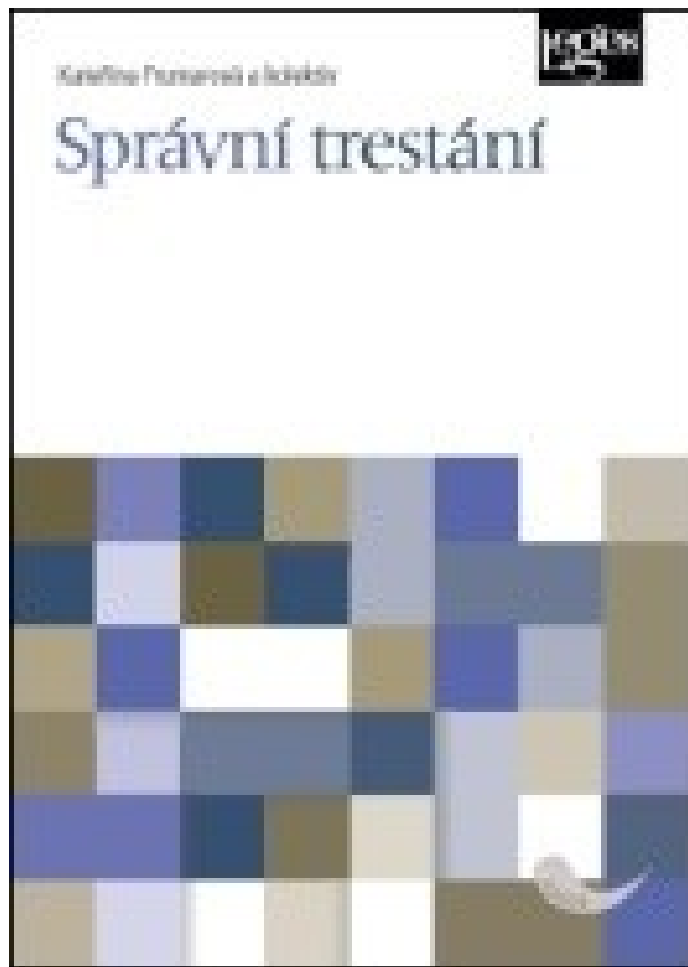


# Soudní přezkum v oblasti správního trestání



červen 2018

Filip Dienstbier



# Správní trestání

**autoři:** Kateřina Frumarová a kolektiv

**formát:** 145x205

**vazba:** brožovaná

**ISBN:** 978-80-7502-250-9

**EAN:** 9788075022509

**vydáno:** únor 2018

**rozsah:** 400 stran

**dostupnost:** skladem

**cena:** 490 Kč vč. DPH

# východiska

- soudní přezkum ve správním trestání a reforma správního soudnictví 2002
  - deficiency části V. o.s.ř. / reakce ÚS / s. ř. s. /
    - téměř bez spec. úpravy
    - potřebnost nad rámec obecné úpravy?
  - dosah čl. 6 Úmluvy a „trestních“ ustanovení Listiny
    - ESLP: *Lauko, Öztürk, Engel, Delcourt*
    - ÚS: *nález ze dne 17. 1 2001, sp. zn. Pl ÚS 9/2000 k § 83 odst. 1 z. č. 200/1990 Sb.*

# špecifiká přezkumu v „trestních“ věcech + dopady obecné úpravy

- A. plná jurisdikce
  - B. nové skutečnosti a důkazy v řízení před soudem
  - C. moderační právo soudu
  - D. beneficium pozdější příznivější zákonné úpravy  
(rozhodné právo)
- + vybraná judikatura k otázkám spr. trestání

# A. plná jurisdikce „v kostce“

- možnost žalobce namítat i skutkové vady rozhodnutí (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.)
- oprávnění soudu opakovaně provést důkazy provedené správním orgánem, provádět i důkazy nové a samostatně hodnotit všechny důkazy provedené jím i správním orgánem (§ 77 odst. 2 s.ř.s). →
- podstatný význam pro naplnění zásady plné jurisdikce i zásada materiální pravdy (§ 3, § 50 odst. 3 správ. řádu).

