

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra správního práva

Diplomová práce

Odvolání v přestupkovém řízení

Klára Kubešová

Plzeň 2020/2021

Prohlášení

*„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma **„Odvolání v přestupkovém řízení“** zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“*

V Plzni, březen 2021

Klára Kubešová

Poděkování

*Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce **JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D.** za převzetí a vedení této diplomové práce.*

Obsah

Úvod.....	5
1. Základní vymezení odvolacího řízení	7
1.1 Právo na odvolání	8
1.2 Principy odvolacího řízení	8
1.3 Účinky odvolání.....	9
1.4 Subsidiarita a odchylky v přestupkovém řízení.....	9
2. Podání odvolání a osoby oprávněné podat odvolání	11
2.1 Odvolání proti rozhodnutí o přestupku.....	11
2.2 Osoby oprávněné podat odvolání	13
2.3 Obviněný z přestupku	16
2.4 Mladistvý obviněný	18
2.5 Poškozený a vlastník věci.....	20
2.6 Osoba přímo postižená spácháním přestupku.....	23
3. Postup správního orgánu prvního stupně.....	26
3.1 Vyloučení zásady koncentrace	27
3.2 Odkladný účinek odvolání	34
3.3 Zastavení řízení správním orgánem prvního stupně	37
4. Řízení u odvolacího správního orgánu	42
4.1 Rozsah odvolacího přezkumu.....	42
4.2 Reformatio in peius.....	49
4.3 Beneficium cohaensionis	56
5. Závěr a náměty de lege ferenda.....	63
Resumé	66
Použité zdroje	67

Úvod

Tématem této diplomové práce je odvolání v přestupkovém řízení. Jak již název práce napovídá, jedná se o téma procesní povahy. Přestože by se na první pohled mohlo zdát, že předkládané téma je poměrně široké, bude se tato práce věnovat pouze některým vybraným aspektům, které jsou u odvolání specifická právě pro přestupková řízení.

Úvodem je proto třeba uvést, že předkládaná práce se nebude nijak blíže zabývat tradičními úvody u těchto typů kvalifikačních prací obvyklých, jako je např. vymezení toho, co je přestupkové řízení nebo obecně opravné řízení, neboť se domnívám, že by takovéto úvodní zaměření ubíralo prostor důležitějším tématům. Z obdobného důvodu cílem práce nebude ani přinést historický pohled na jednotlivé instituty, i když s ohledem na tradici mnohých ze zde předkládaných institutů, by se jistě nabízel hlubší historický rozbor, nicméně i tato problematika by byla spíše tématem na samostatnou kvalifikační práci.

Cílem této práce tak bude analyticky zhodnotit a kriticky rozebrat jednotlivá specifika, která se vyskytují v odvolacím řízení v rámci řízení o přestupcích, jako je např. vyloučení zásady koncentrace, odkladný účinek, zásada zákazu změny k horšímu, zásada beneficium cohaensionis aj. Zejména bude rozebráno nakolik efektivní a zdařilá je současná úprava, a to za využití jak dostupných monografií a komentářové literatury, některých odborných periodik, tak příslušné judikatury správních soudů. Vycházet budu především z aktuální právní úpravy, která je obsažena v zákoně č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Z hlediska rozboru a zhodnocení těchto institutů nebude však možné se vyhnout ani srovnání jak s obecnou úpravou ve správním řádu, tak s předchozí úpravou obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon z roku 1990“). Rovněž s ohledem na skutečnost, že obvinění v přestupkovém řízení je staveno na úroveň obvinění v trestních věcech, bude také přistoupeno ke srovnání s obdobnou úpravou v trestním řízení.

Na začátku práce však bude nutné v první kapitole přinést alespoň obecné vymezení o tom, co je podstatou a cílem odvolacího řízení, a jaké je místo odvolání v rámci opravných řízení. Poukázáno bude na specifika odvolání v rámci přestupkového řízení v souvislosti s tzv. subsidiaritou. V této kapitole však

nebudu zabíhat do přílišných podrobností, neboť práce není zaměřena na obecný výklad o opravných prostředcích, potažmo obecně o odvolání, ale právě na specifika, která jsou typická pro přestupková řízení. Tato specifika budou následně podrobně analyzována v dalších kapitolách.

Následující obsah práce pak bude vycházet přímo ze systematiky zákona o odpovědnosti za přestupky, kde jsou zvláštnosti odvolacího řízení upraveny ve třech paragrafech v části třetí – řízení o přestupcích.¹ Práce bude především následovat tento zákon s tím, že bude rozdělena do následujících kapitol.

V kapitole „Podání odvolání a osoby oprávněné podat odvolání“ bude úvodem poukázáno na to, jaká rozhodnutí v řízení o přestupcích lze napadnout odvoláním. Následně se budu zabývat osobami oprávněnými podat odvolání, přičemž budou rozebrána odvolací práva vztahujících se k jednotlivým osobám, kterými jsou obviněný, mladiství obviněný, poškozený, vlastník věci. Nakonec bude zvláštní pozornost věnována také osobě přímo postižené spácháním přestupku, přestože tato však odvolacím právem nedisponuje.

Ve třetí kapitole, která se vztahuje na postup správního orgánu prvního stupně, pojednám o hlavních zásadách, které se v přestupkovém řízení uplatňují již v této fázi řízení. Jedná se zejména o zákaz vyloučení odkladného účinku napadeného rozhodnutí a o využití zásady zákazu koncentrace. Nakonec bude pojednáno o postupu správního orgánu prvního stupně v souvislosti s využití institutu tzv. autoremedury v přestupkovém řízení, a s tím spojené speciální možnosti zastavení řízení ještě před tím, než dojde k předání spisu odvolacímu správnímu orgánu.

V poslední kapitole s názvem „Řízení u odvolacího správního orgánu“ se budu zabývat rozsahem přezkumu odvolacího správního orgánu, a s tím spojeným revizním principem. Následně budou rozebrány zásady zcela zásadní pro řízení sankčního charakteru, tedy zákaz změny k horšímu a zásada *beneficia cohaensionis*.

V závěru práce pak souhrnně zhodnotím zjištěné závěry a nastíním možné náměty na změny *de lege ferenda*.

¹ Konkrétně se jedná o hlavu IX. s názvem „Řízení o odvolání“ (§ 96-98).

1. Základní vymezení odvolacího řízení

Rozhodnutí vydaná správními orgány mohou být „*prostřednictvím zákonem upravených prostředků přezkoumána*.“ K tomuto přezkumu rozhodnutí dochází v řízeních, jejichž účelem je náprava případných vad a nedostatků, a která se souhrnně označujeme jako opravná řízení.²

Tato opravná řízení se dále dělí podle různých dílčích kritérií. Na tomto místě je však třeba se s ohledem na téma práce zaměřit výslovně na odvolání. To je předně jakožto „*opravný prostředek*“ považováno za „*úkon účastníka, jímž se tento domáhá zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí a na jehož vyřízení má účastník právní nárok*.“ Z hlediska vztahu k právní moci rozhodnutí, se odvolání řadí mezi řádné opravné prostředky.

Je třeba zdůraznit, že odvolací řízení je spjato s tzv. zásadou dvojinstančnosti. O této zásadě bude pojednáno blíže v souvislosti se zásadou koncentrace v 3. kapitole. Na tomto místě je však hodné uvést, že podle správní teorie nemá pravidlo o dvojinstančnosti „*v ČR ústavní základ ani neplyne z mezinárodních smluv a nelze ho považovat za podmínku spravedlivého procesu, vyplývá tedy ze zákonného základu*.“³ S tím se shoduje dále Svoboda, když uvádí, že „*ústavní pořádek ČR sám o sobě nezaručuje univerzální právo na řádný opravný prostředek v tom smyslu, že by se vztahovalo (zásadně) na každé na každé rozhodnutí orgánu veřejné moci*.“⁴ Nicméně dodává, že ústavní koncept práva na spravedlivý proces právo na řádný opravný prostředek nezaručuje výslovně, nýbrž implicitně, jako dílčí projev základního procesního práva nařízení v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Také podle Jemelky, je zaručena možnost podat odvolání jako řádný opravný prostředek proti každému prvoinstančnímu rozhodnutí, pokud zákon tuto možnost výslovně nevyloučí, přestože „*se nejedná o ústavní zásadu nezbytně aplikovatelnou ve všech typech řízení*.“⁵

² KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, str. 385.

³ Tamtéž, str. 359

⁴ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Linde Praha, a. s., 2007, str. 332.

⁵ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str. 794.

1.1 Právo na odvolání

Právo podat odvolání je účastníkům řízení obecně zaručeno v ustanovení § 81 správního řádu a podle Jemelky je toto právo „*subjektivním právem účastníka řízení a je vyjádřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno zahájení odvolacího řízení. Je tedy plně na úvaze účastníka řízení, zda odvolání podá či nikoli. Projevem dispoziční zásady je i možnost vzít podané odvolání zpět (§ 81 odst. 3) či se práva na odvolání vzdát (§ 81 odst. 2).*“⁶

Dispozitivní charakter podaného odvolání příhodně zdůrazňuje také trestní teorie, když hovoří, že „*stejně jako jiné opravné prostředky má odvolání povahu dispozičního procesního úkonu učiněného osobou k tomu oprávněnou trestním řádem a jeho účinným podáním se zahajuje odvolací řízení.*“ K tomu dodává, že odvolací řízení v českém trestním procesu je sice součástí trestního řízení, ale „*není jeho obligatorním stadiem. Koná se zásadně jen z podnětu odvolání, jehož podání je na vůli oprávněné osoby. Odvolací řízení se tedy nikdy nezahajuje z úřední povinnosti.*“⁷ Nicméně již na tomto místě lze uvést, že určitou výjimku z tohoto pravidla představuje rozhodování odvolacího správního orgánu v souvislosti s použitím zásady benefícia cohaensionis, o čemž bude blíže pojednáno ve 4. kapitole této práce.

1.2 Principy odvolacího řízení

Z hlediska toho, jak je odvolání vyřízeno, můžeme rozlišovat princip apelační a princip kasační, přičemž se někdy hovoří rovněž o opravných systémech. Princip apelační (reformativní) umožňuje, aby „*správní orgán při zjištění vady přezkoumávaného rozhodnutí tyto vady napravil a předchozí rozhodnutí změnil, zatímco kasační princip znamená, že správní orgán při zjištění vady v přezkoumávaném rozhodnutí nebo jemu předcházejícím řízení může takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí.*“⁸

Dalším zcela zásadním principem je princip revizní, který se uplatňuje z hlediska rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí, a uplatní se právě v případech

⁶JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, str. 526.

⁷PÚRY, F. § 245 [Přípustnost a účinek]. In: ŠÁMAL, P., GRIVNA, T., NOVOTNÁ, J., PÚRY, F., RŮŽIČKA, M., ŘÍHA, J., ŠÁMALOVÁ, M., ŠKVAIN, P.. *Trestní řád I, II, III*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, str. 2960.

⁸KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 378.

odvolacího řízení ve věci přestupků. O tomto principu bude blíže pojednáno také ve 4. kapitole této práce.

1.3 Účinky odvolání

S podaným odvoláním jsou tradičně spojovány suspenzivní a devolutivní účinky. Suspenzivní (odkladný) účinek odvolání znamená, že z důvodu podaného odvolání nenastávají právní účinky rozhodnutí. Devolutivní (odvalovací) účinek odvolání pak znamená, že příslušnost k rozhodnutí věci přechází na „*jiný (zpravidla nadřízený) orgán než ten, který vydal původní rozhodnutí.*“⁹

O těchto účincích v odvolacím řízení ve věci přestupků bude podrobněji pojednáno ve 3. kapitole této práce, a to v souvislosti s nemožností vyloučit odkladný účinek, a také v souvislosti s užitím institutu autoremedury.

1.4 Subsidiarita a odchylky v přestupkovém řízení

Řízení o přestupcích je tradičně považováno za „*zvláštní druh správního řízení.*“ Stejně jako ve správním řízení, i v případě správního trestání jde o uložení povinnosti, potažmo rozhodování o právech a především o povinnostech podle správního řádu.¹⁰

Vedle správního řádu, který upravuje „*pouze obecný procesní postup ve správním řízení, který se uplatní i pro řízení ve věcech správního trestání,*“ se použije „*speciální úprava přestupkového správního řízení,*“¹¹ která je upravena v zákoně o odpovědnosti za přestupky. U těchto dvou předpisů se pak uplatní vztah subsidiarity, tedy obecného a zvláštního.

Nadto může ještě řada zvláštních zákonů obsahovat další jednotlivá procesní ustanovení, a jelikož „*zvláštní právní úprava má přednost před úpravou obecnou, mají procesní ustanovení přestupkového zákona (nyní zákona o odpovědnosti za přestupky) subsidiární platnost ve vztahu k těmto zvláštním zákonům.*“¹² Na tyto zvláštnosti bude nicméně poukázáno v následujících

⁹ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 387.

¹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. § 1 [Prameny právní úpravy]. In: STAŠA, J., PRÁŠKOVÁ, H., POMAHAČ, R., ČEBIŠOVÁ, T., KOPECKÝ, M., HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, str. 308.

¹¹ BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J.. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 13.

¹² PRÁŠKOVÁ, H. § 1 [Prameny právní úpravy]., op. cit., str. 308.

kapitolách, a to ve vztahu k poškozenému coby účastníku řízení, a také ve vztahu k zásadě reformatio in peius.

Za zmínku rovněž stojí, že přestupkový zákon z roku 1990 obsahoval ustanovení § 51, které upravovalo vzájemný vztah zákona o přestupcích a správního řádu. Zákon o odpovědnosti za přestupky však již podobné ustanovení neobsahuje, nicméně není „*pochyb o tom, že přestupkové řízení je řízením ve smyslu § 9 správního řádu a subsidiarita správního řádu obecně vyplývá z jeho § 1 odst. 2.*“¹³

¹³ VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, č. 7-8/2017.

2. Podání odvolání a osoby oprávněné podat odvolání

O právu podat odvolání bylo obecně pojednáno v předchozí kapitole, proto bude na tomto místě třeba přikročit rovnou k vymezení toho, na jaká rozhodnutí se vztahuje ustanovení § 96 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy co je myšleno „rozhodnutím o přestupku.“ V jednotlivých podkapitolách bude pozornost dále věnována zvláštnostem, které platí pro přestupkové řízení. V nich se budu detailněji zabývat zejména osobami, které jsou oprávněné podat odvolání, včetně rozsahu jejich legitimace. Zvláštní pozornost bude věnována také osobě přímo postižené spácháním přestupku, i přestože odvolacím právem nedisponuje a to z důvodů níže uvedených.

2.1 Odvolání proti rozhodnutí o přestupku

Obecně správní řád umožňuje podat „*odvolání proti rozhodnutí*“, kterým se míní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 a násl. tohoto zákona.¹⁴ Zákon o odpovědnosti za přestupky však v ustanovení § 96 odst. 1 hovoří výslovně o tzv. „*rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina*“. Tímto rozhodnutím se myslí takové rozhodnutí, které bylo vydané ve smyslu ustanovení § 93 tohoto zákona. Jedná se tedy o rozhodnutí, které ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, uvádí kromě náležitostí podle správního řádu, další náležitosti jako je popis skutku a jeho právní kvalifikace, vyslovení viny, forma zavinění, druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty, výrok o uložení ochranného opatření, výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení aj.

Také podle Jemelky se v případě rozhodnutí o přestupku nejedná o „*jakékoli rozhodnutí učiněné, ať v podobě rozhodnutí či usnesení, v průběhu řízení o přestupku. V jejich případě platí obecná úprava podle správního řádu, tedy není-li možnost odvolání vyloučena zákonem (jako je tomu například*

¹⁴ VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 713.

u usnesení, které se pouze poznamenává do spisu), má na to právo každý z účastníků řízení ve smyslu § 68 správního řádu.“¹⁵

Na tomto místě je však třeba upozornit na dřívější úpravu přestupkového řízení, která rozhodnutí o přestupku pojímala poněkud širěji. Podle ustanovení § 81 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990 se oprávněné osoby mohly odvolat proti „rozhodnutí o přestupku.“ K tomu komentářová literatura uváděla, že „rozhodnutím o přestupku je zde nutno rozumět fakticky každé rozhodnutí, které se účastníkům řízení oznamuje (podle § 72 SpŘ). Jedná se tedy nejen o rozhodnutí, které konstatuje vinu určité osoby za spáchání přestupku, ale rovněž rozhodnutí o zastavení řízení podle odst. 1 písm. a), b), c) a j), kdy je možné podat odvolání.“¹⁶

S ohledem na výše uvedené se naskýtá otázka, zda současná formulace ustanovení § 96 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky je dostačující, a zda ji skutečně vztahovat pouze na rozhodnutí vydaná podle § 93 tohoto zákona, kterými je konstatována vina obviněného. Tomu by rovněž nasvědčovala judikatura, která konstatuje, že „výrokem týkajícím se viny je i výrok o zastavení řízení o přestupku.“¹⁷ V této souvislosti lze uvést, že podle Nejvyššího správního soudu lze činit rozdíly mezi jednotlivými důvody pro zastavení řízení, a hovořit tak o dvou typech rozhodnutí. První kategorií jsou „procesní“ rozhodnutí o zastavení řízení. Druhou kategorií jsou případy, „kdy je souvislost s meritem věci tak těsná, že procesní rozhodnutí představuje spíše rozhodnutí o hmotném právu.“ Některá rozhodnutí o zastavení řízení podle v § 76 zákona o přestupcích z roku 1990 představovala podle názoru tohoto soudu rozhodnutí ve věci samé. „Jakkoli ve výrocích těchto rozhodnutí není zpravidla explicitně vyjádřeno, zda došlo ke spáchání přestupku, popř. kdo jej spáchal, za jakých okolností k němu došlo a jakou sankci je třeba pachatelí přestupku za jeho protiprávní jednání uložit (neboť ve výroku se uvádí toliko, že řízení se zastavuje), je třeba je za meritorní rozhodnutí považovat.“ Lze tak usuzovat i z toho, že pouze tato rozhodnutí se účastníkům oznamují a lze se proti nim odvolat. Z uvedeného pak

¹⁵ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 794.

