

JUDIKATURA A SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ (THE CASE LAW AND ADMINISTRATIVE PUNISHMENT)¹

LUKÁŠ POTĚŠIL

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract in original language

Správní trestání představuje oprávnění veřejné správy a tudíž i poměrně specifickou část správní činnosti. Spočívá v rozhodování veřejné správy o vině a trestu za správní delikty. Soudní přezkum a z něj vycházející judikatura správních soudů, která na výstupy správní činnosti zásadně navazuje, má pochopitelně své místo i v oblasti správního trestání. Tento příspěvek poukazuje na některé klíčové závěry judikatury. Věnuje se přitom její analýze, a to i v souvislosti s připravovanou reformou správního trestání.

Key words in original language

Judikatura, správní trestání

Abstract

This paper focuses on the role and task of case law in the sphere of administrative punishment, especially in the context of the envisaged reform of administrative punishment. This entry describes relevant case law and provides its evaluation.

Key words

case law; administrative punishment

Správní trestání označuje oprávnění² veřejné správy trestat. Tato kompetence představuje významný prvek, který umožňuje vystihnout jednotlivá specifika veřejné správy a správní činnosti.

Veřejná správa je tradičně zařazována jako specifická složka moci výkonné. Těžiště její činnosti spočívá v provádění obsahu zákonů, a to při správě veřejných záležitostí. Tím se nicméně obsah správní činnosti nevyčerpává. Provádění zákonů totiž tkví i ve vydávání „vlastních“ právních předpisů. Jejich prostřednictvím si veřejná správa v podstatě doplňuje a dotváří svou náplň činnosti. Správě veřejných záležitostí je též vlastní oprávnění trestat. Může pravidla chování

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci projektu „Zaměstnáním čerstvých absolventů doktorského studia k vědecké excelenci“ (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/30.0009), Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

² Podle J. Pošváře však nejde ani tak o specifické oprávnění, jako spíše o povinnost veřejné správy. Srov. Pošváf, J. Obecné pojmy správního práva. Brno : ČSAS Právník, 1946, s. 94.

stanovená zákonodárcem a doplněná jí samotnou vynucovat a sankcionovat jejich porušení. K tomu shodně uvádí již A. Merkl³, že „uvážíme-li, že orgány pověřené výkonem určitého okruhu norem, jsou nejspíše povolány aplikovat také trestní sankce těchto norem, pak si dovedeme zcela snadno vysvětliti, proč ony úřady, které jsou příslušné prováděti tu kterou typickou část správy, pověřují se ponejvíce zároveň aplikací trestního práva, jež souvisí se správní činností, kterou provádějí“. Správní činnost spočívající ve vydávání právních předpisů a realizace jejich obsahu v sobě spojuje též požadavek na realizaci správního trestání. Povaha správní činnosti podle mého názoru vyžaduje přítomnost a zajištění existence trestního (sankčního) aspektu.

Domnívám se, že účelem správního trestání je v první řadě zajistit bezproblémový a bezporuchový výkon veřejné správy. Správní trestání slouží veřejné správě k tomu, aby lépe a účinněji mohla vykonávat správu veřejných záležitostí, potažmo aby tento výkon nebyl narušen či ohrožen. Správní trestání má v tomto ohledu především ochrannou funkci.⁴ Nelze však pomíjet, že správní trestání je samo o sobě výkonem veřejné správy a jejím projevem. Potom již nejde ani tak o pomocný nástroj k dosažení určitého cíle, jako spíše o to, že správní trestání je cílem samo o sobě. Podstatou správní činnosti je v daném ohledu i trestání. Veřejná správa svým trestním systémem dohlíží na dodržování právních předpisů a vyváženého stavu společnosti a spravovaných společenských vztahů.