*„...soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. ... Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu.“* rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS

## B. nové skutečnosti a důkazy v řízení před soudem

- princip posteriorního přezkumu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)  
X zákaz sebeobviňování (právo odepřít součinnost)
- dvě interpretace § 75 odst. 1 s.ř.s.:
  - novotou je skutečnost nastalá či důkaz vzniklý po pravomocném rozhodnutí správního orgánu
  - novotou je (i to), co vyšlo najevo po pravomocném rozhodnutí správního orgánu

- usnesení r.s. NSS 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71
  - I. Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné.
  - II. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné. Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit. ...



III. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostály své povinnosti **zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.

[z usn. r.s. NSS 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71]

Při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů soud v rozsahu žalobních námitek zkoumá správnost a úplnost skutkových zjištění a v tomto rozsahu je může ověřit i zopakováním některých provedených důkazů, případně provedením důkazů nových. Stěžovateli tedy nemůže být v obecné rovině přičítáno k tíži, že důkaz ohledáním vozidla navrhl až v řízení před soudem.

Na druhou stranu, jestliže se v důsledku plynutí času snížila či zcela vymizela důkazní hodnota jím navrhovaného důkazu, je pouze důsledkem jeho procesní taktiky, pokud k takovému důkazu nebude přihlíženo, nebo dokonce nebude ani proveden.

[z rozsudku NSS ze dne 9. 11. 2016, čj. 1 As 300/2015 - 35]

# C. moderační právo soudu

- možnost soudu; podmínky (§ 78 odst. 2 s.ř.s.):
  - petit (alespoň eventuální)
  - rozhodnutí není nezákonné (není důvod pro zrušení)
  - trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši a
  - lze-li na základě skutkového stavu zjištěného správním orgánem, případně (ne zásadně) doplněného soudem
- proces:
  - kdy samostatný výrok? ANO při moderaci, NE při zamítnutí či zrušení (vždy v odůvodnění - 8 As 34/2013 – 38)
  - NSS: bez moderačního oprávnění, omezený přezkum moderace provedené krajským soudem (čj. 2 As 130/2012-20, 2992/2014 Sb. NSS, č.j. 3 As 258/2016 – 53)

- **důvody a kritéria moderace**

*„smyslem a účelem moderace není hledání ‘ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“*

rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012 – 23,  
2672/2012 Sb. NSS

*„při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.“*

rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 37/2007 – 119

- **meze moderačního oprávnění**

*„správní soud se musí při rozhodování o možnosti upustit od sankce za správní delikt řídit stejnými zákonnými východisky a stejnými pravidly, kterými se řídil sám správní orgán v době, kdy o sankci rozhodoval. Nedovoluje-li tedy zákon správnímu orgánu upustit od uloženého trestu, pak ani správní soud není nadán pravomocí od něj upustit.“*

rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007 – 58, ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 46/2008 – 50, a ze dne 28. 2. 2013, čj. 9 Afs 18/2012 – 34

*„Při rozhodování o snížení trestu za správní delikt nemůže snížit trest pod částku navrženou v žalobě.“*

podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 04. 9. 2015, čj. 46 A 119/2013 - 42

- **meze moderace v návaznosti na z. č. 250/2016 Sb.**
    - a) upuštění od uložení správního trestu (§ 43)
    - b) podmíněné upuštění od uložení správního trestu (§ 42)
    - c) mimořádné snížení výměry pokuty (§ 44)
  - a) + c): ANO, za současného splnění podmínek stanovených s. ř. s. pro moderaci a z. o přest. odpovědnosti pro upuštění od uložení správního trestu, resp. pro snížení uložené pokuty pod dolní hranici sazby
  - b) NE (?); mj. jak by kontroloval následné splnění podmínek?
- + narovnání: NE, ale při splnění podmínek pro narovnání se může jevit sankce zjevně nepřiměřená → snížení či upuštění

# D. rozhodné právo

*„Při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“* (§ 75 odst. 1 s.ř.s.)

