

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva



**Význam zásady ne bis in idem ve vztahu
k projednávání přestupků**

Plzeň 2024

Egon Buriánek

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Egon BURIÁNEK**
Osobní číslo: **R19M0040P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Význam zásady ne bis in idem ve vztahu k projednávání přestupků**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Správní trestání
2. Zásada ne bis in idem v ústavní a mezinárodní rovině
3. Zásada ne bis in idem v přestupkovém řízení
4. Zásada ne bis in idem ve vztahu k disciplinárním sankcím

Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-531-9.
- KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4.
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2023. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-919-8.
- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-612-5.

Vedoucí diplomové práce: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **22. června 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 29. srpna 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma „Význam zásady ne bis in idem ve vztahu k projednávání přestupků“ jsem vypracoval zcela samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne 31.03.2024

.....

Egon Buriánek

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval prof. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., za cenné rady, připomínky a ochotu při zpracování mé diplomové práce. Rovněž bych chtěl poděkovat mé rodině a přátelům za veškerou poskytnutou podporu a pochopení.

Obsah

Úvod.....	8
1 Správní trestání	10
1.2 Správní právo trestní v systému správního práva.....	10
1.3 Pojem správního trestání	11
1.4 Správněprávní odpovědnost	14
1.5 Základní zásady správního trestání	15
1.5.1 Zásady hmotněprávní:	16
1.5.1.1 Nullum crimen sine lege / nulla poena sine lege.....	16
1.5.1.2 Zásada subsidiarity trestní represe (princip ultima ratio).....	18
1.5.1.3 Zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu.....	18
1.5.2 Zásady procesněprávní	19
1.5.2.1 Zásada řádného zákonného procesu	19
1.5.2.2 Zásada legality, zásada oficiality.....	19
1.5.2.3 Zásada ne bis in idem	20
1.5.2.4 Zásada presumpce nevinny	21
1.5.2.5 Zásada zákazu reformace in peius.....	21
1.6 Trestní povaha správních deliktů	22
1.6.1 Pojem „trestní obvinění“ dle Evropského soudu pro lidská práva.....	22
1.6.1.1 Engelova kritéria	24
1.6.2 Pojem „trestní obvinění“ dle judikatury Nejvyššího správního soudu.	26
2 Správní delikty a jejich základní znaky	30
2.1 Druhy správních deliktů	32
2.1.1 Přestupky	33
2.1.2 Správní disciplinární delikty	37
2.1.2.1 Kárná provinění státních zaměstnanců.....	38
2.1.2.2 Disciplinární delikty členů profesních komor	38
2.1.2.3 Kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů	39
2.1.3 Správní pořádkové delikty.....	40
3 Zásada ne bis in idem.....	42
3.1 Zásada ne bis in idem a její zakotvení na ústavní úrovni.....	42
3.2 Zásada ne bis in idem a její zakotvení na mezinárodní úrovni	44
3.2.1 Problematika „totožnosti skutku“ a „totožnosti osoby“	46

3.2.2 Problematika „konečného rozsudku“	48
4 Zásada ne bis in idem v přestupkovém řízení.....	49
4.1 Problematika koncepce de facto a de iure	50
4.1.1 Totožnost skutku dle judikatury Nejvyššího správního soudu.....	53
4.2 Zakotvení zásady ne bis in idem v přestupkovém zákoně	56
4.2.1 Překážky řízení	57
4.2.1.1 Překážka litispendence	57
4.2.1.2 Překážka rei iudicatae.....	58
4.2.2 Odložení věci.....	61
4.2.3 Zastavení řízení	63
4.2.3 Ukládání úhrnného trestu	64
4.3 Uplatnění zásady ne bis in idem v rovině přestupek – trestný čin	66
4.3.1 Přezkumné řízení dle přestupkového zákona	67
4.3 Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku.....	70
5 Zásada ne bis in idem ve vztahu k disciplinárním sankcím	73
5.1 Trestní povaha správních disciplinárních deliktů.....	75
Závěr.....	79
Seznam použitých zdrojů.....	79
Seznam zkratk.....	86
Resumé	87

Úvod

Zásada *ne bis in idem* je nejen jednou z nejdůležitějších procesních zásad vůbec, ale také základním lidským právem, které je garantováno jak na ústavní, tak mezinárodní úrovni. Potřeba respektování této zásady vyvstává především z pramenů práva mezinárodního a samotná zásada tak představuje stěžejní právní princip, který je všeobecně respektován ve všech právních řádech demokratických států. Zásadu *ne bis in idem* můžeme přeložit jako „*ne dvakrát v téže věci*“ či „*ne dvakrát o tomtéž*“. Její význam tak spočívá v zákazu dvojího stíhání a potrestání, který je třeba respektovat i na úrovni práva přestupkového, což s sebou přináší výkladové problémy, na které bych se rád v této diplomové práci zaměřil. Téma významu zásady *ne bis in idem* ve vztahu k projednávání přestupků jsem si vybral zejména s ohledem na jeho aktuálnost.

Diplomová práce je rozdělena do pěti hlavních kapitol, ve kterých se pokusím o komplexní pojetí problematiky zásady *ne bis in idem*. V první kapitole se zaměřím na správní trestání a jeho obecné vymezení. Nejprve vysvětlím pojem a význam správněprávní odpovědnosti a představím základní zásady, které musí být v rámci správního trestání dodržovány. Dále se budu věnovat výkladu pojmu „trestního obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen EÚLP). Cílem této kapitoly bude především poskytnout odpověď na klíčovou otázku, proč vůbec můžeme uvažovat nad dopadem zásady *ne bis in idem* i na správní trestání.

Druhá kapitola bude věnována správním deliktům a jejich základním znakům. Smyslem této kapitoly bude především seznámit čtenáře s jednotlivými druhy správních deliktů a představení stěžejních rozdílů, které lze v tomto ohledu mezi jednotlivými druhy spatřovat.

Ve třetí kapitole se budu zabývat samotnou zásadou *ne bis in idem* a jejímu zakotvení v pramenech práva. Jádrem této kapitoly bude představení pojmů „totožnosti skutku“, „totožnosti osoby“ a tzv. „konečného rozsudku“. Dále zde nastíním problematiku vývoj judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP), která ve výkladu pojmu „totožnost skutku“ zaujímala odlišná stanoviska.

Čtvrtá kapitola se již zaměřuje na uplatnění zásady *ne bis in idem* v přestupkovém řízení. Zde se budu zabývat úpravou zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen ZOPŘ), který zásadu *ne bis in*

idem zakotvuje pomocí překážek litispence a překážky věci rozhodnuté. V této části seznámím čtenáře se základními právními instituty, které přestupkový zákon stanovil k předcházení těmto překážkám a zabránil tak porušování zásady *ne bis in idem*. V závěru kapitoly představím přelomový rozsudek ESLP ve věci *A a B proti Norsku*, který přinesl nové závěry v posuzování zásady *ne bis in idem*, ustálil rozhodovací praxi, a především přinesl způsob, jak může česká právní úprava správního trestání respektovat záruky stanovené čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP.

Poslední kapitola mé diplomové práce bude věnována dosud zcela nevyjasněné otázce vztahu zásady *ne bis in idem* vůči disciplinárním sankcím.

Cílem mé diplomové práce bude především seznámit čtenáře se zásadou *ne bis in idem* a zdůraznit její hodnotu a význam pro přestupkové řízení. Zaměřím se na komplexní analýzu této problematiky, zahrnující jak teoretické základy, tak jejich praktickou aplikaci. Klíčovou rolí v této oblasti bude hrát soudní praxe, zejména rozhodnutí ESLP, ale také judikatura tuzemských soudů.

1 Správní trestání

V úvodní části diplomové práce se zaměřím na správní trestání a vymezení pojmů, které jsou pro správní trestání klíčové. Nejprve zařadím správní právo trestní v systému správního práva jako celku. Následně vysvětlím význam a pojem správněprávní odpovědnosti, která tvoří celkový základ správního trestání, a představím základní zásady. V následující kapitole vysvětlím problematiku „trestního obvinění“ pohledem Evropského soudu pro lidská práva a judikatury Nejvyššího správního soudu. Zde objasním otázku trestní povahy správních deliktů, která je klíčovou odpovědí na to, proč vůbec můžeme uvažovat nad dopadem trestní zásady *ne bis in idem* i na správní delikty.

1.2 Správní právo trestní v systému správního práva

Správní právo lze vymežit jako „*soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy.*“¹ Soubor těchto veřejnoprávních norem je zastoupen na úrovních pramenů různé právní síly napříč nejen právním řádem České republiky, ale rovněž na úrovni pramenů práva Evropské unie.

Správní právo je právem nekodifikovaným, a proto se v současné době vyskytují problémy s jeho uspořádáním a vymezením jeho jednotlivých částí. Základní dělení správního práva spočívá v rozdělení na část obecnou a část zvláštní. Obecná část správního práva (obecné správní právo) zahrnuje úpravu obecných pojmů, právních institutů, principů a norem, společných pro celé správní právo, nebo jeho podstatnou část.² Obecná část správního práva je tak základem pro tvorbu, aplikaci a kontrolu hmotného správního práva.

Zvláštní část správního práva, někdy označovaná jako správní právo hmotné, představuje hmotněprávní úpravu jednotlivých správních odvětví (oborů činnosti veřejné správy), kterou nalézáme v mnoha předpisech různé právní síly.³ Zvláštní části správního práva náleží například úprava práva komunálního, stavebního, práva sociálního zabezpečení, práva vodního a dalších odvětví.

Posledním subsystémem je správní právo trestní, kterým zpravidla nazýváme tu část správního práva, která se zabývá deliktním (protiprávním)

¹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 11.

² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 14.

³ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 12.

jednáním v oblasti veřejné správy.⁴ Správní právo trestní jakožto soubor právních norem vymezuje právní základ správněprávní odpovědnosti a správního trestání. Samotné správní trestání tak lze označit jako projev správního práva trestního v praxi, jelikož představuje jeho reálné uskutečňování.⁵

1.3 Pojem správního trestání

Trestáním obecně rozumíme stíhání porušení pravidel chování, jež jsou podle právního řádu natolik významná, že umožňují veřejné moci represivně působit vůči pachateli a uložit trest.⁶ Trestání, tedy rozhodování o vině a trestu za porušení práva, se člení na soudní trestání a správní trestání, trestná jednání pak na soudní delikty (trestné činy) a správní delikty (přestupky).⁷

Pravomoc rozhodovat o vině a trestu je svěřena soudní moci, kde soud jakožto orgán aplikující právo ukládá trest za protiprávní jednání. Správní trestání představuje jakousi výjimku z tohoto pravidla, jelikož oblast veřejnoprávních postihů je v zákonem vymezeném rozsahu svěřena i orgánům správním, tedy správním úřadům. Správní trestání tak představuje významnou oblast veřejné správy, se kterou je spojena pravomoc správních orgánů trestat – rozhodovat o vině trestu. Je oblastí správního práva, ve které se projevuje mocenský, vrchnostenský a jednostranný charakter veřejné správy, společně s její řídicí a organizátorskou funkcí.⁸

Systém správního trestání a rozsah pravomoci správních orgánů trestat je v různých zemích odlišný v závislosti na historických podmínkách a právním vývoji. Obecně lze ale uzavřít, že ze soudní pravomoci bylo téměř všude vyňato:

- a) postih veřejných zaměstnanců za porušení zvláštních služebních povinností (správní disciplinární delikty),

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 191.

⁵ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Právní praxe. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 3.

⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 248.

⁷ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 293.

⁸ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Právní praxe. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 1.

- b) postup osob za ztěžování postupu správního orgánu ve správním řízení a za nedodržování procesních povinností (správní pořádkové delikty),
- c) trestání za porušování veřejnoprávních povinností peněžité povahy (např. menší krádež), které se stalo relativně samostatnou součástí správního trestání.⁹

Problematika správního trestání spočívá v zakotvení na ústavní úrovni, jelikož výslovné zmocnění správních orgánů rozhodovat o vině a trestu zde nenajdeme. Dle článku 90. Ústavy: „*Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.*“¹⁰ a článku 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS): „*Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.*“¹¹

Ústava ani LZPS nenabízí definici trestného činu jako takovou, tudíž nestanovuje ani žádná kritéria pro stanovení hranice mezi veřejnoprávními delikty,¹² tedy trestnými činy a správními delikty. Stanovení této hranice je tak přenecháno do rukou zákonodárce.

Pokud se ale podíváme na dřívější ústavní úpravy, zjistíme, že s problematikou správního trestání výslovně počítají. Například dle čl. 4 základního zákona státního ze zde 21. 12. 1867, č. 117 ř. z., o moci soudcovské, platilo: „*Moc soudní v příčině přestoupení trestních zákonů policejních a důchodkových uspořádá se zákony.*“ Dále také dle § 95 odst. 1 ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb. z. a n., které stanovilo: „*... Soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají býti podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.*“ A v neposlední řadě také v § 135 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. Ústava Československé republiky: „*Soudní moc ve věcech trestních přísluší soudům trestním, pokud podle obecných předpisů nemají být trestní věci projednávány v trestním řízení správním.*“¹³

⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 293.

¹⁰ Čl. 90 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹¹ Čl. 40 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

¹² MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 11.

¹³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 249.

Absence ústavního zakotvení správního trestání ve stávajícím ústavním pořádku však nevzbuzuje pochybnosti o ústavnosti trestní pravomoci správních orgánů zejména vzhledem k tomu, že i přesto, že správní trestání není výslovně zakotveno na ústavní úrovni, nelze u správních deliktů vyvodit závěr, že o nich mají rozhodovat pouze soudy. Zákonodárce může rozdělit trestní pravomoc mezi trestní soudy a orgány veřejné správy, aniž by mu v tom bránila ústavní překážka, Ústava se také v souvislosti s imunitami poslanců, senátorů a prezidenta republiky na několika místech zmiňuje o přestupcích a jiných správních deliktech (čl. 27 odst. 3 a čl. 65 odst. 1), dále také toho důvodu, že samotný Ústavní soud v rámci posuzování ústavních stížností institut správního trestání nikdy nezpochybnil a v neposlední řadě také v souvislosti s požadavkem na kvalitu orgánu rozhodujícího o trestním obvinění dle čl. 6 odst. 1 EÚLP, který garantuje právo na spravedlivý proces, lze uvést, že nedostatek těchto vlastností u správních orgánů je v zásadě překonán soudním přezkumem jejich rozhodnutí správními soudy v plné jurisdikci.¹⁴

Možnost soudního přezkumu veškerých rozhodnutí o přestupku byla zaručena vydáním nálezu Ústavního soudu v roce 2001, kdy Ústavní soud zrušil ustanovení § 83 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Toto ustanovení znemožňovalo soudní přezkum rozhodnutí o přestupku, za něž nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti. Soud v dané věci uzavřel, že uvedené ustanovení porušuje rovnost v právech vůči veřejné moci podle čl. 1 Listiny ve spojení s porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Dále uvedl, že napadené ustanovení není v souladu ani s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny z důvodu porušení práva na soudní a jinou právní ochranu a stejně tak je v rozporu s čl. 1 a čl. 4 Ústavy.¹⁵ Zajímavostí je, že v té době nepřevládala v právní komunitě názor o nutnosti takového přezkumu a Ústavní soud dospěl k tomuto názoru až po sedmi letech své existence.¹⁶

¹⁴ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 11-12.

¹⁵ Nález ÚS ze dne 17.01.2001, sp.zn. Pl. ÚS 9/2000.

¹⁶ Listina základních práv a svobod: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 813.

1.4 Správněprávní odpovědnost

Pro pochopení systému správního práva trestního bude nejdříve potřebné rozebrat některé klíčové pojmy, které s problematikou správního trestání souvisejí. Zásadním z nich je správněprávní odpovědnost, která představuje samotný předmět úpravy správního práva trestního. Její uplatnění přichází v úvahu tehdy, kdy jsou narušeny společenské vztahy, které jsou chráněny správním právem.

Správněprávní odpovědnost je specifickou odvětvověprávní odpovědností. Specifika této odvětvověprávní odpovědnosti spočívají v tom, že tato odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a aplikovaná především na podmínky a potřeby veřejné správy.¹⁷

Lze vycházet z definice, kterou uvádí H. Prášková: „*Správněprávní odpovědností se zpravidla odpovědnostní vztah mezi pachatelem a subjektem veřejné správy (státem, obcí, krajem, jinou veřejnoprávní korporací, osobou veřejného práva) reprezentovaným správním orgánem, jehož obsahem je právo, resp. povinnost správního orgánu uložit za správní delikt správní trest nebo ochranné opatření a povinnost pachatele strpět uložení správního trestu (ochranného opatření) a splnit jej.*“¹⁸ Správněprávní odpovědnost je pouze jednou z forem právní odpovědnosti jako takové. Odpovědnost lze chápat jako obecnou povinnost strpět sankci, která byla stanovena právní normou. Obecná právní odpovědnost a správněprávní odpovědnost se shodují v povinnosti nést následky za porušení právní povinnosti a v obou případech se rovněž jedná o odpovědnost pasivní, což znamená, že vzniká a nastupuje až v okamžiku porušení takové právní povinnosti.

Správněprávní odpovědnost primárně slouží k ochraně povinností stanovených v normách správního práva. Avšak v některých situacích tento institut poskytuje ochranu i normám jiných právních odvětví, pokud se tyto normy aplikují prostřednictvím činnosti správních orgánů. To se týká například práva finančního, životního prostředí či sociálního zabezpečení. Jestliže daná právní úprava kvalifikuje porušení těchto povinností jako správní delikty, sankce aplikují příslušné správní orgány, a to jako sankce správněprávní.¹⁹

¹⁷ PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. Správní právo, Praha: Ministerstvo vnitra, 2014, roč. 2014, 1-2, s. 16-27.

¹⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 12.

¹⁹ PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. Správní právo, Praha: Ministerstvo vnitra, 2014, roč. 2014, 1-2, s. 16-27.

Základem správněprávní odpovědnosti je tedy protiprávní jednání subjektů správního práva, které budou povinni unést sankci správněprávní povahy. Ono protiprávní jednání je správním deliktem, a proto je správněprávní odpovědnost odpovědností za správní delikty.²⁰ Závěrem lze uvést, že podstatou správněprávní odpovědnosti je vyvození nepříznivých následků proti tomu, kdo porušil povinnosti stanovené právní normou.²¹

1.5 Základní zásady správního trestání

Zásady správního trestání lze definovat jako vůdčí právní ideje (hodnoty), na nichž je založen výkon této specifické správní činnosti.²² Tyto zásady lze chápat jako pravidla, kterými se správní orgány musí řídit při rozhodování o vině a trestu. Jejich hlavní význam spočívá ve vyplňování mezer v zákoně či při výkladu neurčitých právních pojmů či uplatnění diskreční pravomoci správních orgánů.

Správní trestání představuje zásah do základních práv jednotlivců, proto by mělo být zaručeno ústavním pořádkem. Ve skutečnosti, jak již bylo zmíněno výše, se však článek 39 a 40 LZPS, tedy články obsahující základní ústavní principy trestání vztahují pouze na trestné činy. Jelikož se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů,²³ došlo vlivem judikatury Ústavního soudu, správního soudnictví, ale i soudnictví trestního k tomu, že jsou základní zásady trestního práva hmotného a trestního řízení uznávány i v rámci správního trestání.

K této problematice se vyjádřil D. Hendrych, který uvádí, že uplatnění základních principů rovněž pro správní trestání lze dovozovat z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci, z obecných principů demokratického právního státu, dále též z požadavků obsažených v mezinárodních smlouvách, zejména v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a v Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v Listině základních práv EU a proto uzavírá, že základní principy vztahující se na soudní trestání je třeba respektovat i v oblasti správního trestání.²⁴ Na tomto místě lze

²⁰ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. s. 387.

²¹ FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. s. 24.

²² Tamtéž. s. 49.

²³ Rozsudek NSS ze dne 31.05.2007, č.j. 8 As 17/2007-121.

²⁴ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 295.

zmínit nález Ústavního soudu, kte uzavřel, že přestupková řízení podléhají procesním garancím obvyklým pro trestní právo.²⁵ Tento závěr poté potvrzuje i jeden z rozsudků Nejvyššího správního soudu:

„Pro veškerá trestání v právním řádu České republiky, nejsou-li zákonodárcem výslovně stanoveny odlišnosti, musejí platit obdobné zásady a principy. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty nemusí být vždy zcela zřetelný, může být i výsledkem politického rozhodnutí, a je běžné, že skutky trestané právním řádem v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak.“²⁶

1.5.1 Zásady hmotněprávní:

1.5.1.1 Nullum crimen sine lege / nulla poena sine lege

Zásada *nullum crimen sine lege / nulla poena sine lege* v překladu znamená „není trestného činu bez zákona“ a „není trestu bez zákona“. Tato zásada je na vnitrostátní úrovni upravena rozděleně. První nalezneme v čl. 39 LZPS:

„Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“²⁷

Druhou poté v čl. 40 odst. 6 LZPS: *„Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“²⁸*

Zakotvení zásady nalezneme rovněž v Evropské úmluvě o lidských právech: *„Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.“²⁹*

Pro správní trestání nám tedy zásada zakotvuje, že není správního deliktu a jemu odpovídacího správního postihu, aniž by tak bylo výslovně stanoveno zákonem. Z této zásady rovněž vyplývá, že zákon musí jasně vymezit znaky správního deliktu, musí stanovit skutkovou podstatu takového správního deliktu a v neposlední řadě musí být celý zákon formulován s přesností tak, aby z něj

²⁵ Nález ÚS ze dne 17. 1. 2008, sp.zn. II.ÚS 82/07.

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2014, č.j. 8 As 33/2014-39.

