

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 179

**ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 25. 11. 2022**

Přezkumné řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Pravomocné rozhodnutí o skutku jako o přestupku je nezákonné, pokud následně vyjde najevo, že skutek je pravděpodobně trestným činem. Není přitom rozhodné, zda po právní moci rozhodnutí o přestupku vyšly najevo nové, v řízení o přestupku dosud neznámé skutečnosti odůvodňující posouzení skutku jako trestného činu, anebo správní orgán skutek chybně kvalifikoval jako přestupek, ačkoli mělo jít o trestný čin. Nezákonné rozhodnutí o přestupku je nutno zrušit v přezkumném řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání se předkládá otázka, zda lze rozhodnutí o přestupku zrušit v přezkumném řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich pouze v případě, kdy po pravomocném rozhodnutí o vině obviněného z přestupku vyjdou najevo nové skutečnosti ve smyslu nových skutkových okolností, které byly v původním řízení neznámé, jež odůvodňují posouzení skutku jako trestného činu, anebo i v případě změny původní právní kvalifikace, tj. dojde-li z jakéhokoli důvodu k pozdějšímu posouzení skutku, o kterém bylo pravomocně rozhodnuto jako

o přestupku, jako trestného činu, aniž by zároveň vyšly najevo nové v původním řízení neznámé skutkové okolnosti odůvodňující posouzení skutku jako trestného činu.

Tato otázka vyvstala v souvislosti s rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2022, č. j. 41 A 32/2022-30. Krajský soud tímto rozsudkem zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra vydané v přezkumném řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jímž Ministerstvo vnitra zamítlo odvolání a potvrdilo rozhodnutí krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“), kterým krajský úřad na základě žádosti Policie ČR zrušil předchozí příkaz, jímž Magistrát města Zlín uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, i uvedené rozhodnutí krajského úřadu, a věc vrátil Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení. Podle názoru krajského soudu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) neumožňuje zrušení rozhodnutí o přestupku, aniž by vyšla najevo nová skutečnost, v původním řízení neznámá; takovou skutečností nemůže být pouhé pozdější právní přehodnocení skutku, k němuž v daném případě došlo. Ministerstvo vnitra proti rozsudku podalo kasační stížnost, neboť podle něj rozsudek trpí nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, které je v rozporu jak s odbornou doktrínou, tak judikaturou Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu. Nejvyšší správní soud však kasační stížnost usnesením ze dne 19. 10. 2022, č. j. 10 As 275/2022-26 odmítl, neboť žalobkyně dne 14. 9. 2022 zemřela, a v řízení o kasační stížnosti tak nelze pokračovat. Z aplikační praxe přitom vyplývá, že orgány činné v trestním řízení uplatňují podněty k zahájení přezkumného řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, aniž by ve věci vyšly najevo nové skutkové okolnosti nebo nová skutková zjištění.

Přezkumné řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich řeší situaci, kdy po pravomocném rozhodnutí o skutku jako o přestupku (tedy po pravomocném rozhodnutí o vině obviněného z přestupku) vyjde najevo, že se jedná pravděpodobně o trestný čin. V takovém případě pravomocné rozhodnutí o přestupku brání vedení trestního řízení (stíhání) z hlediska ústavního principu *ne bis in idem*¹. Význam daného ustanovení je nejen v zajištění respektování principu *ne bis in idem*, ale též ve vyjádření aplikační přednosti trestného činu vůči přestupku (viz § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

¹ K tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007: *zásada ne bis in idem brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu.*

Konkrétně může jít o situace, kdy orgány činné v trestním řízení mají v úmyslu zahájit trestní řízení o skutku, o němž bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, takže překážka ne bis in idem nebyla porušena, vzhledem k tomu, že trestní stíhání o totožném skutku nebylo ještě zahájeno, nebo orgány činné v trestním řízení již řízení zahájily, a došlo tedy formálně k porušení zákazu ne dvakrát o tomtéž, anebo konečně orgány činné v trestním řízení o totožném skutku rozhodly, takže opět došlo formálně k porušení zákazu ne bis in idem².

Přezkumné řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je speciální právní úpravou přezkumného řízení, které je obecně upraveno v § 94 a násl. správního řádu. Podle § 96 odst. 2 věty první správního řádu soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Specialita přezkumného řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich spočívá v tom, že umožňuje zrušit pravomocné rozhodnutí o přestupku též na základě pozdějšího posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu.

Pro aplikaci § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je nezbytné, aby správní orgán nejprve vydal pravomocné rozhodnutí o přestupku a zároveň se po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku dozvěděl o tom, že skutek, o kterém bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, může být pravděpodobně trestným činem, přičemž postačí důvodná možnost nebo pravděpodobnost, že skutek byl (resp. měl být) trestným činem. Zásadní tedy je, že existuje pravomocné rozhodnutí o přestupku a ke správnímu orgánu se následně (po právní moci) dostane informace o možném podezření ze spáchání trestného činu.