*„Odpovědnost za přešupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přešupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přešupku příznivější.“* (§ 2 odst. 1 z. o přeš. odp.)

- již čl. 40 odst. 6 Listiny
- musí být aplikováno na všechny případy až do konečného rozhodování ve věci

*Nejvyšší správní soud nezpochybňuje český model správního soudnictví založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení a rozhodnutí ... i tento model nutně musí mít svoje limity, v daném případě takový způsob výkladu, který by vedl k možné protiústavnosti. ...*

*oblast trestního práva by měla odpovídat společenskému konsensu, promítajícímu se následně do trestněprávní politiky státu ...*

*... pokud určité jednání budoucí zákonná úprava již nadále nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo ...*

*„v oblasti trestního práva je proto třeba klást důraz na co nejširší přístup k soudu. Naopak chybnou se jeví případná úvaha, která by od sebe oddělovala dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa rozhodnutí správních soudů. Takovéto odlišování by totiž ve svých důsledcích citované normě protiřečilo.*

(parafr. z rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77



*„podle Úmluvy je to soud s plnou jurisdikcí, na jehož rozhodnutí má dle čl. 6 odst. 1 právo každý, kdo má být trestán ve věci proti němu vzneseného trestního obvinění. Je pravdou, že Evropský soud pro lidská práva akceptoval retrospektivní model správního soudnictví i ve věcech „trestních“ ve smyslu Úmluvy, jedině však za předpokladu, že soud přezkouvající rozhodnutí správního orgánu má možnost zkoumat otázky skutkové i právní. Pokud tento soud tedy přezkouvává výrok správního orgánu, je povinen aplikovat veškeré záruky, které Úmluva obviněnému přiznává.“*

(srov. usnesení r. s. NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46)

Výjimka: pokud porušena povinnost stanovená k určité době, platí právo „té doby“.

(srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, čj. 1 As 208/2016-35)

## **vyšší příznivost zákona o přestupkové odpovědnosti ?**

- mimořádné snížení pokuty (8 As 201/2017-39)
- kritéria ukládání správních trestů (4 As 191/2017-35)
- ...

# shrnutí

- aktuální právní úprava soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů odpovídá požadavkům ústavního pořádku, včetně Listiny a Úmluvy, na spravedlivý proces ve věcech (správního) trestání
- v soudním řádu správním sice prakticky absentuje zvláštní úprava soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání (s výjimkou moderačního práva soudu), to je však plně kompenzováno jednak úpravou obecných pravidel soudního přezkumu, jednak jejich ústavně konformním výkladem, resp. přímou aplikací relevantních ústavněprávních norem
- zásadnějším problémem je nejednotnost rozhodovací praxe správních soudů, včetně NSS, jen postupně překonávaná sjednocující činností rozšířeného senátu
- nová právní úprava přestupkové odpovědnosti a související rozsáhlá novelizace velkého počtu zákonů tento stav spíše prohloubí, a to navzdory faktu, že sama představuje významné sjednocení a zpřehlednění právní úpravy správního trestání

+ vybraná judikatura k otázkám  
správního trestání

# popis skutku ve výroku

Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. (...) V rozhodnutí trestního charakteru (...) je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen - to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.

...

Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí.

[z usn. r.s. NSS 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73 (č. 1546/2008 Sb.NSS)]

# „popis práva“ ve výroku

I. Správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu.

II. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. ...

[z usn. r.s. NSS 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46]

# změna k horšímu?

Ustanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jenž správnímu orgánu znemožňuje v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku, nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu.

[z usn. r.s. NSS 1. 3. 2017, čj. 6 Afs 169/2016-42]

# přezkum příkazu na místě?

I. Obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) spr. řádu přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jen v případě, že žadatel neudělil souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení.

II. Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

[z usn. r.s. NSS 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65]