²⁷ Čl. 39 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

²⁸ Čl. 40 odst. 6 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

²⁹ Článek 7. EÚLP.

vyplývající protiprávní jednání osob a jemu potenciálně odpovídající správní trest byl přiměřeně předvídatelný.³⁰

Ze zásady *nullum crimen sine lege* vyplývají tyto požadavky:

a) *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*

Podmínky odpovědnosti za správní delikt (přestupek), obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty správních deliktů a správní tresty mohou být stanoveny pouze zákonem.³¹ Tato právní povinnost buď vyplývá ze zákona přímo, nebo může být v případě správních deliktů stanovena a dále konkretizována například v prováděcím právním předpisu (nařízení), v obecně závazné vyhlášce obce a kraje, v jiném statutárním předpisu, ve správním aktu nebo v opatření obecné povahy a dalších.³²

b) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*,

Znaky správních deliktů musí být zákonem stanoveny dostatečně přesně, jasně a určitě, aby bylo předvídatelné, jaké jednání je zákonem zakázáno.³³ Správní tresty musí být stanoveny uzavřeným výčtem a musí být uvedena hlediska pro výběr druhu a výměry trestu.³⁴

c) *nullum crimen, nulla poena sine lege pravia*

Tento požadavek vyjadřuje zákaz retroaktivity a stanovuje pro oblast správního trestání pravidlo zákazu zpětné působnosti zákona. Tento požadavek je vyjádřen v čl. 40 odst. 6 LZPS. Z tohoto požadavku tak vyplývá, že naopak čin spáchaný za účinnosti nového zákona nelze nikdy posuzovat podle zákonů účinných dříve, a to bez ohledu na to, zda je to pro pachatele příznivější.³⁵ Pro úplnost lze také dodat, že v případě, kdy novější právní úprava zcela vypustí skutkovou podstatu správního deliktu, která byla stanovena v úpravě dřívější,

³⁰ FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. s. 53.

³¹ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 14.

³² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 251.

³³ Tamtéž. s. 246.

³⁴ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. 14.

³⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 84.

trestnost takového správního deliktu zaniká a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce vůbec nedojde.³⁶

d) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta.*

Poslední požadavek vyjadřuje pravidlo zákazu analogie v neprospěch pachatele (*in malam partem*). Analogií v neprospěch pachatele rozumíme například rozšiřování podmínek odpovědnosti za přestupky, vytváření nových skutkových podstat nebo nových správních trestů a ochranných opatření.³⁷

1.5.1.2 Zásada subsidiarity trestní represe (princip ultima ratio)

Zásada subsidiarity trestní represe, někdy též nazývaná jako princip *ultima ratio* znamená, že trestání je nutno omezit jen na případy, kdy je odůvodněno závažností a společenskou škodlivostí protiprávního jednání a kdy již jiné prostředky a nástroje nedostačují, byly vyčerpány, nebo jsou zjevně neúčinné či nevhodné.

Zásada subsidiarity trestní represe vyjadřuje ústavněprávní požadavek, který stanovuje, že zasahování do základních práv a svobod jednotlivců v důsledku sankcí trestního charakteru musí být proporcionální a souladné s účely trestního práva. Ústavní soud ve svém nálezu ztvrzuje: „*Obecně uznávaný princip subsidiarity trestní represe vyžaduje, aby prostředky trestního práva byly v právním státě používány jen tam, kde nepostačí ochrana poskytovaná jinými právními odvětvími (právem občanským, obchodním, správním, finančním atd.)*.“³⁸

Ze zásady subsidiarity trestní represe tak pro správní trestání plyne, že správní trest má své místo tam, kde jiné prostředky nevedou k cíli, nebo jsou nedostatečné.³⁹

1.5.1.3 Zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu

Zásada individualizace a přiměřenosti trestu je stěžejní trestněprávní princip, který je zakotven v trestním právu hmotném: „*Trestní sankce je nutno*

³⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č.j.8 Ca 151/2002–34.

³⁷ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 15.

³⁸ Nález ÚS ze dne 10. 2. 2011, sp.zn. III.ÚS 2523/10.

³⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 41.

*ukládat s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a poměrům pachatele.*⁴⁰

Jelikož je potřeba základní principy vztahující se na soudní trestání respektovat i v rovině trestání správního, je tato zásada výslovně zakotvena také na úrovni práva přestupkového: „*Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek poškozen v disciplinárním řízení.*“⁴¹ Zakotvení zásady bylo v rámci reformy přestupkového práva převzato i do současné právní úpravy, kdy zásadu přiměřenosti a individualizace správního trestu nalezneme v ustanovení § 37 ZOPŘ.

1.5.2 Zásady procesněprávní

1.5.2.1 Zásada řádného zákonného procesu

Zásada řádného zákonného procesu vyjadřuje princip stíhání jen ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon (*nullus processus criminalis sine lege*). Zásada je protějškem a procesním doplňkem zásady *nullum crimen sine lege*, která je popsána výše. Tento princip zaručuje nemožnost bezdůvodného stíhání jednotlivců a také zaručuje, že do práv osob, které jsou jinak důvodně stíhány, nebude zasahováno více, než je nezbytně nutné.⁴²

1.5.2.2 Zásada legality, zásada oficiality

Zásada legality a zásada oficiality jsou společně zakotveny v ustanovení § 78 odst. 1 ZOPŘ. Zásada legality pro přestupkové právo stanovuje, že správní orgán je povinen stíhat každý přestupek, o kterém se dozví, pokud zákon nestanoví jinak. Opakem zásady legality je zásada oportunitity, která ukládá orgánu stíhat porušení právní povinnosti pouze pokud je to účelné a vhodné. Možnost jejího uplatnění je však spíše výjimkou, která musí být upravena zákonem.⁴³ Jedná se například o institut odložení věci, který je zakotven v § 76 ZOPŘ (viz. kapitola 4.2.2). Dalším příkladem lze uvést institut pořádkové pokuty (viz. kapitola 2.1.3).

⁴⁰ § 38 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník.

⁴¹ § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁴² MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 18.

⁴³ Nález ÚS ze dne 8.2.2011, sp.zn. III. ÚS 449/06.

Zásada oficiality poté znamená, že správní orgán zahajuje řízení o přestupku z moci úřední, určuje jeho předmět a provádí procesní úkony z úřední moci (*ex officio*), z vlastní iniciativy.⁴⁴ Zásada určuje, že jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, má správní orgán nejen právo, ale i povinnost toto řízení zahájit, bez ohledu na to, jak tuto skutečnost zjistí.⁴⁵ Správní orgán je tak povinen provést řízení i bez ohledu na případný nesouhlas jeho účastníků. Výjimku z tohoto pravidla upravuje ustanovení § 79 odst. 1 ZOPŘ, dle kterého platí, že řízení o přestupku, o kterém tak stanoví zákon, lze zahájit a v řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. V případě, kdy je takových osob více, postačí k zahájení řízení souhlas pouze jedné z nich a případné neudělení souhlasu ostatních osob není relevantní.⁴⁶

1.5.2.3 Zásada *ne bis in idem*

Princip *ne bis in idem* lze z latiny přeložit jako „*ne dvakrát v téže věci*.“ Zásada *ne bis in idem* vychází z předpokladu, že za jeden skutek může být pachatel potrestán pouze jednou a je tak jedním z aspektů, který zabezpečuje v právním státě právní jistotu a též autoritu orgánu, který rozhoduje.

Zásada je zahrnuta mezi ústavní principy trestání, jelikož uložením trestu za spáchání trestního deliktu je (mnohdy výrazně) zasaženo do jeho základních práv.⁴⁷ Zásada je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 40 odst. 5 LZPS: „*Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevyklučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.*“⁴⁸

Jelikož zásada svou povahou spadá do oblasti lidských práv, je zakotvena také na úrovni práva mezinárodního v čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „*Trestní stíhání nelze zahájit proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl obžalovaný uznán vinným nebo jímž byl obžaloby zproštěn.*“⁴⁹ A rovněž v čl. 4

⁴⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 70.

⁴⁵ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 606.

⁴⁶ Tamtéž. s. 619.

⁴⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 70.

⁴⁸ Čl. 40 odst. 5 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

⁴⁹ Čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Protokolu č. 7 k EÚLP, který uvádí: „*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“⁵⁰

Rozsah zásady *ne bis in idem* je velice široký, podrobnější výklad bude rozebrán v následujících kapitolách mé diplomové práce.

1.5.2.4 Zásada presumpce nevinny

Zásada presumpce nevinny navazuje na zásadu řádného zákonného procesu (viz. výše). Presumpce nevinny je ústavní zásadou a také součástí práva na spravedlivý proces. Proto je třeba ji respektovat při uplatňování odpovědnosti za správní delikty i tehdy, pokud chybí její výslovná právní úprava.⁵¹ Zásada představuje stěžejní princip uplatňovaný v rovině trestání soudního i správního a její podstatou je požadavek pokládat osobu za nevinnou až do doby plného a nepochybného vyslovení viny v pravomocném odsuzujícím rozhodnutí.

Zakotvení nalezneme ve článku 40 odst. 2 LZPS: „*Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem nebyla jeho vina vyslovena.*“⁵²

1.5.2.5 Zásada zákazu reformace in peius

Zásada zákazu *reformace in peius* v překladu znamená zákaz změny k horšímu. Podstatou zásady je, aby se účastník řízení nevzdal možnosti podat odvolání, nebo jiný opravný prostředek z důvodu obavy pro něj nepříznivějšího rozhodnutí vydané odvolacím správním orgánem.⁵³ Zásada je zakotvena v ustanovení § 98 odst. 2 ZOPŘ: „*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,*“⁵⁴ a také v ustanovení § 90 odst.3 ZOPŘ: „*Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo*

⁵⁰ Čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP.

⁵¹ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 19.

⁵² Čl. 40 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

⁵³ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Právní praxe. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 29.

⁵⁴ § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku.“⁵⁵

1.6 Trestní povaha správních deliktů

Jak již bylo vysvětleno v předchozí kapitole, správnímu trestání chybí výslovné zakotvení v Ústavním pořádku České republiky. V následující kapitole bych rád vysvětlil pojem „trestní obvinění“ ve vztahu ke správním deliktům pohledem judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve světle článku 6 odst. 1 EÚLP, který garantuje právo na spravedlivý proces. Článek 6 odst. 1 EÚLP je základním mezinárodním východiskem na úseku projednávání přestupků, respektive všech správních deliktů,⁵⁶ a proto by neměl být v mé diplomové práci opomenut. Prostřednictvím výkladu pojmu „trestní“ se chceme dozvědět, zda je čl. 6 odst. 1 EÚLP na daný příklad aplikovatelný z věcného hlediska. Výkladem pojmu „obvinění“ poté, od jakého okamžiku je možné tento článek aplikovat. Je proto zjevné, že zabývat se výkladem pojmu „obvinění“ má význam pouze za předpokladu, kdy jsme na otázku, zda jde v daném případě o „trestní“ obvinění, odpověděli pozitivně.⁵⁷ Pojem „trestní obvinění“ je tak nutné (podobně jako občanská práva nebo závazky, které jsou rovněž obsaženy v Úmluvě) vykládat tzv. autonomním způsobem⁵⁸ a nelze spoléhat pouze na význam, který mu stanovují jednotlivé právní řády států, které Úmluvu ratifikovali.

V druhé podkapitole také přiblížím pojem „trestní obvinění“ v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který se jím ve svých rozhodnutích zabýval.

1.6.1 Pojem „trestní obvinění“ dle Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva se nejčastěji zabývá otázkou porušení práva na spravedlivý proces garantovaného v článku 6 odst. 1 EÚLP, který stanovuje:

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o

⁵⁵ § 90 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁵⁶ FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. s. 42.

⁵⁷ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 574.

⁵⁸ Tamtéž. s. 575.

oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

2. *Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.*
3. *Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:*
 - a) *být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;*
 - b) *mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;*
 - c) *obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;*
 - d) *vyslychat nebo dát vyslychat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;*
 - e) *mít bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.⁵⁹*

Článek 6 Úmluvy formuluje z největší části požadavky na spravedlivý proces, jinými slovy kvalitu takového procesu, společně s požadavky na kvalitu orgánu rozhodujícího ve věci. Tímto požadavkem rozumíme nezávislost a nestrannost v rámci rozhodování o deliktech, které lze podřadit pod pojem onoho „trestního obvinění“.

Smyslem článku 6 odst. 1 EÚLP je chránit domnělého pachatele po celou dobu řízení. Je proto na místě připomenout, že z časového hlediska je aplikace článku nutná již od okamžiku, kdy je proti určité osobě vzneseno obvinění z trestního deliktu, a je nutné jej aplikovat až do okamžiku, kdy je o tomto obvinění

⁵⁹ Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

pravomocně rozhodnuto, tzn. do právní moci rozhodnutí o opravném prostředku nebo do pravomocného uložení sankce či jiné povinnosti, případně její exekuce.⁶⁰

Článek 6 odst. 1 EÚLP má význam v garanci práva na spravedlivého proces z jakéhokoliv (trestního) deliktu, problematika tedy spočívá v odlišném výkladu onoho pojmu „trestní delikt“ v různých právních řádech členských států. Pojem „řízení o trestním deliktu“ bylo v této souvislosti v judikatuře ESLP mnohokrát definováno jako:

„Projednávání a rozhodování o jakémkoliv deliktu, tj. o protiprávním jednání, v Úmluvě a judikatuře Soudu se hovoří o pojmu „criminal offence“, který buď naplňuje znaky trestného činu, nebo deliktu administrativní povahy, a to jak fyzických, tak i právnických osob.“⁶¹

Dle M. Škurka by tak bylo nespravedlivé a diskriminační, pokud by uplatňování záruk spravedlivého řízení stanovených článkem 6 odst. 1 EÚLP záviselo jen na nepřesné definici tohoto pojmu. Jelikož EÚLP bližší definici neposkytuje, bylo v tomto smyslu nutné vymezit, jaká řízení budou spadat pod pojem „trestní obvinění“ dle článku 6 odst. 1 EÚLP a která nikoli.

Odpověď vyjádřil ESLP ve svém přelomovém rozsudku *Engel a ostatní proti Nizozemsku*.⁶² V projednávané věci šlo o otázku, zda je možné aplikovat článek 6 odst. 1 EÚLP také na řízení o deliktech, které vnitrostátní právo neoznačuje jako trestné činy, nýbrž jako disciplinární správní delikty. ESLP k tomuto posouzení stanovil tzv. Engelova kritéria, pomocí kterých lze obecně zodpovědět otázku, zda bude dané řízení spadat do režimu článku 6 odst. 1 EÚLP.

1.6.1.1 Engelova kritéria

Dle rozsudku *Engel a ostatní proti Nizozemsku* byla stanovena následující tři kritéria:

- 1) Kvalifikace deliktu v právním řádu členského státu
- 2) Povaha (závažnost) deliktu
- 3) Závažnost, druh a výměra sankce

⁶⁰ ŠKUREK, Martin. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Teoretik. Praha: Leges, 2015. s. 61.

⁶¹ Tamtéž. s. 55.

⁶² Rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1976, stížnost č. 5100/71. Věc Engel a ostatní proti Nizozemsku.

Prvním kritériem je posouzení, zda je daný delikt v rámci vnitrostátního práva kvalifikován jako trestný, tedy zda spadá do oblasti práva trestního, případně správního práva trestního.⁶³ Jestliže jej vnitrostátní právo za trestný označuje, dobrovolně na sebe vztahuje povinnost poskytnutí záruky práva na spravedlivý proces, ESLP bude tuto volbu v zásadě respektovat⁶⁴ a v dané situaci se tak uplatní čl. 6 odst. 1 EÚLP. V případě, že daný delikt není ve vnitrostátním právu za trestný výslovně označen, byly stanoveny další dvě kritéria.

Mezi druhým a třetím kritériem panuje vztah alternativní, k uplatnění článku 6 odst. 1 EÚLP tedy postačí naplnění pouze jednoho z nich. V současné době aplikuje ESLP tato kritéria v podstatě tak, že ukazuje-li druhé kritérium na trestní povahu deliktu, potom třetí kritérium nemá žádnou relevanci. Naopak, pokud se delikty co do své povahy nejeví jako trestní, může závažnost uložitelné sankce ve výsledku převážit hodnocení ve prospěch trestní povahy deliktu a tím také aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP.⁶⁵

Druhým kritériem je povaha onoho deliktu. Pojmu „povaha“ rozumíme z hlediska chráněného zájmu, proti kterému tento delikt směřuje (obecný či partikulární), adresáta normy (potenciálně všichni občané či pouze určitá skupina osob se zvláštním statutem) a účelu ukládané sankce (odstrašující a represivní či pouze reparační).⁶⁶ Pod kritériem povahy deliktu se tak ve skutečnosti skrývají kritéria další dvě, která je třeba posuzovat samostatně.

Nejprve půjde o otázku posouzení, zda je daná právní norma určena všem pachatelům (obecná), nebo je adresována pouze skupině osob se zvláštním postavením. V takovém případě nejčastěji půjde o správní disciplinární delikty, u kterých lze tvrdit existenci mnohem vyšší míry pravděpodobnosti, že nebudou spadat pod působnost ustanovení čl. 6 odst. 1 EÚLP.⁶⁷ Této problematice se budu podrobněji věnovat v závěrečné části mé diplomové práce.

Druhou otázkou je, zda je účel sankce, která je za daný delikt ukládána, (alespoň částečně) preventivně-represivní, nebo zda je (čistě) reparační povahy.

Sankcí preventivní rozumíme sankci ve smyslu odrazení pachatele od páchaní další trestné činnosti, tedy že sankce byla uložena jako trest, který měl za

⁶³ ŠKUREK, Martin. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Teoretik. Praha: Leges, 2015. s. 56.

⁶⁴ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 577.

⁶⁵ Tamtéž. s. 578.

⁶⁶ Rozsudek NS ze dne 08.10.2014, č.j. 8 Tdo 1233/2014.

⁶⁷ ŠKUREK, Martin. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Teoretik. Praha: Leges, 2015. s. 57.

cíl odradit pachatele od páchaní takových činů v budoucnu, nikoliv sankci, která měla za cíl v takové činnosti bezprostředně zamezit. Pokud je sankce shledána jako reparační, lze uzavřít, že vylučuje působnost čl. 6 odst. 1 EÚLP bez dalšího. Pokud by tomu tak nebylo, mohli bychom za „trestní“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP označit také například občanskoprávní řízení o náhradě škody.⁶⁸

Třetím kritériem rozumíme posouzení závažnosti, místa a způsobu výkonu sankce, a to nikoliv sankce skutečně uložené, nýbrž sankce, kterou bylo v daném případě za konkrétní delikt možné uložit. Výše sankce, která byla skutečně uložena, sice může mít určitou míru relevance, nikdy však nemůže snížit závažnost sankce, jejíž uložení v daném případě hrozilo. V judikatuře ESLP panuje názor, že (pouze) malá závažnost sankce nemůže být činitelem, kvůli kterému by se na delikt jinak svou povahou trestní mohl neaplikovat čl. 6 odst. 1 EÚLP.⁶⁹

Takto lze tedy shrnout, že podle Engelových kritérií, které určují „trestní obvinění“ v rámci článku 6 Úmluvy, lze jakékoli obvinění z jakéhokoli deliktu považovat za trestní, pokud je postih definován vnitrostátními zákony jako opatření orgánu veřejné moci a tato reakce zahrnuje jak preventivní, tak represivní opatření, která zasahují do práv a svobod dotčené osoby.⁷⁰

1.6.2 Pojem „trestní obvinění“ dle judikatury Nejvyššího správního soudu

Problematikou výkladu pojmu „trestní obvinění“ se zabýval také Nejvyšší správní soud. Stěžejní stanovisko zaujal v rozsudku 4 As 10/2006 ze dne 18.04.2007. V projednávané věci šlo o řízení o spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) tehdy účinného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Žalobkyně byla shledána vinnou a byla jí uložena pokuta ve výši 500 Kč, proti čemuž se bránila podáním odvolání. Zde uvedla, že žádnou ze zákona vyplývající povinnost neporušila a namítala, že správní orgán nepostupoval správně, když neprovedl řádný výslech svědka. Nesprávnost spatřovala ve znemožnění její účasti na této svědecké výpovědi a konstatovala, že pro neúplnost dokazování a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí mělo být rozhodnutí správního orgánu zrušeno.

⁶⁸ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 578.

⁶⁹ Tamtéž. s. 578.

⁷⁰ ŠKUREK, Martin. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Teoretik. Praha: Leges, 2015. s. 57.

Krajský soud jí dal za pravdu a uvedl, že správní orgán I. stupně učinil výslech svědka nezákonným způsobem a dále uvedl, že ani po provedeném výslechu svědka nebyla žalobkyně s tímto důkazem dodatečně seznámena a nebyla jí dána možnost se k výpovědi svědka vyjádřit, popřípadě navrhnout další důkazy, čímž byla porušena její procesní práva. Krajský soud dospěl k závěru, že tato vada řízení měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost, kde namítal, že z jeho pohledu k pochybení správního orgánu nedošlo a procesní práva žalobkyně porušena nebyla. Namítal, že výslech svědka byl proveden zcela v souladu s právními předpisy a že žalobkyni byla dána dostatečná možnost se k výpovědi tohoto svědka vyjádřit.

Nejvyšší správní soud poukázal na ustanovení § 33 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu (dále jen TRŘ), podle kterého má obviněný právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu, a uvedl, že v nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu a dále konstatoval, že není důvod pro to, aby se výslech svědka v rámci řízení správního prováděl jiným způsobem, než v řízení občanském nebo trestním. Uvedl, že se zřetelem k zásadám uvedeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, které vyjadřují principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak jako o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech a uzavřel, že:

„Přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin, správní delikt, nebo přestupek. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva v článku 6 odst. 1 o „jakémkoliv trestním obvinění“, je třeba záruky v této souvislosti poskytnuté tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně, jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním, tak i v řízení o přestupcích.“⁷¹

⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 18.04.2007, č.j. 4 As 10/2006.