Správním trestáním veřejná správa chrání jednak sebe samu, stejně jako spravované subjekty a objekty a umožňuje realizaci ostatní (netrestní) správní činnosti. Realizace správního trestání se ponejvíce uskutečňuje ve formě správního řízení. Správní řízení je procesní postup správních orgánů, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků takového řízení (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“). Formalizovaným výsledkem tohoto procesního postupu je správní rozhodnutí (srov. § 67 odst. 1 správního řádu). Nabytím právní moci správního rozhodnutí ve věci správního deliktu je věc na úrovni veřejné správy vyřešena. Pomineme-li možnost uplatnění mimořádných opravných a dozorcích prostředků, věc se na základě podané žaloby přesouvá na soudy působící ve správním soudnictví.

Správní trestání a soudní přezkum

³ Merkl, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha : Orbis, 1932, s. 107.

⁴ K tomu shodně srov. Tschannen, P., Zimmerli, U. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. vyd. Bern : Stämpfli Verlag AG, 2005, s. 115, kde uvádí, že správní právo trestní slouží k prosazení obsahu správního práva k čemuž využívá hrozby represe.

Pod generální (přezkumnou) klauzuli představovanou čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁵ spadají i rozhodnutí orgánů veřejné správy z oblasti správního trestání. Stejný závěr, tedy že i v případě správního trestání je třeba zaručit soudní přezkum takových rozhodnutí, poskytuje zejména⁶ čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.). Toto ustanovení upravuje právo na spravedlivý proces. Podle něj má „každý ... právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“. Právo na spravedlivý proces, resp. následný soudní přezkum jako jeho součást, se týká věci „občanských práv či závazků“ a dále „trestního obvinění“. Tyto pojmy v čase prošly poměrně bouřlivým vývojem. Důležitý je posun v nazírání na pojem „trestní obvinění“. Nebylo sporné, že dopadá na oblast tzv. soudního trestání, tedy na trestné činy. Pochybnosti se objevily nad tím, zda se toto ustanovení vztahuje i na oblast správních deliktů a správního trestání. Řešení této otázky poskytla judikatura. V dnes již takřka legendárním rozhodnutí Engel v. Nizozemí,⁷ Evropský soud pro lidská práva poprvé stanovil kritéria, při jejichž naplnění má být dána povinnost státu zajistit soudní přezkum rozhodnutí o deliktu. Jimi jsou: (1) vnitrostátní kvalifikace deliktu, (2) charakter obvinění (deliktu) a (3) povaha a stupeň přísnosti sankce.

Soudní kontrolu správních rozhodnutí ve věcech správního trestání v první řadě uskutečňují soudy působící ve správním soudnictví (krajský soud a Nejvyšší správní soud) a dále Ústavní soud. Před tyto soudy se rozhodnutí ve věci správního trestání dostane na základě podané žaloby podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), následně podané kasační a posléze ústavní stížnosti.

Soudní přezkum a judikatura

⁵ Podle něj „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonitost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

⁶ Požadavek soudního přezkumu správního rozhodnutí obecně, jakož i v oblasti správního trestání nalezneme též některých v dokumentech Rady Evropy (srov. Doporučení (91) 1 o správních sankcích, Doporučení (80) 2 o výkonu správního uvážení správními orgány, Doporučení (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů (aktů) nebo Doporučení (2007) 7 o dobré veřejné správě.

⁷ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí (stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72).

Soudy působící ve správním soudnictví přezkoumávají správnost a zákonnost veřejnou správou přijatých rozhodnutí. Přitom posuzují vždy konkrétní případ. Výstupy soudní kontroly veřejné správy potom představují soudní rozhodnutí. Klíčovou roli hraje především jejich odůvodnění, z něž je patrný právní názor soudu. Často v něm však soudy vyjadřují i závěry obecnější povahy, a to právě na pozadí daného skutkového či právního problému. Potom se význam těchto soudních závěrů nevyčerpává konkrétním řešeným případem, ale plní roli tzv. judikatury. Judikatura působí pro futuro jako soudní výklad určitého ustanovení. Někdy ale judikatura působí jako doplněk (dotváření), což ve svém důsledku může vést k modifikaci právní úpravy, aniž by došlo k legislativnímu zásahu.