¹⁶ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 444.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2007, čj. 2 As 46/2006 - 100, nebo též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2015, čj. 1 As 158/2015 - 33.

vyplývá, že těmito rozhodnutími se zasahuje do hmotných práv účastníků řízení a tato rozhodnutí představují překážku věci pravomocně rozhodnuté.¹⁸

Byť se rozsudek týkal zastavení řízení dle § 76 přestupkového zákona z roku 1990, lze jeho závěry plně vztáhnout i na současné ustanovení § 86 zákona o odpovědnosti za přestupky. I k tomu se již stačila vyjádřit judikatura správních soudů, když mimo jiné obdobně uvedla, že „zastavení z důvodů podle § 86 odst. 1 písm. b) a c) zákona o odpovědnosti za přestupky má povahu rozhodnutí o hmotném právu a zasahuje se jím do hmotných práv obviněného. Za toho stavu má obviněný z přestupku veřejné subjektivní právo na to, aby do jeho práv veřejná moc zasáhla tím nejvýhodnějším způsobem, který zákon předvidá.“¹⁹

Z výše uvedeného vyplývá, že existuje určitý rozpor mezi tím, co judikatura považuje za výrok týkající se viny, a mezi výslovným zněním zákona o odpovědnosti za přestupky. Domnívám se, že ustanovení § 96 odst. 1 zákona o odpovědnosti tato výše zmíněná usnesení o zastavení řízení poněkud pomíjí, a nechává je pouze v režimu přezkumu podle obecných ustanovení správního řádu, což může přinést určité komplikace. Nebude tak např. zřejmé, zda by na přezkum takového usnesení o zastavení řízení bylo možné aplikovat i ustanovení § 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy zda by obviněný mohl rovněž v odvolání proti usnesení o zastavení řízení nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy, pokud by se např. domáhal zastavení řízení z jiného, pro něj výhodnějšího, zastavovacího důvodu.

2.2 Osoby oprávněné podat odvolání

První významnou odchylku při projednávání odvolání podaného proti rozhodnutí vydanému v řízení o přestupku nalézáme podle důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky „v určení legitimace účastníků řízení k podání odvolání, resp. v rozsahu, v jakém mohou rozhodnutí o přestupku odvoláním napadat. To vychází z koncepce účastenství v řízení o přestupku, kdy kromě obviněného jsou ostatní účastníci tohoto řízení účastníky pouze v části

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.3.2011, čj. 5 As 73/2010 - 71. Byť se tento rozsudek týkal zastavení řízení dle § 76 přestupkového zákona z roku 1990, lze jeho závěry plně vztáhnout i na současné ustanovení § 86 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28.2.2020, čj. 17 A 24/2019 - 29

projednávané věci a jejich procesní práva se tak vztahují pouze k určité části předmětu řízení a řízení samotného.“²⁰

Oprávnění k podání odvolání mají pouze ti účastníci řízení o přestupku, kteří jsou výslovně v zákoně o odpovědnosti za přestupky uvedeni, a pouze v určitém rozsahu. Těmito oprávněnými osobami podle ustanovení § 96 tohoto zákona jsou obviněný, poškozený, vlastník věci zákonný zástupce, opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí.²¹

Je tedy zřejmé, že všichni účastníci nemají odvolací práva ve stejném rozsahu. Nicméně tuto skutečnost nelze podle Jemelky považovat za porušení zásady rovnosti vyjádřené v čl. 37 odst. 3 LPS, resp. v ustanovení § 7 správního řádu, a to z důvodu, že „fakticky jsou totiž tyto rozdíly pouze mezi jednotlivými kategoriemi účastníků, a nikoli mezi účastníky v rámci jednotlivé kategorie.“²²

Podle Ondrušové můžeme rozlišit dvě kategorie osob nadaných právem podat odvolání. První kategorií jsou účastníci přestupkového řízení. Těmi jsou obviněný z přestupku, který se může odvolat v plném rozsahu, dále poškozený, který se může odvolat pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a nakonec vlastník věci, který se může odvolat pouze proti výroku o zabránění věci nebo náhradní hodnoty. Druhou kategorií pak tvoří ostatní osoby zúčastněné v přestupkovém řízení. Těmi jsou zákonný zástupce mladistvého obviněného, opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí, kteří se ve prospěch mladistvého obviněného mohou odvolat pouze proti výroku o vině, o správním trestu, o ochranném opatření a o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.²³

Na tomto místě je důležité se pozastavit nad tím, zda takto vymezený výčet osob oprávněných podat odvolání je taxativní, anebo zda ho lze rozšiřovat, a to v souvislosti s okruhem účastníků řízení vymezených v § 68 zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle Ondrušové tento okruh osob legitimovaných

²⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²¹ Na tomto místě lze ještě doplnit, že proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se může podle § 96 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky odvolat ten, kdo schválenou dohodu o narovnání uzavřel, tedy obviněný a poškozený.

²² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str. 794.

²³ ONDRUŠOVÁ M., ONDRUŠ R., VYTOPIL P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 665.

k podání odvolání „nelze dále jakkoli rozšiřovat, extenzivní výklad ustanovení je nepřípustný.“²⁴ Také Prášková považuje výčet toho, kdo je účastníkem řízení o přestupcích za taxativní, kdy „nikdo jiný účastníkem řízení být nemůže, neuplatní se tedy obecné vymezení účastníků řízení obsažené ve správním řádu.“²⁵ To samé ještě za účinnosti přestupkového zákona z roku 1990 zastávali autoři Červený a Šlauf, podle kterých se pro účely řízení o přestupku vymezuje okruh účastníků řízení také „speciálně a taxativním způsobem“, a „jiné osoby nemohou být účastníky řízení o přestupku.“²⁶

Jiný pohled na tuto problematiku zastává Jemelka, podle kterého je „sporné, zda se jedná o výčet taxativní a nerozšířitelný, nebo o výčet pouze „zdánlivě taxativní“, tedy takový, který by bylo možné rozšířit o další účastníky zvláštním zákonem.“²⁷ Jmenovaný autor se přiklání k tomu, že se „jedná pouze o zdánlivou taxativnost a úprava podle jiných zákonů může i toto ustanovení prolomit.“ Jako příklad takového speciálního zákona uvádí zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OchPřKr“), podle kterého v ustanovení § 71 OchPřKr jsou obce „ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.“²⁸ S ohledem na to se Jemelka domnívá, že pokud by bylo „vedeno přestupkové řízení o některém z přestupků podle § 87 OchPřKr, bylo by ustanovení § 71 OchPřKr ve vztahu k § 68 PřesZ lex specialis a uplatnilo by se přednostně.“²⁹ Osobně však tento názor nesdílím, a domnívám se, že ustanovení zakládající obcím účastenství míří pouze na případy, kdy se obec zapojuje do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech.³⁰ Jak ještě bude uvedeno dále, přestupkové řízení děje se výlučně ve vztahu státu a obviněného z přestupku, je tedy věcí státu, a nikoli obce. Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby obce byly v tomto případě v postavení účastníka i v přestupkovém řízení, bylo by z hlediska systematiky takové ustanovení jakožto lex specialis umístěno na jiném místě zákona, tedy v části osmé věnující se

²⁴ Tamtéž, str. 665.

²⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Vydání první. Praha: Leges, 2017, str. 296.

²⁶ ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. Přestupkové právo, Praha: Linde, 2011, str. 153-154.

²⁷ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str. 520.

²⁸ § 71 odst. 3 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 520.

³⁰ Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny

odpovědnosti na úseku ochrany krajiny. Tomuto závěru by nasvědčovalo rovněž to, že jiným speciálním zákonem lze okruh účastníků zúžit, tak jako např. v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 54a odst. 5 výslovně pro přestupkové řízení stanoví, že „účastníkem řízení o přestupku není poškozený.“³¹ Z výše uvedeného tedy lze potom učinit závěr, že výčet účastníků přestupkového řízení, potažmo osob s odvolacím právem, lze považovat za taxativní, přičemž ve speciálních zákonech může být tento výčet zúžen.

2.3 Obviněný z přestupku

Obviněný z přestupku se může odvolat proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, a to v plném rozsahu. Jinak řečeno, obviněný může podat odvolání proti všem výrokům rozhodnutí, nejen proti výroku o vině a uloženém správním trestu, ale také např. proti výroku o uložení ochranného opatření, povinnosti nahradit škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení či proti výroku o zápočtu doby, po kterou na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem nesměl vykonávat činnost.³²

Na tomto místě je proto podstatné zodpovědět otázku, proč právě obviněný má takto široce pojaté odvolací právo, a na rozdíl od ostatních osob se může odvolat v plném rozsahu. Na to lze odpovědět, že kromě toho, že obviněný je účastníkem v celé části řízení, vyplývá jeho právo ze samotného „charakteru přestupků“, potažmo z toho, že řízení o přestupcích „*má povahu řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. S touto skutečností je spojeno, že osobám, vůči kterým je takové právní řízení vedeno, mají náležet garance práva na spravedlivý proces minimálně v rozsahu garantovaném touto Úmluvou.*“³³

Jestliže se právo obviněného podat odvolání vztahuje na rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, pak je z povahy věci zřejmé, že obviněný se může odvolat pouze ve svůj prospěch. Určitou formou podání

³¹ Účastníkem řízení o přestupku není poškozený dále např. podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, či zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

³² ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 667.

³³ KOPECKÝ, M. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo*, číslo 12/2014.

odvolání v neprospěch obviněného z přestupku, je pouze situace, kdy odvolání podá poškozený, který svůj nárok řádně a včas uplatnil. Je zde však namístě zmínit některé další myšlenky, které operují s odvoláním v neprospěch obviněného. Autoři Mikule a Kopecký v souvislosti s „*myšlenkou obecného organizačního řešení ochrany veřejných zájmů ve správě*“, hovoří o tom, že ve správním řízení je orgán veřejné správy „*zpravidla současně zástupcem veřejného zájmu i „soudcem,*“ a nevystupuje zde žádný zástupce veřejného zájmu, který by byl odlišný od rozhodujícího správního orgánu, a mohl tak podat opravný prostředek. Ve výčtu příkladů potom uvádí situaci, kdyby někdo byl v rozporu se zákonem zproštěn odpovědnosti za přestupek nebo kdyby mu byl uložen nepřiměřeně nízký trest apod.³⁴

Na skutečnost, že pro oblasti správního trestání neexistuje žádný institut s podobným účelem, jaký má v trestním řízení státní zástupce, poukazují někteří další autoři. Např. Král upozorňuje na „*fenomén ukládání excesivně nízkých sankcí,*“ a to v situacích, kdy horní hranice zákonné sazby připouští uložení pokuty v řádech milionů korun, ale správní orgány i přesto ukládají pokuty v minimální výši, přičemž se jedná o problém, který začíná mít charakter dlouhodobého trendu. Jako nedostatek potom vnímá, že „*neexistuje žádná osoba ani jiný institut, který by zajistil elementární dohled nad tím, aby správní orgány excesivně nevybočovaly ze základních mantinelů správního uvážení, především směrem dolů.*“³⁵

Na obdobný trend orgánů veřejné správy (v tomto případě Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí), kterým je rovněž ukládání neadekvátně nízkých sankcí, obdobně upozornila Sylvestrová, která taktéž vidí příčinu tohoto nepříznivého trendu v tom, „*že ve správním řízení není žádný institut nebo orgán, který by na ukládání neadekvátně nízkých sankcí poukazoval a mohl proti správním rozhodnutím podávat opravné prostředky (obdoba institutu státního zástupce v trestním řízení).*“³⁶

Jakkoliv se myšlenka zástupce veřejného zájmu či jediného ústředního správního úřadu ve věci přestupků jeví přinejmenším jako zajímavá, osobně

³⁴ MIKULE, V., KOPECKÝ, M. Kapitola XLVI [Organizace ochrany veřejného zájmu]. In: STAŠA, J., PRÁŠKOVÁ, H., POMAHAČ, R., ČEBIŠOVÁ, T., KOPECKÝ, M., HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, str. 501.

³⁵ KRÁL, J.: Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: KOTÁSEK, J. – BEJČEK, J. – KRATOCHVÍL, V.: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Sborník. Brno, Masarykova univerzita, 2013, str. 946 – 954.

³⁶ SYLVESTROVÁ, T. Krátce ke správnímu trestání ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, *Správní právo*, číslo 4/2020.

se domnívám, že institut obdobný tomu v trestním řízení by byl pro přestupková řízení stěží realizovatelný už s ohledem na rozmanitost úkolů veřejné správy, které se vyskytují na všech jejích úsecích. Takový závěr vyplývá i ze samotného zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého je ústředním správním úřadem ve věci přestupků vždy ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek.³⁷ Z organizačního hlediska by proto stěží mohl existovat jediný ústřední správní orgán, který by stál nad výše zmíněnými jednotlivými ústředními správními úřady. Lze tak plně souhlasit s názorem, že celá tíže ochrany zákona a veřejného zájmu „fakticky leží na orgánech vykonávajících služební dohled,“ které si musí vystačit se stížnostmi a upozornění občanů, nebo s veřejnými informačními prostředky atd.³⁸

2.4 Mladistvý obviněný

V případě mladistvého obviněného³⁹ mají odvolací právo také další osoby rozdílné od účastníků řízení, tzv. ostatní osoby zúčastněné v přestupkovém řízení, kterými jsou podle § 96 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky zákonný zástupce, opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí.

Zákonnými zástupci se v tomto případě rozumí především rodiče, kteří „mají povinnost a právo zastupovat dítě při právních jednáních, ke kterým není právně způsobilé.“⁴⁰ V některých případech může být zákonným zástupcem též poručník, opatrovník nebo pěstoun.⁴¹ Opatrovníkem mladistvého obviněného je myšlen opatrovník ustanovený správním orgánem.⁴² Orgánem sociálně-právní ochrany dětí je potom v režimu zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, obecní úřad obce s rozšířenou působností.

V případě mladistvého stojí za zmínku, že uvedené osoby mohou podat odvolání pouze ve prospěch mladistvého. Podle důvodové zprávy je smyslem

³⁷ Viz § 103 odst. 3 a 4 zákona o odpovědnosti za přestupky.

³⁸ MIKULE, V., KOPECKÝ, M. Kapitola XLVI [Organizace ochrany veřejného zájmu]. In: STAŠA, J., PRÁŠKOVÁ, H., POMAHAČ, R., ČEBIŠOVÁ, T., KOPECKÝ, M., HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, str. 501.

³⁹ Vymezení mladistvé osoby je v § 55 provedeno tak, že se jedná o osobu, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku

⁴⁰ Viz § 892 ObčZ

⁴¹ Viz § 928 a násl. ObčZ

⁴² Viz § 32 odst. 2 správního řádu.

podpora práv a oprávněných zájmů mladistvého obviněného, navíc „*tato práva může zákonný zástupce, opatrovník a orgán sociálně-právní ochrany dětí vykonávat ve prospěch mladistvého obviněného, bez jeho vůle i proti jeho vůli.*“⁴³ Také Jemelka hovoří o tom, že je tato úprava „*v zájmu posílení ochrany*“ práv mladistvého obviněného.⁴⁴

Skutečnost, že uvedené osoby budou jednat ve prospěch mladistvého obviněného, však již vyplývá ze samotného charakteru těchto osob zúčastněných v přestupkovém řízení. U opatrovníka ustanoveného správním orgánem a u orgánu sociálně-právní ochrany dětí by z povahy věci k podání odvolání v neprospěch mladistvého obviněného vůbec nemělo dojít, neboť opatrovník podle § 32 odst. 4 správního řádu má řádně hájit zájmy svého opatrovance. Rovněž v případě orgánu sociálně-právní ochrany je předním hlediskem sociálně-právní ochrany zájem a blaho dítěte.⁴⁵ Snad jen pouze v případě zákonného zástupce si lze představit situaci, kdy rodič mladistvého obviněného nesouhlasí s tím, že dítě nebylo adekvátně potrestáno, byla mu uložena příliš nízká pokuta a z důvodu výchovné funkce podá odvolání v neprospěch svého dítěte. Takové odvolání by však bylo třeba posoudit jako nepřípustné a bylo by zamítnuto.

Odvolací právo výše uvedených osob je dále omezeno pouze proti taxativně vymezeným výrokům, a to proti výrokům o vině, o správním trestu, o ochranném opatření a o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Pokud by uvedené subjekty podaly odvolání v neprospěch mladistvého obviněného nebo proti výroku, proti němuž nemají práva odvolání (například o nákladech řízení), bylo by takové odvolání rovněž zamítnuto jako nepřípustné podle ustanovení § 92 správního řádu.⁴⁶

Je však otázkou, proč v případě mladistvého obviněného zákon taxativně uvádí konkrétní výroky, proti kterým se vyjmenované osoby mohou odvolávat. V případě přestupkového zákona z roku 1990 měl právo podat odvolání podle § 81 odst. 1, ve prospěch mladistvého jeho zákonný zástupce a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí, a to proti rozhodnutí o přestupku, aniž by zákona dále rozváděl, proti jakým konkrétním výrokům rozhodnutí lze toto odvolání podat. Na tenhle nedostatek částečně reaguje i připravovaná novela zákona o odpovědnosti za přestupky, podle které by mělo být odvolací právo výše

⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 794.

⁴⁵ Viz § 5 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 668.

uvedených osob doplněno o možnost podat odvolání i do výroku o náhradě nákladů řízení. Důvodová zpráva k připravované novele pak sama uvádí, že *„dospělý obviněný má právo podat odvolání též proti výroku o náhradě nákladů řízení. Není proto relevantní důvod pro to, aby toto právo bylo odepráno mladistvému obviněnému, v jehož prospěch odvolání podává zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí.*⁴⁷ Ostatně i tato budoucí varianta to se mi osobně jeví jako poněkud neobratná, neboť se stačilo inspirovat předchozí právní úpravou a zvolit jednodušší koncepci předchozího přestupkového zákona.

2.5 Poškozený a vlastník věci

Poškozený, který v přestupkovém řízení uplatnil nárok na náhradu škody řádně a včas, je účastníkem jen v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Podobně vlastník věci, která může být nebo byla zabrána, je účastníkem jen v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty.⁴⁸ Tomuto vymezení účastenství pak odpovídá rovněž rozsah jejich práv a povinností, tedy i například oprávnění podat odvolání.

Podle důvodové zprávy mají poškozený a vlastník věc, která této osobě může být nebo byla zabrána, plná procesní práva, avšak mohou je uplatňovat pouze ve vztahu k části předmětu řízení.⁴⁹ Podle Jemelky rozsah práva poškozeného podat odvolání *„je dán jeho hmotněprávním vztahem k probíhajícímu řízení a dopadá pouze na tzv. adhezní řízení.*⁵⁰ Obdobné je to s rozsahem práv osoby, jejíž věc, resp. náhradní hodnota za ni byla zabrána.

Podobně přistupuje k rozsahu odvolacího práva poškozeného a vlastníka věci také judikatura, která se již za účinnosti předchozího přestupkového zákona mnohokrát vyjadřovala k rozsahu odvolacího práva poškozeného. Judikatura tak dovodila, že bývalé ustanovení § 72 písm. b) přestupkového zákona z roku 1990⁵¹ *„nezakládá univerzální účastenství poškozeného v řízení o přestupku.“* Důvodem takového přístupu k poškozenému je podle konstantní judikatury především ta skutečnost, že *„poškozený nemá jako účastník řízení možnost zasahovat do*

⁴⁷ Důvodová zpráva k novele zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁸ Viz § 68 zákona o odpovědnosti za přestupky.

⁴⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁵⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 794.

⁵¹ Podle zákona o odpovědnosti za přestupky by se tedy jednalo o ustanovení § 68.