Dalším případem, kdy se Nejvyšší správní soud zabýval problematikou výkladu pojmu trestního obvinění ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy, byl rozsudek 4 As 2/2005-62 ze dne 20. 1. 2006.⁷² Jednání, jehož se stěžovatel dopustil, bylo kvalifikováno jako dva přestupky dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Konkrétně šlo o přestupky 1) dle § 22 odst. 1 písm. f) proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu tak, že porušil zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), v ustanoveních § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. f) a 2) dle § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o přestupcích (na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi). V dané věci byla žalobci uložena povinnost zaplatit pokutu ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti v délce 14 měsíců.

Žalovaný se bránil podáním žaloby proti rozhodnutí ke krajskému soudu, který shledal skutkový děj naplňující skutkovou podstatu přestupku jako dostatečně prokázanou a žalobu zamítl. Žalobce se tak dále bránil podáním kasační stížnosti, ve které namítal pochybení správních orgánů obou stupňů, když odmítly provést výslech jím navržených svědků. Žalobce od počátku tvrdil, že se skutku, pro který byl potrestán, nedopustil a pro svoje tvrzení navrhoval důkazy. Žalovaný se důkazy navrženými stěžovatelem (zejména výslechy svědků) vůbec nezabýval a ve svém rozhodnutí o odvolání je zcela pomínil. Žalobce proto shledal takový postup v rozporu se čl. 6 odst. 3 písm. d) EÚLP ve znění Protokolu č. 11., který říká, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě a namítal, že nemůže být tohoto práva zbaven.

V posuzované věci tak musel Nejvyšší správní soud posoudit, zda se v tomto případě jednalo o trestní obvinění dle čl. 6 Úmluvy. K dané věci nejprve uvedl, že pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání má autonomní význam, který není pevně spjatý s významem, který těmto pojmům přisuzuje právní řád jednotlivých států, které k Úmluvě přistoupily.

Dále konstatoval, že z tohoto pohledu není významné, zda skutek, o němž se vede řízení a za který hrozí trest, je právními předpisy nazýván trestným činem či přestupkem a uvedl, že v případě, pokud by státy Úmluvy mohly označením protiprávního činu za správní místo trestného vyloučit aplikovatelnost ustanovení

⁷² Rozsudek NSS ze dne 20.01.2006, č.j. 4 As 2/2005-62.

článku 6 Úmluvy, mohl by takový postup vézt k důsledkům neslučitelným s jejím předmětem a účelem.

NSS k posouzení trestní povahy deliktu užil Engelova kritéria, která byla formulována rozsudkem ve věci *Engel a další proti Nizozemí*. Soud shrnul, že rozhodujícím faktorem pro označení věci za „trestní“ ve smyslu Úmluvy je povaha ustanovení, které tento čin definuje, dále jeho charakter a také závažnost sankce, kterou lze v daném případě uložit. Podstatnou roli dle soudu hrálo také to, jaká je podstata porušení zákonem chráněného zájmu, dále zda jsou adresáty dané právní normy všichni, nebo pouze některé speciální subjekty. V neposlední řadě bylo také potřeba zvážit, zda má hrozící sankce represivní účel a je způsobilá citelně zasáhnout sféru pachatele deliktu.

Soud tak vzal do úvahy, že zákon o přestupcích byl adresován všem občanům a že v daném případě lze uložené sankce (pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti v délce 14 měsíců) nepochybně označit jako represivní, odstrašovací a také představující podstatný zásah do sféry stěžovatele. NSS tak shledal, že šlo o věc trestní povahy a obviněné osobě tak za výše uvedené přestupky musí být zaručena práva, která jsou garantována čl. 6 odst. 3 EÚLP.

Soud z výše uvedených důvodů uzavřel, že správní orgány porušily stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, když odmítly vyslechnout navrhované svědky. Tím došlo k omezení stěžovatelova práva na obhajobu tím, že správní orgány vyloučily provedení důkazů svědčících v jeho prospěch. NSS tak uložil zrušit napadená rozhodnutí a věc vrátil správnímu orgánu k novému projednání.

Pro úplnost lze uvést také jedno z rozhodnutí Vrchního soudu, které rovněž uzavírá, že: „*Pojem trestní obvinění (podle Úmluvy) zahrnuje z pohledu českého práva jak trestné činy, tak správní delikty.*“⁷³

Z výše uvedeného tak plyne, že vzhledem k extenzivnímu výkladu pojmu „trestního obvinění“ lze při splnění Engelových kritérií aplikovat zásady spravedlivého procesu ve smyslu článku 6 Úmluvy i na téměř každé řízení o správním deliktu. Z toho důvodu můžeme brát v potaz dopad zásady *ne bis in idem* i na správní trestání.

⁷³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 10. 2000, č.j. 6 A 86/2000-17.

2 Správní delikty a jejich základní znaky

Správní delikt je jedním z druhů právních deliktů a nauka správního práva jej používá jako souborný pojem zahrnující jednotlivé druhy správních deliktů.⁷⁴ Legální definice pojmu správního deliktu v českém právní řádu chybí, proto můžeme vycházet pouze z definice teoretické, kterou uvádí např. H. Prášková:

„Jednání fyzické nebo právnické osoby, které porušuje povinnosti stanovené zákonem nebo uložené na jeho základě, tím zasahuje či ohrožuje právem chráněné statky, má znaky stanovené zákonem, zákon s tímto protiprávním jednáním spojuje hrozbu správním trestem, tento správní trest ukládá v provedeném řízení správní orgán“⁷⁵

Jednání jako takové lze definovat jako projev vůle ve vnějším světě. Za jednání se považuje jak konání (komisivní jednání), tak opomenutí (omisivní jednání). Rozsah povinnosti jednat může být stanoven přímo zákonem, jiným právním předpisem, správním aktem, či např. veřejnoprávní smlouvou. Opomenutí lze definovat jako jednání, ke kterému byla osoba podle okolností a svých poměrů povinna.⁷⁶

Stěžejním znakem správních deliktů je protiprávnost. Protiprávnost je znakem formálním, který spatřujeme především v tom, že jde o jednání, které je v rozporu s právem, tedy že byla porušena povinnost, která je stanovena v zákoně, nebo byla na základě zákona uložena. Pokud není znak protiprávnosti naplněn, nelze hovořit o správním deliktu. Pojem protiprávnosti blíže rozeberu v následující kapitole.

Dalším znakem správních deliktů je společenská škodlivost. Ta udává schopnost (způsobilost) vyvolat poruchu nebo ohrožení zákonem chráněných zájmů.⁷⁷ V případě správních deliktů se jedná o porušení nebo ohrožení řádného výkonu veřejné správy. Škodlivost představuje materiální znak správního deliktu, což znamená, že v případě jeho nenaplnění vylučuje odpovědnost za jeho spáchání.

Dalším znakem správního deliktu je jeho trestnost. Trestností v zásadě rozumíme, že zákon s deliktem spojuje hrozbu sankce vůči pachateli. Spácháním

⁷⁴ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 298.

⁷⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 185.

⁷⁶ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 298.

⁷⁷ FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. s. 28.

správního deliktu vzniká správněprávní odpovědnost, která zakládá vztah mezi pachatelem a subjektem veřejné moci, v našem případě tedy správním orgánem. Obsahem tohoto vztahu je poté povinnost subjektu veřejné moci uložit sankci a povinnost pachatele se takové sankci podrobit. Tresty bývají nejčastěji majetkové povahy, nebo mohou spočívat v zákazu výkonu určité činnosti. Ve spojení s požadavkem principu *nulla poena sine lege* lze uložit pouze takový trest, který je taxativně stanoven zákonem. Pro správní trestání je typické stanovení tzv. sankčního rozpětí pomocí horní hranice (např. u pokuty). Stanovení druhu a výměry trestu je poté věcí správního uvážení, jehož hlediska jsou upravena v § 37 ZOPŘ, obecná poté nalezneme také v ustanovení § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SR): „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“⁷⁸

Dalším obecným znakem správních deliktů jsou obecné požadavky na subjekt (pachatele) deliktu. Odpovědná osoba neboli pachatel deliktu je osoba, která svým jednáním naplnila všechny jeho znaky. Dle pozitivní právní úpravy může být pachatelem správního deliktu osoba fyzická, osoba podnikající fyzická nebo osoba právnická. U fyzických osob je pojmovým znakem zavinění a odpovědnost je vázána na věk, přičetnost a u mladistvých též na rozumovou a mravní vyspělost. U podnikajících fyzických osob a právnických osob je situace odlišná zejména s ohledem na objektivní odpovědnost. V jejich případě se proto zavinění nezkoumá a platí, že potřebné podmínky odpovědnosti splňují již od okamžiku svého vzniku, tedy od okamžiku zapsání v příslušném rejstříku.⁷⁹ U objektivní odpovědnosti je však možnost zproštění odpovědnosti díky tzv. liberačnímu důvodu, který je obecně definován jako vynaložení veškerého úsilí, které lze obecně požadovat, aby nedošlo k porušení právní povinnosti.⁸⁰ Některé správní delikty požadují zvláštní postavení nebo vlastnost pachatele. V takovém případě hovoříme o tzv. speciálním nebo konkrétním subjektu. Obecný subjekt bývá v zákoně vymezen slovy: „*přestupku se dopustí ten, kdo*“, naopak subjekt

⁷⁸ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁷⁹ FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. s. 30.

⁸⁰ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 36.

speciální může být vymezen například jako stavebník, řidič motorového vozidla, podnikatel či zaměstnanec.

Dalším znakem správních deliktů je zákonné vyjádření skutkové podstaty. Zákonné proto, že každá z nich musí být stanovena v zákoně tak, aby byl naplněn požadavek *zásady nullum crimen sine lege*. Skutková podstata správního deliktu je souhrnem typických znaků správního deliktu, které na jedné straně vyjadřují typovou společenskou škodlivost a na straně druhé odlišuje jednotlivé druhy správních deliktů od sebe navzájem.⁸¹

Posledním obecným znakem správního deliktu je potřeba zákonného zmocnění k jejich projednání. Obecně tedy projednávání správních deliktů přísluší veřejné správě, v jejímž rámci mohou být příslušnými orgány správní úřady, orgány územní samosprávy anebo úřední osoby (např. strážník policie).

2.1 Druhy správních deliktů

Správní delikty jakožto různorodá protiprávní jednání vykazují rozdílné znaky, podle kterých je lze dále členit do několika kategorií. Dle současné právní nauky se od sebe správní delikty odlišují a dělí:

- a) podle subjektu správního deliktu na delikty fyzických osob a delikty právnických osob (zvláštní skupinu poté představují fyzické podnikající osoby),
- b) podle postavení subjektu na delikty, kterých se může dopustit „kdokoli“, tzv. všeobecně vymezený subjekt, a delikty, kterých se může dopustit pouze osoba se zvláštní vlastností nebo postavením, tzv. speciální či konkrétní subjekt (např. člen profesní komory, zákonný zástupce),
- c) podle znaků zavinění na delikty se subjektivní a objektivní odpovědností
- d) podle charakteru porušených povinností na delikty, při kterých je porušena hmotněprávní nebo procesní povinnost,
- e) podle účelu a zaměření sankce na delikty, kdy je hlavním účelem pachatele potrestat či ho nutit ke splnění primární povinnosti.⁸²

⁸¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 188.

⁸² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 259.

Systém správních deliktů není dle současné právní nauky naprosto přehledný, jelikož je úprava roztržštěna do mnoha zákonů a je zde postrádán koncepční přístup. Problematickým je zejména to, že s výjimkou přestupků nejsou upraveny obecné základy odpovědnosti za správní delikty a pramenem úpravy jsou jednotlivé zvláštní zákony. Z uvedených důvodů je problematické správní delikty členit tak, aby členění vycházelo z určité teoretické koncepce a zároveň odráželo platnou právní úpravu.⁸³ Dle pozitivní úpravy členíme správní delikty do tří základní skupin:

1. Přestupky
2. Správní disciplinární delikty
3. Správní pořádkové delikty⁸⁴

V následujících kapitolách jednotlivé druhy správních deliktů podrobněji přiblížím.

2.1.1 Přestupky

Přestupek je základním druhem správního deliktu. Přestupek je definován jeho formálními a materiálními znaky, a dále pozitivně a negativně.⁸⁵ Jeho zákonnou definici nalezneme v § 5 ZOPŘ: „*Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“⁸⁶ Z uvedené definice můžeme vyčíst základní znaky přestupku, kterými jsou:

- protiprávnost
- společenská škodlivost
- výslovné označení činu za přestupek
- znaky stanovené v zákoně
- nejde-li o trestný čin

⁸³ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 302.

⁸⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 46.

⁸⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Teoretik. Praha: Leges, 2017. s. 96.

⁸⁶ § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Aby bylo určité protiprávní jednání přestupkem, bude potřebné naplnit jeho materiální a formální znaky.

Protiprávnost (jak již bylo nastíněno výše), představuje stěžejní, formální znak přestupku jako takového. Obecně lze protiprávnost definovat jako rozpor s (objektivním) právem, kdy je porušena povinnost, která je stanovena v zákoně, nebo je na jeho základě uložena. Taková povinnost může být konkretizována jak v předpisech nižší právní síly, tak například ve správním aktu, ve veřejnoprávní smlouvě, v opatření obecné povahy nebo předpisech Evropské unie. Protiprávnost je tak vyjádřením skutečnosti, že pachatel porušil povinnosti stanovené zákonem na ochranu hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem, a že protiprávní jednání je v rozporu se zájmy společnosti a je společensky škodlivé.⁸⁷ Protiprávnost představuje znak, který je všem deliktům společný, a jednotlivé druhy přestupků se jím od sebe (na rozdíl od formálních znaků skutkové podstaty) neodlišují.⁸⁸

Dalším znakem přestupku je společenská škodlivost. Společenská škodlivost je materiálním znakem, který představuje korektiv pro jeho formální stránku. Jinými slovy, formální porušení právních povinností, které by nebylo společensky škodlivé, není přestupkem.⁸⁹ Příkladem lze uvést rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde krajský soud rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl pachatel uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a byla mu uložena pokuta za to, že jel rychlostí 52km/h a tím překročil nejvyšší dovolenou rychlost na území obce (pouze) o 2km/h: *„Samotná skutečnost, že řidič vozidla v provozu na pozemní komunikaci sice překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou právním předpisem nebo dopravní značkou, nicméně rychlost jeho jízdy se hranicí nejvyšší dovolené rychlosti blížila, sama o sobě nepostačuje pro závěr o tom, že nebyla naplněna materiální stránka (§ 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 citovaného zákona. Měla by však vést správní orgán k tomu, aby na materiální stránku tohoto jednání zaměřil svou pozornost, neboť je třeba posoudit, zda zde nejsou další pro věc relevantní*

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 299.

⁸⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 132.

⁸⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 262.

okolnosti, které by teprve ve svém souhrnu takový závěr odůvodňovaly.“⁹⁰ Vztah mezi protiprávností a společenskou škodlivostí lze vyjádřit tak, že společenská škodlivost existuje nezávisle na právní úpravě a je důvodem proč zákon čin, který je společenský škodlivý, zakazuje a staví pod hrozbu trestu.⁹¹

Dalším formálním znakem přestupku je, že musí být za přestupek výslovně v zákoně označen. Nejčastější formulací je: „*Přestupku se dopustí, ten, kdo...*“ Požadavek na výslovné označení jednak reflektuje zásadu *nulla poena sine lege*, ale zároveň představuje důraz na právní jistotu adresátů, aby bylo zcela zřejmé, který delikt přestupkem je a který není.⁹²

V souvislosti s reformou přestupkového práva v roce 2017 došlo k tomu, že dříve užívaná skupina tzv. jiných správních deliktů (odlišných od přestupků) dle tehdejší právní úpravy, byla díky novelám jednotlivých zvláštních zákonů nově označena za přestupky. Pro obavy z toho, že by jiný správní delikt zakotvený v některém zvláštní zákoně zůstal opomenut a nebyl tak nově za přestupek výslovně označen, byla dle důvodové zprávy k přestupkovému zákonu zavedena právní fikce, podle které se: „*finguje právní skutečnost, která nenastala, tedy výslovné terminologické i věcné nahrazení pojmu správní delikt pojmem přestupek v jednotlivých zákonech.*“⁹³ Do současné právní úpravy přestupkového zákona tak bylo přijato přechodné ustanovení § 112, které uvádí, že: „*Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.*“⁹⁴

Dalším formálním znakem přestupku jsou znaky stanovené v zákoně. Tento požadavek říká, že znaky přestupku, a to znaky obecné, které jsou společné všem přestupkům, tak i znaky typové, tvořící skutkovou podstatu určitého druhu přestupku, musí být stanoveny v zákoně.⁹⁵ Skutkovou podstatou přestupku rozumíme zejména souhrn jeho typologických znaků, které na straně jedné vyjadřují typovou společenskou škodlivost a na straně druhé odlišují jednotlivé

⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008–45.

⁹¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 132.

⁹² Tamtéž. s. 137.

⁹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 224.

⁹⁴ § 112 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 263.

přestupky od sebe navzájem.⁹⁶ Znaký skutkové podstaty jsou poté subjekt, subjektivní stránka, objekt a objektivní stránka.

Posledním znakem přestupku je jeho negativní vymezení, tedy že se nejedná o trestný čin. Tento požadavek udává, že totéž jednání nemůže být současně přestupkem a trestným činem. V případě, že by došlo k naplnění znaků přestupku a trestného činu současně, o přestupek se jednat nebude, jelikož má vůči trestnému činu pouze subsidiární povahu. Trestní zákoník vychází z formálního pojetí trestného činu, což vyplývá z definice uvedené v prvním odstavci ustanovení § 13 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen TZ): „*Trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.*“⁹⁷ Formální pojetí trestného činu je vyváženo zásadou subsidiarity trestní represe vyjádřené v druhém odstavci ustanovení § 12 TZ: „*Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.*“⁹⁸ Za ono uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu rozumíme také uplatnění odpovědnosti za přestupek.⁹⁹

K problematice subsidiarity trestní represe se také vyjádřil Ústavní soud v jednom ze svých nálezů, kde uzavřel, že: „*Ačkoli v trestním právu bezpochyby platí zásada subsidiarity trestní represe, vyjádřená v ustanovení § 12 odst. 2 tr. zák., tato má relevanci pouze ve vztahu k případům, kdy je možné jednání pachatele nepostihovat trestněprávními nástroji. Ústavní soud zdůrazňuje, že princip subsidiarity trestní represe nelze chápat tak, že trestní odpovědnost je vyloučena vždy, pokud existuje paralelně nějaký jiný druh odpovědnosti za protiprávní jednání, např. odpovědnost občanskoprávní, pracovníprávní, přestupková nebo kázeňská. V úvahu tedy obecně přichází souběžné nastoupení trestní odpovědnosti spolu s dalším druhem odpovědnosti. Trestní odpovědnost je vyloučena jen tehdy, lze-li uplatněním jiného druhu odpovědnosti dosáhnout splnění všech funkcí vyvození odpovědnosti, tj. naplnění cíle reparačního a preventivního, a přitom funkce represivní není v daném případě nezbytná.*“¹⁰⁰

⁹⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 133.

⁹⁷ §13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁹⁸ §12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁹⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 264.

¹⁰⁰ Nález ÚS ze dne 28.07.2014, sp.zn. I. ÚS 1521/14.

2.1.2 Správní disciplinární delikty

Správní disciplinární delikty představují další druh správních deliktů. Jsou specifické tím, že jejich spáchání se může dopustit pouze fyzická osoba, která je v určitém právním vztahu vůči veřejnoprávní instituci. Těmito zvláštními vztahy mohou být vztah služební, zaměstnanecký nebo členský. Veřejnoprávní instituce může být státní – v takovém případě se jedná například o úřednický aparát, policii, či ozbrojené síly, nebo profesní – například Česká advokátní komora, Česká lékařská komora nebo Česká komora architektů. Disciplinárního správního deliktu se může dopustit také osoba ve výkonu trestu odnětí svobody, vazby, ochranné výchovy, ústavní výchovy nebo zabezpečovací detence a v neposlední řadě také student vysoké školy. Subjektem disciplinárního správního deliktu je subjekt speciální, tedy osoba, která vyžaduje určitou vlastnost nebo postavení – onen vztah k dané instituci. Objekt disciplinárních deliktů je od přestupků odlišný. Obecně lze uvést, že je jím disciplína (proto delikty disciplinární), jinými slovy je to kázeň, nebo určitý řád a pořádek v rámci dané instituce. V případě profesních komor můžeme hovořit také o profesní etice či odbornosti výkonu povolání.

Ke vztahu správních disciplinárních deliktů a přestupků nutno uvést, že pravomocné rozhodnutí o skutku jako o disciplinárním deliktu nebrání tomu, aby o věci bylo znovu jednáno a rozhodnuto v přestupkovém řízení.¹⁰¹ Správní orgán, který o přestupku rozhoduje, může dle přestupkového zákona věc odložit nebo řízení zastavit v případě, že již bylo o skutku pravomocně rozhodnuto jako o správním disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující.¹⁰² Na druhou stranu ale platí, že pokud již bylo v dané věci pravomocně rozhodnuto o přestupku, brání u osob ve služebním poměru tato skutečnost tomu, aby došlo k opětovnému projednání jako o disciplinárním správním deliktu.

Správní disciplinární delikty, jak již bylo nastíněno výše, můžeme dělit do několika skupin dle toho, k jaké instituci existuje služební, pracovní nebo členský vztah. V úvodu kapitoly jsem nastínil také další druhy, ale jelikož je to problematika poměrně rozsáhlá, vybral jsem pro svou diplomovou práci a podrobnější rozbor pouze následující tři, které považuji za stěžejní.

¹⁰¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 316.