Problematiku judikatury lze obecně pojímat ve dvou rovinách. V té první soudní rozhodnutí plní funkci pramene práva. Jde o případy tvorby práva, resp. soudcovské tvorby práva, která je představována tzv. precedenty. Precedent je soudním rozhodnutím, které je prvním řešením případu dosud právem neupraveného, jež je závazný pro další obdobné případy v budoucnosti. Vedle toho však soudcovské právo má význam v rovině aplikační. Zde se potom hovoří o tom, že soudní rozhodnutí mají jakýsi kvaziprecedenční význam. Judikatura v tomto směru působí jako pomůcka pro interpretaci a následnou aplikaci právních předpisů. Judikáty fakticky působí jako precedenty, ale nepředstavují pramen práva, nýbrž jeho dotváření.⁸ Jak k tomu dodává V. Knapp, důsledkem tohoto dotváření „*je skutečnost, že právo, které se aplikuje, se de facto liší od práva, které je vyjádřeno slovy právního předpisu*“.⁹ V některých případech však, co do faktických důsledků, může jít až o přetváření práva.

V tomto příspěvku mi půjde o to demonstrovat na konkrétních závěrech judikatury v oblasti správního trestání, jakým způsobem došlo ke zmíněnému dotváření práva. Bylo by přitom z hlediska připravované reformy správního trestání nanejvýš žádoucí, aby zákonodárce na tyto judikatorní závěry výslovně reagoval. Výhodou judikatury v tomto ohledu totiž je, že její závěry byly učiněny na základě konkrétního reálného případu (opravdu se stalo). Je proto pravděpodobné, že obdobné věci se budou vyskytovat i v budoucnu. Mlčením zákonodárce se existující problém v praxi sám o sobě nevyřeší, nýbrž se naopak může ještě prohloubit. Na to ostatně poukazuje i Ústavní soud, když konstatuje, že „*současná právní úprava správních deliktů a správních sankcí trpí mnoha nedostatky ... Bylo by žádoucí, aby zákonodárce brzdil pozorovatelnou legislativní expanzi správní deliktní odpovědnosti ... Zatímco současnou právní*

⁸ Takovým příkladem dotváření práva, kdy judikatura funguje jako interpretační a aplikační vodítko je i výše zmíněný příklad tzv. kritérií Engel, kdy byl judikaturou Evropského soudu pro lidská práva dotvořen smysl a význam pojmu „trestní obvinění“, který je obsažen v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁹ Srov. Knapp, V. Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 33.

*úpravu sankcí ukládaných za přestupky je možno pokládat za vcelku vyhovující, úprava sankcí za jiné správní delikty je velmi špatná a chaotická ...*¹⁰. Tyto závěry můžeme zobecnit a uzavřít, že platí (bohužel) nejenom pro oblast správních sankcí.

Judikatura v oblasti správního trestání

Z množství přijatých soudních rozhodnutí v oblasti správního trestání jsem vybral ty, které považuji za poměrně zásadní, a které současně představují pomyslný apel na zákonodárce v tom směru, aby na ně (v rámci aktuálně připravované reformy správního trestání) určitým způsobem reagoval. Podle mého názoru přitom nejde o to, aby je zákonodárce nutně a bez dalšího přijal, nýbrž o to, aby těmto otázkám věnoval patřičnou pozornost při tvorbě právní úpravy. Judikatura si s nedostatkem výslovné právní úpravy nakonec dokázala poradit, je však otázkou, zda uplatněná cesta byla správná a nepřináší více negativ, než pozitiv.

