

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Právo

Katedra správní vědy a správního práva

Rigorózní práce

**Judikatorní řešení vybraných podmínek moderace –
zjevná nepřiměřenost trestu a moderace v mezích
zákonem dovolených**

Roman Říčka

2017/2018

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma: „Judikatorní řešení vybraných podmínek moderace – zjevná nepřiměřenost trestu a moderace v mezích zákonem dovolených“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

Roman Říčka

Na tomto místě bych rád poděkoval mé rodině za trpělivost a neutuchající podporu během přípravy a samotného sepisování odborného textu. Rovněž chci za povzbuzení při práci poděkovat svým blízkým přátelům z pracovního prostředí i mimo něj.

Abstrakt

Rigorózní práce se věnuje vybrané dvojici podmínek oprávnění správních soudů snížit, popřípadě upustit od trestu uloženého za správní delikt. V souhrnu judikatury je vysvětleno, co zahrnuje shledání uloženého trestu „*zjevně nepřiměřeným*“. Práce se v této souvislosti soustředí na skutečnosti, které mohou správní soudy při „*testu přiměřenosti*“ zohlednit. Druhé významné téma rigorózní práce představuje analýza limitů, které pro soudy vyplývají z podmínky realizace moderace „*v mezích zákonem dovolených*“.

Klíčová slova

Moderační oprávnění; judikatura správních soudů; zjevně nepřiměřený trest; moderace „*v mezích zákonem dovolených*“; správní a soudní uvážení; osobní a majetkové poměry.

Abstract

The thesis focuses on two selected conditions of the power of administrative courts to waive or decrease a penalty which has been imposed on account of an administrative delict. The case-law of courts has been summarized to clarify what does it takes to evaluate penalty as “*apparently unreasonably large*”. The thesis introduces which facts can be taken into consideration by administrative courts when carrying out “*the test of proportionateness*”. The second main topic represents analysis of limits that bind courts in process of decreasing a penalty “*within lawful limits*”.

Keywords

Power to waive or decrease a penalty; case-law of administrative courts; apparently unreasonably large penalty; decreasing or waiving penalty “*within lawful limits*”; administrative and judicial discretion; personal and financial circumstances.

Obsah

1	Technické poznámky k textu práce.....	1
1.1	Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.....	1
1.2	Sankce vs. trest.....	2
1.3	Použité zkratky.....	2
2	Úvod	5
2.1	Tematický rámec rigorózní práce.....	5
2.2	Systematika rozvíjení textu a konkrétní otázky vznesené touto prací.....	6
3	Představení moderačního práva správních soudů.....	9
3.1	Moderace jako průlom kasačního principu	9
3.2	K vyplývající otázce – přezkum a zásah do správního uvážení.....	11
3.3	Smysl a účel moderace.....	14
3.4	Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva	16
3.4.1	„Vybrané podmínky“	18
4	Podmínka zjevné nepřiměřenosti trestu, jako hlavní téma moderace	20
4.1	Zjevná nepřiměřenost obecně	20
4.2	Kritéria hodnocení zjevné nepřiměřenosti	22
4.3	Hledisko první – (zákonná) kritéria pro uložení sankce	23
4.3.1	Dílčí shrnutí pro další výklad.....	28
4.4	Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce.....	30
4.4.1	Fráze „ <i>pokuta byla uložena při spodní hranici</i> “ jako alibismus správních soudů?	35
4.4.2	Zjevná nepřiměřenost sankce uložené při spodní hranici?.....	38
4.5	Doplňující komentář k majetkovým a osobním poměrům pachatele.....	42
4.6	Další hlediska pro hodnocení (ne)přiměřenosti sankce	45
4.7	V obdobných případech obdobně	45
4.7.1	Pochybení první – „ <i>obdobnost všeobíhající</i> “	46
4.7.2	Pochybení druhé – obdobnost s „ <i>tamtím</i> “ případem.....	49
4.7.3	Chybují i správní soudy	51
4.7.4	Význam požadavku obdobného rozhodování	52
4.8	Retroaktivita <i>in mitius</i>	54
4.9	Délka řízení jako důvod moderace.....	58
4.9.1	Zhodnocení závěrů citované judikatury.....	62
4.10	Další (specifické) důvody moderace, vyplývající z judikatury správních soudů	64