¹⁰² § 76 odst. 1 písm. k), § 86 odst. 1 písm. l) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

2.1.2.1 Kárná provinění státních zaměstnanců

Kárná nebo též disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců je upravena zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen StSluž). Zaměstnanecký pracovní poměr vzniká jmenováním a od klasického zaměstnaneckého poměru se liší v několika ohledech. Státní zaměstnanci podléhají tzv. kárné odpovědnosti za kárná provinění. Kárné provinění je definováno v ustanovení § 87 StSluž jako zaviněné porušení služební kázně. Služební kázní rozumíme: „*řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů.*“¹⁰³ K odpovědnosti za kárné provinění státního zaměstnance je nutné zavinění. Za kárné provinění lze státnímu zaměstnanci uložit tzv. kárné opatření, kterým dle taxativního výčtu v ustanovení § 87 odst. 2 StSluž může být písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, a propuštění ze služebního poměru. Obecně platí, že za jedno kárné provinění lze uložit pouze jedno kárné opatření.

Kárná provinění státních zaměstnanců se projednávají v rámci tzv. kárného řízení. K vedení kárného řízení je dle zákona o státní službě příslušná kárná komise, která dle § 94 odst. 1 StSluž zahajuje řízení z moci úřední, a to na základě podnětu k tomu oprávněného služebního orgánu.

2.1.2.2 Disciplinární delikty členů profesních komor

Správní disciplinární delikty členů profesních komor představují další skupinu disciplinárních správních deliktů. Profesní komory jsou samosprávné veřejnoprávní korporace, kterým zákon přiznává také pravomoc projednávat správní disciplinární delikty jejich členů. Ve světle § 1 odst. 1 SŘ jsou profesní komory správními orgány, jejichž rozhodnutí vůči svým členům jsou dle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS) přezkoumatelná ve správním soudnictví.

Profesní komory spojují členství s určitou vlastností osob, ve většině případů se jedná o výkon určitého povolání. Jsou založeny na principu tzv. nuceného členství, což znamená, že se bez členství v takové korporaci nemohou

¹⁰³ FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. s. 247.

věnovat výkonu onoho povolání.¹⁰⁴ Jak již bylo zmíněno výše, profesními komorami jsou například: Česká advokátní komora, Česká lékařská komora nebo Česká komora architektů. Členové těchto komor podléhají disciplinární odpovědnosti za delikty, ke kterým dochází při porušení povinností stanovených pro výkon dané profese nebo v porušení profesní etiky.¹⁰⁵ Jednotlivé zákony (*Zákon č. 85/1996 Sb., zákon o advokacii, Zákon č. 220/1991 Sb., zákon České národní rady o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře a Zákon č. 360/1992 Sb., zákon České národní rady o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon)*) upravují podmínky a úpravu disciplinárního řízení a výkonu kárné pravomoci v určité komoře. Nejzávažnějším trestem, který lze v rámci disciplinárního správního řízení uložit, je vyloučení (vyškrtnutí) z příslušného komory.

2.1.2.3 Kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů

Bezpečnostním sborem se dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen SIPoBez) rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. Bezpečnostní sbory zastupují důležitou roli v oblasti bezpečnosti České republiky a jejích občanů.

Disciplinárním deliktem příslušníků bezpečnostních sborů je kázeňský přestupek, kterým dle § 50 odst. 1 SIPoBez rozumí: „*zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.*“¹⁰⁶

Kázeňské přestupky jsou projednávány v rámci řízení o kázeňském přestupku. Příslušný služební funkcionář je dle zákona oprávněn také k projednání protiprávního jednání, které naplňuje znaky přestupku. V takovém případě

¹⁰⁴ FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. s. 251.

¹⁰⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 319.

¹⁰⁶ § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

postupuje podle přestupkového zákona a takové řízení nahrazuje přestupkové řízení, které by jinak vedl příslušný správní orgán.¹⁰⁷

Správním trestem za spáchání kázeňského přestupku dle ustanovení § 51 odst. 1 SIPoBez může být a) písemné napomenutí, b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, c) odnětí služební medaile, d) odnětí služební hodnosti, e) pokuta, f) propadnutí věci, nebo g) zákaz činnosti. Dle druhého odstavce uvedeného paragrafu lze pokutu, propadnutí věci a zákaz činnosti uložit pouze za jednání, které má znaky přestupku.

2.1.3 Správní pořádkové delikty

Správní pořádkové delikty lze definovat jako protiprávní jednání, kdy odpovědný subjekt (zpravidla účastník řízení) nesplnil procesní povinnost stanovenou právním předpisem a správní úřad ho uložením správního trestu nutí k jejímu splnění.¹⁰⁸ Sankcí za správní pořádkové delikty je zpravidla tzv. pořádková pokuta, která má povahu zajišťovacího opatření. Účelem pořádkové pokuty není primárně pachatele potrestat, ale spíše jej donutit ke splnění oné procesní povinnosti. Proto správní pořádkové delikty řadíme mezi delikty procesněprávní povahy. Jinými slovy, správní orgán ukládá správní trest z důvodu porušení právní povinnosti, pořádkovou pokutu proto, aby odpovědná osoba porušenou povinnost splnila.¹⁰⁹

Odlišná povaha sankce za správní pořádkový delikt vede k závěru, že jejich ukládání není správním trestáním v pravém slova smyslu.¹¹⁰ Při ukládání pořádkových sankcí se uplatňuje princip oportunity (nikoliv legality), kdy jejich uložení je právem správního orgánu, nikoliv jeho povinností. Z toho vyplývá, že se zde neuplatňuje princip *ne bis in idem* a správní orgán tak může postihnout stejné protiprávní jednání i opakovaně (až do splnění oné povinnosti).¹¹¹ K uvedenému se vyjádřil také Ústavní soud, když uzavřel, že opakované ukládání pořádkové pokuty

¹⁰⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 318.

¹⁰⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 223.

¹⁰⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 151.

¹¹⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 325.

¹¹¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 151-152.

není v rozporu se zákazem opakovaného odsouzení.¹¹² Možnost opakovaného uložení pořádkové pokuty je také výslovně stanovena v zákoně, konkrétně ve třetím odstavci § 62 SŘ. Právní úprava pořádkových pokut v § 62 SŘ uvádí, že: „*Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že a) se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo c) neuposlechne pokynu úřední osoby.*“¹¹³

Dle § 63 SŘ je správní pořádkovou sankcí též vykázání z místa úkonu, kdy je správní orgán oprávněn po předchozím upozornění vyloučit toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání.

Ústavní soud se několikrát zabýval otázkou, zda ukládání pořádkových pokut jakožto sankce za pořádkový delikt spadá pod pojem „trestní obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Vyslovil názor, že pořádková pokuta je sankcí za protiprávní jednání, která je stanovena zákonem a je současně zamýšlena jako preventivní a represivní opatření veřejné moci. Vzhledem k zajištění procesních záruk čl. 6 odst. 1 EÚLP (především vzhledem k soudní přezkoumatelnosti) vyslovil závěr, že pořádkové pokuty zpravidla jsou rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP.¹¹⁴ Ve sbírce nálezů Ústavního soudu ale najdeme také takové, kde Ústavní soud při rozhodování o ústavních stížnostech proti konkrétním rozhodnutím o pořádkových pokutách vícekrát vyslovil, že se o sankci za trestní obvinění podle čl. 6 odst. 1 EÚLP nejedná.¹¹⁵ Dle judikatury ESLP není v zásadě vyloučeno, aby i rozhodnutí o udělení pořádkové pokuty bylo považováno za řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.¹¹⁶ Ani zde ale není judikatura jednotná, lze nalézt jak rozhodnutí, která pořádkové delikty a pořádkové pokuty řadí do skupiny trestních věcí dle čl. 6 odst. 1 EÚLP, tak rozhodnutí opačná.¹¹⁷

¹¹² Nález ÚS ze dne 23. 11. 1999, sp.zn. Pl. ÚS 28/98.

¹¹³ § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹¹⁴ Nález ÚS ze dne 01.08.2005, sp.zn. IV. ÚS 31/05.

¹¹⁵ Nález ÚS ze dne ze dne 31.05.2012, sp.zn. III. ÚS 1206/10, Nález ÚS ze dne 23.9.2015, sp.zn. IV. ÚS 910/15.

¹¹⁶ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 582.

¹¹⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 326.

3 Zásada ne bis in idem

Zásada *ne bis in idem*, doslovně překládána jako „*ne dvakrát v téže věci*“ znamená, že jedna osoba nemůže být opakovaně stíhána a potrestána za jeden stejný skutek. Zásada *ne bis in idem* je zárukou toho, že o téže věci bude jednáno a rozhodnuto jen jednou, jediným způsobem a zároveň zábranou tomu, aby se tatáž věc nestala předmětem řízení v jiném procesu.¹¹⁸

Zásada *ne bis in idem* obsahuje hmotněprávní a procesní aspekt. Hmotněprávním aspektem rozumíme zákaz dvojího potrestání a aspektem procesním poté zákaz dvojího stíhání.

Hmotněprávní aspekt souvisí s institutem materiální právní moci rozhodnutí, jejímž důsledkem je vznik překážky věci rozhodnuté (*rei iudicatae*) - osobě nelze uložit nový trest za čin, za který jí již byl jednou trest pravomocně uložen. Uplatněním zásady *ne bis in idem* je tak zajištěn požadavek právní jistoty účastníků řízení, který vyžaduje, aby od jistého okamžiku byl výsledek řízení (a tedy rozhodování o konkrétní věci) fixován a byl v zásadě nezměnitelný.¹¹⁹

Procesní aspekt spočívající v zákazu dvojího stíhání poté zajišťuje, aby osobu, se kterou bylo vedeno řízení, které pravomocně skončilo, nebylo možné za tento čin znovu stíhat. Procesní aspekt má význam zejména s ohledem na to, že některá řízení mohou skončit jinak než uložením trestu, např. užitím různých forem odklonů nebo upuštěním od potrestání.¹²⁰

Zásada *ne bis in idem* je nejen jednou z nejdůležitějších procesních zásad vůbec, ale také základním lidským právem, které je garantováno jak na ústavní, tak mezinárodní úrovni. V následujících podkapitolách se zaměřím na podrobnější výklad problematiky zakotvení této zásady v pramenech práva.

3.1 Zásada ne bis in idem a její zakotvení na ústavní úrovni

Jak již bylo zmíněno výše, zakotvení zásady *ne bis in idem* nalezneme v různých pramenech práva. V následující kapitole se zaměřím na úroveň ústavního pořádku České republiky, kde je zásada *ne bis in idem* zakotvena v článku 40 odst. 5 LZPS:

¹¹⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 54.

¹¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 30.09.2014, č.j. 2 As 24/2014–31.

¹²⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 56.

„Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.“¹²¹

Onu důležitost této zásady komentoval také Ústavní soud v jenom ze svých nálezů, kde uvedl: *„Zásada "ne bis in idem", vyjadřující zákaz někoho stíhat nebo potrestat dvakrát za stejnou věc, je neodmyslitelnou a nezpochybnitelnou součástí spravedlivého trestního procesu a jako taková byla v ústavní rovině výslovně vyjádřena v Listině.“¹²²*

Na místě je vhodné vyjasnit, že nepřesnou dikci „čin“ je třeba interpretovat tak, že neodpovídá pojmu hmotného trestního práva „trestní čin“, ale procesnímu pojmu „skutek“.¹²³ Jak již bylo vysvětleno v úvodní části mé diplomové práce, základní principy trestání dle ústavního pořádku České republiky se sice vztahují výslovně pouze na trestné činy, ale převážně vzhledem k obecným ústavním požadavkům na uplatňování veřejné moci, obecným principům demokratického právního státu, vlivem mezinárodních smluv - Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, EÚLP a Listiny základních práv EU a také judikatury jsou principy trestního práva hmotného a trestního řízení uznávány i v rámci správního trestání. K této problematice se vyjádřil Nejvyšší správní soud, který v jednom ze svých rozhodnutí tento názor doslovně potvrdil:

„Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že i pro oblast správního trestání platí zásada ne bis in idem, zde v rovině jejího procesního pojetí: „Nikdo nesmí být stíhán (potrestán) pro tentýž skutek (delikt) opakovaně, ledaže předchozí rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno.“¹²⁴

Uvedeným se ve své publikaci zabývala také H. Prášková, která uvádí, že je nutno princip zásady *ne bis in idem* respektovat při stíhání a potrestání skutku jako a) přestupku, b) disciplinárního deliktu a c) trestného činu, a to v zásadě ve všech možných kombinacích uvedených deliktů.¹²⁵ Ochrana před dvojitým stíháním za totožný čin se tak rozšiřuje i na jiné druhy právních procesů, tedy i na řízení přestupkové, a musí být zajištěna na následujících úrovních:

¹²¹ Čl. 40 odst. 5 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

¹²² Nález ÚS ze dne 9.07.2003, sp.zn. Pl. ÚS 6/03.

¹²³ PAVLÍČEK, Václav. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Zákony s poznámkami (Linde). Praha: Linde, 1999. s. 329.

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 04.03.2009, č.j. 6 As 44/2008–142.

¹²⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 71.

1. v rovině stíhání a potrestání za stejné typy trestného deliktu (za trestný čin / za přešupek)
2. v rovině stíhání a potrestání za různé typy správních deliktů (za přešupek a za veřejný disciplinární delikt, pokud naplňuje znaky „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP)
3. v rovině stíhání a potrestání za správní delikt a za trestný čin (nebo naopak).¹²⁶

3.2 Zásada *ne bis in idem* a její zakotvení na mezinárodní úrovni

Zásada *ne bis in idem* je rovněž zakotvena na úrovni práva mezinárodního a to hned na několika místech. Prvním dokumentem je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech přijatý 19. prosince 1966 v New Yorku, který v článku 14 odst. 7 uvádí:

*„Trestní stíhání nelze zahájit proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl obžalovaný uznán vinným nebo jímž byl obžaloby zproštěn.“*¹²⁷

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech neobsahuje žádné výjimky z principu zákazu opětovného trestního stíhání. Vzhledem k minulým nejasnostem v interpretaci tohoto článku výbor Spojených národů pro lidská práva vysvětlil: *„že se vztahuje pouze na rozhodnutí soudů jednoho a téhož státu a nezakotvuje mezinárodní platnost zásady *ne bis in idem*.“*¹²⁸

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech vstoupil pro Českou republiku (respektive pro Československou socialistickou republiku) v platnost v roce 1976. Je součástí platného právního řádu ČR jakožto mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy ČR ve znění ústavního zákona č. 395/1991 Sb.¹²⁹

Dalším mezinárodním dokumentem, který hraje v zakotvení zásady *ne bis in idem* stěžejní roli je Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a svobod. V samotné Úmluvě zásadu *ne bis in idem* nenajdeme, její úprava k ní byla připojena až dodatkovým protokolem č. 7 z roku 1984, který v článku 4 uvádí:

¹²⁶ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 18.

¹²⁷ Čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

¹²⁸ Rozhodnutí NS ze dne 22.07.2004, č.j. 11 Tdo 738/2003.

¹²⁹ SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde, 2007. s. 105.

- 1) „Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“
- 2) „Ustanovení prvního odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově zjištěné skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.“
- 3) „Od tohoto článku nelze odstoupit podle článku 15 Úmluvy.“¹³⁰

K ratifikaci Evropské úmluvy o ochraně lidských práv došlo 18. března roku 1992, kdy se tehdejší Československo stalo vůbec první smluví stranou ze států střední a východní Evropy. Úmluva byla publikována pod č. 209/1992 Sb., jakožto „Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.“

Je na místě zmínit, že ESLP na jedné straně připustil, že je zásada *ne bis in idem* součástí spravedlivého procesu, zároveň ale připomněl, že je zakotvena pouze ve čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP a povinnost jejího respektování není uložena v žádném jiném ustanovení. Proto lze uzavřít, že zásada *ne bis in idem* není součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 6 odst. 1 EÚLP.¹³¹

Aby mohl být princip *ne bis in idem* „aktivován“, je třeba splnit určité požadavky, které z Úmluvy vyplývají. Nejprve je nutné připomenout, že pojem „trestní obvinění“ má vzhledem k jeho autonomnímu výkladu ve světle EÚLP širší dopad než na řízení čistě trestní povahy a článek 6 odst. 1 EÚLP bude ve své trestní části aplikovatelný na klasické méně závažné delikty obecné povahy, které vnitrostátní právo zpravidla jen z důvodu jejich menší typové závažnosti nepovažuje za trestné činy, ale za přestupky, správní delikty apod.¹³²

Ze znění článku 4 Protokolu č. 7 vyplývá, že k aktivaci zásady *ne bis in idem* nedochází zahájením druhého řízení o stejném skutku. Lze tak vyvodit, že nevytváří překážku litispendence a o jednom skutku lze vést dvě řízení. Musí se však jednat o první „soubor“ řízení, který neskončil tzv. konečným rozhodnutím (viz dále). Porušení zásady *ne bis in idem* tak lze namítat až po pravomocném skončení obou řízení.

¹³⁰ Čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP.

¹³¹ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 1408.

¹³² Tamtéž. s. 582.

V neposlední řadě je zásada *ne bis in idem* zakotvena také na úrovni práva Evropské unie. Najdeme ji v článku 50 Listiny základních práv EU, který uvádí:

„Nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.“¹³³

Tento článek je jakýmsi unijním *ne bis in idem*, který vychází ze vzájemného respektu členských států EU ke spravedlnosti a přiměřenosti trestního stíhání a souzení v jiných členských státech EU. Tento aspekt je možné pozorovat například i u umožnění existence evropského zatýkacího rozkazu.¹³⁴

3.2.1 Problematika „totožnosti skutku“ a „totožnosti osoby“

Prvním předpokladem uplatnění zásady *ne bis in idem* je požadavek, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku, který byl předmětem původního řízení a který je předmětem řízení nového (prvek *idem*). Pojem „skutek“ není legálně definován. Ve světle správního trestání se jím rozumí určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či i více správních deliktů, nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu.¹³⁵ Podstata skutku tedy spočívá v jednání, jež je příčinnou následku, který je znakem přestupku. Skutkem tedy chápeme souhrn skutkových okolností – jednání, jeho následku a dále též místa a času spáchání činu.¹³⁶ Následek, tedy to, co pachatel způsobil, nebo chtěl způsobil, dělí pachatelova jednání na různé skutky a musí být významný z hlediska trestního práva – spojuje dílčí akty, útoky do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování na různé skutky.¹³⁷

Skutek je právní naukou rozdělován dvěma pohledy. První na skutek pohlíží ve smyslu skutku *de facto*, tedy ve smyslu skutkového děje bez ohledu na právní relevanci daných skutečností, tedy skutkový děj „tak jak se stal“, a druhý bere

¹³³ Čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie.

¹³⁴ MOLEK, Pavel. Právo na spravedlivý proces. Lidská práva. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 32.

¹³⁵ Rozsudek NSS ze dne 16.02.2005, č.j. 6 As/2003-44.

¹³⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 72.

¹³⁷ ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2012. s. 172.

v potaz skutek jakožto skutek *de iure*, ve smyslu souhrnu trestněprávních skutečností, odlišitelných od jiného skutku *de iure* téhož pachatele.¹³⁸

Pojem „totožnost skutku“ není definován v EÚLP ani v žádné jiné normě, a proto je potřeba zavítat do judikatury ESLP. V rozhodnutích ESLP panovala neshoda, zda totožnost vykládat ve smyslu totožnosti faktů – totožnosti skutku (*idem factum*) nebo totožnosti právní kvalifikace skutku (*idem crimen*).¹³⁹

ESLP se výkladem tohoto pojmu zabýval v několika rozhodnutích, kde zaujal odlišná stanoviska. Ve věci *Gradinger proti Rakousku*¹⁴⁰ je za rozlišovací kritérium ve smyslu totožnosti skutku považována „totožnost faktů“ (*idem factum*), nikoli jeho právní kvalifikace.¹⁴¹ Naopak ve věci *Oliveira proti Švýcarsku*¹⁴² považoval soud za rozhodnou po sobě následující právní kvalifikaci skutku a připustil, aby pro týž skutek byl pachatel potrestán dvěma různými tresty ve dvou po sobě jdoucích řízeních i přesto, že jsou dotčené trestné činy založeny na stejném skutkovém ději (*idem crimen*).¹⁴³ Dle třetího rozsudku ve věci *Franz Fischer proti Rakousku*¹⁴⁴ byla propojena kritéria z obou předchozích rozsudků a soud zde vzal v potaz nejen skutkové okolnosti, ale i právní kvalifikaci obou deliktů. Dle H. Práškové je zde kladen důraz na „podstatné prvky“ stíhaných trestných činů a oproti přístupu v případě *Oliveira proti Švýcarsku* upřednostňuje, že znaky skutkových podstat trestných činů naplněných stejným jednáním nemohou být pouze nominálně odlišné.¹⁴⁵

Stěžejním rozsudkem, který pro účely posouzení aplikovatelnosti čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP sjednocuje výklad pojmu „totožnost skutku“, se následně stal rozsudek ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03, kde velký senát konstatoval že: „Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě.“¹⁴⁶ Z tohoto závěru tak vyplývá, že judikatura ESLP v zásadě chápe trestný čin jako skutek *de facto*, jelikož nepřipouští přihlížet k odlišnostem v právní kvalifikaci

¹³⁸ Rozsudek NSS ze dne 11. 01. 2012, č.j. 1 As 125/2011–163.

¹³⁹ Nález ÚS ze dne 14.04.2016, sp.zn. II. ÚS 143/16.

¹⁴⁰ Rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1995, stížnost č. 15963/90. Věc *Gradinger proti Rakousku*.

¹⁴¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnícké učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 256.

¹⁴² Rozsudek ESLP ze dne 30. 7. 1998, stížnost č. 25711/94. Věc *Oliveira proti Švýcarsku*.

¹⁴³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnícké učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 256.

¹⁴⁴ Rozsudek ESLP ze dne 29. 5. 2001, stížnost č. 37950/97. Věc *Franz Fischer proti Rakousku*.

¹⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 66-67.

¹⁴⁶ Rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03. Věc *Zolotukhin proti Rusku*.

skutku a rozdílnosti chráněných právních zájmů.¹⁴⁷ V tomto směru pohled *de facto* uznávaný judikaturou ESLP naráží na odmítavé reakce ze strany správního soudnictví a celkové koncepce správního trestání.