Aby bylo možné odlišit případy, kdy soudní rozhodnutí ještě plní funkci judikatury jako interpretační a aplikační pomůcky, a když již oproti tomu jde o přímé dotváření právní úpravy ze strany judikatury, poukáži nejprve na dvě rozhodnutí. V nich ještě nejde o dotváření právní úpravy, nýbrž o její aplikaci na daný konkrétní případ. Závěry soudem vyslovené, bez návaznosti na skutkový stav věci by se mohly zdát poměrně překvapivé. Nicméně viděno pohledem daného konkrétního skutkového stavu věci, je lze přijmout. Podle prvního judikátu¹¹ „*doručující orgán tím, že po uplynutí 10 dnů od uložení nevložil zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, znemožnil, aby se účastník řízení s písemností bezprostředně po svém návratu z pracovní cesty po otevření poštovní schránky seznámil*“. Z toho soud dovodil, že „*fikce doručení po uplynutí deseti dnů od uložení písemnosti k vyzvednutí se tedy uplatnit nemohla, neboť nedostatek vložení písemnosti do schránky nebyl nijak zhojen*“. Obecně z těchto závěrů vyplývá, že fikce doručení nenastane, pokud není zásilka vhozena do domovní schránky účastníka řízení nebo na jiné vhodné místo. Nicméně nelze nevidět, že tyto závěry byly zaujaty v konkrétním případě, kdy správní orgán vyloučil vložení do domovní schránky podle § 23 odst. 4 správního řádu, aniž k tomu měl racionální důvod. V takovém případě jsou závěry soudu správními. Bylo by však nesprávné a v rozporu s uvedeným ustanovením správního řádu z nich dovozovat obecné pravidlo a požadavek. Druhý případ představuje konkrétní reakci judikatury na případy zneužití práva na zastoupení v úmyslu vyhnout se správnímu řízení, potažmo správnímu postihu. Podle Nejvyššího správního soudu¹² „*zastoupení*

¹⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77.

¹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, publikovaný pod č. 2452/2012 Sb. NSS

účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Pouze ve výjimečných případech, zjistí-li správní orgán, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky.“. Tyto závěry judikatuře přísluší. Jde o konkrétní aplikaci práva na konkrétní situaci.

Bohužel v oblasti správního trestání často judikatura musela a i nadále musí reagovat na absenci výslovné právní úpravy. Byla tak nucena právní úpravu přímo dotvářet, nebo ji poměrně zásadním způsobem modifikovat. Judikatura v této skupině případů působí fakticky jako normotvůrce.

Obecná východiska judikatury v oblasti správního trestání

Nedostatek výslovné právní úpravy správního trestání judikatura počala řešit, vycházejíce přitom ze závěru, že *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy ... Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů ... není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“*¹³ Judikatura se na základě toho shodla, že *„trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.“*¹⁴ Slabým místem tohoto přístupu, který se řeší vykrytí bílá místa právní úpravy správního trestání však je, že se po správních orgánech vyžaduje důkladná znalost nejen správněprávní úpravy a judikatury, ale ve svém důsledku i dalších odvětví, jako je trestní právo a aplikování jejich závěrů. Tím se do jisté míry po procesní stránce stírá rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy a ve svém důsledku i opodstatnění rozdělení na správní delikty a trestné činy. Problematika realizace správního trestání se díky tomu stává mnohem komplikovanější.

Zahlazení

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS.

¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS.

Na základě těchto obecných východisek a vztahu k trestnímu právu (soudnímu) posléze judikatura¹⁵ dovodila, že „správní orgán je při rozhodování o výši sankce za přešůpek povinen hodnotit, zda není při přihlédnutí k pachateli dříve uloženým trestům možné využít analogicky institut trestního práva zahlazení odsouzení.“. Jedná se výslovnou reakcí na absenci tohoto institutu ve správním trestání, jakož i znatelnou inspiraci právě trestněprávní úpravou. Judikatura zde při dotváření práva vyšla z využití analogie, která je přípustná, je-li ve prospěch pachatele. Je otázkou, zda by k řešení tohoto nedostatku pomohlo zavedení souhrnnější evidence (alespoň vybraných kategorií) správních deliktů.