*posuzování otázek viny a sankce, nýbrž pouze do otázky náhrady majetkové škody v užším slova smyslu, tj. do toho, zda správní orgán rozhodující ve věci přestupku na základě závěru o vině obviněného z přestupku (a tento závěr je mimo procesní dispozici poškozeného) správně posoudil otázky přímo související s náhradou škody, zejména kauzalitu mezi jednáním pachatele přestupku a majetkovou újmou poškozeného, zavinění pachatele přestupku a výši škody.*⁵²

Uvedená omezení účastenství poškozeného (potažmo vlastníka věci) jsou předně odrazem toho, že *„rozhodnutí o vině a trestu obviněného z přestupku totiž samo o sobě, bez výroku o náhradě škody, nijak nezasahuje do právní sféry poškozeného. Poškozený nebo vlastník věci „nemůže být nositelem veřejného subjektivního práva na to, aby byla správním orgánem vyslovena vina obviněného z přestupku.“*⁵³

Takovéto pojetí se odvíjí od skutečnosti, že potrestání je věcí státu, nikoli subjektivním právem poškozeného nebo vlastníka věci, který se nezávisle na přestupkovém řízení může svého nároku domáhat občanskoprávní cestou. K tomu se také mnohokrát vyjadřovala judikatura a konstatovala, že *„jádrovým obsahem přestupkového řízení je posuzování viny obviněného z přestupku a případné ukládání sankce.“* Takové posuzování se přitom děje výlučně ve vztahu státu a obviněného z přestupku a má tudíž čistě veřejnoprávní povahu, kdy stát ve veřejném zájmu stíhá jednání naplňující znaky skutkových podstat přestupků.⁵⁴

Na skutečnost, že potrestání pachatele je pouze věcí státu a že na postihu všech přestupků je veřejný zájem, poukazuje rovněž Mates, který vysvětluje, že tento přístup se odrazil právě v tom, že zákon o odpovědnosti nepřebíral institut návrhových přestupků.⁵⁵

Pokud by však odvolání poškozeného směřovalo pouze proti výroku o vině nebo výroku o uloženém správním trestu, potom odvolací správní orgán bude muset takové odvolání zamítnout jako nepřípustné podle § 92 správního řádu. Kromě toho se naskýtá otázka, jak naložit s odvoláním poškozeného proti chybějícímu výroku, tedy *„že určitý výrok učiněn nebyl, pokud je odvolatel toho*

⁵² Viz rozsudek NSS 7 As 66/2011

⁵³ Viz rozsudek NSS 2 As 73/2006

⁵⁴ Viz NSS č. j. 7 As 66/2012 - 46

⁵⁵ MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, č. 3/2017.

*názoru, že podle povahy věci měl být takový výrok učiněn.*⁵⁶ Zde se nabízí srovnání s úpravou trestního řízení, podle které může podat odvolání i poškozený, opomenul-li soud rozhodnout o jeho nároku.⁵⁷ Postupem odvolacího orgánu při odvolání poškozeného v případě, kdy správní orgán prvního stupně v rozhodnutí zapomněl uvést výrok o náhradě škody, se v minulosti zabývalo také Ministerstvo vnitra, které dospělo k závěru, že „*v případě chybějícího rozhodnutí (výroku) o náhradě škody, byl-li uplatněn nárok na její náhradu, je neuvedení výroku o náhradě škody vadou rozhodnutí, pro které lze odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání. V případě, že bylo rozhodnuto o vině, nikoliv však o náhradě škody, resp. uplatněném nároku na náhradu škody, je takový postup porušením § 77 zákona o přestupcích (a subsidiárně § 68 odst. 2 správního řádu), neboť ve výrokové části je třeba uvést řešení otázky, která je předmětem řízení. Předmětem řízení byl nepochybně i nárok na náhradu škody, byl-li uplatněn.*“⁵⁸

Jelikož příslušné ustanovení zákona odpovědnosti za přestupky situaci v případě chybějícího výroku rovněž neřeší, pak se osobně přikláním k názoru, že také v tomto případě by se dalo postupovat obdobně, tj. s odkazem na porušení ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání. Jistou komplikací lze spatřovat pouze v tom směru, že závěr příslušného ministerstva byl učiněn za účinnosti předchozího přestupkového zákona z roku 1990, podle kterého se poškozený mohl odvolat obecně „*ve věci náhrady škody*“.⁵⁹ Za účinnosti současné zákona se může jevit problematické znění § 96 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť to umožňuje poškozenému odvolat se vlastně jen proti „*výroku na náhradu škody*“.⁶⁰ Z toho důvodu se domnívám, že by zde nebylo na škodu legislativní zpřesnění rozsahu odvolacího práva poškozeného.

⁵⁶ PÚRY, F. § 246 [Výčet osob]. In: ŠÁMAL, P., GRÍVNA, T., NOVOTNÁ, J., PÚRY, F., RŮŽIČKA, M., ŘÍHA, J., ŠÁMALOVÁ, M., ŠKVAJN, R.. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 2964.

⁵⁷ Viz § 246 odst. 2 trestního řádu.

⁵⁸ Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13. 12. 2011.

⁵⁹ Viz § 81 odst. 2 přestupkového zákona z roku 1990.

⁶⁰ Případně též výroku o nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

2.6 Osoba přímo postižená spácháním přestupku

Úvodem je třeba uvést, že osoba přímo postižená spácháním přestupku není účastníkem řízení, nýbrž se jedná o „osobu zúčastněnou na řízení (obdobně jako zákonný zástupce mladistvého obviněného nebo opatrovník) s vybranými procesními právy.“⁶¹ Pokud osoba přímo postižená spácháním přestupku dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení o přestupku, pak jí náleží pouze práva zakotvena v ustanovení § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy „právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomna při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a právo na oznámení rozhodnutí.“ Je očividné, že mezi tímto výčtem není právo podat odvolání. Osobě přímo postižené spácháním přestupku však svědčí pouze právo vyjádřit se k odvolání, které podal obviněný, přičemž může uvádět nové skutečnosti nebo důkazy ve svých vyjádřeních vztahujících se k novým skutečnostem nebo důkazům, které obviněný uvede v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.⁶²

Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky nemožnost podat odvolání zdůvodňuje tím, že v opačném případě by se z takové osoby „fakticky stal navrhovatel.“⁶³ S ohledem na tuto argumentaci se tak nabízí srovnání s předchozí úpravou. Podle zákona o přestupcích z roku 1990 byl za účastníka řízení rovněž považován navrhovatel, na jehož návrh bylo možno projednat vybrané přestupky.⁶⁴ Podle předchozí úpravy byl navrhovatel rovněž osobou oprávněnou podat odvolání proti té části rozhodnutí, která se týkala vyslovení viny obviněného z přestupku, ale i proti rozhodnutí o zastavení řízení.⁶⁵ Z toho jasně vyplývá, že osoba přímo postižená spácháním přestupku se vlastně dostala do horšího procesního postavení, když jí bylo de facto odebráno účastenství v řízení.

Skutečnost, že osoba přímo postižená spácháním přestupku nedisponuje právem podat odvolání, kritizuje např. Frumarová, která srovnává postavení osoby

⁶¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶² Viz § 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶⁴ Viz § 68 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990.

⁶⁵ Viz § 81 odst. 4 přestupkového zákona z roku 1990.

přímo postižené spácháním přestupku jak s předchozí úpravou, tak s postavením zákonného zástupce či opatrovníka mladistvého obviněného, kteří jsou podle současné úpravy stejně jako osoba přímo postižená spácháním přestupku osobami zúčastněnými na řízení, ale na rozdíl od ní odvolacím právem disponují. Takovéto srovnání srovnávání osoby přímo postižené spácháním přestupku se zákonným zástupcem či opatrovníkem mladistvého obviněného, kteří odvolací právo mají, se mi však již nejeví jako zcela příhodné neboť tyto osoby vystupují především v zájmu mladistvého, který nemusí být schopen se sám plnohodnotně a řádně hájit, kdežto osoba přímo postižená spácháním přestupku hájí výhradně své vlastní zájmy (nemajetkovou újmu).

Frumarová dále konstatuje, že přestože „daná osoba může relativně aktivně vystupovat v průběhu řízení, nemá možnost se bránit (odvoláním) v případě, kdy by jí některá z těchto práv byla ze strany správního orgánu upřena.“ Nakonec dochází tak k závěru, že „nová úprava tak výrazně oslabilala postavení osoby přímo postižené, kdy jí odňala jedno z nejvýznamnějších procesních práv.“ Frumarová je toho názoru, že postavení osoby postižené přestupkem oproti předchozí právní úpravě považuje za výrazně procesně slabší, což lze dle jejího názoru považovat za negativum nové úpravy správního trestání, a nakonec si pokládá otázku, proč vůbec byla tato koncepce zvolena a zda u ní setrvat.⁶⁶

K postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku se stačila již vyjádřit také judikatura, která uvedla, že „osoba přímo postižená spácháním přestupku je osobou, jejíž práva (nebo oprávněné zájmy) byla přestupkovým jednáním přímo dotčena, přičemž tato práva tvoří objekt přestupku.“⁶⁷ Podle tohoto přístupu lze pak osoby přímo dotčené přestupkovým jednáním rozdělit do dvou skupin, přičemž první skupinu tvoří osoby, jimž byla přestupkovým jednáním způsobena majetková škoda a které jsou poškozenými v postavení účastníků řízení. Druhou skupinou jsou osoby, kterým byla spácháním přestupku způsobena nemajetková újma, a současně je jejich souhlas vyžadován zákonem k zahájení nebo pokračování přestupkového řízení. Takové osoby nejsou účastníky řízení, ale jsou osobami zúčastněnými na řízení, jimž náleží některá procesní práva.⁶⁸

⁶⁶ FRUMAROVÁ, K.: Osoba přímo postižená spácháním přestupku – subjekt, nikoli však účastník přestupkového řízení. *Právní rozhledy*. 2018, č. 8, s. 278.

⁶⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, čj. 30 A 244/2017-34.

⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, čj. 30 A 244/2017-34.

Judikatura tedy osoby přímo postižené spácháním přestupku považuje za „osoby zúčastněné na řízení, kterým byla způsobena nemajetková újma.“ Z tohoto důvodu se pak nabízí srovnání s osobou, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma a která byla podle § 72 písm. b) zákona o přestupcích z roku 1990 účastníkem řízení, avšak také bez odvolacího práva. K možnému odvolacímu právu takové osoby se v minulosti vyjádřila kriticky např. Prášková, která měla „za to, že osoba s imateriální újmou nemá právo odvolat se proti rozhodnutí o přestupku, protože žádný z výroků tohoto rozhodnutí se jí nemůže přímo dotýkat.“ Prášková nakonec došla k závěru, že „*de lege ferenda by měl zákonodárce k právní úpravě postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, přistupovat velmi uvážlivě a opatrně.*“⁶⁹ Je zřejmé, že tento pohled se odrazil i v současné právní úpravě ve vztahu k osobě přímo postižené spácháním přestupku, ke které zákonodárce přistoupil velice zdrženlivě.

Z výše uvedeného vyplývá, že lze vysledovat dva pohledy, jak pohlížet na možné odvolací právo osoby přímo postižené spácháním přestupku. Buďto optikou bývalého navrhovatele, který odvolací právo měl, anebo optikou poškozeného uplatňujícího nemajetkovou újmu, který ale odvolacím právem podle přestupkového zákona z roku 1990 nedisponoval. Osobně se domnívám, že je na místě v mnohém souhlasit s Frumarovou v tom ohledu, že odebrání účastenství osobě přímo postižené spácháním přestupku lze považovat za negativní jev současné úpravy. Jestliže na jedné straně jsou této osobě přiznána natolik široká procesní oprávnění, která jsou srovnatelná s těmi na straně účastníka řízení, pak se jeví jako poněkud rozporuplné, a ze subjektivního pohledu těchto osob i jako „nespravedlivé“, že v tomto výčtu chybí právě právo na odvolání. Nicméně i na tomto místě by se dalo namítat tím, že stejně jako v případě poškozeného či vlastníka věci, není přímo zasahováno do sféry této osoby, když zájem na potrestání obviněného náleží výhradně státu.

⁶⁹ PRÁŠKOVÁ, H., Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. *Správní právo*, č. 4/2016.

3. Postup správního orgánu prvního stupně

Na úvod této kapitoly je třeba ve stručnosti připomenout, že postup správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, se po podání odvolání také v přestupkovém řízení řídí obecnými ustanoveními správního řádu. Odvolání tak musí být učiněno u toho správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Správní orgán prvního stupně poté zašle stejnopis podaného odvolání ostatním účastníkům řízení, aby se k němu vyjádřili, a dále má možnost podle okolností řízení doplnit. Pokud z podaného odvolání vyvstane nutnost doplnění dokazování, je potom podle Ondrušové povinen dokazování doplnit ještě správní orgán prvního stupně za podmínky, že je toho schopen ve lhůtě podle ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu, přičemž v přestupkovém řízení by se zpravidla jednalo o dovyslechnutí konkrétních osob nebo o doplnění listinných podkladů a jejich provedení jako důkazních listin.⁷⁰ Předtím než správní orgán prvního stupně předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu, měl by posoudit, zda nejsou splněny podmínky pro postup podle § 87 správního řádu, nebo zda nenastal některý z důvodů pro zastavení řízení.

Odchytky od výše nastíněného obecného postupu pak upravuje ustanovení § 97 zákona o odpovědnosti za přestupky, které výslovně zakotvuje jak důsledky podaného odvolání, tak postup správního orgánu prvního stupně v případě objevení se určitých skutečností poté, co je podáno odvolání, ale spis ještě není předán odvolacímu správnímu orgánu.⁷¹ Těmito odchylkami, o kterých bude blíže pojednáno v následujících podkapitolách, jsou výjimka ze zásady koncentrace řízení, důraz na odkladný účinek podaného odvolání a speciální úprava zastavení řízení přímo správním orgánem prvního stupně.

Na tomto místě je třeba ještě poukázat na další odchylku v přestupkovém řízení, která není v zákoně vyjádřena přímo, ale implicitně vyplývá jak z ustanovení § 71, tak z ustanovení § 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Poté, co správnímu orgánu prvního stupně dojde odvolání, je tento povinen, jak již bylo výše uvedeno postupovat podle obecných ustanovení správního řádu tak, že zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří by se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzvat je, aby se k němu v přiměřené

⁷⁰ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 672.

⁷¹ Tamtéž, str. 671-672.

lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili.⁷² V případě přestupkového řízení se ale odvolání zasílá k vyjádření nejen účastníkům, kteří by se mohli proti rozhodnutí odvolat, ale také osobě přímo postižené spácháním přestupku, tedy osobě která není ani účastníkem, a ani nemá právo se proti rozhodnutí odvolat. Nicméně podle zmíněného ustanovení § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky má mimo jiné právo vyjádřit v řízení své stanovisko, z čehož lze dovodit, že má rovněž právo vyjádřit se také k podanému odvolání. Zároveň platí, že procesní práva osoby přímo postižené spácháním přestupku uvedená v tomto ustanovení se nevztahují pouze na prvostupňové řízení, ale měla by být shodně „*aplikována v prvostupňovém řízení, v řízení o odvolání, v řízení o mimořádných opravných prostředcích (obnova řízení) i v řízení o dozorčích prostředcích přezkumné řízení*“.⁷³ Z toho se dovozuje, že tato osoba má právo na doručení stejnopisu odvolání ve smyslu § 86 odst. 2 správního řádu, a stejně tak právo se k němu vyjádřit v mezích daných § 97 zákona o odpovědnosti za přestupky.⁷⁴

3.1 Vyloučení zásady koncentrace

V této podkapitole bude pojednáno o možnosti uvádět tzv. novoty v odvolání a odvolacím řízení. Na začátku však bude třeba vyložit, co pro odvolací řízení znamená zásada koncentrace řízení a oproti ní stojící zásada jednotnosti řízení. Dále bude pro doplnění kontextu zmíněno, jak se na uplatňování této zásady pohlíželo za účinnosti předchozího přestupkového zákona z roku 1990 a také jaký vliv měla judikatura správních soudů.

Zásada koncentrace je vyjádřena v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu a obecně znamená, že „*je vyloučeno, aby účastník řízení uplatňoval v odvolání samotném nebo v průběhu odvolacího řízení takové skutečnosti a důkazy, o kterých zcela nepochybně věděl již v průběhu řízení na prvním stupni a mohl je tam bez potíží uplatnit*“.⁷⁵ Smysl této zásady je podle Vedrala v tom, aby se správní řízení, pokud možno odehrávalo před orgány prvního stupně.⁷⁶

Z tohoto pohledu lze na správní řízení pohlížet jako na řízení, které je rozděleno do dvou fází, tedy na řízení před orgánem prvního stupně a na řízení

⁷² Viz § 86 odst. 2 správního řádu.

⁷³ Viz Souhrn závěrů ze zápisů z konzultačních dnů, str. 151, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

⁷⁴ Tamtéž

⁷⁵ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 725.

⁷⁶ Tamtéž, str. 725.

odvolací.⁷⁷ Také podle Potěšila se jedná o „*rozdělení řízení do několika relativně samostatných fází, v nichž v každé lze činit příslušné procesní úkony, přičemž k úkonům učiněným pozdě se již v další navazující fázi řízení nepřihlíží.*“⁷⁸ Podle Průchy pak pravidlo obsažené v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu modifikuje pohled na jednotu prvostupňového řízení a odvolacího řízení.⁷⁹

Jedním z hlavních důvodů pro zavedení této zásady do současného správního řádu bylo podle Jemelky „*zamezit účastníkům v neustálém předkládání nových skutečností a návrhů na provedení důkazů, které za určitých okolností mohou paralyzovat činnost správního orgánu či znemožnit věc pravomocně ukončit v zákonem stanovených lhůtách.*“⁸⁰ Potěšil pak mluví o účelu koncentrace pro odvolací řízení, kterým je, aby „*veškeré podstatné skutečnosti a argumenty byly ze strany účastníků řízení uplatněny již v řízení v prvním stupni a aby z jejich strany nedocházelo k „schovávání es či trumfů v rukávu“ až pro odvolací řízení.*“⁸¹ Pokud by takové skutečnosti a argumenty byly odvolatelem uplatněny, pak k nim správní orgán nebude přihlížet, „*tedy jako by uplatněny nebyly.*“⁸²

Samotná důvodová zpráva ke správnímu řádu odůvodňuje potřebu omezení uplatnění novot snahou o „*posílení procesního postavení účastníků též ve smyslu jejich odpovědnosti a rovněž ve snaze o posílení významu řízení v prvním stupni.*“⁸³ Jemelka v této souvislosti poukazuje na to, že účastník řízení bude nucen podle zásady „*právo přeje bdělým*“ aktivně hájit svá práva již před orgánem prvního stupně.⁸⁴

Naopak zcela kriticky se k zásadě koncentrace staví např. Codl, který považuje ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu za spíše matoucí, které se jako obecná úprava pouze tváří, a domnívá se, že takto pojatá zásada koncentrace řízení do obecné úpravy správního řízení nepatří, neboť v „*konečném důsledku je stejně „obroušena“ zásadami jinými.*“⁸⁵

⁷⁷ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 801.