Druhým předpokladem pro uplatnění zásady *ne bis in idem* je totožnost osoby stíhané nebo potrestané ve věci původní a ve věci nové. Článek 4 Protokolu č. 7 k EÚLP se tak týká pouze nového řízení vedeného proti téže osobě pro stejný trestný čin. Porušením tohoto ustanovení tudíž nebude, pokud za tentýž čin byly potrestány dvě různé osoby.¹⁴⁸ Tato otázka v zásadě nevyvolává významné spory, totožnost osoby je ale podstatná, jelikož skutek je identifikován právě s touto osobou pachatele.

3.2.2 Problematika „konečného rozsudku“

Třetím předpokladem pro uplatnění zásady *ne bis in idem* je existence tzv. konečného rozsudku (*final decision*). Konečným rozsudkem rozumíme takové rozhodnutí, které již nelze napadnout řádnými opravnými prostředky, nebo pokud již byly vyčerpány. Lze vycházet z definice uvedené v důvodové zprávě Evropské úmluvy o mezinárodní platnosti trestních rozsudků, jejíž komentář ke čl. 1 uvádí, že rozhodnutí je konečné, „*jestliže, podle tradiční definice, nabylo síly věci rozhodnutí. K tomu dochází v momentě, kdy je nezměnitelné, tedy jestliže nejsou k dispozici žádné běžné opravné prostředky nebo jestliže takové prostředky strany vyčerpaly nebo nechaly uplynout příslušné lhůty, aniž by tyto prostředky využily.*“¹⁴⁹

Výjimku představuje druhý odstavce čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP, kde je stanovena možnost využití jediného opravného prostředku, obnovy řízení. Obnovu řízení chápeme jako situaci, kdy dojde k otevření již jednou skončeného řízení v případě, kdy vyšly najevo nové skutečnosti nebo podstatná vada řízení. Podstatná vada řízení může poté představovat jakékoliv porušení procesních nebo i hmotněprávních vnitrostátních předpisů, ke kterým došlo v průběhu daného řízení za podmínky, že se jedná o vadu podstatnou, tedy vadu, která mohla ovlivnit

¹⁴⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 72.

¹⁴⁸ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 1414.

¹⁴⁹ Tamtéž. s. 1411.

rozhodnutí ve věci.¹⁵⁰ Je přitom lhostejné, zda nové skutečnosti či podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve prospěch nebo v neprospěch obviněného.¹⁵¹

4 Zásada *ne bis in idem* v přestupkovém řízení

Česká republika je s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy povinna dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Dle čl. 10 Ústavy platí, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Ratifikací EÚLP Česká republika převzala povinnost ctít zásadu *ne bis in idem* a je tak nutné ji aplikovat v řízeních u českých soudů a správních orgánů, tudíž i v rámci přestupkového řízení. Nutno podotknout, že by v České republice rovněž měla být reflektována judikatura ESLP, což, jak vysvětlím v následující kapitole, přineslo pro správní soudnictví značné obtíže.

Zásada *ne bis in idem* tak stanovuje pro přestupkové řízení pravidlo, že nikdo nemůže být potrestán za stejný přestupek vícekrát. Strukturální význam této zásady je zdrojem velkého tlaku na kvalitu popisu skutku, za nějž je osoba stíhána. Přesnosti vymezení skutku je tak třeba věnovat pozornost, a to i ve vztahu k eventuálnímu souběhu přestupkového a trestního řízení.¹⁵² Skutek je v přestupkovém řízení vymezen v příslušném úkonu správního orgánu, nejčastěji v oznámení o zahájení řízení, v rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným či v rozhodnutí o zastavení řízení. Mezi takto vymezeným skutkem a popisem skutku v konečném rozhodnutí musí existovat v podstatných rysech shoda (totožnost skutku). Totožnost skutku je v řízení zachována, existuje-li alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku.¹⁵³

V následujících podkapitolách proto nejprve objasním problematiku totožnosti skutku a dopad odlišnosti koncepcí jejího posuzování dle pohledů *de facto* a *de iure* na správní trestání. Následně se zaměřím na zakotvení zásady

¹⁵⁰ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 1425.

¹⁵¹ Tamtéž. s. 1424.

¹⁵² Listina základních práv a svobod: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 821-822.

¹⁵³ MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel. K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. Trestněprávní revue, 2013, č. 11-12, s. 259-263.

v přestupkovém zákoně, kdy představím a vysvětlím význam základních institutů, které přestupkový zákon užívá k tomu, aby účinně zabraňoval porušování zásady *ne bis in idem* v přestupkovém řízení. Na závěr kapitoly představím závěry přelomového rozsudku ve věci *A a B proti Norsku*¹⁵⁴, kterým byla otázka zásady *ne bis in idem* na poli správního trestání vyřešena.

Pro úplnost zde dodávám, že problematika totožnosti osoby zásadně nevyvolává spory. Totožnost je dána v případě, že osoba je stejná jako ta, která již byla obviněna nebo potrestána. Obecně lze konstatovat, že namítat porušení zásady *ne bis in idem* v případě, že za stejný čin byl potrestán někdo jiný (spolupachatel), není možné.¹⁵⁵ Za porušení zásady *ne bis in idem* rovněž nelze považovat souběžné stíhání a potrestání právnické osoby a fyzické osoby, která za právnickou osobu jednala nebo měla jednat, jelikož zde chybí jeden z podstatných předpokladů, totiž že není dána totožnost oné stíhané osoby.

4.1 Problematika koncepce *de facto* a *de iure*

V úvodních kapitolách mé diplomové práce již bylo vysvětleno, že pojmy „trestní obvinění“ a „trestní řízení“ je třeba vykládat extenzivním způsobem. Lze tak uzavřít, že princip *ne bis in idem* dopadá i na přestupkové řízení dle vnitrostátních právních předpisů. V předchozí kapitole jsem se zabýval problematikou totožnosti skutku, jakožto jednou z podmínek aplikovatelnosti čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP. V následující kapitole se zaměřím na tento pojem pohledem správního práva.

Sjednocujícím rozsudkem ve věci *Zolotukhin proti Rusku* bylo stanoveno, že totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. ESLP se zde rozhodl převzít nejvyšší přijímaný standard ochrany lidských práv a uzavřel, že totožnost činu je dána tam, kde je dána totožnost nebo alespoň podstatná shoda faktů, tedy jednání pachatele (*idem factum*).¹⁵⁶ ESLP tak při posuzování totožnosti skutku nepřipouští přihlížet k odlišnostem právní kvalifikace skutku a rozdílnosti

¹⁵⁴ Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a 29758/11. Věc A a B proti Norsku.

¹⁵⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Teoretik. Praha: Leges, 2017. s. 34.

¹⁵⁶ Nález ÚS ze dne 14.04.2016, sp.zn. II. ÚS 143/16.

chráněných právních zájmů.¹⁵⁷ Problémem je, že ve správním trestání naráží posuzování skutku striktně jako skutku *de facto* na významné limity.¹⁵⁸

Pokud nahlédneme do úpravy práva trestního, můžeme tvrdit, že zde je koncepce totožnosti skutku ve smyslu *idem factum* aplikovatelná, a to zejména s ohledem na existenci trestního zákoníku a trestního řádu, jakožto jediných kodexů, které úpravu trestního práva sjednocují. Právě v tomto bodě se ale koncepce *idem factum* dostává do kolize se správním právem, které ve své judikatuře i praxi zastává odlišný názor. V následujících odstavcích vysvětlím, z jakého důvodu tomu tak je.

Problematika spočívá především v roztříštěnosti právní úpravy přestupků ve zvláštní části správního práva. Zvláštní část správního práva obsahuje stovky právních předpisů, které upravují různá odvětví a tím chrání odlišné právní zájmy. Jednotlivé zákony mají různou právní sílu a mnohdy se tak jednotlivé skutkové podstaty přestupků vůči sobě ocitají ve složitých vztazích speciality.

Dalším problémem je, že přestupková řízení vedou různé správní orgány, které o přestupcích rozhodují v rámci své věcné působnosti a mnohdy se tak o vedení řízení, potažmo již vydaném rozhodnutí o témž pachateli, nemusí vůbec dozvědět. Rekodifikací přestupkového práva sice vznikla snaha tomuto problému zamezit zavedením centrální evidence přestupků, tuto snahu však nepovažují za dostačující zejména s ohledem na to, že se do této evidence dle § 12 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích zapisují pouze pravomocná rozhodnutí vybraných druhů přestupků. Konkrétně se jedná pouze o přestupky proti majetku, proti občanskému soužití, a proti veřejnému pořádku. O skutečnosti vedení řízení u jiného správního orgánu se tak jiné správní orgány nemají jak dozvědět.

Na rozdíl od práva trestního, kde o vině a trestu rozhodují pouze soudy, je pro správní právo běžné, že je pachatel stíhán a postihován různými správními orgány, a to za jediné protiprávní jednání, kterým porušil více skutkových podstat přestupků, čímž mohl zasáhnout sféru různých právních chráněných zájmů. Velmi častá je taková pluralita na úseku životního prostředí, kdy se pachatel dopustí protiprávního jednání, kterým zasáhne sféru zájmu na ochraně lesa, vody, zemědělské půdy, ovzduší či zájem na řádném ukládání odpadů. Dále k těmto případům dochází také na úseku dopravy, podnikání na kapitálovém trhu či

¹⁵⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 72.

¹⁵⁸ Tamtéž. s. 73.

provozování živnosti.¹⁵⁹ Příkladem lze uvést situaci, kdy pachatel vysype odpad na okraji potoka ve chráněné oblasti, čímž se dopustí přestupku na úseku vod, na úseku opadů a v neposlední řadě také na úseku ochrany životního prostředí. K projednání jednotlivých přestupků budou příslušné tři odlišné správní úřady a pravomocné rozhodnutí o jednom z těchto přestupků tak nevytváří překážku věci rozhodnuté v jiných souběžně probíhajících řízeních o zbývajících přestupcích. Za jeden skutek tak mohou být uloženy tři samostatné tresty.¹⁶⁰

Problematiku velmi dobře shrnul J. Kmec, který uvádí, že: „*Pojetí, které se ESLP rozhodl zastávat má svoji logiku i z pohledu české trestně-právní nauky, neboť ji v podstatě odpovídá, ale uvádí, že co v zásadě nemusí působit potíže v rámci jednoho uzavřeného systému trestního práva založeného na jednom hmotném a jednom procesním kodexu, může působit potíže v situaci, kdy ESLP za „trestné činy“ považuje za určitých okolností i delikty ve vnitrostátním právu klasifikované jako správní, disciplinární apod., které jsou povětšinou roztroušené v celé řadě právních předpisů.*“¹⁶¹

Tento závěr zastává i H. Prášková, která považuje z pohledu judikatury ESLP za sporné především ono vypuštění kritéria právem chráněného zájmu a uvádí, že z pohledu správní nauky a judikatury je zastáván názor, že nejde o porušení principu *ne bis in idem*, jestliže je protiprávní čin postižen podle několika skutkových podstat obsažených v různých zákonech, které chrání různé společenské zájmy.¹⁶² K uvedenému se vyjádřil také Nejvyšší soud:

„*Přímá aplikace ustanovení článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o zákazu dvojího trestání je v konkrétním případě závislá na tom, zda v přestupkovém řízení bylo rozhodnuto o tomtéž skutku, a zda se jednalo o činy se stejnými rozhodnými znaky skutkové podstaty.*“¹⁶³

Pokud bychom uvažovali nad dopadem koncepce *de facto* na správní trestání, problematičtým by bylo zejména to, že za situace, kdy by byla tato koncepce užívána, by uložením sankce za protiprávní jednání pachatele jedním ze

¹⁵⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 73.

¹⁶⁰ ONDRUŠOVÁ, Marta. 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. Komentátor. Praha: Leges, 2017. s. 491.

¹⁶¹ Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. s. 1420.

¹⁶² PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 72.

¹⁶³ Rozsudek NS ze dne 30.10.20076, č.j. Tdo 986/2007.

správních orgánů byla založena překážka *ne bis in idem* a ostatní týmž protiprávním jednáním zasažené právem chráněné zájmy a hodnoty by nedostály ze stran správních orgánů náležité ochrany. V případě výše demonstrovaného příkladu by tak pachatel mohl být postihnut za spáchání přestupku pouze na úseku ochrany lesa a vydáním onoho rozhodnutí by byla vytvořena překážka *rei iudicatae*, která by znemožnila dalším správním orgánům vést v dané věci řízení a uložit pachateli sankce i za porušení chráněných zájmů na úsecích ochrany vody a životního prostředí.

V následující kapitole budu problematiku odlišnosti těchto koncepcí demonstrovat pohledem Nejvyššího správního soudu.

4.1.1 Totožnost skutku dle judikatury Nejvyššího správního soudu

Prvním rozsudkem, kde se NSS zabýval dopadem zásady *ne bis in idem* na správní trestání byl rozsudek 9 As 67/2010-74 ze dne 10. 02 2011. V posuzované věci šlo o kasační stížnost, ve které stěžovatel namítal porušení zásady *ne bis in idem* v předchozích řízeních vedených Českou inspekcí životního prostředí (dále jen ČIŽP). ČIŽP udělila stěžovateli celkovou pokutu v celkové výši 850 000 Kč za spáchání deliktů podle § 88 odst. 1 písm. a) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Konkrétně šlo o situaci, kdy žalobce při asanaci nahodilé těžby v I., II. a III. zóně CHKO v dubnu až říjnu 2006 pojezdem těžké techniky vytvořil kolejové rýhy o hloubce 20-70 cm, čímž došlo k narušení půdního povrchu (nezvratné poškození), vodního režimu, ke zvýšení rizika eroze a k poškození stromů.

Následně uložila ČIŽP (jakožto stejný správní orgán) stěžovali další pokutu podle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů ve výši 500 000 Kč. Dle citovaného ustanovení byla pokuta uložena za vytvoření podmínek pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, čehož se měl stěžovatel jakožto zpracovatel kalamity dopustit tím, že použil nevhodné technologie.

Stěžoval tak namítal, že mu byla dvakrát uložena pokuta ve vztahu k jednomu skutkově totožnému jednání, čímž dle něj došlo k porušení zásady *ne bis in idem*.

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o „trestní řízení“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP. K tomu užil tzv. Engelova kritéria. Jelikož byli adresáti porušené normy adresováni obecně a povaha sankce, kterou by bylo možné

v daném případě uložit, byla jednoznačně odstrašující, uzavřel, že se jedná o věc trestní povahy.

Dále potřeboval soud zodpovědět otázku, zda došlo k porušení zásady *ne bis in idem*. K posouzení této otázky argumentoval rozhodnutím ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, dle kterého nejprve posuzoval totožnost skutku (*idem*). Soud dospěl k závěru, že jelikož se obě rozhodnutí týkala téhož obviněného a skutky byly vymezeny totožným způsobem a dané skutkové okolnosti byly neoddělitelně spjaty v místě a čase a následkem jednání byl porušen stejný zájem, byla totožnost skutku dána. Zbývalo posoudit, zda se jednalo o dvě řízení (*bis*). Jelikož obě tato řízení vedla a pokuty uložila ČIŽP a druhé rozhodnutí bylo dokonce vydáno až po právní moci prvního rozhodnutí uzavřel, že o dvě řízení nepochybně šlo. NSS tak z důvodu porušení zásady *ne bis in idem* napadené rozhodnutí zrušil.

Lze uzavřít, že i když byly v daném případě ohroženy různé společenské zájmy, bylo nemožné potrestat pachatele za ohrožení těchto odlišných zájmů prostřednictvím sankčních ustanovení dvou různých zákonů. Bylo tak upřednostněno potrestání podle ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, jelikož toto řízení bylo zahájeno dříve.

NSS tak v rozsudku vyslovil následující právní větu:

„Stíhání skutku, kterým došlo k naplnění více skutkových podstat v jednočinném souběhu je přípustné pouze za předpokladu, že se tyto od sebe liší v podstatných okolnostech. Naopak tam, kde bude panuje částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k čl. 4 Protokolu č.7 k EÚLP o uplatnění zásady ne bis in idem. Zkoumání shodnosti nebo alespoň částečné shodnosti je pak věcí každého konkrétního posouzení.“¹⁶⁴

Touto problematikou se NSS zabýval také v rozsudku 1 As 125/2011–163 ze dne 11. 01. 2012. V posuzované věci šlo tentokrát o spor Obce Kralice nad Oslavou s Ministerstvem životního prostředí. Obec zde byla rovněž potrestána ČIŽP, tentokrát třemi rozhodnutími za spáchání tří různých správních deliktů. První sankce byla uložena za spáchání deliktu podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, druhá dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů a třetí dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně

¹⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 10. 02 2011, č.j. 9 As 67/2010-74.

přírody a krajiny. Obec Kralice nad Oslavou se měla přestupků dopustit tím, že hromadila zeminu a stavební sutě, které následně shrnovala směrem k toku potoka, který se nacházel v přírodní rezervaci a evropsky významné lokalitě.

Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybnila závěr soudu, podle nějž jejím jednáním došlo k vícečinnému souběhu správních deliktů. Tvrdila, že ve všech třech správních řízeních vedených žalovaným šlo ve skutečnosti o postižení totožného skutku a proto namítala, že správní orgány svým postupem porušily zásadu *ne bis in idem*, jelikož ji sankcionovaly za jeden a týž skutek ve třech samostatných řízeních

Soud se opět nejprve zabýval otázkou posouzení „trestní povahy“. K určení užil Engelových kritérií, tedy: (1) formální zařazení do trestního nebo správního práva v rámci právního systému členského státu, (2) povaha (závažnost) deliktu, a (3) povaha a přísnost sankce, která za protiprávní jednání hrozí. Na všechny otázky odpověděl kladně a uzavřel, že posuzované delikty nepochybně trestní povahu mají.

Následně se soud zabýval totožností skutku (*idem*) výkladem pomocí rozhodnutí ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, dle kterého je kladem důraz na totožnost jednání (*idem factum*) a při posuzování zásady *ne bis in idem* odmítá přístup kladoucí důraz na právní kvalifikaci deliktu.

Soud nejprve upozornil na doktrinální závěry, dle kterých je při posuzování totožnosti skutku významný skutek *de iure* a že momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je následek významný z hlediska (trestního) práva. NSS tak následně stanovil, že za rozhodný komparátor pro stanovení prvku *idem* je nutno považovat skutek *de iure*, čímž se odklonil od pojetí vysloveného v rozsudku *Zolotukhin proti Rusku*. Vyslovil následující právní větu:

„Shodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či ohrožení zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku de iure, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky ne bis in idem, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinovány. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý nepřilíš

*závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.*¹⁶⁵

NSS nezpochybnil, že byla dána totožnost osoby a spojitost jejího jednání v místě a čase, ale vyslovil názor, že v posuzované věci neexistuje totožnost v následku vyvolaného stěžovatelem. Jinými slovy, že totožné jednání vedlo k poruše či ohrožení různých společenských zájmů. Přestupkem dle vodního zákona byl porušen chráněný zájem v oblasti ochrany před povodněmi a znečištěním vodního toku, přestupkem dle zákona o odpadech porušila stěžovatelka svou obecnou povinnost nakládání s odpady a posledním přestupkem dle zákona o životním prostředí zasáhla do ochrany evropsky významné lokality.

NSS tak v posuzované věci uzavřel, že byť mají spáchané delikty základ ve stejném skutkovém ději, nejedná se o totožné skutky, a proto nemohlo dojít k porušení zásady *ne bis in idem*. Vyslovil zde názor, že k tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu a teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.¹⁶⁶

Stanovil tak najisto, že pro správní trestání pro určení totožnosti skutku není pro správní trestání významná koncepce *de facto*, nýbrž koncepce *de iure*, která správním orgánům umožňuje postihnout pachatele za všechny jeho právně relevantní následky.

4.2 Zakotvení zásady *ne bis in idem* v přestupkovém zákoně

Zásada *ne bis in idem* je v přestupkovém zákoně zakotvena pomocí ustanovení upravující překážky řízení. Jedná se o překážku *litispendence* (probíhajícího řízení) a překážku *rei iudicatae* (věci pravomocně rozhodnuté). V následujících podkapitolách představím také základní právní instituty, které přestupkový zákon stanovil k předcházení těmto překážkám řízení tak, aby v rámci přestupkového řízení nedocházelo k porušování zásady *ne bis in idem*.

¹⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 11. 01. 2012, č.j. 1 As 125/2011–163.

¹⁶⁶ Tamtéž.

4.2.1 Překážky řízení

V přestupkovém zákoně je zásada *ne bis in idem* vyjádřena pomocí překážek řízení v ustanovení § 77 odst. 1 a 2:

(1) „Nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení.“

(2) „Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto.“¹⁶⁷

Z uvedeného ustanovení dále vyplývá, že na rozdíl od formulace čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP (viz. výše), kde lze namítat porušení zásady *ne bis in idem* až po pravomocném skončení obou řízení, představuje v řízení o přestupku překážku nejen věc rozhodnutá (*rei iudicatae*), ale rovněž překážka probíhajícího řízení (*litispendence*). Překážka spočívající v zásadě zákazu „*ne dvakrát v téže věci*“ se tak na úrovni přestupkového práva dělí na dvě roviny:

- Překážka věci zahájené – *litispendence* (§ 77 odst. 1 ZOPŘ)
- Překážku věci rozhodnuté – *rei iudicatae* (§ 77 odst. 2 ZOPŘ)

Na místě je vhodné zmínit, že ustanovením § 77 ZOPŘ není dále vyloučena odpovědnost pachatele přestupku za soukromoprávní delikt, ani možnost vyvodit vůči němu jiné opatření (např. opatření k nápravě).¹⁶⁸

4.2.1.1 Překážka *litispendence*

Překážka věci zahájené stanovuje, že nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle přestupkového zákona nebo řízení trestní. Překážka *litispendence* brání zahájení druhého řízení o totožném přestupku pouze za předpokladu, že se jedná nejen o stejný skutek, ale rovněž o přestupek, který je kvalifikován dle stejného ustanovení. Dané ustanovení tak nevylučuje, aby o totožném přestupku bylo zahájeno řízení dle jiného zvláštního zákona, který daný skutek rovněž označuje jako přestupek.