4.10.1	Jasnost a zřetelnost právních norem.....	64
4.10.2	Náprava vzniklého stavu.....	66
4.10.3	Dysfunkce veřejné správy	69
4.10.4	Upuštění od původně vytýkaného jednání a sankce v maximální míře jako katalyzátor zjevné nepřiměřenosti	70
4.11	Specifické důvody – dovětek.....	75
4.12	Okamžik zjevné nepřiměřenosti.....	75
4.13	Námitka zjevné nepřiměřenosti.....	77
4.13.1	Námitka zjevné nepřiměřenosti v kontextu lhůty pro podání žaloby	81
4.13.2	Námitka zjevné nepřiměřenosti – dovětek	82
5	V mezích zákonem dovolených.....	84
5.1	Směr první – spodní hranice zákonné sazby jako limit pro upuštění od sankce.....	84
5.1.1	Absence explicitního zákazu jako implicitní dovolení?	92
5.1.2	Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich	95
5.1.3	Instituty ZOPŘ – dovětek	97
5.2	Směr druhý – respektování pravidel pro uložení sankce	99
5.3	Návrh žalobce jako další z limitů moderace.....	104
6	Zodpovězení „otázelek“	109
6.1	Z jakých kritérií je třeba primárně vyjít při hodnocení podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu?.....	109
6.2	Jaká je role zákonného rozpětí sankce při posuzování „zjevné nepřiměřenosti“ trestu?	111
6.3	Může být trest uložený při spodní hranici zákonného rozmezí zjevně nepřiměřeným?.....	112
6.4	Z čeho vyplývá specifické postavení kritéria osobních a majetkových poměrů pachatele oproti ostatním (zákonným) hlediskům?.....	113
6.5	Jaké další důvody nepřiměřenosti trestu, vedle nesprávného hodnocení základních (zákonných) kritérií, lze dovozovat z rozhodovací praxe správních soudů?.....	115
6.5.1	Obdobnost rozhodování.....	115
6.5.2	Retroaktivita <i>in mitius</i>	117
6.5.3	Doba uplynulá od okamžiku spáchání deliktního jednání.....	118
6.5.4	Jasnost a srozumitelnost právních norem.....	119
6.5.5	Náprava vzniklého stavu.....	119
6.5.6	Dysfunkce veřejné správy	120
6.5.7	Upuštění od původně vytýkaného jednání a sankce v maximální výměře jako katalyzátor zjevné nepřiměřenosti.....	120

6.5.8	Možnosti jsou neomezené.....	121
6.6	K jakému okamžiku je hodnoceno naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu?.....	121
6.7	Jaký význam má námitka zjevné nepřiměřenosti a jak je třeba ji formulovat?.	123
6.8	Otázky spojené s podmínkou moderace „ <i>v mezích zákonem dovolených</i> “.....	124
6.8.1	Lze spodní (nenulovou) hranici zákonné sazby prolomit cestou upuštění od trestu?.....	124
6.8.2	Existuje souvislost mezi posuzováním přiměřenosti trestu a určováním jeho nové výše?.....	128
6.8.3	Stanovuje správní soud novou výměru trestu podle zcela identických kritérií, jakými byl vázán správní orgán?.....	129
6.8.4	Jakou roli při provádění moderace sehrává návrh žalobce na snížení trestu na konkrétní výši?.....	130
6.8.5	Shrnutí důsledků podmínky moderace „ <i>v mezích zákonem dovolených</i> “.....	131
6.9	Závěrečné zamyšlení nad institutem moderace.....	132
7	Soupis pramenů.....	137
7.1	Monografie.....	137
7.2	Časopisecké články, příspěvky sborníků, kvalifikační práce.....	138
7.3	Elektronické prameny.....	139
7.4	Soudní rozhodnutí.....	139
7.4.1	Ústavní soud ČR.....	139
7.4.2	Nejvyšší správní soud ČR.....	140
7.4.3	Krajské soudy a Městský soud v Praze.....	145
7.4.4	Evropský soud pro lidská práva.....	148
7.5	Legislativa.....	148

1 Technické poznámky k textu práce

1.1 Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Dne 3. 8. 2016 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V účinnost vstoupil dne 1. 7. 2017, tedy v době, kdy jsem přistoupil k sepisování konečné podoby své rigorózní práce. Odborníci správního práva se přitom v zásadě shodují, že jde o nejzásadnější „novelizaci“ oblasti správního trestání za poslední roky, či spíše dekády. Roman Kočí v této souvislosti přílehlavě upozorňuje, že „[z]ákon je výsledkem dlouholetých snah o přijetí nového kodexu upravujícího problematiku přestupků a řízení o nich, na který právní praxe čekala v podstatě od účinnosti nového správního řádu z roku 2004“¹. Za patrně nejzásadnější změnu, kterou nová úprava přinesla, lze považovat odstranění dichotomie přestupků a jiných správních deliktů, kdy pod pojem „přestupku“ jsou nově subsumovány nejen protiprávní jednání fyzických osob, ale i právnických osob a podnikajících fyzických osob. Termín „jiného správního deliktu“ je tedy *pro futuro* z právního řádu České republiky vypuštěn. Na druhou stranu však zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nepředstavuje pomyslné „pálení mostů“ za dosavadním vývojem správního trestání, neboť jak poznamenává Luboš Jemelka „[n]elze říci, že by se od základů změnila každodenní práce správních orgánů, protože zákonodárce novým zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich završujícím úsilí o ucelenější úpravu správního trestání navázal na právní úpravu dosavadní a v řadě institutů došlo jen ke zpřesnění či doplnění ustanovení, které [starý přestupkový zákon] neřešil vůbec nebo jen dílčím způsobem“². Lze tedy říci, že zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich významnou měrou modifikuje oblast správního trestání, aniž by však současně opouštěl jeho základní principy a mechanismy.