⁷⁸ POTĚŠIL, L. § 82 [Náležitosti odvolání]. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 447.

⁷⁹ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2019*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, str. 281.

⁸⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 801

⁸¹ POTĚŠIL, L. § 82 [Náležitosti odvolání]. op. cit., str. 447.

⁸² Tamtéž, str. 447.

⁸³ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád., dostupná: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga2f6njqgbpwi6q&rowIndex=0#>

⁸⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 801.

⁸⁵ CODL, D. Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení, *Správní právo* č. 2/2019.

Podle Kopecského oproti zásadě koncentrace stojí v právní teorii i praxi tzv., zásada jednotnosti, která „vyjadřuje, že účastníci řízení mohou uplatňovat své námitky a připomínky, navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po dobu celého řízení (včetně případného odvolacího), až do vydání rozhodnutí, řízení představuje z širšího pohledu jeden celek.“⁸⁶ Ve správním řádu je tato zásada vyjádřena v ustanovení § 36 odst. 1, v části věty před středníkem, tedy jestliže nestanoví zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Kopecký také poukazuje na klady a zápory při uplatňování těchto dvou protichůdných zásad. Zatímco zásada koncentrace „vede účastníky řízení k větší bdělosti při ochraně jejich práv a zájmů a omezuje možnosti protahování řízení z jejich strany,“ pak zásada jednotnosti řízení může naopak znamenat zbytečné prodlužování řízení a jeho neehospodárnost.⁸⁷ Autor dále upozorňuje, že zásada koncentrace by mohla vyvolat rozpor s pravidly, která se uplatňují v přestupkovém řízení vůči obviněnému z přestupku, jako je např. princip presumpce nevinu, zásada, že osoba obviněná z přestupku nemusí prokazovat svou nevinu, zásada in dubio pro reo, zásada zákazu jakkoli donucovat obviněného k podání výpovědi, přičemž tato práva nelze „omezovat jen na řízení před správním orgánem I. stupně, ale musí existovat i pro řízení odvolací.“⁸⁸

Zásada jednotnosti, podle níž tvoří správní řízení na prvním i druhém stupni jeden celek, je dovozena rovněž judikaturou správních soudů, která také konstantně uvádí, že správní řízení tvoří „od zahájení řízení až do právní moci konečného rozhodnutí jeden celek... skutečnost, že řízení tvoří jeden procesní celek, nachází své vyjádření v zásadě jednotnosti.“⁸⁹

Jelikož v předchozím přestupkovém zákoně z roku 1990 nebyla zásada zákazu koncentrace vyjádřena výslovně, byla dovozována právě četnou judikaturou, která tak „do značné míry pozměnila na první pohled přísně působící dopad a důsledky koncentrace řízení.“⁹⁰

Judikatura předně dovodila, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopat nové důkazy v souladu s ustanovením § 73 zákona

⁸⁶ KOPECKÝ, M. Praha, Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, č. 13/2007

⁸⁷ Tamtéž

⁸⁸ Tamtéž

⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56.

⁹⁰ POTĚŠIL, L, HEJČ, D, RIGEL, F, MAREK, D. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str. 447.

o přestupcích z roku 1990, a to i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o přestupku nedopadá.⁹¹ Zákaz koncentrace řízení odvozovala judikatura tedy přímo s odkazem na předchozí přestupkový zákon z roku 1990, který v ustanovení § 73 odst. 2 uváděl, že „obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.“ K tomu zmíněná judikatura dodávala, že tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku, neboť zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování jenom na určité stádium řízení, třeba jen v prvním stupni, a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci.⁹²

Dále bylo judikaturou dovozeno, že podle ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu 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, přičemž toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona lex specialis. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení). Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.⁹³

Podle soudní judikatury se nakonec ani v řízení o správním deliktu neužilo ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, a obviněný tedy v tomto řízení mohl uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemohl odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.⁹⁴

V zákoně o odpovědnosti za přestupky je zákaz koncentrace vyjádřen přímo v ustanovení § 97 odst. 1, podle kterého obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Dané ustanovení zákona podle Jemelky uvádí výslovně, že se na obviněného

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, 1856/2009.

⁹² Tamtéž

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, 2412/2011 .

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23.

„nevztahuje uvedená koncentrační zásada a může uvádět nové skutečnosti nebo důkazy nejen v řízení na prvním stupni, resp. v rámci odvolání, ale i v průběhu odvolacího řízení.“⁹⁵

Toto právo však náleží pouze obviněnému v rámci rozšíření jeho práv na obhajobu, a jak dodává Mates, cílem je *„jednoznačně posílit procesní práva obviněného (právo na obhajobu) a také zohlednit zvýšený význam zásady zjišťování skutečného stavu věci (materiální pravdy) v přestupkovém řízení.“⁹⁶* Důvod této odchylné úpravy od správního řádu, pak tento autor spatřuje v tom, že *„v úpravě odvolacího řízení se výrazně promítá tendence ke sblížení s trestním právem, tak jak to konstantně dovozuje judikatura. Pod jejím vlivem bylo odchýlně od správního řádu obviněnému dáno právo uvádět v odvolání i průběhu odvolacího řízení nové skutečnosti a důkazy.“⁹⁷*

Jak již bylo zmíněno výše, ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky o zákazu koncentrace se vztahuje pouze na obviněného z přestupku, u kterého by se proto dalo hovořit o vyloučení tzv. plné koncentrace. Jak zdůrazňuje Ondrušová, stejný princip neplatí ve vztahu k ostatním účastníkům řízení, a *„pokud by tito uplatnili v odvolání nebo odvolacím řízení nové skutečnosti a návrhy na provedení dalších důkazů, pak přestupkový orgán k těmto skutečnostem a návrhům přihlédne dle ust. § 82 odst. 4 správního řádu ve spojení s ust. § 89 odst. 2 správního řádu jen tehdy, pokud tak nemohl učinit dříve.“⁹⁸* Ondrušová na tomto místě mluví o tzv. omezené koncentraci, která ve vztahu k taxativně uvedeným odvolatelům představuje rozšíření jejich práv oproti obecné úpravě ve správním řádu, a projevuje se v tom, že ostatní účastníci, orgán sociálně-právní ochrany dětí a zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, *„mohou uvádět nové skutečnosti nebo důkazy ve svých vyjádřeních vztahujících se k novým skutečnostem nebo důkazům, které obviněný uvede v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.“⁹⁹* Nové skutečnosti či návrhy na provedení nových důkazů uváděné těmito osobami mohou tedy představovat toliko reakci na nové skutečnosti a důkazy, které uvedl

⁹⁵ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 801.

⁹⁶ MATES, P. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*, č. 11-12/2016.

⁹⁷ MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, č. 3/2017.

⁹⁸ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit.,

⁹⁹ Viz § 97 odst. 1 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky.

již obviněný. V takovém případě k nim odvolací správní orgán přihlédně, aniž by se uplatnila koncentrace řízení podle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.¹⁰⁰

V případě poškozeného se však domnívám, že aplikace této, byť omezené koncentrace se může jevit poněkud problematická, neboť v jeho případě přistupuje ještě ta skutečnost, že se vůči němu uplatní postup podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého správní orgán osobu možného poškozeného poučí, že nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit „*nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, kterou jí určí.*“ Jemelka v této souvislosti hovoří o pravidlu způsobujícím koncentraci adhezního řízení s tím, že „*není proto možné uplatnit předmětný nárok kdykoli, ani kdykoli v průběhu probíhajícího řízení o přestupku.*“¹⁰¹ Přesto se komentářová literatura ani důvodová zpráva již nezmiňují, jaký vztah má toto ustanovení k ustanovení § 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Proto se osobně domnívám, že by měl odvolací správní orgán přistupovat k novým skutečnostem a důkazům, kterými poškozený reaguje na nová tvrzení obviněného, přinejmenším opatrně tak, aby zároveň nepřekročil meze dané ustanovením § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Za problematické může být rovněž považováno uplatnění omezené koncentraci ve vztahu k osobě přímo postižené spácháním přestupku. Pokud ustanovení § 97 zákona o odpovědnosti za přestupky, které této osobě přiznává omezenou koncentraci, když jí umožňuje reagovat na nové skutečnosti nebo důkazy, které uvedl obviněný, pak toto ustanovení poněkud naráží na již zmíněné ustanovení § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého má tato osoba také „*právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení*“, z čehož lze opět dovodit, že má takové právo i v odvolacím řízení.¹⁰² Vypadá to, jakoby ustanovením § 71 zákonodárce možná „nevědomky“ přiznal této osobě plnou koncentraci.

Závěrem lze uvést, že ani shora popsané právo obviněného na uvádění tzv. novot v odvolání a odvolacím řízení, není tak zcela úplně bezbřehé. Takový závěr lze vypožorovat i z judikatury správních soudů, která nastavila jisté mantinely této zásadě, když doporučuje, „*aby stěžovatel neuchovával paletu*

¹⁰⁰ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit.

¹⁰¹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 542.

¹⁰² Viz Souhrn závěrů ze zápisů z konzultačních dnů, str. 151, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

*námitek proti přestupkovému rozhodnutí na pozdější dobu, ale uplatnil je již ve správním řízení, nejpozději pak v odvolacím řízení. Jinak se zbytečně připraví o posouzení námitek v obou instancích správního řízení.*¹⁰³ Navíc se může stát, že by mohla být takováto „ex post“ podaná obrana vyhodnocena i jako účelová.¹⁰⁴

Otázkou neprovedení navržených důkazů je nutné vykládat ve smyslu ustanovení § 52 správního řádu, podle kterého správní orgán, provede takové důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že byť správní orgán nemůže odmítnout navržený důkazní návrh s poukazem na to, že nebyl vznesen již v řízení v prvním stupni, neznamená to ještě, že by správní orgán musel návrhu vyhovět a takový důkaz provést, ale důkaz provede tehdy, pokud by mohl přispět k objasnění věci.¹⁰⁵ Pokud tedy správní orgán některé důkazy neprovede, potom musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Je také povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování.¹⁰⁶ Obdobně tento soud uvedl, že pokud správní orgán shledá, že „*navržený důkaz není způsobilý objasnit účastníkem rozporované okolnosti projednávaného případu, důkazní návrh neprovede; musí to však řádně zdůvodnit.*“¹⁰⁷ Vedral poukazuje na to, že pokud některý z navržených důkazů správní orgán neprovede, pak z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu vyplývá, že musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo.¹⁰⁸ Dále Vedral dodává, že procesnímu právu účastníka navrhopvat důkazy (v našem případě procesnímu právu obviněného navrhopvat nové skutečnosti a důkazy) odpovídá povinnost správního orgánu o vznesených návrzích rozhodnout, a pokud jim není vyhověno, vyložit proč tak bylo učiněno.¹⁰⁹

Osobně se proto domnívám, že by ani s ohledem na zásadu zákazu koncentrace řízení správní orgán (ať už orgán prvního stupně či orgán odvolací) nemusel vyhovět naprosto všem novým skutečnostem nebo důkazům, neboť by se tak snadno mohlo stát, že by docházelo k neustálému doplnění dokazování. Při uplatňování zásady uvedené v ustanovení § 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky je tudíž správní orgán limitován právě ustanovením § 52 správního

¹⁰³ NSS 7 As 10/2016 nebo MS v Praze 2 As 214/2016

¹⁰⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.12.2019, čj. 7 As 469/2018 – 31.

¹⁰⁵ Viz rozsudek 1 As 136/2012-23

¹⁰⁶ Viz rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 – 48

¹⁰⁷ Viz rozsudek NSS ze dne ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009

¹⁰⁸ VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*, 2. vydání, Praha, BOVA POLYGON, 2012, str. 524.

¹⁰⁹ Tamtéž, str. 525

řádu, a stejně tak základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména zásadou rychlosti a hospodárnosti podle § 6 správního řádu, podle níž správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a také zásadou dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat. Uvedené zásady však musí pečlivě poměřovat s ostatními zásadami, zejména se zásadou materiální pravdy a zásadou vyhledávací, tak aby nedocházelo k porušení práva na spravedlivý proces a bylo zachováno právo obviněného na obhajobu.

3.2 Odkladný účinek odvolání

O odkladném účinku lze hovořit jako o tradičním účinku odvolání, který „svými důsledky naplňuje podstatu odvolání, jakožto řádného opravného prostředku, který směřuje vůči rozhodnutím, která ještě nenabyla právní moci.“¹¹⁰

Odkladný účinek příhodně popisuje také Kopecký, když uvádí, že v jeho důsledku „nenastává právní moc napadeného rozhodnutí. Tato vlastnost je neoddělitelně spojena s odvoláním jako řádným opravným prostředkem, odklad právní moci včas a řádně podaného odvolání je pojmovým účinkem odvolání. Zákon v tomto směru ani „nemůže stanovit jinak“ nedošlo-li by v důsledku odvolání k odkladu právní moci napadeného.“¹¹¹

Podle Vedrala se suspenzivním (odkladným) účinkem rozumí to, že včas podaným a přípustným odvoláním nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí. Dále dodává, že tento účinek odvolání neplatí absolutně a výjimkou ze suspenzivního účinku jsou případy, kdy je, popř. může být odkladný účinek vyloučen, a to zákonem nebo rozhodnutím správního orgánu.¹¹²

Vyloučení odkladného účinku je tedy zaprvé možné podle obecných ustanovení správního řádu zákonem, kdy odkladný účinek odvolání vylučuje sama právní úprava. Příkladem je např. ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu, které z důvodu procesního charakteru většiny usnesení výslovně stanoví, že odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Dalším příkladem vyloučení odkladného účinku ze zákona je přímo ustanovení § 84 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, nemá odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o zákazu zrušení,

¹¹⁰ POTĚŠIL, L, HEJČ, D, RIGEL, F, MAREK, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str. 476.

¹¹¹ KOPECKÝ, M. Odkladný účinek odvolání podle správního řádu. *Bulletin advokacie*, č. 7-8/2007.

¹¹² VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*, 2. vydání, Praha, BOVA POLYGON, 2012, str. 739.

zániku nebo přeměny. Nicméně zde zákon vylučuje odkladný účinek odvolání s ohledem na funkci tohoto prostředku jakožto zajišťovacího institutu.¹¹³

Zadruhé lze odkladný účinek odvolání vyloučit rozhodnutím správního orgánu, a to v taxativně uvedených případech, přičemž tyto „jednotlivé důvody jsou blíže vyjádřeny prostřednictvím neurčitých právních pojmů, jako je naléhavost, veřejný zájem a vážná újma.“¹¹⁴ Jak dodává Mates, jedná se o důvody, které jsou vyjádřeny „dosti vágně,“ a proto doporučuje, aby s ohledem na požadavek právní jistoty a předvídatelnost práva bylo vyloučení suspenzivního účinku chápáno jako výjimka.¹¹⁵

Podle Vedrala může jak správní řád, tak i jiné zákony vyloučení odkladného účinku přímo zapovídat. Z toho pak vyplývá, že odkladný účinek správní orgán nemůže vyloučit ani podle § 85 správního řádu.¹¹⁶ Příkladem jiného zákona, který odkladný účinek přímo zapovídá, je právě zákon o odpovědnosti za přestupky, podle kterého má včasné a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku vždy odkladný účinek, který nelze vyloučit.¹¹⁷

Podmínkou však je, že se jedná o odvolání včasné a přípustné. Lze připomenout, že za včasné je považováno odvolání, které je podáno v zákonem stanovené lhůtě, která podle § 83 odst. 1 správního řádu činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Za přípustné je považováno odvolání podané k tomu oprávněnými osobami podle § 97 zákona o odpovědnosti za přestupky. V případech „nepřípustného nebo opožděného odvolání podané odvolání odkladný účinek nemá, takže v okamžiku, kdy se o takovém odvolání rozhoduje podle § 92 odst. 1 správního řádu, je již rozhodnutí orgánu prvního stupně v právní moci.“¹¹⁸ Na okraj lze zmínit, že obdobné pravidlo o nemožnosti vyloučení odkladného účinku obsahoval v ustanovení § 81 odst. 5 také předchozí přestupkový zákon z roku 1990. Podle tohoto ustanovení mělo včas podané odvolání proti rozhodnutí o přestupku odkladný účinek, který nebylo možno vyloučit. Přitom si lze povšimnout, že v případě předchozího zákona stačilo, aby podané odvolání bylo pouze včasné a nikoli již přípustné. Současný zákon tak

¹¹³ MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, č. 3/2017.

¹¹⁴ POTĚŠIL, L, HEJČ, D, RIGEL, F, MAREK, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str. 476.

¹¹⁵ MATES, P. Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuse. *Právní rozhledy*, č. 7/2011.

¹¹⁶ VEDRAL J. *Správní řád – komentář*, 2. vydání, Praha, BOVA POLYGON, 2012, str. 742

¹¹⁷ Viz § 97 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹¹⁸ VEDRAL J. *Správní řád – komentář*, 2. vydání, Praha, BOVA POLYGON, 2012, str. 739

přinesl jen určité legislativní zpřesnění v tom směru, že odvolání musí být zároveň včasné i přípustné.

Vyloučení odkladného účinku v řízení o přestupku tedy nebude vůbec možné, a to ani, pokud by zákon o odpovědnosti za přestupky nebyl tak striktní. Podíváme-li se blíže na důvody, pro které by bylo možno vyloučit odkladný účinek podle obecné úpravy ve správním řádu, lze si jen stěží představit situaci, že by v rámci přestupkového řízení vyloučení odkladného účinku naléhavě vyžadovalo veřejný zájem, když uvážíme, že s ohledem na zásadu oficiality je přestupkové řízení zahajováno z úřední povinnosti. Stejně tak nelze hovořit, že by mohla hrozit vážná újma některému z účastníků řízení, neboť odložení odkladného účinku si v případě přestupkového řízení, lze představit snad jen u poškozeného, který se může domáhat co nejrychlejšího uhrazení náhrady škody způsobené spácháním přestupku. Ani zde by však poškozený neuspěl, uvážíme-li, že poškozený má i jiné možnosti, jak se domoci svého soukromoprávního nároku u obecných soudů. Nakonec ani v případě žádosti některého z účastníků, by nebylo možné odkladný účinek vyloučit, neboť by stěží mohla být splněna podmínka, aby takový postup byl ve veřejném zájmu, a to opět s ohledem na již zmíněnou zásadu oficiality.