¹⁶⁷ § 77 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁶⁸ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 146.

Překážka litispence se tak vztahuje striktně pouze na obvinění ze shodného skutku se stejnou právní kvalifikací.¹⁶⁹

Důvodová zpráva k ustanovení § 77 uvádí: „*Formulace ustanovení vztahuje překážku na jeden přestupek, tedy skutek včetně jeho právní kvalifikace, neboť nemůže být vyloučen jednočinný souběh přestupků, tedy situace, kdy pachatel jedním skutkem spáchá více přestupků. Pokud tedy pachatel spáchal několik přestupků v jednočinném souběhu, pak navržená překážka brání tomu, aby byl obviněn z přestupku, o němž již je rozhodováno, avšak může být obviněn z jiného přestupku, byť jej spáchal skutkem, který je předmětem již probíhajícího řízení. Překážku řízení představuje skutečnost, že se v dané věci vede jiné řízení (opět se musí jednat o řízení o přestupku nebo trestní řízení).*“¹⁷⁰

Překážka litispence vyplývá již z obecné úpravy ve správním řádu, který ve svém ustanovení § 48 uvádí, že: „*Zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.*“¹⁷¹

Jestliže správní orgán zjistí, že je o totožném přestupku a proti téže osobě vedeno řízení, které již dříve zahájil jiný správní orgán, je s ohledem na ustanovení § 86 odst. 1 písm. i) ZOPŘ povinen své řízení zastavit.

Na rozdíl od obecné úpravy správního řádu, kde je překážka řízení stanovena pouze pro vztah dvou řízení vedených u dvou správních orgánů, je v úpravě práva přestupkového potřeba vyřešit také konkurenci řízení o přestupku s řízením trestním. V případě, že se o totožném skutku vede trestní řízení, dle ustanovení § 76 odst. 2 ZOPŘ platí, že správní orgán věc odloží. V případě, kdy se správní orgán skutečnost vedení trestního řízení o totožném skutku dozví až v průběhu správního řízení, postupem dle ustanovení § 86 odst. 4 ZOPŘ řízení zastaví.

4.2.1.2 Překážka rei iudicatae

Překážka věci rozhodnuté je překážkou zahájení řízení o přestupku, která ve světle zásady *ne bis in idem* stanovuje, že nikdo nemůže být opakovaně stíhán pro skutek, pro který již bylo pravomocně odsouzen v jiném řízení, a to jak v řízení

¹⁶⁹ KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. Komentátor. Praha: Leges, 2017. s. 420.

¹⁷⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 193.

¹⁷¹ § 48 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

správním, tak v řízení trestním. Uvedené neplatí pouze v případě, bylo-li takové rozhodnutí užitím opravných prostředků pravomocně zrušeno.

Překážka věci rozhodnuté vyplývá též z obecné úpravy správního řádu, který v ustanovení § 48 odst. 2 stanoví, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Překážka *rei iudicatae* vzniká ve chvíli, kdy rozhodnutí nabude právní moci, je tak třeba zdůraznit, že pro uplatnění této překážky se musí jednat o rozhodnutí pravomocné – rozhodnutí, které bylo řádně oznámeno dle ustanovení § 72 SŘ, a proti kterému není možné podat řádný opravný prostředek v podobě odvolání či rozkladu.¹⁷² H. Prášková k tomuto dodává, že porušením zásady *ne bis in idem* není například pouhé podání podnětu nebo oznámení správnímu orgánu k zahájení řízení o přestupku nebo jeho prošetřování před zahájením řízení. Obdobné platí pro zahájení kontroly v rámci správního dozoru.¹⁷³

Pravomocným rozhodnutím je vedle rozhodnutí o vině v této souvislosti třeba rozumět též rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku, jehož důvody taxativně vymezuje ustanovení § 77 odst. 2 ZOPŘ, dle kterého se jedná o rozhodnutí o tom, že se:

- skutek nestal,
- nespáchal jej obviněný,
- spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat,
- skutek je trestným činem,
- skutek je totožným přestupkem,
- skutek není přestupkem,
- trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno,
- trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání,
- bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání,
- bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.

Dle H. Práškové je zvolení taxativní koncepce problematické, jelikož dle jejího názoru nemusí být takový výčet úplný a mohlo by dojít k opomenutí nějakého z důvodů pro vytvoření překážky *rei iudicatae*. Příkladem ve své publikaci zmiňuje ve výčtu chybějící institut schválení dohody o narovnání dle

¹⁷² JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 600.

¹⁷³ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 76.

ustanovení § 87 ZOPŘ a uvádí, že tento důvod zřejmě nepokrývá to, že skutek je totožným přestupkem. Nepřípustnost dalšího stíhání je v takovém případě potřeba dovodit ze znění čl. 4 odst.1 Protokolu č. 7 k EÚLP.¹⁷⁴

V případě, kdy správní orgán zjistí, že v dané věci již bylo rozhodnuto jiným správním orgánem nebo orgánem činným v trestní řízení, postupem dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. i) ZOPŘ věc odloží, nebo v případě již zahájeného řízení u jiného orgánu v souladu s ustanovením § 86 odst. 1 písm. j) řízení zastaví. Pokud příslušné orgány zahájí dvě řízení, ale následně uznají, že došlo k porušení zásady *ne bis in idem* a poskytnou dostatečnou nápravu (např. zruší rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení dle § 100 a § 101 ZOPŘ, nebo z jiného důvodu prohlásí jeho nicotnost), osoba ztrácí status „oběti“ a nemůže se dovolávat porušení zásady *ne bis in idem*.¹⁷⁵

Překážku řízení může rovněž představovat opatření uložené za disciplinární správní delikt. Správní orgán je v případě, kdy již bylo o daném skutku rozhodnuto jako o správním disciplinárním deliktu, oprávněn věc odložit nebo řízení zastavit, pokud lze uložené opatření považovat za postačující (viz dále).

Je také potřeba upozornit na to, že dle znění čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP se zákaz dvojího potrestání výslovně vztahuje pouze k jurisdikci téhož státu, který v dané věci rozhodoval. Pokud tedy dojde ke spáchání přestupku v zahraničí a pachatel bude za takový přestupek dle místního práva postížen, nelze za předpokladu, kdy daný čin naplňuje znaky přestupku i dle našeho právního řádu obecně vyloučit jeho stíhání a potrestání v České republice. EÚLP ani česká právní úprava takový postup totiž nevylučuje. Toto omezení je však na úrovni trestního práva relativizováno mezi státy Evropské unie díky čl. 50 Listiny základních práv EU, který zakotvuje „unijní“ *ne bis in idem* v návaznosti na čl. 54 Schengenské dohody z roku 1985.¹⁷⁶ Dle H. Práškové by tak správní orgán měl přihlídnout k tomu, že byl pachatel za daný čin již postížen v cizině a tuto skutečnost zohlednit při stanovení výměry správního trestu, potažmo od uložení sankce zcela upustit, jsou-li k tomu splněny zákonné podmínky.¹⁷⁷

¹⁷⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 77.

¹⁷⁵ Tamtéž. s. 77.

¹⁷⁶ MOLEK, Pavel. Právo na spravedlivý proces. Lidská práva. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 412.

¹⁷⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 78.

Závěrem lze uvést rozhodnutí NSS: *Zásadu rei iudicatae tj. překážku věci pravomocně rozhodnuté lze tedy charakterizovat jako negativní podmínku řízení, spočívající v tom, že jakmile bylo o totožné věci pravomocně rozhodnuto, nemůže být tatáž věc v rozsahu závaznosti výroku rozhodnutí projednávána znovu; totožnost věci je dána stejným předmětem řízení a stejnými účastníky. V obecné rovině je nutno připustit, že s ohledem na obecnou zásadu „ne bis in idem“ v podobě vymezené čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, kterou je Česká republika vázána, může např. za určitých podmínek pravomocné rozhodnutí o přestupku založit překážku rei iudicatae a to pro následující řízení (viz čl. 4 Protokolu č. 7 Evropské úmluvy, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., popř. čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie). Základním předpokladem pro vznik takovéto překážky je ovšem okolnost, že pachatel skutku, pro který je řízení vedeno, byl již pravomocným rozhodnutím správního orgánu pro tentýž skutek postižen nebo zproštěn viny. Při posuzování existence překážky rei iudicatae je nutno pečlivě zkoumat obsah rozhodnutí o přestupku, zejména jeho výrokové části, a provést srovnání skutkových okolností a zákonných znaků přestupku, pro který již byl pachatel postižen nebo zproštěn viny, a přestupku, pro který pachatel je nebo má být postižen. Jedině tak lze zjistit, zda jsou splněny výše zmíněné podmínky k tomu, aby rozhodnutí o přestupku mohlo založit překážku rei iudicatae.¹⁷⁸*

4.2.2 Odložení věci

Účelem odložení věci je se určitým formálním způsobem vypořádat s věcí, není-li důvod k zahájení řízení nebo nelze-li řízení zahájit. Institut odložení věci je zakotven v ustanovení § 76 ZOPŘ. Ve vztahu k zásadě *ne bis in idem* jsou pro odložení věci podstatné následující důvody.

Dle § 76 písm. j) ZOPŘ je důvodem pro odložení věci skutečnost, že o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto jiným správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2. Odkazuje tedy na ustanovení týkající se zásady *ne bis in idem* pro překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*). Tato překážka vyplývá již z obecné úpravy ustanovení § 48 SŘ, který stanovuje, že stejnému pachateli lze totéž právo nebo tutéž povinnost přiznat

¹⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 11.03.2011, č.j. 5 As 73/2010–71.

(uložit) pouze jednou. První věta ustanovení § 77 odst. 2 ZOPŘ poté dodává, že nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto (viz. výše).

Dalším důvodem pro odložení věci je dle § 76 odst. 1 písm. k) ZOPŘ také skutečnost, že o deliktu již bylo rozhodnuto jako o správním disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující. Důvodová zpráva k ustanovení § 76 uvádí: „*Tím je třeba rozumět nejen situaci, kdy lze uložené disciplinární opatření s ohledem na povahu věci a jeho charakter považovat za přiměřené ve vztahu ke správnímu trestu, který by mohl být uložen v řízení o přestupku, ale především situace, kdy lze projednání skutku v disciplinárním řízení považovat za překážku věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Naplnění této podmínky je třeba zkoumat za použití tzv. engelovských kritérií vyplývajících z judikatury soudu.*“¹⁷⁹ Problematikou disciplinárních správních deliktů se budu podrobněji zabývat v poslední kapitole mé diplomové práce.

Posledním, z pohledu zásady *ne bis in idem* relevantním důvodem pro odložení věci je dle ustanovení § 76 odst. 2 ZOPŘ skutečnost, že se o totožném skutku vede trestní řízení (překážka *litispence*). V této situaci je správní orgán povinen věc odložit vždy, a to bez ohledu na to, jak trestní řízení skončí. Pokud bylo v trestním řízení o daném skutku rozhodnuto tak, že se nestal, nebo není trestným činem, nebrání tato skutečnost správnímu orgánu později řízení zahájit, jelikož zde nebyla vytvořena překážka věci pravomocně rozhodnuté.

Z pohledu zásady *ne bis in idem* je na místě zmínit rovněž ustanovení § 76 odst. 5 ZOPŘ, kde je stanoven fakultativní důvod pro odložení věci v případě jednočinného souběhu přestupků (viz. výše). Pokud pachatel naplnil jedním jednáním více skutkových podstat přestupků, které však nebyly projednány ve společném řízení, tedy například za situace, kdy byly k projednání přestupků příslušné různé správní orgány, je správní orgán oprávněn věc odložit v případě, kdy lze správní trest uložený za některý z těchto přestupků považovat za dostatečný i ve vztahu k ostatním přestupkům, které zatím nebyly projednány.

Rozhodnutí o odložení věci má vždy formu usnesení, které se poznamenává do spisu a nelze se proti němu odvolat.¹⁸⁰ Toto usnesení má pouze administrativní

¹⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 191.

¹⁸⁰ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 593.

charakter spočívající ve vyřízení věci před zahájením řízení z důvodu existence zjevných překážek pro další postup správního orgánu. Správní orgán o odložení věci vyrozumí pouze osobu podezřelou ze spáchání přestupku a osobu přímo postiženou ze spáchání přestupku (její souhlas je podmínkou zahájení a pokračování v řízení o vybraných přestupcích), je-li mu známa. V takovém případě jde o standartní formu usnesení dle ustanovení § 76 SŘ, proti kterému lze odvolání podat.

4.2.3 Zastavení řízení

Důvody pro zastavení řízení jsou stanoveny v ustanovení § 86 ZOPŘ. Jedná se o situace, kdy správní orgán během již zahájeného řízení dojde k závěru, že existuje důvod, pro který nelze v tomto řízení dále pokračovat. Pokud by tato skutečnost existovala, resp. byla správnímu orgánu známa ještě před zahájením správního řízení, řízení by se vůbec nezahajovalo a věc by byla odložena. Řada důvodů pro zastavení řízení dle ustanovení § 86 ZOPŘ proto odpovídá důvodům pro odložení věci podle ustanovení § 76 ZOPŘ.¹⁸¹ Z pohledu zásady *ne bis in idem* jsou relevantní důvody následující.

Dle ustanovení § 86 odst. 1 písm. i) ZOPŘ správní orgán zastaví řízení v případě, kdy o totožném přestupku dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán. Jedná se o překážku *litispence* zakotvenou v ustanovení § 77 odst. 1 ZOPŘ (viz. výše). Dle této zásady je možné vést o tomtéž skutku proti určité osobě pouze jedno řízení. I když text zákona o přestupcích hovoří o souběžném zahájení řízení proti téže osobě pouze u „jiného“ správního orgánu, logickým výkladem by mělo dojít k zastavení řízení i tehdy, pokud by bylo vedeno souběžné řízení o tomtéž přestupku určité osoby u „téhož“ správního orgánu. Tato možnost není zákonem specifikována, jelikož se předpokládá, že budou správní orgány překážku *litispence* respektovat natolik, aby k zahájení „druhých“ řízení vůbec nedocházelo. Pokud by se ale tak stalo, šlo by o další důvod pro zastavení řízení.¹⁸²

Dle ustanovení § 86 odst. 1 písm. j) ZOPŘ dále správní orgán zastaví řízení v případě, když již o skutku bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo

¹⁸¹ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 699.

¹⁸² Tamtéž. s. 703.

orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v ustanovení § 77 odst. 2 ZOPŘ. Zde se jedná o překážku věci rozhodnuté (viz. výše).

Dále je dle ustanovení § 86 odst. 4 ZOPŘ správní orgán povinen řízení zastavit z důvodu, že se o totožném skutku vede trestní řízení. Není přitom *de iure* rozhodující, jestli bylo trestní řízení zahájeno dříve než řízení o přestupku, nebo až v průběhu přestupkového řízení. K tomu ovšem dodává, že pokud nebylo o tomto skutku rozhodnuto tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého, lze řízení po ukončení trestního řízení o tomto skutku znovu zahájit, jelikož by nevznikla (na rozdíl od těchto případů) překážka věci pravomocně rozhodnuté.¹⁸³

Dle ustanovení § 86 odst. 1 písm. l) ZOPŘ je správní orgán rovněž povinen řízení zastavit v případě, kdy o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující.

Dle ustanovení § 86 odst. 2 ZOPŘ se usnesení o zastavení řízení pro důvody dle ustanovení § 86 odst. 1 písm. i) a j) ZOPŘ pouze poznamenává do spisu. Je tomu tak proto, že v uvedených případech není zapotřebí zkoumat skutkový stav, jelikož je zcela zřejmé, že se v řízení nemůže dále pokračovat.¹⁸⁴

4.2.3 Ukládání úhrnného trestu

Ukládání správních trestů za více přestupků systematicky upravuje ustanovení § 41 ZOPŘ. Dle tohoto ustanovení lze pachateli, který spáchal dva a více přestupků, uložit správní trest dle ustanovení, které se vztahuje k přestupku, který je nejpřísněji trestný. Ve vztahu k zásadě *ne bis in idem* má ukládání úhrnného trestu význam u přestupků spáchaných v jednočinném souběhu.

Dle důvodové zprávy k ustanovení § 77 ZOPŘ platí, že jednočinný souběh nemůže být vyloučen. Jednočinným souběhem rozumíme situaci, kdy pachatel jedním skutkem (jediným jednáním) naplní skutkové podstaty více přestupků.

¹⁸³ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 703.

¹⁸⁴ KOČÍ, Roman. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů: podle právního stavu k 1.7.2017. Glosátor. Praha: Leges, 2017. s. 159.

Situace je jednoduchá v případě, kdy je k projednání všech přestupků věcně příslušný jeden správní orgán. V takovém případě se užije tzv. absorpční (pohlcovací) zásady dle ustanovení § 41 ZOPŘ, kdy správní orgán projedná přestupky ve společném řízení a uloží úhrnný trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek, který je nejpřísněji trestný. Nejčastěji ukládaným druhem správního trestu je nepochybně pokuta. Správní orgán v takovém případě posoudí přísnost správního trestu dle nejvyšší horní hranice sazeb pokut u jednotlivých přestupků. Pokud jsou horní hranice sazby pokut stejné, uloží trest dle přestupku, který shledá jako nejzávažnější. Závažnost přestupku se poté posuzuje zejména s ohledem na význam chráněného zájmu, proti kterému přestupek směřuje.¹⁸⁵ Dle třetího odstavce daného ustanovení lze také uložit i jiný druh správního trestu, pokud by jej bylo možné uložit alespoň za jeden ze společně projednávaných přestupků – nejčastěji půjde o trest zákazu činnosti.

Společné řízení se dle ustanovení § 88 odst. 1 ZOPŘ vede v případě, kdy je k projednání přestupků věcně a místně příslušný jeden správní úřad a jedná se o přestupky, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností, které se vyskytují ve stejné oblasti veřejné správy. Vzhledem k formulaci ustanovení § 88 odst. 1 ZOPŘ („projednají se“) by nemělo být na úvaze správního orgánu, zda společné řízení povede nebo nikoli, ale správně tak musí učinit povinně.¹⁸⁶ Situace je ale odlišná, pokud pachatel jedním jednáním zasáhne více oblastí veřejné správy (viz. výše). V takovém případě není k projednání přestupků příslušný stejný správní orgán a nejsou splněny podmínky společného řízení. Příslušné správní orgány tak vedou jednotlivá správní řízení samostatně a za každý přestupek uloží správní trest zvlášť.¹⁸⁷ Tato situace je spojena s institutem odložení věci, kdy je správní orgán dle ustanovení § 76 odst. 5 písm. a) ZOPŘ oprávněn věc odložit v případě, kdy pachatel spáchal jedním skutkem více přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení a správní trest uložený za některý z nich lze považovat za postačující.

Ustanovení § 41 odst. 1 ZOPŘ zmiňující zásadu absorpční je v druhém odstavci doplněno o zásadu asperační (zostřovací), dle které je správní orgán oprávněn zvýšit horní hranici trestní sazby nejpřísněji trestného přestupku až o

¹⁸⁵ Tamtéž. s. 159.

¹⁸⁶ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 336.

¹⁸⁷ Tamtéž. s. 339.

polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé přestupky.

4.3 Uplatnění zásady *ne bis in idem* v rovině přestupek – trestný čin

V předchozí kapitole bylo vysvětleno, že v případě, kdy je tatáž osoba za totožný čin potrestána orgánem činným v trestním řízení, je správní orgán s ohledem na ustanovení § 76 a ustanovení § 86 ZOPŘ a vytvoření překážky *rei iudicatae* povinen řízení o totožném skutku odložit nebo zastavit. V takovém případě nedojde k porušení zásady *ne bis in idem*.

Situace je ovšem komplikovanější v případě, kdy je nejprve vydáno rozhodnutí o přestupku. Vydání pravomocného rozhodnutí o správním deliktu a po něm následné vydání rozsudku trestního soudu nebylo po dlouhou dobu považováno za porušení zásady *ne bis in idem*.

Situace se změnila vydáním přelomového rozsudku 11 Tdo 738/2003 ze dne 22.7.2004, který s ohledem na judikaturu ESLP vyslovil, že zákaz dvojího stíhání a potrestání vyplývající ze zásady *ne bis in idem* se v podobě vymezené EÚLP uplatní ve čtyřech typově odlišných situacích:

- osobu, jejíž trestní stíhání pro určitý čin již meritorně skončilo, není možné pro týž čin znovu trestně stíhat a potrestat, a to bez ohledu na to, zda je v daném činu nově spatřován stejný trestný čin jako v dřívějším trestním řízení nebo jiný trestný čin,
- proti osobě, jejíž trestní stíhání pro určitý čin již meritorně skončilo, není možné pro týž čin vést přestupkové řízení a postihnout jí za takový čin znovu a tentokrát jej kvalifikovat jako přestupek, zatímco předtím byl takový čin kvalifikován jako trestný čin,
- proti osobě, jejíž přestupkové řízení před příslušným správním orgánem pro určitý čin již skončilo meritorním rozhodnutím, nelze vést další přestupkové řízení pro týž čin a znovu jí za něj postihnout, byť by tento čin byl po právní stránce kvalifikován jako jiný přestupek než v prvním případě,
- osobu, jejíž přestupkové řízení pro určitý čin již meritorně skončilo rozhodnutím příslušného správního orgánu, není možné pro týž čin trestně stíhat a odsoudit jí, byť by byl nově tento čin kvalifikován jako trestný čin,

zatímco v již skončeném přestupkovém řízení byl kvalifikován jako přestupek.¹⁸⁸

NS tak stanovil, že ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP je porušením zásady *ne bis in idem*, jestliže byl obviněný trestně stíhán a odsouzen pro stejný skutek, který byl jako čin trestněprávní povahy již dříve projednán příslušným správním orgánem v přestupkovém řízení, jež skončilo pravomocným rozhodnutím, kterým byl tento čin obviněného posouzen jako přestupek, pokud nedošlo ke zrušení tohoto rozhodnutí správního orgánu.¹⁸⁹

Na uvedené rozhodnutí následně Nejvyšší soud navázal rozsudkem 5 Tdo 1399/2007 ze dne 12.12.2007, kde stanovil, že zásada *ne bis in idem* ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP a ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) TŘ brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně tehdejšího blokového řízení podle ustanovení § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.¹⁹⁰

Bylo tak postaveno na jisto, že je nepřípustné vést trestní stíhání obviněného pro skutek, pokud o takovém skutku již bylo pravomocně rozhodnuto v řízení o přestupku (včetně případů, kdy bylo rozhodnuto příkazem na místě), pokud nebylo pravomocné rozhodnutí o přestupku zrušeno.