Odpovědnost jiné osoby

Další spornou otázkou, vyvolanou tentokrát ne nedostatkem, nýbrž přímo koncepcí právní úpravy je, zda může být subjektem správního deliktu i objednatel prací, ke kterým je třeba získat příslušné povolení, které však nezískal nebo je sám zadal či objednal v rozporu s ním. Právní úprava často nesankcionuje nezískání takového povolení, nýbrž až provádění činností, které předchozímu povolení podléhá. Záležet však bude i na přístupu zhotovitele, který de iure přímo a sám páchá správní delikt.¹⁶ Protože jde často o podnikatele, uznává se, že by měl vynaložit veškeré možné úsilí a ujistit se, že nic protiprávního zhotovením objednaných prací konat nebude. Judikatura¹⁷ se k závěru o odpovědnosti objednatele staví spíše zamítavě. Jednak poukazem na nemožnost převodu odpovědnosti smluvním ujednáním, ale zejména pro nedostatek právní úpravy, přičemž současně poukazuje na možné negativní a nespravedlivé důsledky takového přístupu. „Nejvyšší správní soud je ... toho názoru, že by ... k vyššímu preventivnímu působení práva přispěla úprava odpovědnosti objednatele díla, zvláště když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn a objednatel díla je často právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinnosti konkrétně způsobila.“.

Majetkové poměry a moderační právo soudu

Judikatura se po jistých názorových peripetiích rovněž vyrovnala i s nedostatkem právní úpravy ohledně nutnosti posuzování majetkových poměrů pachatele správního deliktu tak, aby sankce byla přiměřená.

¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010 – 55, publikovaný pod č. 2291/2011 Sb. NSS.

¹⁶ V takových případech nebude na místě analogická aplikace trestněprávní úpravy a uvažovat o postavení spolupachatele nebo účastníka, neboť by šlo o rozšiřování odpovědnosti za správní delikt a analogie by byla použita v neprospěch, což je nepřípustné.

¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 – 50, publikovaný pod č. 2417/2011 Sb. NSS

Podle jejích závěrů¹⁸ „správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.“. Nicméně z hlediska principu proporcionality se nabízí ještě další dosud nevyřešená otázka. Tou je tzv. moderační právo soudu a ke kterému okamžiku by měl soud zohledňovat, zda pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. § 78 odst. 2 s. ř. s.). Zda k okamžiku spáchání správního deliktu, vydání žalobou napadeného rozhodnutí, k okamžiku podání žaloby nebo dokonce k datu rozhodnutí soudu. Zde judikatura¹⁹ stanovila, že „správní orgán by měl ... hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku správního deliktu. Zcela obdobně by měl výši pokuty posuzovat i správní soud ... pro správní soud, který rozhoduje o návrhu na moderaci sankce, musí platit shodná hmotněprávní úprava ovlivňující výši sankce jako pro správní orgán, který tuto sankci ukládal.“. Mají se však hodnotit a zvažovat, vedle osobních a majetkových poměrů, i další skutečnosti jako je kupř. délka řízení? Na to právní úprava odpověď nenabízí.

Zákaz reformace in peius

Pro oblast přestupkového práva se uplatňuje zásada zákazu reformace in peius. Ta je výslovně zakotvena v § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, tak, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Shodně též § 87 odst. 4 téhož zákona stanoví, že obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. Je dosud nejednoznačně vyřešenou otázkou, zda se tato zásada projevuje i v ostatních oblastech správního trestání, tedy i u těch správních deliktů, které nejsou přestupky. Účelem zásady zákazu reformace in peius je, aby se účastník řízení nevzdal možnosti podání opravného prostředku z důvodu obav z možného nepříznivějšího rozhodnutí odvolacího orgánu. Uplatnění opravných prostředků přitom nesmí být účastníkovi na újmu. V případě neaplikace tohoto korektivu je evidentní, že podání opravného prostředku na újmu účastníkovi řízení být může. Je sporné, zda lze újmu účastníkovi řízení ospravedlnit nezákonností rozhodnutí nebo rozporem s veřejným zájmem. Na to poukazuje i judikatura Ústavního soudu, když posléze dospívá ke spornému, nicméně však jednoznačně formulovanému závěru, že „pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch

¹⁸ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS.