Důvodem speciální úpravy vyloučení odkladného účinku v zákoně o odpovědnosti za přestupky je podle Jemelky *„důraz na to, aby nemohlo být rozhodnutí o přestupku vykonatelné dříve, než bude o případu pravomocně rozhodnuto. Před tímto pravomocným rozhodnutím by proto nebylo možné provádět například výkon rozhodnutí vůči uložené pokutě nebo věci, která má být zabrána.“*¹¹⁹

Příhodně se v této souvislosti ke smyslu a účelu institutu odkladného účinku vyjádřil také Nejvyšší správní soud, když uvedl, že je *„nutno „zmrazit“ stav věci v době „před“ napadeným správním rozhodnutím, protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věci do podoby „před“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné.“*¹²⁰ I tento závěr lze použít na řízení ve věci přestupků,

¹¹⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 85 [Odkladný účinek a jeho vyloučení správním orgánem]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 550.

¹²⁰ Usnesení ze dne 2. 11. 2005, sp. zn. 2 Afs 131/2005 – byť se jednalo o vyloučení odkladného účinku podle s.ř.s., lze jej použít i pro tuto situaci.

neboť stejně jako v rámci soudního přezkumu, bylo by obdobně i v rámci správního přezkumu nevyloučení odkladného účinku spíše na obtíž, neboť nelze dopředu předjímat, jak odvolací správní orgán rozhodne. Pokud bychom naopak připustili, že s vyloučením odkladného účinku by nastala právní moc a vykonatelnost rozhodnutí o přestupku (popř. jiné právní účinky rozhodnutí), dostali bychom se v případě přestupkového řízení do obtížné situace.

V případě, že by právní moc nenastala až s ukončením odvolacího řízení, byl by takto vyvolaný stav opět v rozporu se zásadou práva obviněného na spravedlivý proces, tak jak již bylo vyloženo v předchozí podkapitole o zákazu koncentrace řízení. S ohledem na zásadu presumpce nevinny a zásadu *in dubio pro reo* je nutné ve vztahu k vykonatelnosti rozhodnutí konstatovat, že „*se musí jednat o rozhodnutí pravomocné, nikoli tedy o jakékoli vydané rozhodnutí. I když by bylo zřejmé, že proti určitému prvostupňovému rozhodnutí nebude podáno odvolání, ... je nutné tuto zásadu respektovat.*“¹²¹

Pokud by s vyloučením odkladného účinku nastala vykonatelnost rozhodnutí o přestupku, potom bychom se dostali do situace, že by výroky o správním trestu a potažmo o povinnosti uhradit náklady řízení, které zasahují do majetkové sféry obviněného, byly vykonatelné ještě předtím, než by byla osoba obviněného pravomocně uznána vinou ze spáchání přestupku. Povinnost nahradit náklady řízení správní orgán podle zákona o odpovědnosti za přestupky uloží obviněnému, který byl uznán vinným.¹²² A obdobně podle ustanovení správního řádu správní orgán uloží povinnost nahradit náklady řízení účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti.¹²³ Dokud tedy není obviněný pravomocně uznán vinným a není tak pravomocně rozhodnuto, že řízení vyvolal porušením své právní povinnosti, lze potom dojít k závěru, že speciální ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého odvolání proti rozhodnutí o přestupku má vždy odkladný účinek, který nelze vyloučit, je plně na místě.

3.3 Zastavení řízení správním orgánem prvního stupně

V této podkapitole bude pojednáno o možnostech správního orgánu prvního stupně poté, co již bylo podáno odvolání, ale ještě nebyl předán spis odvolacímu

¹²¹JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 533.

¹²² Viz § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹²³ Viz § 79 odst. 5 správního řádu.

správnímu orgánu. Důraz bude zaměřen na možnost využití autoremedury v odvolacím řízení ve věci přestupků a také na postup správního orgánu prvního stupně, který může přestupkové řízení sám zastavit podle speciálního ustanovení, aniž by celá věc přecházela k rozhodnutí na nadřízený správní orgán.

Předně je třeba poznamenat, že autoremedura je upravena v ustanovení § 87 správního řádu, podle kterého *„správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.“*

Podle Potěšila je autoremedura institutem, který spočívá v tom, že po podaném odvolání o něm bude rozhodnuto ještě, resp. výlučně správním orgánem prvního stupně, který napadené rozhodnutí vydal a věc se tak k odvolacímu správnímu orgánu nedostane a správní orgán prvního stupně si *„vystačí sám“*.¹²⁴

Autoremedura představuje výjimku ze zásady dvojinstančnosti správního řízení, podle níž má o odvolání rozhodovat nadřízený orgán a prolamuje tedy tzv. devolutivní účinek odvolání, a to v zájmu urychlení a hospodárnosti řízení jako celku.¹²⁵ V důsledku autoremedury může správní orgán prvního stupně rozhodovat o věci samé, tedy posoudit odvolací námitky meritorně (namísto odvolacího orgánu).¹²⁶ Výstižně v tomto smyslu o autoremeduře hovoří Vopálka a Prášková, když uvádí, že orgán prvního stupně *„uzná, že pochybil při rozhodování, a sám zjedná nápravu.“*¹²⁷

K samotnému použití autoremedury v přestupkovém řízení, se vyjadřuje např. Ondrušová, podle které je i v přestupkovém řízení zachována možnost autoremedury vlastního rozhodnutí nalézacím správním orgánem, k odvolání účastníků nebo dotčených osob. Přitom zde platí stejné zásady pro použití autoremedury jako ve správním řádu, tedy v rámci autoremedury musí být plně vyhověno odvolání, popř. všem odvoláním a současně nesmí být takovým rozhodnutím způsobena újma žádnému z účastníků řízení, ledaže by s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Nicméně dodává, že souhlas by nebyl vyžadován od osob uvedených v ustanovení § 72 zákona o odpovědnosti

¹²⁴ POTĚŠIL, Lukáš. § 87 [Autoremedura]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 488.

¹²⁵ NSS ze dne 08. 11. 20195 As 272/2019 – 31

¹²⁶ NSS 5 As 204/2016 – 27

¹²⁷ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. Oddíl 4. Řádné opravné prostředky. In: STAŠA, Josef, PRÁŠKOVÁ, Helena, POMAHÁČ, Richard, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, HENDRYCH, Dušan. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 272.

za přestupky, tedy od zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného a od orgánu sociálně-právní ochrany dětí.¹²⁸

Autoremeduru podle obecných ustanovení správního řádu připouští také Vedral s tím, že vidí určitou analogii k § 90 odst. 1 správního řádu, jelikož správní orgán jím vydané rozhodnutí v autoremeduře obdobně ruší a řízení zastavuje. Nicméně dodává, že takové „ukončení“ řízení by bylo problematické v případě přestupkového řízení. Pokud by ke zrušení rozhodnutí a zastavení řízení došlo „jen“ z procesních důvodů, patrně by bylo nutné zahájit řízení znovu.¹²⁹

Osobně se domnívám, že s názorem uváděným Vedralem se lze víceméně ztotožnit. I v případě, že by správní orgán prvního stupně uznal svá případná procesní pochybení, napadené rozhodnutí by zrušil a řízení zastavil, nezbylo by mu pak s ohledem na zásadu oficiality, než aby poté znovu zahájila řízení, ve kterém by již postupoval procesně správně. Takový postup by však byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů.

Využití autoremedury podle obecných ustanovení správního řádu pro přestupkové řízení je proto také podle mého názoru téměř neuplatnitelné. S ohledem na zásadu oficiality a na charakter přestupkového řízení jakožto řízení zahajovaného z moci úřední není možné, aby správní orgán plně vyhověl odvolání obviněného. Stěží si lze rovněž představit situace, že by v případě odvolání obviněného vyslovil souhlas poškozený, který uplatňuje nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení.

Podle obecných ustanovení správního řádu může správní orgán prvního stupně v některých případech sám zastavit řízení před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu podle § 88 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, řízení zastaví v případě, že nastal některý z důvodů zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 2 správního řádu pro řízení vedená z moci úřední, ledaže by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody. Nicméně tento postup je v přestupkovém řízení zcela vyloučen. Jak podává důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky, nelze obecnou úpravu ve správním řádu s ohledem na speciální úpravu zastavení řízení použít.¹³⁰

¹²⁸ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 672-673.

¹²⁹ VEDRAL J. *Správní řád – komentář*, 2. vydání, Praha, BOVA POLYGON, 2012, str. 750.

¹³⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Tato speciální úprava je obsažena v § 97 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle Jemelky je toto ustanovení „určitou obdobnou § 88 odst. 2 SpŘ, který stanoví, že v určitých případech je třeba řízení v průběhu odvolacího řízení zastavit.“ Pokud tedy nastane v době po podání odvolání ale ještě před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu některý z vyjmenovaných důvodů pro zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. f), h), i), j), k), m) nebo n), správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zastaví řízení a napadené rozhodnutí zruší. Neučiní tak pouze v případě, když by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.¹³¹

Podle důvodové zprávy se „jedná se o jednoznačné důvody – věk pachatele, zánik odpovědnosti za přestupek, překážky řízení a absence souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku se zahájením řízení nebo s pokračováním v řízení, při jejichž posuzování není třeba zabývat se podstatou věci, obecně však bude řízení zastavovat až odvolací správní orgán.“¹³² Podle Ondrušové je pak tento výčet zastavovacích důvodů taxativní a nelze ho rozšiřovat. Jelikož je správní orgán prvního stupně povinen v případě, že takové důvody nastanou, bez dalšího napadené rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, mluví Ondrušová na tomto místě o tzv. autoremeduře z moci úřední. O zastavení řízení potom správní orgán rozhoduje rozhodnutím, které má náležitosti podle ustanovení § 68 a násl. správního řádu, a které se oznamuje účastníkům řízení, kteří se proti němu mohou odvolat.¹³³

Srovnáme-li zastavení řízení správním orgánem prvního stupně podle zákona o odpovědnosti za přestupky a obdobné zastavení podle správního řádu, pak rozdíl lze předně spatřovat v tom, že podle obecné úpravy ve správním řádu může správní orgán prvního stupně řízení pouze zastavit, a nikoli již napadené rozhodnutí zrušit. Řízení přitom zastavuje usnesením, které se pouze poznamená do spisu, a tudíž je u něj podle § 76 odst. 5 správního řádu vyloučena možnost podat odvolání. Na tento problém upozorňuje také Vedral, když uvádí, že obecná úprava podle § 88 odst. 2 správního řádu již neřeší, co se stane s vydaným rozhodnutím orgánu prvního stupně, a proto by se podle tohoto autora mělo postupovat stejným způsobem jako v případě § 90 odst. 1 správního řádu, kdy

¹³¹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 801.

¹³² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹³³ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 676.

odvolací správní orgán bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a současně řízení zastaví.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že speciální úprava pro přestupkové řízení je plně na místě. Je zřejmé, že zákon o odpovědnosti za přestupky tím, že výslovně umožňuje zastavení řízení a zrušení napadené rozhodnutí, reaguje příhodně na problémy, které by jinak vznikly, kdyby bylo použito obecné ustanovení správního řádu, neboť přináší kvalifikovanější formu ukončení řízení v podobě rozhodnutí, nikoli usnesení jako v případě postupu podle obecné úpravy. Navíc se lze podle mého soudu domnívat, že postup podle zákona o odpovědnosti za přestupky oproti postupu podle správního řádu přináší vyšší právní jistotu pro účastníky řízení, neboť těm je dána možnost odvolání, a zároveň dochází ke zrychlení celého přestupkového řízení.

4. Řízení u odvolacího správního orgánu

Pro řízení u odvolacího správního orgánu je ponechána v platnosti obecná úprava daná ustanoveními § 89 až § 93 správního řádu, vyjma konkrétních změn daných § 98 zákona o odpovědnosti za přestupky, které je vůči obecným ustanovením správního řádu úpravou speciální.¹³⁴

Právě těmto specifickým zásadám, které jsou v zákoně o odpovědnosti za přestupky vyjádřeny v pouhých třech odstavcích jediného paragrafu, se bude věnovat tato kapitola. Dva z těchto principů se do přestupkového řízení dostaly zcela nově. První z nich, tzv. úplný revizní princip, se týká rozsahu přezkumné činnosti, a druhým novým principem je zásada *beneficia cohaesionis* (dobrodiní v souvislostech). Naopak princip zákazu *reformatio in peius* (zákaz změny k horšímu) byl obsažen již v přestupkovém zákoně z roku 1990.

Zde je třeba připomenout, že řízení u odvolacího správního orgánu končí tradičně vydáním rozhodnutím. Na tento postup se plně využijí příslušná ustanovení správního řádu, přičemž zákon o odpovědnosti za přestupky zde žádá specifika nepřinášejí.

4.1 Rozsah odvolacího přezkumu

Rozsah odvolacího přezkumu v přestupkovém řízení je založen na úplném revizním principu. Revizní princip lze obecně charakterizovat jako princip, při jehož uplatnění „*orgán, který provádí přezkum, rozhodnutí přezkoumá z hledisek, která byla relevantní pro vydání rozhodnutí, bez ohledu na obsah námitek v opravném prostředku, které přezkoumání rozhodnutí vyvolalo.*“¹³⁵ V rámci revizního principu správní teorie dále rozlišuje úplný a omezený revizní princip.

V rámci úplného revizního principu je podle Práškové přezkoumáváno napadené rozhodnutí z následujících hledisek:

- 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,

¹³⁴ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 678

¹³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019, str. 387.

- ze všech důvodů, ze kterých bylo možné rozhodnutí napadnout,
- ze všech hledisek, která přicházejí v úvahu.¹³⁶

Zároveň autorka ale dodává, že takovýto rozsah přezkumu „bývá v konkrétní právní úpravě různě omezen nebo modifikován (co do rozsahu, obsahu, předmětu)“, kdy typickým případem je omezení jen na výroky ve vztahu k osobě, která opravný prostředek podala nebo v jejíž prospěch byl opravný prostředek podán.¹³⁷

Takové pojetí koresponduje s důvodovou zprávou, podle které zavedení úplného revizního přezkumu „neruší § 82 správního řádu, nevylučuje tedy přezkum výroků napadených odvoláním s tím, že ostatní samostatné výroky mohou nabýt právní moci.“¹³⁸ Také Jemelka potvrzuje, že toto ustanovení zůstává nedotčeno. Podle tohoto ustanovení „platí, že pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.“¹³⁹

Výše nastíněný úplný revizní princip je vyjádřen přímo v ustanovení § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, a to tak, že „odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.“ Podle Jemelky je uvedené ustanovení speciální úpravou, která přímo nahrazuje první dvě věty § 89 odst. 2 správního řádu, což znamená, že odvolací správní orgán musí v rámci úplného revizního přezkumu plně přezkoumat jak zákonnost, tak i věcnou správnost (tedy jak bylo uplatněno správní uvážení), a to „bez ohledu na to, jestli je to odvolatelem namítáno, resp. jestli to vyžaduje veřejný zájem.“¹⁴⁰

Nutno připomenout, že přestupkový zákon z roku 1990 výslovně ustanovení zavádějící úplný revizní princip neobsahoval, a proto správní orgány do té doby postupovaly v řízení o odvolání podle tzv. omezeného revizního principu obsaženého v § 89 odst. 2 správního řádu. Judikatura správních soudů pak konstantně potvrzovala, že „pro odvolání ve správním (přestupkovém řízení) platí, pokud jde o rozsah přezkumu, tzv. omezený revizní princip. ... V případě, je-li podáno toliko blanketní odvolání, bez uplatnění jakýchkoli právních nebo

¹³⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

¹³⁷ Tamtéž

¹³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016

¹³⁹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 813.

¹⁴⁰ Tamtéž, str. 813.

*skutkových námitek, je povinností správního orgánu přezkoumat v zásadě toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy.*¹⁴¹ Nicméně odbornou literaturou bylo poukazováno na to, že takový přístup k rozsahu přezkumné činnosti se však jeví jako problematický, a „*že tento omezený revizní princip není vhodný pro standardní (nezkrácená) řízení o přestupku.*“¹⁴²

Na skutečnost, že v případech rozhodování o přestupcích by byl vhodnější úplný revizní princip, upozorňovala již Prášková, a to v souvislosti s tím, že v těchto řízeních dochází k rozsáhlému uplatňování správního uvážení, kdy „*není v možnostech účastníka řízení přesně specifikovat nesprávnost rozhodnutí.*“¹⁴³

Také Jemelka již v prvním komentáři ke správnímu řádu z roku 2008 poukazoval na skutečnost, že ve věcech správního trestání musí stát na prvním místě zájem společnosti na zjištění skutečného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž z tohoto hlediska musí být též přístupováno i k omezenému reviznímu principu. Dále dodává, že „*správnost rozhodnutí při zjištění skutečného stavu věci je primárně chráněnou hodnotou u řízení zahajovaných z moci úřední, zejména pak v řízeních o správních deliktech.*“¹⁴⁴ V komentáři z roku 2016, který je posledním před reformou správního trestání, pak Jemelka znovu připomíná „*povinnost správního orgánu v § 50 odst. 3, který v řízeních zahajovaných z moci úřední musí i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*“¹⁴⁵

Na tomto místě by proto bylo vhodné rozsah přezkumné činnosti podle zákona o odpovědnosti za přestupky porovnat s obecnými ustanoveními správního řádu. Rozsah přezkumné činnosti je obsažen v § 89 odst. 2 správního řádu, podle kterého „*odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.*“¹⁴⁶ To znamená,

¹⁴¹ Viz srov. např.: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2015, čj. 2 As 215/2014 – 43, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.5.2015, čj. 7 As 83/2015 – 56, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2015, čj. 9 As 291/2014 – 39, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2016, čj. 2 As 283/2015 – 56, nebo 51 A 7/2014.

¹⁴² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 813.

¹⁴³ PRÁŠKOVÁ, H. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb.. Praha : ASPI, 2005, str. 285

¹⁴⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, str. 303.

¹⁴⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, str. 495.

¹⁴⁶ Viz § 89 odst. 2 správního řádu.

