezkumu vylučuje, děje se tak zákonem, ne výkladem soudu, jdoucím nad zákon. Výjimky ze soudního přezkumu je nutné chápat jako skutečně výjimečnou nemožnost poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům poškozeným ze strany správních orgánů. Úkolem soudů je chránit tato práva, ne nad rámec zákona je ze své jurisdikce vyjímát. Nutno-li některá rozhodnutí z ochrany správních soudů vyjmout, musí se tak stát zákonem, ne samotným výkladem těch orgánů, jejichž úkolem je práva chránit. Samozřejmě, také vynětí uložení pokuty v blokovém řízení zpod ochrany správních soudů na základě argumentu vyčerpání opravných prostředků, když takové prostředky ani reálně neexistují, není přesvědčivou argumentací. Nutnost vyčerpání opravných prostředků totiž není synonymem jejich existence.<sup>56)</sup>

---

<sup>56)</sup> Dle mého názoru, jediným argumentem, který by mohl správní soud použít k odůvodnění nepřezkoumání uložení pokuty v blokovém řízení, je argument nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu neexistence jeho odůvodnění.

Domnívám se, že s ohledem na dikci Doporučení není současná judikatura správních soudů vyhovující.<sup>57)</sup> Doporučení umožňuje anulovat některé zásady pro případ souhlasu obviněného s uložením sankce, přezkoumání nezávislým a nestranným tribunálem však do těchto anulovatelných zásad nepatří. Právo na soudní přezkum u takových zásahů, jako je stanovení povinnosti, týkající se materiální podstaty osoby, je neoddiskutovatelné. Nejen na základě Doporučení, ale také na základě čl. 6 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Nejvyšší správní soud by se tak měl v odůvodněních svých rozhodnutí opírat o jinou argumentaci než doposud, případně přímo umožnit přezkum ukládaných pokut v blokovém řízení, jelikož z jeho jurisdikce zákonem vyňat není.

### **Stručné zhodnocení souladu českého právního řádu s obsahem Doporučení**

- 1) Dostatečný čas na přípravu k jednání není blíže specifikován minimální lhůtou a záleží plně na uvážení správního orgánu, jaký čas k přípravě na jednání poskytne. Z judikatury správních soudů však lze dovodit možnost přezkoumání správního uvážení správního orgánu i v tomto ohledu a správní orgány tak nemohou při stanovování lhůty pro přípravu na jednání postupovat zcela svévolně. Případný soudní přezkum je pak zaměřen právě na otázku přiměřenosti poskytnuté lhůty.
- 2) Některé zásady nejsou upraveny na úrovni zásad činnosti správních orgánů, tudíž je nelze použít v každém řízení o správním deliktu.
- 3) Některé zásady se nepoužijí v blokovém řízení, i když Doporučení jejich vyloučení ani pro takovýto typ řízení přímo neumožňuje. Jedná se hlavně o možnost přezkumu uložení sankce v tomto typu řízení správním soudem. Tento stav autorka vnímá jako nepřijatelný.
- 4) Za nedostatek lze považovat též skutečnost, že správní orgány, s určitou výjimkou orgánů rozhodujících v řízení o přestupku (zohledňování postihů za disciplinární delikty), nejsou obvykle ze zákona povinny při určování sankce zohledňovat sankci uloženou za týž skutek jiným orgánem.

### **Shrnutí:**

Příspěvek se zaměřuje na posouzení, zda jednotlivé principy, zakotvené v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1 o správněprávních sankcích

---

<sup>57)</sup> Dle stávající judikatury totiž není možné se bránit vůči uložení pokuty v blokovém řízení ani mimořádnými opravnými prostředky (návrhem na obnovu řízení a iniciováním přezkumného řízení). Viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. 3 As 58/2007 – 117. Praxe některých úřadů a názory některých teoretiků jsou však opačné. K těmto názorům se také přikláním.

jsou promítnuty do české právní úpravy a jak jsou do ní promítnuty. V případě, že česká právní úprava těmto principům neodpovídá, se autorka snaží popsat, v čem tento nesoulad spočívá. Analýze jsou podrobeny jak právní předpisy (na ústavní úrovni i na zákonné úrovni), tak i judikatura nejvyšších soudů (zejména Nejvyššího právního soudu a Ústavního soudu). V závěru dospívá ke konstatování, že smysl Doporučení je reflektován do českého právního řádu skoro ve všech směrech, nicméně i zde lze najít možnosti ke zlepšení.

### **Is the administrative sanction process and sentencing of sanctions in the Czech Republic harmonious with principles of the Council of Europe?**

#### **Summary:**

The article views on Recommendation no R(91)1 on administrative sanctions. The author judge if and how the principles included in Recommendation are incorporated into the Czech legal system. The author analyzes it thru generally binding regulations and judicial decisions of administrative courts and the Czech Constitutional Court. She summarize that principles of Recommendation are largely incorporated into the Czech legal system, but there are some deficiencies that should be retrieved.