Pro nastíněný význam nové úpravy jsem tedy přirozeně nemohl její vstup v účinnost při psaní práce nezohlednit. Její dopady vůči vybraným prvkům moderace jsou proto v textu náležitě rozebrány. Současně je nicméně zřejmé, že zaměřuje-li se má práce primárně na judikaturní závěry, které správní soudy učinily v době účinnosti předchozí právní úpravy, využívá ve velkém rozsahu nyní již překonané terminologie, a to s cílem, aby nedocházelo k nesouladu mezi citovanými závěry soudních rozhodnutí a textem samotné práce. Slova Luboše Jemelky, zmiňovaná výše, však velmi přesně vystihují skutečnost, že datem 1. 7. 2017 nepozbyly judikaturní závěry vztahující se k institutu moderace správních trestů zásadně nic ze své platnosti. Naopak, některé právní myšlenky se vstupem zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost, vlivem jeho postavení *univerzálního* předpisu správního trestání, ještě více zevšeobecněly. Tam, kde potom přece jen byly změnou právního základu dosavadní závěry správních soudů ovlivněny, či snad dokonce překonány, neopomíná text mé práce na danou skutečnost poukázat. Ve světle této vysvětlující „technické poznámky“ věřím, že případný čtenář mé práce promine „terminologickou neaktuálnost“ jejího textu, mající základ a důvod právě

¹ 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*. Praha: Leges, 2017, 269 s. ISBN 978-80-7502-207-3. s. 9.

² JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1. s. IX.

ve využívání starší judikatury, vycházející z předchozí právní úpravy. V rozebíraném smyslu neaktuální je však pouze z hlediska použitého názvosloví, nikoli vyvozených závěrů.

1.2 Sankce vs. trest

Vedle poznámky k terminologii deliktního jednání s ohledem na vstup zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost je třeba úvodem textu rigorózní práce učinit ještě jeden terminologický dodatek. Pro moderační institut rozhodné ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. uplatňuje ve svém textu pojem „*trestu*“. V průběhu rigorózní práce je však stejným dílem využíván termín „*trest*“ a „*sankce*“. Nešlo o přehlížení skutečnosti, že v obecné rovině jistě mezi oběma pojmy existuje rozdíl³, ale o odraz přístupu praxe, kdy prací rozebíraná judikatura přistupuje *v souvislosti s moderačním institutem* k oběma termínům jako pojmům vzájemně zaměnitelným⁴. Neboť přitom rozhodovací činnost správních soudů představuje ústřední bod zájmu této práce, přebírá její text i nastíněný terminologický přístup a oba pojmy uplatňuje v kontextu moderace jako termíny obsahově zásadně totožné. Nejedná se proto o výrazovou nedůslednost při jejím psaní.

1.3 Použité zkratky⁵

Dále též:

Plné označení/název:

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

NSS nebo **kasační soud**

Nejvyšší správní soud ČR

RRTV

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

ÚS

Ústavní soud ČR

celní zákon

zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon

³ V náznavu lze poukázat na skutečnost, že sankce je například Viktorem Knappem pojímána obecně jako „*sekundární povinnost, jejímž předmětem je strpení nějaké újmy a podmínkou je porušení právní povinnosti*“. Jde přitom o vymezení platné jak pro oblast soukromého, tak veřejného práva. V druhém případě se však právě pro sankce za trestné činy a *správní delikty* vžil pojem *trestní sankce (trestu)*, kdy podle Vladimíra Vopálky jde u správních deliktů o výstižnější označení, neboť lépe odpovídá obsahové blízkosti s institutem trestního práva. Je možné současně podotknout, že pojem *trestu* více akcentuje podstatu trestní sankce jako újmy způsobené pachatelem v důsledku jeho deliktního jednání. Oba pojmy jsou proto dílč měrou odlišné, avšak současně bezprostředně související. Zdroj: Citace, včetně uvedení jejich originálních zdrojů, byly převzaty z: MICHALIČKA, Martin. *Sankce za správní delikty a ochranná opatření*. Praha, 2011. 83 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Helene Prášková (originální prameny: KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1. s. 152, a VOPÁLKA, Vladimír. *Správní a soudní projednání správních deliktů* In: Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*. 2002, č. 1, s. 24-28).