4.3.1 Přezkumné řízení dle přestupkového zákona

Konkurence pravomocného rozhodnutí o přestupku s trestním stíháním je v přestupkovém zákoně řešena v rámci přezkumného řízení v ustanovení § 100 odst. 1 ZOPŘ, které uvádí:

„Vydou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, zruší příslušný správní orgán rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení. Rozhodnutí o přestupku správní orgán zruší v přezkumném řízení též tehdy, pokud bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení

¹⁸⁸ Rozsudek NS ze dne 22.7.2004, č.j.: 11 Tdo 738/2003.

¹⁸⁹ KOPECKÝ, Martin. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. Časopis pro právní vědu a praxi, 2023, č. 1, s. 203-216.

¹⁹⁰ Rozsudek NS ze dne 12. 12. 2007, č.j. 5 Tdo 1399/2007.

*tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.*¹⁹¹

Ustanovení § 100 ZOPŘ představuje speciální úpravu k přezkumnému řízení dle ustanovení § 94 a násl. SŘ. Liší se nejen v důvodech pro zrušení pravomocného rozhodnutí, ale také v délce lhůt pro jeho zahájení. Rozhodnutím o přestupku ve smyslu ustanovení § 100 ZOPŘ je třeba rozumět meritorní rozhodnutí, které zakládá překážku *rei iudicatae*. Takovým rozhodnutím je:

- rozhodnutí, kterým je pachatel uznán vinným ze spáchání přestupku,
- rozhodnutí o schválení dohody o narovnání
- usnesení o odložení věci nebo zastavení řízení z důvodu, že skutek, o němž se vedlo řízení nestal, nebo není přestupkem, že skutek nespáchal obviněný nebo že spáchání skutku, o němž bylo vedeno řízení, nebylo obviněnému prokázáno.¹⁹²

Ustanovení § 100 odst. 1 ZOPŘ rozlišuje dvě situace. První situace spočívá v tom, že vyjdou najevo nové skutečnosti odůvodňující posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu. V takovém případě zahajuje správní orgán přezkumné řízení z moci úřední a on bude posuzovat, zda jsou splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí z důvodu, že vyšly najevo nové skutečnosti odůvodňující posouzení skutku jako trestného činu.

O této skutečnosti se správní orgán dozví podáním podnětu ke zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku ze strany orgánu činného v trestním řízení dle ustanovení § 159b odst. 4 a § 173 odst. 1 písm. e). TŘ. Nelze ovšem vyloučit ani situace, kdy se o této skutečnosti dozví jiným způsobem.¹⁹³

Skutečnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin, popisuje H. Prášková jako situaci, kdy vyjde najevo, že se jedná pravděpodobně o trestný čin. Není při tom rozhodné, zda vyšly najevo další skutečnosti odůvodňující podezření

¹⁹¹ § 100 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁹² PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, s. 539-540.

¹⁹³ KOPECKÝ, Martin. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. Časopis pro právní vědu a praxi, 2023, č. 1, s. 203-216.

ze spáchání trestného činu (např. že byla zjištěna vyšší škoda, vážnější zranění, zdravotní komplikace, nebo jiný závažnější následek než ten, ze kterého vycházel správní orgán vycházel) nebo správní orgán od počátku skutek chybně právně kvalifikoval. Přezkumné řízení dle ustanovení § 100 odst. 1 ZOPŘ umožňuje rozhodnutí o přestupku zrušit též v případě, kdy dodatečně vyvstanou nové skutečnosti a okolnosti (nejen právní, ale i skutkové). Podmínkou je, že tyto skutečnosti odůvodňují posouzení skutku jako trestného činu. Postačí přitom pouze důvodná možnost nebo pravděpodobnost, že skutek byl trestným činem.¹⁹⁴

Druhá situace se zaměřuje na případy dvojího postihu, kdy o stejném skutku bylo již dříve rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení. V tomto případě správní orgán své rozhodnutí s ohledem na ustanovení § 5 ZOPŘ a subsidiaritu postihu přestupků vůči trestným činům zruší, čímž dojde k nápravě toho, že bylo nepřipustně vydáno rozhodnutí o přestupku poté, co již bylo o skutku rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení (dále jen OČTŘ). Zrušením pravomocného rozhodnutí o přestupku nebude vyvolána potřeba nějakého dalšího řízení o skutku, jen se bez dalšího prosadí zásada *ne bis in idem*.¹⁹⁵

Ustanovení § 100 ZOPŘ tak řeší možný střet se zásadou přednosti trestního postihu skutku i se zásadou *ne bis in idem*. Je třeba upozornit na to, že správní orgán nemůže zjišťovat a posuzovat trestněprávní odpovědnost pachatele. To je výlučně otázkou příslušných orgánů činných v trestním řízení. Jeho úkolem je tak pouze odstranit překážku *rei iudicatae* ve věci, o které dříve pravomocně rozhodoval.¹⁹⁶

Přestupkový zákon stanovuje v rámci právní jistoty lhůty, ve kterých lze pravomocné rozhodnutí o přestupku v rámci přezkumného řízení zrušit. Dle ustanovení § 100 odst. 2 ZOPŘ platí, že se přezkumné řízení zahajuje v subjektivní lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozví o důvodu pro jeho zahájení. Jak již bylo uvedeno, o důvodu pro zahájení přezkumného řízení se správní orgán nejčastěji dozví z podnětu pro jeho zahájení ze strany OČTŘ. Za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, je dle judikatury NSS nutno považovat den, kdy správní orgán získal poznatky, informace a důkazní prostředky,

¹⁹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 539.

¹⁹⁵ KOPECKÝ, Martin. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. Časopis pro právní vědu a praxi, 2023, č. 1, s. 203-216.

¹⁹⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 539.

z nichž později usoudil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.¹⁹⁷

Dále je v ustanovení § 100 odst. 2 ZOPŘ stanovena lhůta objektivní, která v délce tří let počíná běžet od okamžiku zahájení trestního stíhání nebo od nabytí právní moci rozhodnutí OČTŘ (o tom, že se skutek nestal, skutek nespáchal obviněný, že spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého).

Ustanovení § 100 odst. 3 ZOPŘ poté zakotvuje třetí lhůtu, která stanovuje, že přezkumné řízení nelze zahájit po uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí o přestupku. Z pohledu zásady *ne bis in idem* je však otázkou, zda je daná tříletá lhůta dostatečná. Po jejím uplynutí již totiž nebude možné zrušit rozhodnutí o přestupku, čímž by došlo k vytvoření rozporu, který nebude možné ze strany správního orgánu odstranit.¹⁹⁸

4.3 Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku

Jak bylo uvedeno výše, závěry rozsudku ve věci *Zolotukhin proti Rusku* byly kritizovány zejména z důvodu vypuštění zohlednění (různých) právem chráněných zájmů v různých řízeních. Sám ESLP si následně uvědomil neudržitelnost striktního pojetí zásady *ne bis in idem* jako *idem factum* a v přelomovém rozsudku ve věci *A a B proti Norsku* objasnil otázku totožnosti skutku a vyslovil nové závěry v otázce posuzování zásady *ne bis in idem*. V projednávané věci šlo o neuhrazenou daňovou povinnost, kdy proces před finančním úřadem skončil s uložením daně a udělením penále, zatímco zároveň probíhalo trestní řízení se stejnými stěžovateli před soudy. ESLP se zabýval především tím, že rozsudek ve věci *Zolotukhin proti Rusku* neposkytuje odpověď na situace, kdy se ve skutečnosti nejedná o dvě řízení, ale jde spíše o řízení kombinovaná a integrovaná tak, že představují jeden celek.

¹⁹⁷ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. s. 835.

¹⁹⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 540.

ESLP v rozsudku tak sice neopustil své dřívější stanovisko ohledně totožnosti skutku ve smyslu striktní koncepce *de facto*, lze ale tvrdit, že své požadavky zmínil. V rozsudku představil test dostatečně úzké věcné a časové spojitosti, dle kterého uzavřel, že pokud jsou o jednom činu vedena dvě řízení, která jsou dostatečně věcně a časově spojitá, nedochází k naplnění podmínky *bis* (dvakrát). V takovém případě se tak nejedná o dvě řízení, tudíž nedochází k porušení zásady *ne bis in idem*.

Ve výkladu časová spojitost byl ESLP poměrně strohý – časová spojitost obou řízení neznamená, že obě řízení musí být vedena od začátku do konce současně, musí však být dostatečně těsná, aby ochránila jednotlivce před nejistotou, zdouhavostí a průtahy řízení.¹⁹⁹ Na rozsudek ve věci *A a B proti Norsku* navázal NS rozhodnutím 15 Tdo 832/2016 ze dne 4.1.2017. K významným faktorům pro určení, zda existuje dostatečná úzká věcná souvislost podle něj patří:

- zda obě samostatná řízení sledují vzájemně doplňující se cíle a týkají se konkrétně různých aspektů daného protiprávního jednání;
- zda je kombinace řízení předvídatelným důsledkem téhož jednání
- zda jsou sporná řízení vedena v součinnosti příslušných orgánů tak, aby bylo v maximální možné míře zabráněno opakování při shromažďování a hodnocení důkazů;
- a především, zda je sankce uložená v řízení, které bylo ukončeno jako první, zohledněna v řízení skončeném jako poslední, aby nebyl dotčený jedinec vystaven nadměrné zátěži.²⁰⁰

Rozsudek *A a B proti Norsku* se stal klíčovým ve vztahu zmiňované problematiky odlišných právem chráněných zájmů, která dle dřívějších závěrů ESLP nebyla brána v potaz. K uvedenému se ve svém článku velmi dobře vyjádřil Z. Kühn, který uvádí, že jakkoliv rozdílné právem chráněné hodnoty nemají význam pro určení totožnosti skutku (*idem*), ale podrží si význam pro akceptovatelnost dvojího řízení o tomtéž skutku (*bis*). ESLP tak vlastně přesunul

¹⁹⁹ KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. Právní rozhledy, 2018, č. 3, s. 77-84.

²⁰⁰ Rozsudek NS ze dne 04.01.2017, č.j.: 15 Tdo 832/2016.

problém aplikace zákazu *ne bis in idem* ze skutku (*idem*) do opakovaného řízení (*bis*)...“²⁰¹

Lze tak shrnout, že rozsudek ve věci *A a B proti Norsku* přinesl do rozhodování ESLP zásadní změnu v podobě výjimky ze zásady *ne bis in idem*, když se vyslovil ve prospěch vedení více řízení v téže věci. Soud již uznává možnost nejen zahájení, ale i rozhodnutí o stejném činu v rámci více řízeních za předpokladu, že tato řízení prokážou výše zmíněnou dostatečně úzkou věcnou a časovou souvislost. ESLP odůvodnil své rozhodnutí tím, že podle Úmluvy není zakázáno, aby se v různých právních řízeních braly v úvahu odlišné zájmy, které jsou ohroženy či poškozeny tím samým jednáním. Soud zároveň považuje za důležité, aby měly státy volný prostor k zajištění svých cílů pomocí různých prostředků. Nicméně, aby nedocházelo ke střetu se zásadou *ne bis in idem*, musí vedení více řízení musí splňovat výše zmíněné podmínky.

Souhlasím proto s názorem, že rozsudek představuje jistou nápravu stavu škody napáchané předchozím vymezením totožnosti skutku dle striktní koncepce *de facto*, která byla přijata ve věci *Zolotukhin proti Rusku*. Takto dogmatická koncepce by neměla životaschopnost, a proto musela být zachráněna přístupem přihlédnutí k právem chráněným zájmům.²⁰²

V předchozích kapitolách jsem vysvětlil problematiku odlišností koncepcí *de facto* a *de iure*. Posuzování skutku jako skutku *de facto* naráželo v rámci správního trestání na významné limity, které byly popsány výše. Z pohledu judikatury ESLP bylo problematickým a neakceptovatelným zejména vedení vícero správních řízení různými správními orgány v případě, kdy byla sankcionována stejná osoba, která svým jednáním (jedním skutkem) porušila více zákonů a naplnila tak více skutkových podstat. Koncepce nebylo možné sloučit, a proto se judikatura NSS od koncepce *de facto* především s ohledem na nutnost ochrany různých právem chráněných zájmů odklonila.

Vydáním rozsudku ve věci *A a B proti Norsku* tak byla koncepce *de facto* upraven tak, aby bylo možné tyto různé hodnoty obsažené v různých zákonech před delikty plynoucími ze stejného jednání chránit způsobem, kdy nebude docházet k porušení zásady *ne bis in idem*. Taková řízení je proto s ohledem na tento výklad nutné sladit časově a věcně, orgány musí mít přehled, co se v druhém řízení děje,

²⁰¹ KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. Právní rozhledy, 2018, č. 3, s. 77-84.

²⁰² KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. Právní rozhledy, 2018, č. 3, s. 77-84.

při výměře sankce musí přihlížet k sankcím již uloženým a brát ohled na součinnost při dokazování. Pouze tak bude česká úprava v oblasti správního trestání respektovat záruky stanovené článkem 4 Protokolu č. 7 k EÚLP.

5 Zásada *ne bis in idem* ve vztahu k disciplinárním sankcím

V poslední kapitole mé diplomové práce se zaměřím na doposud zcela nejasnou otázku problematiky uplatňování zásady *ne bis in idem* ve vztahu k disciplinárním správním deliktům.

Disciplinární správní delikty tvoří významnou skupinu správních deliktů, která se vyznačuje především tím, že jejich spáchání se na rozdíl od přestupků nemůže dopustit každý, nýbrž pouze osoba fyzická, která má tzv. speciální postavení či vlastnost. Tuto vlastnost představuje právní vztah k veřejnoprávní instituci, která může být státní (služební poměry úředníků, policistů, hasičů, vojáků), profesní (advokáti, lékaři, architekti), či jiné (školy, věznice). Vztah k takové instituci je poté založen na služebním, zaměstnaneckém či členském principu. Z tohoto právního vztahu vyplývají zvláštní práva a povinnosti, na základě jejichž porušení vzniká správněprávní odpovědnost.²⁰³

Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, v případě, kdy je pravomocně rozhodnuto o skutku jako o disciplinárním deliktu, nebrání tato skutečnost tomu, aby o věci bylo znovu jednáno a rozhodnuto v přestupkovém (nebo trestním) řízení. Správní orgán má možnost užít institutů odložení věci dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) ZOPŘ a zastavení řízení dle ustanovení § 86 odst. 1 písm. l) ZOPŘ za předpokladu, že již bylo o skutku rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující. K tomu, že uložené opatření lze považovat za postačující, musí správní orgán dospět posouzením projednávaného skutku a jeho právní kvalifikace s výsledky disciplinárního řízení a v něm vydaným opatřením. Následně může zvážit, zda řízení zastaví, či nikoliv. Je zde proto nutné vydat usnesení o zastavení řízení, proti kterému se lze odvolat.

Uvedené ale platí pouze za situace, kdy je nejprve rozhodováno o disciplinárním deliktu. Pokud již bylo o skutku pravomocně rozhodnuto jako o

²⁰³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 316.

přestupku, nelze u osob ve služebním poměru později opětovně věc projednat v rámci řízení o disciplinárním správním deliktu:

„Kárné opatření nelze uložit, byl-li státní zaměstnanec za týž skutek pravomocně potrestán soudem nebo jiným správním orgánem.“²⁰⁴

Ustanovení § 89 odst. 5 StSluž tak výslovně zakotvuje zásadu *ne bis in idem*, která by měla být aplikována pouze jedním směrem, jelikož v žádném případě není překážka věci rozhodnuté založena ve věcech, kde je nejdříve rozhodnuto o kárném provinění a až následně je vedeno řízení přestupkové nebo trestní.

Dle ustanovení § 96 odst. 4 písm. d) StSluž poté v uvedeném případě kárná komise řízení o kárném provinění zastaví. Pro uplatnění zásady *ne bis in idem* je klíčové posouzení totožnosti skutku, které je v praxi uplatňováno extenzivním způsobem – u jednání i následku postačuje pouze částečná shoda, a to zejména v podstatných okolnostech. Podle právní teorie se sice zásada *ne bis in idem* v případě disciplinárních deliktů neuplatní, neboť mají odlišný objekt, kterým je služební kázeň (viz. dále), nicméně s ohledem na výslovnou úpravu je otázkou, nakolik se odlišnost objektu deliktu promítne v konkrétním případě do posouzení otázky totožnosti skutku.²⁰⁵

Dle M. Chadimy je tak potřeba dané ustanovení posuzovat dle koncepce *de facto*, která, jak již bylo vysvětleno výše, právem chráněné zájmy nezohledňuje. V rámci koncepce *de iure* by dané ustanovení nemohlo být aplikováno, protože by nedošlo ke shodě skutků právě s ohledem na odlišné právem chráněné zájmy (odlišné od disciplíny). V takovém případě by tak dané ustanovení bylo nadbytečné. Bez jeho existence by rovněž nikdy k uplatnění zásady *ne bis in idem* nedocházelo, jelikož se nejedná o trestní obvinění dle čl. 6 EÚLP (viz. dále). S odkazem na níže uvedené proto souhlasím s jeho názorem, že by dané ustanovení mělo být *de lege ferenda* ze zákona o státní službě vyňato. Jeho aplikace může vést k absurdním situacím, kdy státní služebník může např. naplnit skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití tím, že fyzicky napadne svého kolegu. Pokud bude za tento skutek (*in factum*) dříve potrestán správním orgánem (za přestupek), nebude ho moci již kárná komise trestat za kárné provinění, byť by to bylo žádoucí,

²⁰⁴ § 89 odst. 5 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

²⁰⁵ HŘEBÍKOVÁ, Iva. Zákon o státní službě: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 514.

neboť disciplinární řízení hájí zcela jiný zájem (služební kázeň) než přestupkové řízení ve věcech občanského soužití.²⁰⁶

5.1 Trestní povaha správních disciplinárních deliktů

Pro odpověď na otázku, zda se na disciplinární správní delikty uplatní zásada *ne bis in idem*, je tedy potřeba zkoumat, zda má disciplinární správní řízení trestní povahu ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP. V současné době existují názory, že pokud je rozhodnuto o veřejném disciplinárním deliktu, nelze již obviněného stíhat v rovině práva trestního či přestupkového. Tento názor ale vychází z předpokladu, že rozhodování o správních disciplinárních deliktech je řízením o trestním obvinění dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. V následujících odstavcích vysvětlím, z jakých důvodů je tento názor mylný.

Jak již bylo zmíněno v úvodní části práce, ESLP stanovil pro posouzení otázky výkladu „trestního obvinění“ tzv. Engelova kritéria: 1) kvalifikace deliktu v právním řádu členského státu, 2) povaha (závažnost) deliktu a 3) závažnost, druh a výměra sankce. Správní disciplinární delikty jsou stejně jako přestupky založeny na odpovědnosti za zavinění, ale oproti přestupkům se vyznačují značnými odlišnostmi. Přestupek je vnitrostátním právem řazen mezi delikty trestní povahy, a proto lze uzavřít, že spadá do režimu „trestního obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Dle Engelových kritérií je tak splněn první požadavek zařazení ve vnitrostátním právu, a proto tato otázka v zásadě nevyvolává spory. V případě správních disciplinárních deliktů však nelze daný závěr jednoznačně učinit, proto bude potřeba hlubšího posouzení.

Správní disciplinární delikty jsou vnitrostátním právem označeny za kárná (disciplinární). Pro posouzení otázky aplikovatelnosti zásady *ne bis in idem* použiji kárná provinění státních zaměstnanců, jakožto stěžejní druh správních disciplinárních deliktů. Kárná provinění jsou právním řádem řazena mezi veřejné disciplinární delikty, které jsou projednávány v kárných řízeních. Tato řízení jsou tedy řízeními správními (disciplinárními), nikoliv řízeními trestními dle trestního řádu. První kritérium má ovšem pouze pomocný charakter, určujícími proto budou kritéria povahy deliktu a závažnosti sankce.

²⁰⁶ CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne) aplikovatelnost zásady *non bis in idem* se zaměřením na státní zaměstnance. Právní rozhledy, 2020, č. 9, s. 324-329.

Druhým kritériem je povaha onoho deliktu. Jak již bylo uvedeno, pojmu „povaha“ rozumíme z hlediska chráněného zájmu, proti kterému tento delikt směřuje, dále z hlediska adresáta dané normy a účelu ukládané sankce.²⁰⁷

V rámci druhého Engelova kritéria bude primárně potřeba posoudit, zda předmětná právní regulace dopadá pouze na určitou skupinu, či naopak obsahuje obecně závazná pravidla pro celou společnost.²⁰⁸ Pro posouzení trestní povahy deliktu tak vyvstává otázka spočívající v tom, zda se onoho deliktu může dopustit každý, nebo pouze určitá část populace. Subjekt správního disciplinárního deliktu je na rozdíl od přestupků speciální, tento druh deliktu se proto nevztahuje obecně na všechny osoby. Obecně platí, že čím je užší okruh adresátů normy, tím spíše nebude dané řízení subsumovatelné pod pojem „trestní obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Tento fakt je tak primárním důvodem, proč zpravidla disciplinární správní delikty nelze řadit mezi věci, na jejichž základě by se vedlo řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP.