Nejčastěji se o možném podezření ze spáchání trestného činu správní orgán dozví na základě podnětu ze strany orgánu činného v trestním řízení (podnět by měl být do určité míry kvalifikovaný, resp. odůvodněný), tedy zejména orgánu policie (kterému se této informace může dostat od poškozeného; příslušné podklady by orgán policie mohl získat také z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, což však zřejmě nebude příliš častý případ vzhledem k omezenému okruhu evidovaných přestupků). Pouze orgány činné v trestním řízení jsou oprávněny posoudit, zda se jedná skutečně o trestný čin a kdo za něj odpovídá (podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu si správní orgán nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá) a musí tedy věnovat náležitou pozornost tomu, zda o skutku,

² BOHADLO, David, Jan BROŽ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Filip RIGEL a Vít ŠTASTNÝ. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 700 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-052-6, str. 587.

o němž chtějí vést trestní stíhání (nebo ho již vedou), nebylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku a nevznikla tak překážka ne bis in idem³.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich přitom nestanoví, že informace o podezření ze spáchání trestného činu musí být nutně založena na nových, v řízení o přestupku neznámých skutečnostech nebo důkazech⁴ (např. zjištění vyšší škody, vážnějšího zranění, zdravotní komplikace nebo jiného závažnějšího následku, než ze kterého správní orgán vycházel). Může jít také o situaci, kdy správní orgán skutek chybně kvalifikoval jako přestupek, ačkoli mělo jít o trestný čin.

Příslušný správní orgán nezruší pravomocné rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení při splnění zákonných podmínek pouze za předpokladu, že k provedení přezkumného řízení uplynuly lhůty (subjektivní lhůta činí 3 měsíce ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, tedy zpravidla ode dne uplatnění podnětu orgánem činným v trestním řízení, a objektivní lhůta 3 roky od zahájení trestního stíhání nebo právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení anebo právní moci rozhodnutí o přestupku podle § 77 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

Na předmětné ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich navazuje § 11 odst. 1 písm. k) trestního řádu, podle kterého trestní stíhání nelze zahájit, popř. v něm pokračovat, pokud dřívější řízení pro týž skutek proti téže osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o přestupku a uplynula-li lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle jiného právního předpisu, ve kterém může být rozhodnutí o přestupku zrušeno.

Podle čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě ustanovení předchozího odstavce upravujícího zásadu ne bis in idem nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově zjištěné skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

Dle rozsudků Evropského soudu pro lidská práva⁵ pojem „podstatné vady“ podle čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 naznačuje, že pouze vážné porušení procesních pravidel, které hluboce narušuje integritu předcházejícího řízení, může být podkladem pro obnovu řízení v neprospěch

³ Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., Mgr. Karel Šemík. Přezkumné řízení rozhodnutí o přestupku 20. 7. 2022, Advokátní deník: https://advokatnidenik.cz/2022/07/20/prezkumne-rizeni-rozhodnuti-o-prestupku/#_ftn3.

⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, str. 415.

⁵ Rozsudek ve věci Mihalache proti Rumunsku (č. 54012/10 ze dne 8. 7. 2019); rozsudek ve věci Stavila proti Rumunsku (č. 23126/16 ze dne 1. 3. 2022).

obžalovaného, pokud byl osvobozen nebo potrestán pro méně závažný trestný čin, než je stanoven v použitelném právu. V důsledku toho by v takových případech pouhé přehodnocení důkazů ve spise státním zástupcem nebo nadřízeným soudem této podmínce nevyhovovalo. Předpoklady pro použití výjimky ze zákazu dvojího postihu pro totéž podle čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 nesplňuje pouhé právní přehodnocení skutku orgánem vyššího stupně.

Z uvedených soudních závěrů lze ve vztahu k § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich podle názoru poradního sboru dovodit následující. I když dle těchto závěrů změna právní kvalifikace nemůže bez dalšího odůvodnit použití výjimky ze zásady ne bis in idem, tato teze by neměla platit v případě, kdy se jedná o takovou změnu právní kvalifikace, která představuje podstatnou vadu řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí o přestupku. Situace, kdy správní orgán kvalifikoval skutek chybně jako přestupek, ačkoli mělo jít od počátku o trestný čin, způsobuje podstatnou vadu předešlého řízení o přestupku, která mohla ovlivnit rozhodnutí ve věci tím, že obviněný byl v rozporu se zákonem potrestán za méně závažný společensky škodlivý protiprávní čin (přestupek) – viz aplikační přednost trestněprávní odpovědnosti vůči přestupkové odpovědnosti. To znamená, že chybná kvalifikace skutku jako přestupku správním orgánem (tedy pochybení nebo omyl správního orgánu) může být i v neprospěch obviněného, pokud se jedná o podstatnou vadu řízení mající za následek nezákonné potrestání obviněného za méně závažný protiprávní čin. Vzhledem k tomu je odůvodněno zahájení nového řízení v neprospěch obviněného, tj. trestního řízení (resp. trestního stíhání). Trestní stíhání přitom nemůže jakkoliv navazovat na pravomocné rozhodnutí o přestupku (bez ohledu na důvody a okolnosti, pro které bylo vydáno), neboť toto rozhodnutí o přestupku brání z hlediska principu ne bis in idem trestnímu stíhání a odsouzení nebo osvobození za trestný čin. To z něj činí nezákonné rozhodnutí, které je nutno zrušit v přezkumném řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V případě ponechání pravomocného rozhodnutí o přestupku by samotné druhé rozhodnutí o trestném činu trpělo nezákonností, neboť by bylo učiněno v rozporu se zásadou ne bis in idem⁶.

⁶ Tomáš Gřivna. Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). Správní právo č. 1/2014, str. 58.