¹⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS.

odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces.“²⁰

Absorbční zásada

Tak jako je zásada zákazu reformace in peius výslovně upravena pro oblast přestupků a je sporné, zda má obecný význam, stejně tomu tak je i v případě absorpční zásady. Ta je upravena v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Pokud správní orgán ukládá úhrnnou sankci a vychází přitom z absorpční zásady, je třeba tuto skutečnost vyjádřit včetně odkazu na ustanovení, jehož sankce „pohlcuje“ sankce podle jiných ustanovení, která by s ohledem na porušení dalších ustanovení zákona přicházela v úvahu. Následná úvaha pak musí nutně vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující. Judikatura²¹ dovodila, že je-li jedním protiprávním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (tzv. jednočinný souběh), nebo při souběhu více správních deliktů (tzv. vícečinný souběh), k jejichž projednání je příslušný též správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích a uloží sankci ve výměře nejpřísněji trestného sbíhajícího se deliktu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zde jen můžeme poukázat na skutečnost, že judikatura využila analogii ve prospěch pachatele a rozhodla se použít absorpční zásadu i pro jiné oblasti správního trestání než je sféra přestupků a přestupkového práva. Využití absorpční zásady je všeobecně přijímáno. Bylo by však žádoucí věnovat se uplatnění této zásady i v intencích zásady ne bis in idem.

Obživlá správní rozhodnutí

Dalším bílým místem právní úpravy je situace, kdy dojde ke zrušení původního rozhodnutí o správním deliktu soudem a toto soudní zrušující rozhodnutí je posléze (ke kasační stížnosti) zrušeno, přičemž správní orgán již ve věci rozhodl v intencích nyní již zrušeného závěru (krajského) soudu. Podle judikatury²² „*pro oblast správního trestání platí zásada ne bis in idem, zde v rovině jejího procesního pojetí ... Druhé rozhodnutí žalované ... proto nemůže obstát v konkurenci s prvním rozhodnutím ... „obživlým“ posléze ... v důsledku pravomocně zrušeného rozsudku městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu. ...*“. Tato otázka se však dotýká samotné koncepce správního soudnictví a opravných prostředků v něm uplatňovaných. Domnívám

²⁰ srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08.

²¹ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 - 34 a ze dne 29. 12. 1997, č. j. 6 A 226/95 - 22.

²² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, publikovaný pod č. 1842/2009 Sb. NSS.

se proto, že ačkoliv by bylo žádoucí, kdyby došlo k její výslovné zákonné úpravě, nebude to v rámci reformy správního trestání.

Přeměny pachatele

Příkladem, kdy zákonodárce dodatečně výslovně reagoval na ožehavý problém, který byla judikatura nucena řešit, je situace tzv. přeměn účastníka v průběhu správního řízení. Judikatura zaujala poměrně jednoznačné stanovisko na případ zneužití práva, kdy v době vedení správního řízení o správním deliktu došlo k přeměně původně odpovědného subjektu s evidentním cílem vyhnout se správně právnímu postihu poukazem na zánik subjektu. Nejvyšší správní soud²³ v této souvislosti uvedl, že „i v takovémto případě ale lze uplatnit ... zásadu zakazující obcházení a zneužívání zákona: *quando aliquid prohibetur, prohibetur et omne per quod devenitur ad illud (cokoli je zakázáno, pak vše, čím by toho mohlo být dosaženo, je zakázáno také)*. Není tedy přípustné, aby se subjekt porušující normy ... práva mohl vyhnout sankčnímu postihu účelovým právním úkonem (zde zánikem obchodní společnosti bez likvidace s právním nástupcem, přičemž se stále jednalo o tutéž ekonomickou entitu): takový postup je zneužitím práva, neboť obchází účel zákona ... Ve vymezeném období proto bylo – byť jen za určitých restriktivně vymezených podmínek – možné povolat soutěžitele k odpovědnosti i v případě jeho zániku bez likvidace, a to postihem jeho právního nástupce.“. Je ovšem věcí správního orgánu prokázat, že šlo o účelové jednání a ve svém důsledku o zneužití práva. V daném ohledu se jedná o druhý případ, kdy judikatura vychází z konceptu zneužití práva. První z nich byl přiblížen v souvislosti s problematikou zástupců ze zahraničí. Zde právní úprava není a řešení tak nabízí pouze judikatura. Oproti tomu v případě tzv. přeměn zákonodárce reagoval na závěry judikatury poměrně pružně, jak je uvedeno níže.