ESLP dále zohledňuje, zda je cílem rozhodné právní úpravy chránit obecný zájem a zda má dané řízení represivně-preventivní povahu. Obecným objektem přestupků je řádný výkon veřejné správy a plnění veřejnoprávních povinností, kdy naprostá většina přestupků je namířena proti pořádku ve státní správě či územní samosprávě a veřejnému pořádku.²⁰⁹ Objektem disciplinárních správních deliktů je na straně druhé (pouze) disciplína, jakožto právem stanovený závazný řád, kázeň a pořádek uvnitř veřejnoprávní instituce. Vedlejším objektem lze také označit profesní etiku, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost oné instituce vůči veřejnosti.²¹⁰ Cílem institutu kárné odpovědnosti státních zaměstnanců (objektem disciplinárního deliktu) je chránit služební kázeň (disciplínu), odbornost a důvěru veřejnosti v kvalitní výkon veřejné správy, a nikoliv obecnější zájem, který běžně bývá chráněn na poli trestního a přestupkového práva.²¹¹

K této problematice se vyjádřil také H. Baňouch: *„Konstrukce disciplinárních „kolegiálních“ soudů je vystavěna jako mimoběžná se soudním či správním řízením. Je důležité si uvědomit, že chráněnými statky jsou zde stavovská*

²⁰⁷ Rozsudek NS ze dne 08.10.2014, č.j. 8 Tdo 1233/2014.

²⁰⁸ CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne) aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*, 2020, č. 9, s. 324-329.

²⁰⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. s. 49.

²¹⁰ Tamtéž. s. 51.

²¹¹ CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4, s. 402.

*čest a důvěryhodnost, kdy navíc při složitých otázkách hodnocení, zda to které jednání bylo či nebylo v souladu s psanými i řemeslně osvojenými pravidly profese (leges artae), je často jedině kolegiální odborný sbor s to zaujmout stanovisko ke skutečným, které jsou právem obtížně uchopitelné.*²¹²

U disciplinárních správních deliktů ESLP zvažuje především první subkritérium. Pokud tedy dospějeme k závěru, že předmětná právní regulace dopadá pouze na specifickou skupinu (nejedná se tedy o generální právní úpravu), zpravidla můžeme uzavřít, že druhé Engelovo kritérium (povaha deliktu) není naplněno.²¹³

Dle třetího Engelova kritéria bude potřeba posoudit závažnost sankce. Zde bude posuzována závažnost sankce, která obviněnému hrozí, nikoliv pouze sankce, která mu byla uložena. Sankce mohou být v případě správních disciplinárních deliktů jak morálního charakteru (např. napomenutí, písemná důtka), tak peněžitého charakteru (snížení platu, pokuta).²¹⁴ Možnými opatřeními za kárná provinění státních zaměstnanců jsou služební výtka, písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až tří kalendářních měsíců, propuštění ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru.²¹⁵ Disciplinární řízení a uvedené sankce sice mají represivně-preventivní povahu, ale ve srovnání s řízením přestupkovým k tomu nutno uvést, že represivně-preventivní povaha správního disciplinárního řízení nedosahuje takové intenzity. Je tomu tak zejména opět z důvodu, že přestupky jsou generální úpravou, kdežto správní disciplinární delikty dopadají pouze na specificky vymezený okruh subjektů. Nízká míra intenzity je tak dalším důvodem, který znemožňuje podřazení disciplinárních správních deliktů pod trestněprávní jurisdikci čl. 6 odst. 1 Úmluvy.²¹⁶

Z důvodů výše uvedených zastává judikatura ESLP názor, že správní disciplinární delikty nelze považovat za „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP, a to nejen v případě kárných provinění státních zaměstnanců, ale rovněž u ostatních druhů správních disciplinárních deliktů, které nejsou spojeny s hrozbou

²¹² Listina základních práv a svobod: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 822.

²¹³ CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne) aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. Právní rozhledy, 2020, č. 9, s. 324-329.

²¹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 150.

²¹⁵ § 89 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

²¹⁶ CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? Časopis pro právní vědu a praxi, 2015, č. 4, s. 403.

sankce v podobě delšího omezení na svobodě.²¹⁷ Dle judikatury ESLP se tak nebude jednat o „trestní obvinění“ ve smyslu článku 6 odst. 1 EÚLP ani v případě advokátů, soudců, studentů a vězňů. Lze tedy shrnout, že podle judikatury ESLP zásadně nelze řízení o veřejných disciplinárních deliktech chápat jako „trestní“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy.²¹⁸

Lze proto uzavřít, že zásada *ne bis in idem* se ve smyslu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP se u disciplinárního trestání státních zaměstnanců neuplatní. Tento názor zastává také M. Škurek, který ve své publikaci uvádí, že: „*se článek 6 EÚLP zejména nevztahuje na oblast disciplinárních správních deliktů, které spočívají v porušení kázně úředními osobami v rámci orgánu veřejné moci.*“²¹⁹

Uvedenou problematikou se zabýval také Ústavní soud, který rovněž neshledává názory disciplinárních orgánů spočívající ve vyjádření, že v rámci svých oprávnění nemohou nějakou dobu trestat s ohledem na běžící soudní řízení a nemožnost dvojího potrestání jako důvodné.²²⁰ V jednom ze svých nálezů tak vyjádřil, že: „*Kázeňské řízení podle zákona o služebním poměru tedy nepředstavuje řízení o trestním obvinění v ústavněprávním smyslu. Neuplatní se v něm některé základní záruky jdoucí ruku v ruce s vedením ryze trestního řízení, které představuje intenzivnější zásah do základních práv jednotlivce.*“²²¹

Po vydání zmíněného rozsudku *A a B proti Norsku* by aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy na správní disciplinární delikty mohla přinést značné problémy. Bylo by nutné posuzovat, nakolik obstojí disciplinární řízení jako „jeden celek.“ V případě, kdy byl již obviněný potrestán v rámci disciplinárního řízení a pokud by daná řízení nebyla dostatečně úzce věcně a časově spojená, bylo by nemožné obviněného následně potrestat v rámci přestupkového nebo trestního řízení, a to zcela bez ohledu na závažnost spáchaného deliktu.²²²

Závěrem lze zmínit, že rozhodnutím o správním disciplinárním deliktu může být mnohdy zasaženo do majetkové sféry obviněného, proto není vyloučeno,

²¹⁷ CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne) aplikovatelnost zásady *non bis in idem* se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*, 2020, č. 9, s. 324-329.

²¹⁸ Tamtéž. s. 324-329.

²¹⁹ ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Teoretik. Praha: Leges, 2015. s. 60.

²²⁰ *Listina základních práv a svobod: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 822.

²²¹ Nález ÚS ze dne 14.11.2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17.

²²² CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne) aplikovatelnost zásady *non bis in idem* se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*, 2020, č. 9, s. 324-329.

aby nebylo možné zařadit tyto věci (některé z nich) do tzv. civilní větve čl. 6 odst. 1 EÚLP, kde je rovněž potřebné zajistit garance práva na spravedlivý proces.²²³

Závěr

Tato diplomová práce se věnuje uplatnění a významu zásady *ne bis in idem* v přestupkovém řízení. Princip *ne bis in idem* je řazen nejen mezi nejdůležitější procesní zásady, ale také mezi základní lidská práva a požadavek jejího respektování vyvstává především z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika dle čl. 10 Ústavy vázána.

Cílem mé diplomové práce bylo komplexní posouzení problematiky zásady *ne bis in idem* a jejího významu ve vztahu k projednávání přestupků. V úvodní kapitole nazvané správní trestání bylo nejprve potřeba vyjasnit otázku chybějícího zakotvení správního trestání v Ústavním pořádku ČR, dle kterého náleží pravomoc rozhodovat o vině a trestu výslovně pouze soudní moci. Správní trestání představuje jakousi výjimku z tohoto pravidla, která umožňuje správním orgánům represivního působení na pachatele správních deliktů. Bylo vysvětleno, že ústavnost správního trestání nelze zpochybňovat nejen vzhledem k tomu, že zákonodárce může tuto pravomoc rozdělit mezi soudy a správní orgány, aniž by mu v tom bránila ústavní překážka, ale zejména z důvodu možnosti soudního přezkumu veškerých správních rozhodnutí v rámci správního soudnictví.

Obdobnou otázku bylo potřeba vyřešit v následující kapitole pojednávající o základních zásadách správního trestání. Dle výslovného znění článků 39 a 40 LZPS, který zakotvuje základní principy trestání se tyto principy vztahují pouze na trestné činy. Zde bylo opět postaveno na jisto, že vlivem judikatury, právní teorie a s ohledem na obecné ústavní požadavky na uplatňování veřejné moci je potřeba základní principy vztahující se na soudní trestání respektovat i v rovině trestání správního, jelikož přestupkové řízení podléhá stejným procesním garancím obvyklým pro právo trestní.

V následující kapitole bylo podstatné zodpovědět otázku, proč vůbec můžeme uvažovat nad dopadem zásady *ne bis in idem* i na správní trestání. K jejímu zodpovězení bylo potřeba posoudit trestní povahu správních deliktů pomocí výkladu pojmu „trestní obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Pomocí judikatury ESLP a stěžejního rozsudku ve věci *Engel a další proti Nizozemí*, který stanovil tzv.

²²³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 316.

Engelova kritéria bylo vysvětleno, že vzhledem k extenzivnímu výkladu pojmu „trestní obvinění“ spadá téměř každé řízení o správním deliktu pod režim čl. 6 EÚLP, a proto je nutné tyto záruky respektovat i v rámci řízení přestupkového.

Dalším stěžejním bodem mé diplomové práce bylo zakotvení zásady *ne bis in idem* v pramenech práva. Nejprve bylo důležité čtenáře obeznámit s nepřesnou dikcí „čin“ stanovenou článkem 40 odst. 5 LZPS, který zásadu *ne bis in idem* zakotvuje v rovině ústavní. Tento „čin“ je nutné vykládat nikoliv ve významu „trestný čin“, nýbrž procesním významem „skutek“. Následující podkapitola pojednává o zakotvení zásady *ne bis in idem* na mezinárodní úrovni, a to hned na několika místech. Dokumentem, který hraje v uplatnění zásady *ne bis in idem* stěžejní roli je čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP, ze kterého vyplývají požadavky, které je pro tzv. aplikaci zásady potřeba naplnit. Tyto požadavky považují vzhledem k pochopení celkové problematiky zásady *ne bis in idem* za velmi podstatné, jelikož se ukázalo, že obsahují výkladové nedostatky.

Hlavním požadavkem je tzv. totožnost skutku (prvek *idem*), dle kterého dojde k uplatnění zásady pouze v případě, že se jedná o stejný skutek. Skutek jako takový není legálně definován, lze jej ale chápat jako souhrn skutkových okolností, tedy jednání a jeho následku. Na tomto místě bylo potřeba čtenáře seznámit s odlišnými koncepcemi skutku. Bylo vysvětleno, že první koncepce *de facto* jej chápe ve smyslu skutkového děje „tak jak se stal“ bez ohledu na odlišnosti v právní kvalifikaci a druhý pohled koncepce *de iure* na druhou stranu ve smyslu totožnosti právní kvalifikace. Nastínil jsem vývoj judikatury ESLP, která ve výkladu pojmu „totožnost skutku“ nebyla po dlouhou dobu jednotná. Názor ESLP byl sjednocen vydáním rozsudku ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, který stanovil, že judikatura ESLP chápe „trestný čin“ jako skutek *de facto*, bez ohledu na odlišnosti v právní kvalifikaci, což se později ukázalo pro správní trestání značně problematickým.

V následující kapitole bylo pro pochopení dané problematiky nejprve potřeba vysvětlit dopad odlišnosti koncepcí *de facto* a *de iure* na správní trestání, jelikož závěry rozsudku ve věci *Zolotukhin proti Rusku* narážely v rámci správního trestání na značné limity, kterými jsem se v této kapitole zabýval. Nemožnost aplikace koncepce *de facto* v rámci správního trestání tak zapříčinila nucený odklon judikatury Nejvyššího správního soudu. Odmítavé reakce ze strany správního soudnictví spočívaly především ve vypuštění kritéria právem chráněného zájmu, který nelze pro ochranu různých správním právem chráněných hodnot vypustit. Bylo tak stanoveno, že se nejedná o porušení zásady *ne bis in idem*, pokud je

protiprávní čin postižen podle několika skutkových podstat obsažených v různých zákonech.

Následující kapitola byla věnována zakotvení zásady *ne bis in idem* v přestupkovém zákoně. Zásadu zákon zakotvuje pomocí překážek řízení ve dvou rovinách, tedy překážky věci probíhajícího řízení (*litispence*) a překážky věci pravomocně rozhodnuté (*rei iudicatae*). Dále jsem se v kapitole zaměřil na instituty odložení věci a zastavení řízení, kde jsem představil z pohledu zásady *ne bis in idem* relevantní důvody pro jejich využití. V následující podkapitole jsem čtenáře seznámil s podmínkami ukládání úhrnného trestu, který má z pohledu zásady *ne bis in idem* význam k přestupkům spáchaným v jednočinném souběhu. Následující podkapitola byla věnována uplatnění zásady *ne bis in idem* v rovině přestupek – trestný čin. Tato konkurence je v rámci ZOPŘ řešena pomocí ustanovení o přezkumném řízení a v dnešní době již nevyvolává zásadní spory.

V poslední podkapitole byl představen stěžejní rozsudek ve věci *A a B proti Norsku*, který napravil „škody“ způsobené rozsudkem ve věci *Zolotukhin proti Rusku*. Tento rozsudek přinesl z pohledu zásady *ne bis in idem* a správního trestání zásadní závěry, a vyřešil tak problémy, kterými jsem se v práci zabýval. ESLP se sice neodklonil od koncepce *de facto*, ale upravil ji tak, aby mohla česká právní úprava správního trestání respektovat záruky stanovené článkem 4 Protokolu č. 7 k EÚLP. Rozsudek představil klíčový test dostatečné věcné a časové spojitosti, dle kterého umožnil vedení více řízení v téže věci, čímž bylo stanoveno, že lze v rámci správního trestání chránit různé hodnoty obsažené v různých zákonech způsobem, kdy nebude docházet k porušování zásady *ne bis in idem*.

Poslední kapitola mé diplomové práce byla zaměřena na vztah zásady *ne bis in idem* a správních disciplinárních deliktů. V této kapitole jsem se pokusil demonstrovat danou problematiku pomocí kárných provinění státních zaměstnanců. Domnívám se, že závěry, ke kterým jsem pomocí aplikace Engelových kritérií při posuzování jejich trestní povahy došel, lze stejným způsobem aplikovat i na ostatní druhy správních disciplinárních deliktů, a proto je uvedený závěr, že se zásada *ne bis in idem* obecně na správní disciplinární delikty nevztahuje, správný.

Seznam použitých zdrojů

Seznam literatury:

BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Právní praxe. V Praze: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1.

Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Velké komentáře. [Praha]: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.

FIALA, Zdeněk; FRUMAROVÁ, Kateřina; HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-531-9.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HŘEBÍKOVÁ, Iva. Zákon o státní službě: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-842-9.

JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-772-9.

KOČÍ, Roman. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů : podle právního stavu k 1.7.2017. Glosátor. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-207-3.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-919-8.

KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. Komentátor. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-211-0.

Listina základních práv a svobod: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

MOLEK, Pavel. Právo na spravedlivý proces. Lidská práva. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-748-3.

ONDRUŠOVÁ, Marta. 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. Komentátor. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-212-7.

PAVLÍČEK, Václav. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Zákony s poznámkami (Linde). Praha: Linde, 1999. ISBN 80-7201-170-7.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Teoretik. Praha: Leges, 2017. ISBN isbn978-80-7502-221-9.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-612-5.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.

PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-676-1.

ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-428-5.

ŠKUREK, Martin. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Teoretik. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-094-9.

Odborné články:

CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? Časopis pro právní vědu a praxi, 2015, č. 4, s. 400-406.

CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne) aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. Právní rozhledy, 2020, č. 9, s. 324-329.

KOPECKÝ, Martin. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. Časopis pro právní vědu a praxi, 2023, č. 1, s. 203-216.

KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. Právní rozhledy, 2018, č. 3, s. 77-84.

MATES, P., ŠEMÍK, K. K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. Trestněprávní revue, 2013, č. 11-12, s. 259-263.

PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. Správní právo, Praha: Ministerstvo vnitra, 2014, roč. 2014, 1-2, str. 16-27.

Judikatura Nejvyššího správního soudu:

Rozsudek NSS ze dne 16.02.2005, č.j. 6 As/2003-44

Rozsudek NSS ze dne 20.01.2006, č.j. 4 As 2/2005–62

Rozsudek NSS ze dne 18.04.2007, č.j. 4 As 10/2006

Rozsudek NSS ze dne 31.05.2007, č.j. 8 As 17/2007-121

Rozsudek NSS ze dne 04.03.2009, č.j. 6 As 44/2008–142

Rozsudek NSS ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008–45

Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2014, č.j. 8 As 33/2014-39

Rozsudek NSS ze dne 30.09.2014, č.j. 2 As 24/2014–31

Judikatura Nejvyššího soudu:

Rozsudek NS ze dne 22.07.2004, č.j. 11 Tdo 738/2003

Rozsudek NS ze dne 30.10.2007, č.j. Tdo 986/2007

Rozsudek NS ze dne 12. 12. 2007, č.j. 5 Tdo 1399/2007

Rozsudek NS ze dne 08.10.2014, č.j. 8 Tdo 1233/2014

Rozsudek NS ze dne 04.01.2017, č.j.: 15 Tdo 832/2016

Nálezy Ústavního soudu:

Nález ÚS ze dne 23. 11. 1999, sp.zn. Pl. ÚS 28/98

Nález ÚS ze dne 17.01.2001, sp.zn. Pl. ÚS 9/2000

Nález ÚS ze dne 9.07.2003, Pl. ÚS 6/03

Nález ÚS ze dne 01.08.2005, sp.zn. IV. ÚS 31/05

Nález ÚS ze dne 17. 1. 2008, sp.zn. II.ÚS 82/07

Nález ÚS ze dne 8.2.2011, sp.zn. III. ÚS 449/06

Nález ÚS ze dne 10. 2. 2011, sp.zn. III.ÚS 2523/10

Nález ÚS ze dne ze dne 31.05.2012, sp.zn. III. ÚS 1206/10

Nález ÚS ze dne 28.07.2014, sp.zn. I. ÚS 1521/14

Nález ÚS ze dne 23.9.2015, sp.zn. IV. ÚS 910/15

Nález ÚS ze dne 14.04.2016, sp.zn. II. ÚS 143/16

Nález ÚS ze dne 14.04.2016, sp.zn. II. ÚS 143/16

Nález ÚS ze dne 14.11.2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17

Judikatura ESLP:

Rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1976, stížnost č. 5100/71. Věc Engel a ostatní proti Nizozemsku

Rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1995, stížnost č. 15963/90. Věc Gradinger proti Rakousku

Rozsudek ESLP ze dne 30. 7. 1998, stížnost č. 25711/94. Věc Oliveira proti Švýcarsku

Rozsudek ESLP ze dne 29. 5. 2001, stížnost č. 37950/97.Věc Franz Fischer proti Rakousku

Rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03. Věc Zolotukhin proti Rusku

Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a 29758/11. Věc A a B proti Norsku

Vnitrostátní právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

zákon č. 41/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Mezinárodní právní předpisy:

Evropské úmluva o ochraně lidských práv a svobod (1950)

Mezinárodního pakt o občanských a politických právech (1966)

Protokol č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (1984)

Listina základních práv Evropské unie (2009)

Ostatní zdroje:

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

Seznam zkratk

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

LZPS/Listina – Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP/Úmluva – Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a svobod

EU – Evropská unie

NSS – Nejvyšší správní soud

NS – Nejvyšší soud

ÚS – Ústavní soud

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

ZOPŘ – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

TŘ – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

TZ – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

StSluž – zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

SIPoBez – zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí

OČTŘ – orgán činný v trestním řízení

Resumé

The theme of this thesis is „*The importance of the principle ne bis in idem in relation to the trial of criminal offences*“. The general purpose of this thesis is to provide a complex description of this issue and to inform the readers about the general meaning of this principle.

Principle of *ne bis in idem* is a general legal principal, which is globally respected in all democratic legal jurisdictions. The principle of *ne bis in idem* could be translated as „*not twice on the same thing*“ or „*not twice about the same*“. Meaning of this principle is based in the prohibition of double prosecution and punishment, which must be respected not only at the level of criminal law, but also in the trial of misdemeanors. However, its application in the framework of misdemeanor law brings with it some interpretative problems, on which I would like to focus on in this diploma thesis.

In the framework of this thesis it will be necessary to explain the key terms stipulated by the European Convention of Human Rights, as a major document establishing the principle of *ne bis in idem* at international level. It will be necessary to clarify the concept of „*criminal offence*“ under Article 6 (1) of European Convention of Human Rights (ECHR), which guarantees the right of fair trial and requirements for the application of *ne bis in idem* principle specified under Article 4 of the Additional Protocol no. 7 to the ECHR.

In the following part of the thesis, I will introduce the impact of the difference between de facto and de jure concepts on administrative punishment and

afterwards the establishment of the *ne bis in idem* in the framework of Act. No. 250/2016 Coll. in which the principle is established by so-called obstacles to proceedings. I will present the basic legal instruments that have been provided to prevent violation of the *ne bis in idem* principle, making them essential for evaluation of its impact to the trial of misdemeanors.

Next part of this thesis will present the key decision of the European Court of Human Rights which in case of *A and B v. Norway* provided fundamental conclusions in the context of *ne bis in idem* and the trial of misdemeanors.

The final part of this diploma thesis is focused on the impact of the *ne bis in idem* principle on administrative disciplinary offences.