že úplný revizní princip je zachována pouze ve vztahu přezkumu zákonnosti rozhodnutí, kdežto pro přezkum správnosti rozhodnutí je zaveden tzv., omezený revizní princip. Podle obecných ustanovení správního řádu je tedy podstatné rozlišovat mezi zákonností a nesprávností, neboť přezkum každé s těchto kategorií podléhá buďto úplnému nebo omezenému reviznímu principu. Nicméně podle Práškové „rozlišení, kdy je rozhodnutí nezákonné a kdy je nesprávné, je ovšem obtížné, zejména s přihlédnutím k právní úpravě zásad užití správního uvážení ve správním řádu.“¹⁴⁷

Příznačně tento problém vyjádřil také Vedral, když uvedl, že k omezení plného revizního principu dochází pouze na první pohled, jelikož „souladem správního rozhodnutí a správního řízení s právními předpisy se přitom rozumí i soulad rozhodnutí a řízení se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu. ...v důsledku toho značně stírá rozdíl mezi zákonností (právností) a správností rozhodnutí vycházející především ze správního uvážení daného správnímu orgánu příslušným zákonem.“¹⁴⁸

Podle důvodové zprávy v rámci odvolání v přestupkovém řízení zůstane vedle ustanovení § 82 správního řádu zachováno také další pravidlo, a to pravidlo obsažené v ustanovení § 89 odst. 2 věta třetí správního řádu, tedy že k vadám, které nemohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí, se nepřihlíží.¹⁴⁹ Podle Jemelky současné zachování tohoto pravidla „brání odvolacímu orgánu rušit rozhodnutí prvostupňového správního orgánu z důvodu formálních vad nemajících vliv na zákonnost rozhodnutí.“ Autor na tomto místě hovoří o nepřipustném formálním bazírování na naprosté procesní bezvadnosti, které by nakonec mohlo oslabit efektivitu práva a nabourat právní jistotu účastníků řízení.¹⁵⁰ Podobně situaci hodnotí také Potěšil, který se také kriticky staví k přílišnému právnímu formalismu s tím, že „není nutné, ale ani správné a rozumné „bezhlavě“ rušit odvoláním napadené rozhodnutí pouze s ohledem na výskyt jediné vady, a to ještě vady marginální povahy.“¹⁵¹

Velmi příhodná je poznámka Ondrušové, která uvádí, že v případě zachování aplikace § 89 odst. 2 věta třetí správního řádu, se jedná prakticky

¹⁴⁷ Prášková, učeb. Str. (406)

¹⁴⁸ VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon. Praha 2012, str. 758-759.

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016

¹⁵⁰ JEMELKA, L, PONDĚLÍČKOVÁ, K, BOHADLO, D. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, str. 561.

¹⁵¹ POTĚŠIL, L, HEJČ, D, RIGEL, F, MAREK, D. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str. 499.

o jedinou „korekci fakticky neomezené přezkumné pravomoci“ odvolacího správního orgánu ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Konkrétně v přestupkovém řízení to znamená, že odvolací správní orgán „nepřihlédne k těm vadám, která nekrátí práva obviněného či jiných účastníků na spravedlivý proces a pokud by případně jejich odstranění vedlo ke stejnému rozhodnutí.“¹⁵²

Pro lepší dokreslení revizního principu lze zmínit, že ve správní teorii stojí oproti reviznímu principu tzv. princip vymezeného rozsahu přezkoumávání neboli princip vázanosti rozsahem a důvody uvedenými v odvolání, a který je úzce spojen s právem i povinností každého střežit si svá práva a domáhat se tak zrušení nebo změny nepříznivého rozhodnutí ve smyslu zásady *vigilantibus iura scripta sunt* (jen bdělým náležejí práva).

Pro srovnání je proto vhodné poukázat na to, že tzv. princip vymezeného rozsahu přezkoumávání se uplatňuje v řízení o odvolání podle trestního řádu, kdy tzv. velká novela trestního řádu provedená zákonem č. 265/2001 Sb. zavedla povinnost odůvodnit odvolání v trestních věcech. Na rozdíl od úplného revizního principu vede tento princip „strany k tomu, aby v opravném prostředku nebo v jeho odůvodnění přesně a jednoznačně vymezily výroky rozhodnutí, které napadají, i důvody, pro něž považují tyto výroky za nesprávné.“¹⁵³

Takového opuštění revizního principu v trestním řízení podle Vantucha prohloubilo prosazení dispoziční zásady proti zásadě oficiality, jelikož se vychází z toho, že „je věcí oprávněné osoby, zda proti rozsudku odvolání podá, či nikoliv, a musí být právě tak v její dispozici, v jakém rozsahu a z jakých důvodů tak učiní.“¹⁵⁴

S ohledem na výše uvedené by se nabízela otázka, zda i v přestupkovém řízení by nebylo namístě uvažovat nad podobným požadavkem, tak aby obviněný z přestupku byl povinen jednoznačně vymezit důvody, pro které rozhodnutí správního orgánu napadá. Odpověď na tuto otázku částečně nabízí trestní teorie. Podle Šámala při striktní vázanosti rozsahem vytýkaných vad „mohlo docházet někdy k tomu, že i při zjevném pochybení prvoinstančního soudu by nebylo možno odstranit i závažné vady, ...napravit zcela zjevná pochybení, i když nebyla

¹⁵² ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 681.

¹⁵³ MANDÁK, V. Povinnost odůvodnit odvolání v trestních věcech. *Bulletin advokacie*, č. 6-7/2000.

¹⁵⁴ VANTUCH, P. *Obhajoba obviněného*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010, str. 484.

vytýkána.¹⁵⁵ Z toho důvodu, je třeba přiznat reviznímu principu výhodu v tom, že také „obviněnému, který pouze podal odvolání, aniž ho odůvodnil, nebo ho pouze nedostatečně odůvodnil, zajišťuje poměrně široké přezkoumání napadeného rozsudku.“¹⁵⁶ Na druhou stranu by se dalo v této souvislosti hovořit o tom, že praktickým důsledkem výslovného zakotvení úplného revizního principu, pak pro samotné odvolací správní orgány v přestupkovém řízení může být jisté „ulehčení“ jejich přezkumné činnosti, neboť tak pro ně odpadne problém s rozlišováním hranice správnosti a zákonnosti. Příhodně na toto riziko poukazuje Šámal, když uvádí, že revizní princip snižuje „váhu odůvodnění, neboť rozhodující orgán jím není vázán ... a pomocí obecných vět poukáže na to, že věc „ze všech hledisek“ přezkoumal.“¹⁵⁷

Vzhledem k tomu, co bylo výše řečeno, lze vyvodit závěr, že zavedení úplného revizního přezkumu nemusí být ulehčením jen pro správní orgány, ale rovněž také pro obviněného z přestupku, a to zejména pro tu část obviněných, kteří nejsou právně zastoupeni advokátem, a kteří se i přesto domohou přezkumu jak zákonnosti, tak správnosti, neboť sami nejsou s to tyto kategorie rozlišit.

Závěrem této kapitoly bych zmínila, že tato problematika nepřímo souvisí také s otázkou tzv. blanketních odvolání, tedy takových odvolání, která jsou podána bez uplatnění jakýchkoli právních nebo skutkových námitek. Může se totiž zdát, že úplný revizní princip současně nahrává podávání právě blanketních odvolání a může směřovat k jisté „pohodlnosti“ některých obviněných, kteří pak nemusí svá odvolání blíže odůvodňovat.

Podle ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolání obsahovat kromě obecných náležitostí náležitosti uvedené v § 37 odst. 2, také „údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.“¹⁵⁸ Jestliže však podané odvolání nemá některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.¹⁵⁹

¹⁵⁵ MANDÁK, V. Povinnost odůvodnit odvolání v trestních věcech. *Bulletin advokacie*, č. 6-7/2000.

¹⁵⁶ Tamtéž

¹⁵⁷ Tamtéž

¹⁵⁸ Viz § 82 odst. 2 správního řádu.

¹⁵⁹ Viz § 37 odst. 3 správního řádu.

Pokud však odvolatel ani v dodatečné lhůtě vadu neodstraní, pak to podle Ondrušové není důvodem k zastavení odvolacího řízení, „*právě proto, že odvolací úřad je bez ohledu na důvody uvedené odvolatelem rozhodnutí přezkoumat v plném rozsahu.*“¹⁶⁰ Z toho by se dalo usuzovat, zda je vůbec nutné správním orgánem prvního stupně postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzývat odvolatele k doplnění odvolání, neboť z výše naznačeného, by se mohlo jevit, že jakékoliv doplňování a odůvodňování podaného odvolání je „nadbytečné.“

Tento názor sdílí např. Kroupová, podle které pokud bude z podaného odvolání bez pochybností zřejmý rozsah odvolání, ale bude postrádat obsahovou náležitost „odvolání“ podle § 82 odst. 2 správního řádu, pak „*není třeba odvolatele vyzývat k odstranění nedostatku spočívajícího v neuvedení sdělení o tom, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.*“ Vyjma odkazu na rychlost a hospodárnost přestupkového řízení, vychází Kroupová předně z toho, že judikatura za účinnosti předchozího zákona reagovala na situaci, kdy se postupovalo výhradně podle ustanovení správního řádu bez uplatnění plného revizního principu.¹⁶¹

Osobně se domnívám, že ve své podstatě souhlasit s Kroupovou, neboť za účinnosti přestupkového zákona z roku 1990 se uplatnil pouze omezený revizní princip. Nicméně s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů, zejména s ohledem na to, že podle § 4 odst. 1 správního řádu je veřejná správa je službou veřejnosti, a rovněž s ohledem na zásadu poučovací dle § 4 odst. 2 tohoto zákona, se domnívám, že dosavadní postup vůči odvolateli by měl být zachován i nadále. Podle Potěšila se dotčené osoby mají poučit „*proto, aby v důsledku neznalosti svých procesních práv nebyly poškozeny.*“¹⁶²

To platí zejména, jak již bylo výše naznačeno, pro tu část obviněných bez právního zastoupení, kteří tato blanketní odvolání podávají v jakési „dobré víře“, pouze jako formu nesouhlasu s příslušným rozhodnutím, přičemž si nemusí sami být vůbec vědomi toho, že neuvedením bližších důvodů se připravují o možné přezkoumání správnosti rozhodnutí. Proto se lze domnívat, že jsou i nadále platné závěry judikatury, která se vyjadřuje v tom smyslu, že „*řada skutkových otázek*

¹⁶⁰ ONDRUŠOVÁ M., 2017, op. cit., str. 681.

¹⁶¹ Vzory pro projednávání přestupků uvedených v zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zák. č. 178/2018 Sb. Stav k: 1.1.2019.

¹⁶² POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, str 56.

a v návaznosti i právních otázek, které je třeba řešit, totiž může být známa po přečtení odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze odvolateli.¹⁶³

4.2 Reformatio in peius

Zásada zákazu reformatio in peius neboli zákazu změny k horšímu je jednou ze stěžejních zásad uplatňujících se v odvolání v přestupkovém řízení. Podle judikatury Ústavního soudu se jedná o zásadu, která „je hluboce zakořeněna v naší právní kultuře.“¹⁶⁴ O tom svědčí i ta skutečnost, že tato zásada byla zakotvena již v přestupkovém zákoně z roku 1990, a to na rozdíl od principu úplného revizního přezkumu a zásady beneficium cohaesionis, o kterých je rovněž pojednáno v této kapitole.

Podle Kopeckého se jedná o zásadu, která se „tradičně uplatňuje v řízeních o trestních věcech, a to pro případy rozhodování o opravných prostředcích podaných výhradně ve prospěch obžalovaného.“¹⁶⁵ Z hlediska správní teorie se jedná o významný institut řízení o nápravě vadných rozhodnutí, které „znamená zákaz změny rozhodnutí k horšímu, tedy v neprospěch toho, kdo byl napadeným rozhodnutím dotčen a podal sám do tohoto rozhodnutí opravný prostředek nebo v jehož prospěch byl takový opravný prostředek podán.“¹⁶⁶

Smyslem této zásady je, aby bylo zabezpečeno podávání opravných prostředků tak, aby se „opravné řízení nestalo „pastí“ pro toho, kdo opravný prostředek uplatnil a aby si nepřivodil nezamýšlené nepříznivé důsledky.“¹⁶⁷ Také podle trestní teorie se tato zásada uplatňuje z toho důvodu, „aby mohl obžalovaný a v jeho prospěch další oprávněné osoby v co nejširší míře napadnout nesprávný rozsudek odvoláním, a podrobit ho tak přezkumu soudem druhého stupně, bez obavy z rizika zhoršení situace obžalovaného.“¹⁶⁸

O této zásadě je dále možné hovořit jako o jedné z „garancí spadajících do práva na tzv. fair proces dle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech

¹⁶³ Rozsudku ze dne 4. 12. 2013, čj. 1 As 83/2013-60

¹⁶⁴ Nález Ústavního soudu, č. j. IV.ÚS 2585/13

¹⁶⁵ KOPECKÝ, M. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. AUC-I, 2010, č. 1, s. 203 n..

¹⁶⁶ MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. Právní rozhledy, 1995, č. 11.

¹⁶⁷ Tamtéž

¹⁶⁸ PŮRY, František. § 259 [Způsob rozhodnutí odvolacího soudu]. In: ŠÁMAL, Pavel, GŘIVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PŮRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 3078.

je i v souladu s čl. 2 dodatkového Protokolu k této Úmluvě, který obsahuje institucionální garanci, že „každý koho soud uzná vinným trestným činem má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo o trestu soudem vyššího stupně“. Z čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyplývá především požadavek „rovnosti zbraní“, když každá strana musí mít stejnou možnost hájit své zájmy a žádná z nich nesmí mít podstatnou výhodu proti druhé straně.“¹⁶⁹

V zákoně o odpovědnosti za přestupky je tato zásada reformatio in peius vyjádřena výslovně v ustanovení § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, tak že „odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.“¹⁷⁰ V takto vyjádřené zásadě lze nalézt dva základní aspekty.

Prvním aspektem je, že zákaz změny k horšímu se vztahuje pouze k osobě obviněného z přestupku, a netýká se ostatních účastníků přestupkového řízení. Odvolací správní orgán proto nemůže např. zvýšit výši uložené pokuty v neprospěch obviněného, ale naopak může snížit na základě odvolání obviněného uloženou výši náhrady škody, což lze jistě považovat za změnu v neprospěch poškozeného.

Druhým aspektem této zásady je, že se týká pouze v zákoně výslovně uvedených typů výroků, a dopadá tak pouze na výrok o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného. Co je považováno za správní trest, pak můžeme dovodit z ustanovení § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky, kde jsou obsaženy jednotlivé druhy správních trestů.¹⁷¹ Samotný zákon však již nestanoví, „jaké sankce považuje za přísnější, resp. mírnější, a kdy tedy lze či nelze uložené sankce v odvolacím řízení zaměňovat; z logiky věci pak plyne minimálně to, že nejmírnější z těchto sankcí je napomenutí, a není proto možné uložit místo něj sankci jinou.“¹⁷² Také autoři Mates a Pipek se zamýšlejí nad tím, které sankce jsou citelnější, a kdy by mohlo dojít k citelnějšímu postihu obviněného z přestupku. Autoři dospívají k závěru, že by se „jednalo o případ, kdy by namísto

¹⁶⁹ MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. Právní rozhledy, 1995, č. 11.

¹⁷⁰ Viz § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky

¹⁷¹ Podle § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky lze za přestupek uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

¹⁷² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 533.

*napomenutí byla uložena pokuta, vyšší pokuta nebo delší doba zákazu činnosti. V úvahu ovšem přicházejí i další možnosti. Např. v odvolacím řízení nemůže být k pokutě uložen ještě zákaz činnosti. Pokud bylo první instancí vysloveno propadnutí peněz, které pachatel získal přestupkem nebo nabyl za věc získanou přestupkem, nemohl by odvolací orgán uložit propadnutí vyšší částky.*¹⁷³

Z výslovné dikce zákona je očividné, že zákaz změny k horšímu se netýká například výroku o náhradě nákladů řízení, výroku o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty, výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti, či výroku o uložení ochranného opatření. Přestože je však správní teorie toho názoru, že i v těchto případech by bylo s ohledem na jejich sankční charakter přinejmenším vhodné brát na něj ohled a není-li to nezbytné nezpříšňovat v odvolacím řízení ani tyto výroky.¹⁷⁴

Osobně se domnívám, že nevztahování zásady i na tyto výroky, by mělo být považováno za nepřijatelné, a měla by se na tyto výroky zásada zákazu změny k horšímu rovněž plně vztahovat. Také metodika Ministerstva vnitra v případě výroku ukládajícím povinnost k náhradě nákladů řízení, zastává názor, že pokud odvolací správní orgán dojde k závěru, že náklady řízení byly uloženy v nižší výši, nebo příp. výrok o nákladech řízení úplně chybí, pak by měl postupovat podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tak aby se obviněný mohl znovu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolat.¹⁷⁵

Podle ustanovení zákona nedopadá zákaz změny k horšímu dále ani na výrok vině. Jak uvádí důvodová zpráva, „výrok o vině lze změnit v neprospěch obviněného za podmínek stanovených správním řádem.“¹⁷⁶ Tento závěr potvrdila již judikatura ještě za účinnosti předchozího přestupkového zákona, když uvedla, že zákaz reformace in peius „se vztahuje jen na sankci; kvalifikace skutku se může změnit.“¹⁷⁷ Ve vztahu k výroku o vině lze uvést, že Nejvyšší správní soud neshledává rozpor se zákazem reformatio in peius v případě, kdy odvolací správní

¹⁷³ MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. Právní rozhledy, 1995, č. 11.

¹⁷⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 533.

¹⁷⁵ Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 11. 6. 2013.

¹⁷⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb.

¹⁷⁷ Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25.02.2009, čj. 8 As 5/2009 – 80.

orgán stanovil ve výroku okamžik ukončení páchaní přestupku, pokud z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyl patrný, a to s poukazem na to, že „*zákaz reformatio in peius nelze vykládat tak široce, že by pouhé odstranění uvedeného formálního nedostatku výroku bylo ve stěžovatelův neprospěch.*“¹⁷⁸ Podle tohoto soudu zákaz změny k horšímu směřuje jen do „*takových změn rozhodnutí, které skutečně mění práva a povinnosti v neprospěch odvolatele. Naopak nemůže dopadat na změny, kterými se odstraňuje na první pohled seznatelná nepřesnost rozhodnutí prvostupňového orgánu, která je zcela zřejmá i odvolateli.*“¹⁷⁹ Rozpor se zákazem reformatio in peius správní soudy neshledávají ani v upřesnění druhu zavinění oproti prvostupňovému rozhodnutí, kterým je bližší rozlišení mezi vědomou a nevědomou nedbalostí.¹⁸⁰ Změnou v neprospěch není ani, pokud správní orgán v odvolacím řízení pouze upřesnil dobu protiprávního jednání, pokud přestupkové jednání, kterého se obviněný dopustil, bylo stále totéž a nedošlo k zúžení skutku.¹⁸¹ Naopak za nepřijatelnou změnu k horšímu Nejvyšší správní soud považuje změnu rozhodnutí orgánu prvního stupně, spočívající ve vypuštění započtení doby zákazu činnosti řízení motorových vozidel z výroku rozhodnutí.¹⁸²

Pokud však jde o jiné účastníky řízení než obviněného nebo o jiné výroky napadeného rozhodnutí než o výroky vyjmenované zákonem, pak se uplatní obecné pravidlo o možnostech změn správního řádu. Podle Jemelky správní řád správní řád širší možnosti pro prolomení tohoto zákazu s tím, že „*upřednostňuje správní řád zásadu legality, resp. ochranu veřejného zájmu před zásadou zákazu reformace in peius.*“¹⁸³ Podle Matese, správní řád umožňuje „*zhoršení postavení odvolatele v následujících případech: 1. podal-li odvolání i další účastník, jehož zájmy nejsou shodné; 2. jestliže napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy; 3. jestliže je napadené rozhodnutí v rozporu s jiným veřejným zájmem.*“¹⁸⁴

Také předchozí přestupkový zákon z roku 1990 vycházel ze shodného pojetí této zásady. Podle předchozí úpravy se zásada zákazu změny k horšímu vztahovala také jen na obviněného a jen na výrok o sankci. Za připomenutí rovněž

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015-19.