Na ryze praktický problém přeměn výslovně reagoval zákonodárce tím, že novelizoval příslušné zvláštní zákony (srov. § 21a odst. 4²⁴ a § 22b odst. 6²⁵ a 7²⁶ zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské

²³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 – 479, publikovaný pod č. 2295/2011 Sb. NSS.

²⁴ Podle tohoto ustanovení „pokud právnická osoba, která je podezřelá z uzavření zakázané dohody, zneužití dominantního postavení nebo nedovoleného uskutečňování spojení zanikne, vede se řízení podle tohoto zákona s jejími právními nástupci.“.

²⁵ Podle něj „odpovědnost za správní delikt právnické osoby, která zanikla, přechází na jejího právního nástupce. Má-li zaniklá právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za správní delikt každý z nich. Při výměře pokuty se přihlédne též k tomu, v jakém rozsahu přešly na právního nástupce výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného správního deliktu, a k tomu, pokračuje-li některý z právních nástupců v činnosti, při které byl správní delikt spáchán.“.

²⁶ Podle tohoto ustanovení „zanikla-li právnická osoba, která správní delikt spáchala, až po nabytí právní moci rozhodnutí, jimž jí byla za tento správní

soutěže, ve znění pozdějších předpisů). V daném směru dokonce správní trestání a jeho judikatura inspirovala zákonodárce při tvorbě zákona 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.²⁷ Tato oblast představuje případ, kdy judikatura byla nucena reagovat na absenci právní úpravy, přičemž zákonodárce si tohoto nedostatku byl vědom a posléze, a to shodně se zaujatými závěry, tuto otázku výslovně legislativně upravil.

Závěr

V tomto příspěvku jsem se zabýval fenoménem judikatury, a to v oblasti správního trestání. Věnoval jsem se otázkám, kdy judikatura působí jako interpetační a aplikační vodítko, v němž představuje reakci na konkrétní skutkový a právní stav. Vedle toho jsem poukázal na případy, kdy judikatura funguje jako nástroj dotváření práva a vyplňování mezer v právu. To jsem demonstroval na konkrétních judikátech. Mým záměrem bylo, a to i na základě rozboru judikatury, poukázat na některá problematická místa právní úpravy správního trestání. Na ně by podle mého názoru měl zákonodárce určitým způsobem reagovat, přičemž takovou příležitostí je právě probíhající reforma správního trestání.

Literature:

- Potěšil, L.: Správní trestání a správní právo trestní. Významný prvek veřejné správy. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády ČR, Praha, Ministerstvo vnitra., 2012, no. 16, s. 20 - 21. ISSN 1213-6581
- Potěšil, L.: Správní trestání a soudní přezkum. Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví, Praha, C. H. Beck., 2012, no. 11, s. 381 - 385. ISSN 1210-6410
- Večeřa, M. a kol.: Teória práva. 2. rozšířené a doplněné vydání. Bratislava: EUROKODEX, 2008, s. 77 a 98. ISBN 9788089363216
- Knapp, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 33.

Contact – email

Lukas.Potesil@law.muni.cz

delikt uložena pokuta, přechází povinnost tuto pokutu zaplatit na právního nástupce zaniklé právnické osoby. Je-li právních nástupců více, odpovídají za zaplacení pokuty společně a nerozdílně.“

²⁷ K tomu blíže srov. § 10 uvedeného zákona.