¹⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015-19.

¹⁸⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2021, č. j. 42 A 21/2018-35.

¹⁸¹ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 9. 2019, č. j. 54 A 15/2018-38.

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014-32.

¹⁸³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 813.

¹⁸⁴ Mates, Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuse. *Právní rádce*, č. 7/2011.

stojí, že se tato zásada vztahovala pouze na řízení o přestupcích, nikoli na ostatní delikty. Tato konstrukce vycházela z nálezu Ústavního soudu, podle kterého „*pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě.*“¹⁸⁵ Zásadu změny k horšímu tak dle judikatury nelze odvozovat ani analogií, neboť tam, kde zákonodárce takový zákaz zavést chtěl, učinil tak výslovně.

Tento závěr Ústavního soudu pak např. Jemelka v komentáři z roku 2013 považuje za nesprávný, neboť není zřejmé, „*proč by měl být u jednoho z více správních deliktů tento zákaz uplatněn a u dalších nikoli.*“¹⁸⁶ Rovněž Mates se závěry judikatury trvale nesouhlasí, když podle něj v této otázce zůstává judikatura „neoblomná“, a to i přesto, že v případě zákazu změny k horšímu „*jde o jednu z tzv. odvětvových zásad trestního práva vůbec, kterou nelze obcházet poukazem na doslovné znění zákona, ba právě naopak by bylo vhodné trvat na jejím co možná nejširším uplatnění a použití analogie by zde bylo zcela namístě.*“¹⁸⁷

Pouze na okraj lze poznamenat, že zákonodárce se tohoto pojetí drží i po reformě správního trestání. Příkladem je výslovné vyloučení této zásady v několika speciálních zákonech¹⁸⁸ podle, kterých přestupky projednává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.¹⁸⁹ V těchto případech je i v současné době tato zásada přímo vyloučena zákonem tak, že „*na postup Úřadu podle tohoto zákona se ustanovení § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nepoužijí,* přičemž důvodová zpráva ke změnovému zákonu uvádí, že tak upravuje právě s odkazem na výše zmíněný nálezn Ústavního soudu.¹⁹⁰ Pouze v komentáři k zákonu o významné tržní síle se dovidáme, že „*záměrem bylo zanechat řízení*

¹⁸⁵ Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 880/2008.

¹⁸⁶ MATES, P. Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuse. *Právní rozhledy*, č. 7/2011.

¹⁸⁷ MATES, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu, *Právní rozhledy*, č. 3/2016.

¹⁸⁸ Jedná se o Zákon č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), zákon č. 215/2004 Sb. o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 395/2009 Sb. o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití,

¹⁸⁹ Nechme však stranou, že by se u těchto přestupků v případě podání opravného prostředku jednalo o odpor.

¹⁹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

u Úřadu, pokud možno, podobné tomu, na co byl Úřad dosud zvyklý, a tedy vyloučit ta ustanovení, která by takový „obvyklý“ průběh řízení mohla narušovat.“¹⁹¹ Ve světle charakteru této zásady se však může jevit odkaz na obvyklý průběh řízení poněkud nedostatečný.

S odkazem na zásady trestního práva se nabízí rovněž srovnání s trestním řízením. Nejprve lze předeslat, že na rozdíl od přestupkového řízení, se v trestním řízení „promítá toto pravidlo do více ustanovení.“¹⁹² V zákoně o odpovědnosti za přestupky nalezneme jeho obdobu pouze v ustanovení § 90 odst. 3 tohoto zákona, podle něhož pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem, vyjma situace kdy správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.

Ve srovnání s trestním řádem je podle Jemelky pro obviněného z přestupku „příznivější úprava v § 264 odst. 2 TrŘ, podle kterého platí, že pokud byl rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného, nemůže dojít v novém řízení ke změně rozhodnutí v jeho neprospěch.“¹⁹³

V této souvislosti hovoří autoři Mates a Pipek o dosahu, jako jedné ze tří dimenzí zákazu reformace in peius, který „řeší otázku, zda se tento zákaz vztahuje pouze na rozhodnutí orgánu rozhodujícího o opravném prostředku nebo i na celé následující řízení, dojde-li k vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí orgánem, který rozhodl v prvním stupni.“ Autoři jsou však přesvědčeni s ohledem na zachování principu rovnosti stran, že „z celkové povahy zákazu reformace in peius plyne, že tento zákaz by se měl vztahovat i na toto nové řízení v téže věci, resp. další na něj navazující řízení v téže věci, ... aby uvedený zákaz byl uplatněn i v případě, že v tomto řízení vyšly najevo nové skutečnosti odůvodňující změnu v neprospěch.“¹⁹⁴

Podobný názor zastává i Kopecký, který uvedl, že pokud má mít zákaz reformace in peius reálný význam, musí mít „dosah i do případných dalších stadií

¹⁹¹ KINDL, J., KOUDELKA, M.. *Zákon o významné tržní síle*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 199.

¹⁹² KOPECKÝ, M. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. AUC-I, 2010, č. 1, s. 203 n., str. 209.

¹⁹³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 813.

¹⁹⁴ MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. Právní rozhledy, 1995, č. 11.

řízení, následujících po zrušení původního rozhodnutí rozhodnutím odvolacího orgánu, u kterého zákaz reformace in peius platil.“¹⁹⁵

Uvedené názory však zcela nekorespondují s rozhodovací praxí správních soudů, podle kterých je naopak přípustné, aby správní orgán prvního stupně uložil přísnější trest novým rozhodnutím, „pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu.“¹⁹⁶ Pokud tedy bude rozhodnutí prvního stupně zrušeno a správní orgán bude celou věc opětovně projednávat v novém řízení, v němž znovu bude hodnotit všechny skutkové a právní otázky, pak bude takový postup možný, neboť obviněnému bude znovu dána plná možnost k uplatnění jeho práv.¹⁹⁷

Nacházíme zde tedy dva přístupy, kdy slovy Matese „zde spolu "soupeří" zastánci širšího a užšího pojetí prohibito reformationis in peius.“ Zatímco první, má za to, že tento zákaz musí platit i pro situaci, kdy je v důsledku odvolání vyvoláno nové řízení u orgánu prvního stupně, zatímco „zastánci druhého přístupu vycházejí z toho, že základní smysl zákazu změny k horšímu v odvolacím řízení tkví v tom, aby účastníkovi byla dána možnost reagovat na přísnější posouzení věci adekvátní obranou ještě v rámci správního řízení.“¹⁹⁸ Osobně se však přikláním právě k onomu druhému přístupu, tedy k možnosti v novém řízení nově rozhodnout i v neprospěch obviněného. V opačném případě by totiž už jednou podaným odvoláním obviněného, do jisté míry „nebyla cesta zpět“. Důvodem je podle mého názoru také to, co již bylo zmíněno v 3. kapitole v souvislosti s tím, že ve správním řízení je orgán veřejné správy „současně zástupcem veřejného zájmu i soudcem.“ Tím, že k nápravě může dojít v novém řízení po vrácení věci, se alespoň částečně řeší absence toho, že zde nevystupuje žádný zástupce veřejného zájmu s možností podat opravný prostředek v neprospěch obviněného z přestupku. Tímto postupem tak veřejná správa kontroluje sama sebe, a postupuje v souladu s vyšetřovací zásadou podle § 50 odst. 3 správního řádu, tedy stejně jako státní zástupce v trestním řízení pro ochranu veřejného zájmu. Neboť i zde platí, že odvolací správní orgán je vázán povinností zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

¹⁹⁵ KOPECKÝ, M. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. AUC-I, 2010, č. 1, s. 203 n., str. 209.

¹⁹⁶ Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 01.03.2017, čj. 6 AfS 169/2016 – 42.

¹⁹⁷ Tamtéž

¹⁹⁸ MATES, P. Reformace in peius v českém správním právu. In: Zborník z mz. konferencie Bratislavské právnické fórum 2018.

4.3 Beneficium cohaesionis

Poslední zásadou, která se uplatňuje speciálně v odvolacím řízení proti rozhodnutí o přestupku, a která je opět přímo vyjádřená v zákoně o odpovědnosti za přestupky, je zásada beneficium cohaesionis (dobrodiní záležející v souvislosti). V ustanovení § 98 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky je vymezena zásada tak, že „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.“¹⁹⁹ Jinými slovy se podle důvodové zprávy jedná o „pravidlo rozhodování ve prospěch všech účastníků řízení, jimž svědčí důvod pro zrušení nebo změnu rozhodnutí, ačkoliv jej uplatnil pouze jeden z nich.“²⁰⁰

Samotná zásada je Práškovou považována za specifickou zásadou, která se uplatňuje v řízení trestního charakteru při rozhodování o opravných prostředcích.²⁰¹ Také podle Jemelky se tzv. pravidlo beneficium cohaesionis v zákoně o odpovědnosti za přestupky uplatňuje po vzoru trestního řádu.²⁰²

Důvodem pro úpravu institutu beneficium cohaesionis je podle Práškové především „naplnění materiální spravedlnosti při rozhodování o vině a trestu, ochrana práv a oprávněných zájmů osob, o nichž se v řízení rozhoduje, vyrovnaní možných nerovností v případě, kdy jedno rozhodnutí zasáhne do právní situace většího množství osob.“ Dalším významem je rovněž hledisko procesní ekonomie, tak aby náprava ve vztahu k dalším dotčeným osobám nemusela být zajišťována cestou mimořádných prostředků, k čemuž by mohlo docházet postupně a opožděně.²⁰³

Na začátku je však ještě třeba zdůraznit, že v přestupkovém zákoně z roku 1990 nebyl institut beneficium cohaesionis vůbec upraven, a proto správní orgán musel věc řešit právě pomocí těchto mimořádných prostředků. Z tohoto důvodu není tato problematika podrobněji zpracována. Zatím nejpodrobněji rozebrala

tento institut již zmíněná autorka Prášková, a to především s odkazem na trestní teorii.²⁰⁴

¹⁹⁹ Viz § 98 odst. 3 zákona o odpovědnosti z přestupky.

²⁰⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁰¹ PRÁŠKOVÁ, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

²⁰² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., 2020, op. cit., str. 813.

²⁰³ PRÁŠKOVÁ, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

²⁰⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

S ohledem na komentář k trestnímu řádu, tak lze hovořit o tom, že také v řízení trestním je podstatou uvedené zásady „*změna rozsudku i ve prospěch té osoby, která nepodala odvolání, jestliže jí prospívá důvod, pro nějž byl změněn rozsudek ve prospěch osoby, která podala odvolání. Jde o průlom do právní moci rozsudku (§ 139), neboť v případě postupu podle § 261 je zrušeno rozhodnutí, které v mezidobí nabylo právní moci a stalo se vykonatelným ve vztahu k osobě, vůči níž se uplatní beneficium cohaesionis.*“²⁰⁵

Tento závěr platí rovněž v přestupkovém řízení, kde je zásada beneficia cohaesionis rovněž „*výjimkou z pravidla, že příslušný orgán přezkoumává pouze ty výroky, které se týkají osoby, která podala opravný prostředek a že prolamuje právní moc rozhodnutí.*“²⁰⁶

V souvislosti s uplatněním této zásady vyvstává otázka tzv. nečekaných (překvapivých) rozhodnutí. Příhodný příklad, byť ve vztahu k trestnímu řízení, podává Vantuch, když uvádí, že „*jeden ze dvou spoluobžalovaných, který se hájí sám, nepodá odvolání, neboť usuzuje, že by mu nebylo vyhověno. Pokud soud využije dobrodiní náležející v souvislosti (beneficium cohaesionis) a rozhodne také v jeho prospěch, je to pro něj vesměs naprosto nečekané, neboť neví o možnosti plynoucí z ustanovení § 261.*“²⁰⁷ Také Prášková poukazuje na to, že pro takovou dotčenou osobu je již věc skončena, nevyužitím opravného prostředku vyjadřuje, že s rozhodnutím souhlasí, a že se k záležitosti již nechce vracet. Dále si autorka klade 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. Zároveň ale dodává, že „*souladnost této úpravy s ústavními předpisy nebyla nikdy zpochybněna.*“ Současně však autorka dodává, že v případě užití beneficia cohaesionis jde vlastně o „*ex offio*“ ochranu osoby, která opravný prostředek nepodala a vůči níž je rozhodnutí již v právní moci.

Tento odkaz na překvapivé rozhodnutí nicméně osobně nepovažuji za nijak zásadní, vezmeme-li v úvahu, že je tak činěno ve prospěch oné dotčené osoby. A to také z důvodu, že nikoli pokaždé takto dotčená osoba nemusí nutně

²⁰⁵ PÚRY, František. § 261 [Beneficium cohaesionis]. In: ŠÁMAL, Pavel, GRÍVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PÚRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 3105.

²⁰⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

²⁰⁷ VANTUCH, Pavel. 5.5. [Řízení u odvolacího soudu]. In: VANTUCH, Pavel. Obhajoba obviněného. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010, s. 495.

s rozhodnutím souhlasit, nebo se nechce k záležitosti vracet. Může se jednat i situace, kdy tato osoba vzala podané odvolání zpět či jej učinila opožděně.

Předpoklady a podmínky použití zásady *beneficium cohaesionis* můžeme rovněž dovozovat z trestní teorie, podle které jsou nutné dva základní předpoklady. Prvním předpokladem je, že o všech účastnících (v trestním řízení o všech obžalovaných, resp. o obžalovaném a zúčastněné osobě), bylo rozhodnuto v témže řízení a tímž rozhodnutím (rozsudkem). Komentář k trestnímu řádu pak ještě dodává, že „*ustanovení § 261 se tedy nevztahuje na případy, když došlo k vyloučení věci spoluobžalovaného ze společného řízení a později bylo ohledně něj samostatně rozhodnuto (§ 23 odst. 1).*“²⁰⁸ Z toho plyne, že také v případě přestupkového řízení nebude možné zásadu uplatnit v případě, kdy správní orgán postupoval podle § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu usnesením jednotlivý skutek ze společného řízení vyloučil a vedl o něm samostatné řízení.

Dalším předpokladem je společný důvod zrušení napadeného rozsudku prospívající více osobám. Podle komentáře k trestnímu řádu musí být důvod, z něhož má odvolací soud rozhodnout ve prospěch jiné osoby, pro všechny dotčené osoby (spoluobžalovaného, zúčastněnou osobu nebo obžalovaného) společný a nesmí jít o důvod, který je třeba u každé z těchto osob zkoumat individuálně. Jedná se tedy o takový důvod, který je pro všechny společný „*v tom smyslu, že se jich obou nezbytně týká.*“²⁰⁹

Prášková uvádí, že důvod společný pro všechny dotčené osoby, se také označuje jako tzv. důvod reálné povahy, a může jím být např., že se prokáže, 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. Nesmí se ale jednat o důvod, který je třeba u každé z těchto osob zkoumat individuálně, jako jsou např. osobní a majetkové

²⁰⁸ PÚRY, František. § 261 [Beneficium cohaesionis]. In: ŠÁMAL, Pavel, GRÍVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PÚRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 3105.

²⁰⁹ tamtéž

poměry pachatele, recidiva nebo existence přestupkové imunity některého ze spoluobviněných, forma zavinění, možnosti nápravy pachatele apod.²¹⁰

Zároveň platí, že takový společný důvod musel dotčeným osobám prospívat již v době, kdy ohledně těchto osob „bylo vedeno trestní stíhání a soud prvního stupně k tomuto důvodu ve svém rozhodnutí nepřihlédl, případně tento důvod nastal alespoň během doby, než rozhodnutí soudu prvního stupně nabylo ohledně osoby, která odvolání nepodala, právní moci.“ Při splnění všech těchto podmínek je potom postup odvolacího správního orgánu obligatorní.²¹¹

Další podstatnou otázkou je, co se rozumí rozhodnutím ve prospěch určité osoby. Podle Práškové 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).²¹²

Zde se na první pohled naskytá otázka, zda do tohoto výčtu rozhodnutí nezahrnout také důvod podle § 90 odst. 4 správního řádu, podle kterého „*jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví.*“ Postup, kdy odvolací správní orgán bez dalšího ruší napadené rozhodnutí, lze bezpochyby považovat za rozhodnutí ve prospěch obviněného, neboť tímto postupem řízení pro obviněného končí, a ten je zbaven obvinění z přestupku. Typickým příkladem v přestupkovém řízení je situace, kdy správní orgán prvního stupně vydal společné rozhodnutí, kterým bylo několika výroky rozhodnuto o vině několika obviněných, přičemž v průběhu odvolacího řízení došlo k zániku odpovědnosti za přestupek. V tomto případě by pak nebyla pro aplikaci zásady *beneficia cohaesionis* splněna poslední podmínka, neboť k důvodu zániku odpovědnosti došlo až v době, kdy už bylo rozhodnuto orgánem prvního stupně. Stejně hovoří judikatura trestních soudů, tedy že „*nastal-li důvod, pro který odvolací soud rozhodl ve prospěch jednoho z obžalovaných, až poté, co napadený rozsudek již nabyl právní moci*

²¹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

²¹¹ PÚRY, František. § 261 [Beneficium cohaesionis]. In: ŠÁMAL, Pavel, GRÍVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PÚRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. *Trestní řád I, II, III. 7. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 3105.

²¹² PRÁŠKOVÁ, H. Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

ve vztahu k druhému obžalovanému (§ 139 odst. 2 TrŘ), nelze u druhého z obžalovaných postupovat podle § 261 TrŘ.²¹³

Prášková dále poukazuje na to, že zákon o odpovědnosti za přestupky zásadu *beneficium cohaesionis* vztahuje obecně ke všem účastníkům řízení o přestupku. Zároveň ale dodává, že je „pravdou, že důvod, který bude prospívat obviněnému, spoluobviněnému a osobě, které byla zabráná věc, bude stěží zároveň prospívat poškozenému.“²¹⁴ Proto se naskýtá otázka, zda zákonodárce neměl na mysli skutečně jen osoby více obviněných ve společném řízení, a osobu, které byla zabráná věc, tak jak je tomu obdobně v trestním řízení. Tomu by podle mého soudu nasvědčoval i samotný text důvodové zprávy, který lze vidět v tom, že byť ustanovení § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky výslovně hovoří o účastnících řízení, tak sama důvodová zpráva na tomto místě hovoří pouze o obviněných, když připouští, že odvolací správní orgán „rozhodne ve prospěch těchto ostatních obviněných v rámci projednávání odvolání.“²¹⁵

Proto se domnívám, že zvolená dikce předmětného ustanovení je poněkud nešťastná, a pojem „účastník řízení“ měl být v zákoně o odpovědnosti za přestupky nahrazen přímo pojmem „obviněným“, příp. „spoluobviněný“²¹⁶, a osoba, které byla zabráná věc, po vzoru trestního řádu, který zásadu vztahuje právě na další spoluobžalované nebo zúčastněné osoby (tj. ten tomu, jehož věc nebo část majetku byla zabráná nebo podle návrhu má být zabráná). K ustanovení týkající se této zásady navíc trestní teorii dodává, že „pro postavení poškozeného v adhezním řízení jej nelze aplikovat.“²¹⁷

Nakonec této kapitoly je třeba zmínit další rozpor v důvodové zprávě, na který Prášková poukazuje, když upozorňuje na kolizi výkladu ustanovení § 98 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky s výkladem obsaženým v důvodové zprávě. Podle důvodové zprávy se v případě, že výroky ve vztahu k ostatním obviněným ještě nebudou pravomocné, bude rozhodnuto ve prospěch ostatních obviněných již v rámci projednávání odvolání. „Pokud však již výroky ve vztahu k ostatním obviněným nabyly právní moci, rozhodne správní orgán

²¹³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2002, sp. zn. 4 Tz 65/2002

²¹⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Beneficium cohaesionis* v řízení o přestupcích. *Správní právo*, č. 7/2018.

²¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb.

²¹⁶ K tomu lze poznamenat, že text zákona o odpovědnosti za přestupky nezná termín „spoluobžalovaný“ tak jak je vyjádřen v trestním řádu; s ohledem na koncepci zákona o odpovědnosti za přestupky by proto bylo např. příhodnější hovořit o „spoluobviněných z přestupku.“

²¹⁷ Viz náleží Ústavního soudu, I. ÚS 1943/17.

ve prospěch ostatních obviněných až v přezkumném řízení.²¹⁸ K tomu nutno poznamenat, že podobné nejasnosti panovaly již před přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky. Již Potěšil uváděl, že „v případě postupu zohledňujícím zásadu *beneficium cohaesionis* zatím není úplně jasné, zda se tak bude dít i v případě absence odvolání podaného ostatními účastníky řízení, jako by odvolání bylo podáno, nebo bude nutno jít cestou přezkumného řízení jako doposud.²¹⁹

Lze souhlasit s Práškovou, že takovýto odkaz na přezkumné řízení ve vztahu k výrokům, které již nabyly právní moci, je opravdu nepříhodný. Osobně se rovněž domnívám, že postup, kdy bude rozhodnuto ve prospěch ostatních obviněných již v rámci projednávání odvolání, by měl mít vždy přednost, neboť takový postup bude pro obviněné z přestupku jistě daleko příznivější než aplikace ustanovení o přezkumném řízení.

Za prvé, nemusí důvod, který prospívá též jinému účastníkovi řízení, nutně spočívat jen v nezákonnosti, ale rovněž i v nesprávnosti. Pokud by důvod spočíval právě jenom v nesprávnosti, pak by se nadřízený správní orgán dostal do rozporu s ustanovením § 94 odst. 1 správního řádu²²⁰, podle kterého „v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.“ Další výhodu spatřuji zejména v samotných lhůtách, které se použijí pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení. Zahájení klasického přezkumného řízení je možné usnesením, které musí být vydáno nejdéle do 2 měsíců, ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, a nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí. V případě zkráceného přezkumného řízení pak platí tytéž lhůty. Pro odvolací řízení naopak platí lhůty, které jsou stanoveny v ustanovení § 71 správního řádu. Přestože má odvolací správní orgán v ideálním případě vydat rozhodnutí bezodkladně, jinak nejpozději s jistými výjimkami do 30 dnů od zahájení řízení, nedodržení této lhůty má však jiné následky než v přezkumném řízení.²²¹ Lhůty podle § 71 správního řádu jsou „lhůty pořádkové, tzn., že jejich nedodržení nemá za následek, že by po jejich

²¹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb.

²¹⁹ POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. Správní právo č. 12-14.

²²⁰ Odhlédneme-li však od problému, nastíněném již v kapitole o rozsahu přezkumné činnosti – revizním principu, tj. od problému mezi nejasnou hranicí mezi zákonností a správností s odkazem na základní zásady činnosti správních orgánů.

²²¹ Podle § 90 odst. 6 správního řádu vydá odvolací správní orgán rozhodnutí v odvolacím řízení ve lhůtách stanovených v § 71.

uplynutí nebylo možno v dosud neskončeném řízení pokračovat a rozhodnutí vydat.“²²² Na rozdíl od toho lze přezkumné řízení zahájit v „*přesně ohraničených a nepřekročitelných lhůtách.*“²²³ Z uvedeného vyplývá, že pokud by odvolací správní orgán aplikoval ustanovení o přezkumné řízení, byl by limitován „*striktními*“ lhůtami, kdežto v případě rozhodování v rámci projednávání odvolání by rozhodnutí vydané v časovém horizontu delším jak 2 měsíce, nezakládalo nezákonnost tohoto rozhodnutí.

Na druhou stranu může být pro účastníky řízení nevýhodou ta skutečnost, že proti rozhodnutí vydanému v rámci odvolacího řízení se podle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat, zatímco rozhodnutí vydané v přezkumném řízení lze odvoláním napadnout. Nicméně pokud by tomu tak nebylo, pozbývalo by rozhodnutí v odvolacím řízení s použitím zásady *beneficia cohaensionis* svůj smysl, neboť by nebyla naplněna zásada rychlosti a hospodárnosti.

Zcela na závěr je třeba opětovně odkázat na Práškovou, která uvádí, že je třeba, aby byla zásada *beneficia cohaensionis* správními orgány „*správně pochopena a aplikována*“, což se podle autorčina názoru ve správní praxi bohužel neděje. To dokládá také metodika Ministerstva vnitra, když v rámci konzultačních dnů např. uvádí: „*Ve většině případů máme za to, že rozhodnutí ve věci druhého obviněného, který se neodvolá, nabyde právní moci a bude jej nutné odstranit až v následném přezkumném řízení, což potvrzuje i důvodová zpráva k ZOP*“.²²⁴

Osobně jsem také toho názoru jako výše citovaná autorka, nicméně je třeba vzít v úvahu, že v praxi správních orgánů bude někdy těžké posoudit i s ohledem na relativní novost tohoto institutu. Pro odvolací správní orgány může být mnohdy zdánlivě jednoduší napadené výroky přezkoumat v odvolacím řízení, a na ostatní výroky aplikovat právě ustanovení o přezkumném řízení, jelikož se jedná o roky ustálenou praxi.

²²² PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2019. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, str. 248.

²²³ Tamtéž, str. 329

²²⁴ Souhrn závěrů ze zápisů z konzultačních dnů, str. 166, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

5. Závěr a náměty de lege ferenda

Tato práce si ve svém úvodu vymezila za cíl analyticky zhodnotit a kriticky rozebrat jednotlivé zvláštnosti, které se vyskytují v odvolacím řízení v rámci řízení o přestupcích. Tyto jednotlivé zvláštnosti byly však v předchozím přestupkovém zákoně z roku 1990 velice omezeny, a to pouze na otázku, kdo a v jakém rozsahu může napadnout rozhodnutí o přestupku odvoláním, a na otázku tzv. zákazu reformace in peius. Jak výstižně poznamenal Jemelka, předchozí přestupkový zákon „*se problematikou opravných prostředků až na několik výjimek téměř nezabýval a postupovalo se zde plně podle ustanovení správního řádu.*“²²⁵

Oproti předchozí úpravě přinesl současný zákon o odpovědnosti za přestupky celou řada dalších specifických principů, která se uplatní v odvolacím řízení. Tato práce byla zaměřena právě na jejich kritický rozbor, a to současně s porovnáním jak s předchozí úpravou, tak i s obdobnými instituty v řízení trestním, neboť jak trvale zdůrazňuje judikatura správních soudů, jsou závěry trestněprávní teorie použitelné i na oblast správního trestání.

V kapitole „Podání odvolání a osoby oprávněné podat odvolání“ jsem se nejprve zabývala otázkou, jaká konkrétní rozhodnutí podléhají v odvolacím řízení přezkumu podle § 96 až § 98 zákona o odpovědnosti za přestupky. Poukázala jsem na to, že se jedná pouze o rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným, čímž zákonodárce tento přezkum zúžil oproti minulé úpravě, která se vztahovala i některá usnesení o zastavení řízení. Tímto se současná úprava dostává podle mého soudu do konfliktu s judikaturou, která je nakloněna širšímu výkladu toho, co považovat za rozhodnutí o vině. S ohledem na možný konflikt s právy obviněného se osobně domnívám, že výklad toho, co považovat za rozhodnutí o vině by měl být i nadále v souladu s judikaturou vykládan rozšiřujícím způsobem.

Dále se tato kapitola zabývala jednotlivými osobami, které jsou nadány právem na podání odvolání. V této souvislosti bylo nutné vymezit okruhu účastníků přestupkového řízení, neboť to odráží okruh osob s odvolacím právem. Většina autorů se přiklání k tomu, že takové vymezení je taxativní, existuje však i názor o zdánlivé taxativnosti. Této otázce jsem také věnovala pozornost s tím

²²⁵ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 632.

výsledkem, že je třeba tento závěr nepřijmout. Ve srovnání s předchozí úpravou přestupkového zákona, lze vyvodit, že úprava okruhu osob, které jsou nadány právem na odvolání, stejně jako rozsah jejich odvolacího práva, se téměř nezměnila. Jedinou výraznou změnou je absence navrhovatele, a částečné nahrazení této osoby osobou přímo postiženou spácháním přestupku, která však odvolací právo nemá. Jako problematické se částečně jeví odvolací právo poškozeného. Není pochyb o tom, že tento má právo se odvolat do výroku, který se jej bezprostředně týká, nicméně zákon již nehovoří o tom, jestli takové právo poškozenému svědčí i v případě, že takový výrok zcela chybí. Z toho důvodu se domnívám, že po vzoru trestního řádu, by bylo na místě do textu zákona doplnit, že právo na odvolání poškozenému náleží, i když tento výrok chybí.

Ve vztahu k obviněnému bylo poukázáno na odlišnost od trestního řízení, ve kterém může osoba státního zástupce podat odvolání i v neprospěch obviněného. Takové srovnání bylo učiněno zejména z toho důvodu, že se objevují názory, které poukazují na nedostatečný dohled nad ochranou veřejného zájmu v oblasti správního trestání. Sama jsem se přiklonila k závěru, že podobné řešení jako je v trestním řízení, by bylo ve veřejné správě obecně jen stěží možné, především z důvodu organizačních a s ohledem na rozmanitou činnost veřejné správy.

Další kapitola předkládané práce se zabývala postupem správního orgánu prvního stupně, poté co již bylo podáno odvolání, ale správní orgán prvního stupně ještě nepřistoupil k předání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Na tomto místě jsem se zabývala především vyloučením zásady koncentrace. Tato zásada byla rozebrána jak ve vztahu k obecné úpravě, tak k předchozí právní úpravě, a to s důrazem na to, že je jednou ze záruk práva na spravedlivý proces. Jako zdařilé lze hodnotit výslovné ustanovení zákona o tom, odvolání proti napadenému rozhodnutí má vždy odkladný účinek, který nelze vyloučit. Stejně tak za zdařilou úpravu považuji zvláštní formu obligatorní autoremedury, jelikož takový postup plně sleduje zásadu rychlosti a hospodárnosti celého řízení.

V poslední kapitole, která se věnuje postupu odvolacího správního orgánu, jsou rozebrány další specifické zásady a principy. Především je to uplatnění tzv. plného revizního principu. V této souvislosti je často diskutovanou otázkou hranice mezi zákonností a správností. Mnohými autory a obecně správní teorií je poukazováno na to, že tato hranice se díky základním zásadám činnosti správních orgánů stírá. Z tohoto důvodu by se mohlo zdát, že není velkého rozdílu mezi

aplikací plného revizního principu dle zákona o odpovědnosti za přestupky a omezeného revizního principu dle obecných ustanovení správního řádu. Nicméně osobně se domnívám, že zákonodárce zavedením plného revizního principu zvolil vhodnou cestu, neboť pokud by bylo spoléháno pouze na „nejasnou hranici“ mezi zákonností a správností, mohly by tím být ohroženy základní záruky obviněného na právo na spravedlivý proces.

V poslední kapitole bylo rovněž pojednáno o zásadě *reformatio in peius*. Z obsahu správní teorie a z judikatury jsem došla k závěru, že tato zásada, která byla zakotvena již v přestupkovém zákoně z roku 1990, je od té doby téměř trvale přítomna v praxi správního trestání (byť zprvu jen výlučně pro přestupky). Stejnou koncepci převzal i současný zákon. Diskutabilní je v případě této zásady především její dosah, tedy zda se má zásada uplatnit také v případě, že dojde ke zrušení napadeného rozhodnutí a k novému projednání u správního orgánu prvního stupně. Osobně jsem se přiklonila k tomu, že je třeba uvedenou zásadu pojímat spíše úžeji. Pokud by bylo účelem zákonodárce pojmout zásadu v širším pojetí, bylo by to v zákoně vyjádřeno tak, jak tomu je například v trestním řádu.

Jako další důvod takového užšího pojetí vidím také tu skutečnost, která byla zmíněna v souvislosti s otázkou podání odvolání v neprospěch obviněného. Jestliže je ve správním řízení orgán veřejné správy pojímán současně jako „*zástupce veřejného zájmu*“ i „*soudce*,“ potom se jeví možnost zhoršit postavení obviněného po zjištění nových skutkových okolností přinejmenším jako určitá analogie k oprávnění, které má osoba dohlížející na prosazení veřejnému zájmu. V trestním řízení je důvodem k tomu, aby státní zástupce podal odvolání v neprospěch určité osoby, „*výlučně přesvědčení státního zástupce o porušení zákona, k němuž mělo dojít rozsudkem soudu prvního stupně.*“²²⁶ Není bez žádných pochyb, že stejným hlediskem se řídí rovněž odvolací správní orgán, který rozhodnutí ruší a věc vrací správnímu orgánu prvního stupně.

Jako poslední zásada byla rozebrána zásada *beneficium cohaensionis*. Domnívám se, že s výslovným zavedením uvedené zásady pro přestupkové řízení lze plně souhlasit, avšak za předpokladu, že bude odvolacími správními orgány správně aplikována.

²²⁶ PÚRY, F. § 247 [Omezení odvolacího oprávnění]. In: ŠÁMAL, Pavel, GRIVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PÚRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 2974.

Resumé

This thesis deals with appeal, which is one of the proper remedy appeal. This thesis deals also with specific principles of which are typical of the remedial proceedings in minor offence proceedings.

The major aim of the thesis is to create an analysis of the specific principles applied in minor offence proceedings, for example legal institute reform in peius, or beneficio cohaesionis. This thesis deals also with the scope of the review of the legal decision in the minor offence proceedings, in particular by applying the principle of review.

This thesis works with the administrative punishment incorporated into the Act. No. 250/2016 Sb., on administrative offences and their procedure. A part of this thesis provides also a comparison of the criminal law and a comparison of phrasing of some principles according to previous phrasing of the same principle in the Act No. 200/1990 Sb., on minor offences, and related jurisprudence and commentaries.

Closing part of this thesis deals offering own solutions and suggestions de lege ferenda.

Použité zdroje

Učebnice, komentáře, monografie

BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J.. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013.

ČERVENÝ, Z., Václav ŠLAUF, V. Přestupkové právo, Praha: Linde, 2008, str. 156.

HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní právo, 7. vydání, Praha 2009, 875 s., s. 733 – 740.

JEMELKA, L, VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. Vydání první. V Praze : C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.

ONDRUŠOVÁ M., ONDRUŠ R., VYTOPILO P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou. Praha: Leges, 2017, 776 s. ISBN 978-80-7502-2112-7, str. 665

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s., s. 447 - 463

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Vydání první. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-221-9.

PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2019. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1. Str. 281.

SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice. Linde Praha, a. s. 2007. ISBN 978-80-7201-676-1.

ŠÁMAL, P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 2964.

VANTUCH, Pavel. Obhajoba obviněného. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010, s. 484.

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

Články a sborníky

CODL Mgr. Daniel. Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení, ID ASPI: LIT259902CZ

FRUMAROVÁ, K.: Osoba přímo postižená spácháním přestupku – subjekt, nikoli však účastník přestupkového řízení. Právní rozhledy. 2018, č. 8, s. 278.

KOPECKÝ, Martin. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení, ASPI

KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení, Právní rozhledy 13/2007, Praha, s. 461.

KOPECKÝ, MARTIN CSc. Odkladný účinek odvolání podle správního řádu. Bulletin advokacie 7-8/2007, s. 56.

KRÁL, J.: Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: KOTÁSEK, J. – BEJČEK, J. – KRATOCHVÍL, V.: Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Sborník. Brno, Masarykova univerzita, 2013, s. 946 – 954.

MATES, Pavel. Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuse. Právní rozhledy. 2011, č. 7, s. 237-241.

MATES, PAVEL Kodex správního práva trestního Trestněprávní revue 11-12/2016, str. 253

MATES, Pavel. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. Právní rozhledy. 2017, č. 3, s. 77-82.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb.. Praha : ASPI , 2005. s. 280-292. ISBN 80-7357-109-9, str. 285

PRÁŠKOVÁ, Helena Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma Správní právo. - Roč. 49, (2016), č. 4, s. 227-240.

PRÁŠKOVÁ Helena, Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích - SP 7/18

SYLVESTROVÁ, Tereza, Krátce ke správnímu trestání ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Správní právo, číslo 4/2020,

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/11/52/00115254.pdf>

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBB6H2FMG>.

Souhrn závěrů ze zápisů z konzultačních dnů, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>

Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13. 12. 2011.

Právní předpisy

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2016 Sb., zákon o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2007, čj. 2 As 46/2006 – 100

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2015, čj. 1 As 158/2015 – 33

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.3.2011, čj. 5 As 73/2010 - 71.

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28.2.2020, čj. 17 A 24/2019 - 29

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, čj. 30 A 244/2017-34

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, čj. 30 A 244/2017-34

rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, 1856/2009.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, 2412/2011 .

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.12.2019, čj. 7 As 469/2018 – 31.

rozsudek 1 As 136/2012-23

rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 – 48

rozsudek NSS ze dne ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009

usnesení ze dne 2. 11. 2005, sp. zn. 2 Afs 131/2005

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2015, čj. 2 As 215/2014 – 43,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.5.2015, čj. 7 As 83/2015 – 56,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2015, čj. 9 As 291/2014 – 39,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2016, čj. 2 As 283/2015 – 56

Nejvyššího správního soudu ze dne 25.02.2009, čj. 8 As 5/2009 – 80.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015-19.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015-19.

rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2021, č. j. 42 A 21/2018-35.

rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 9. 2019, č. j. 54 A 15/2018-38.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014-32.

usnesení Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 880/2008.