⁴ Pro příklad lze odkázat například na citace judikatury pod č. 35 (rozsudek NSS č. j. 7 As 22/2012 – 23), č. 38 (rozsudek NSS č. j. 7 As 71/2010 – 97), č. 91 (rozsudek NSS č. j. 7 As 16/2008 – 80), nebo č. 116 (rozsudek NSS č. j. 6 Ads 80/2013 – 41) a mnohé další, které v kontextu ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. používají stejnou měrou pojmu *trestu* i *sankce*.

⁵ Zkratky jsou primárně rozděleny na kategorie subjektů a právních předpisů, sekundárně jsou řazeny dle abecedy.

Listina	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
památkový zákon	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
SPZ / starý přestupkový zákon	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
s. ř. s. /soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
starý stavební zákon	zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.)
vodní zákon	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
zákon o ochraně spotřebitele	zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele
zákon o ověřování střelných zbraní a střeliva	zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva
zákon o PRTV	zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů
zákon o regulaci reklamy	zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů
zákon o technických požadavcích	zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů
zákon o zaměstnanosti	zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
ZIFIS	zákon č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech
ZOPŘ / zákon o odpovědnost za přestupky	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

ZOHS

zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské
soutěže a o změně některých zákonů

2 Úvod

2.1 Tematický rámec rigorózní práce

Z hlediska historie novodobého správního soudnictví nenajdeme mnoho významnějších vývojových mezníků, než jaký představuje nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž došlo ke zrušení části páté občanského soudního řádu, která nesla označení „*Správní soudnictví*“. Ústavní soud svým nálezn reagoval na kritiku dosavadní úpravy jak ze strany odborné veřejnosti, tak státních orgánů. Ačkoliv sporných momentů obsahovala dosavadní úprava nepochybně více, lze za jeden z ústředních označit nedostatečnost vyplývající z požadavku „*plné jurisdikce*“, pro který kolidovala s požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Snad nejvýznamnějším projevem předmětného nedostatku byla nemožnost vedle přezkumu právní stránky věci posoudit rovněž skutkový stav případu.

Snaha o naplnění požadavku přezkumu v plné jurisdikci s sebou nesla i další projevy. Nově přijatá úprava, v podobě zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, do své části třetí, hlavy II, dílu 1, upravující nejtypičtější způsob řízení ve správním soudnictví – žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, zahrнула mimo jiné ustanovení § 65 odst. 3. Jeho prostřednictvím otevřela žalobcům nově možnost usilovat nejen o zrušení rozhodnutí, ale tam, kde se jedná o rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, požadovat (eventuálně) i upuštění od daného trestu, respektive domáhat se jeho snížení. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu v kontextu ustanovení uvádí, že s jeho přispěním „*je posílen princip ‚plné jurisdikce‘, který bylo třeba zabezpečit s ohledem na povinnost států, plynoucí z [Úmluvy] a judikatury Evropského soudu pro lidská práva*“⁶. Právo žalobce (pachatele správního deliktu) vznést požadavek na snížení či upuštění od uloženého trestu nalezlo svůj odraz v pravomoci soudu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Odkazované ustanovení zakotvilo tzv. moderační právo správních soudů, tedy právě možnost rozhodnout za vymezených podmínek o snížení či upuštění od uloženého trestu. Spolu s dalším novem zavedeným právě přijatým soudním řádem správním – přezkum otázky, zda správní orgán, vedle možného překročení zákonných mezí správního uvážení, poskytnutou diskreci *nezneužil* – moderační právo významnou měrou přispělo k většímu otevření správního uvážení soudnímu přezkumu⁷.

Na druhou stranu nelze nezmínit, že zakomponování institutu moderace do nové úpravy správního soudnictví nebylo a není přijímáno zcela bez výhrad. Například Vladimír Sládeček k tomuto kroku poznamenává, že „*jakkoliv lze chápat snahu o vyhovění čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je možné si klást otázku, zda vskutku ‚plná jurisdikce‘ při přezkumu správních rozhodnutí znamená i potřebu, či dokonce nutnost nabrání správní diskreci ‚nezávislou‘ úvahou soudu (byť jen v ‚trestním‘ správním rozhodování), kdy kasační princip*

⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017]. K § 64-77.

⁷ Op. cit. 6.

ustupuje principu reformačnímu. Fakticky tak mj. dochází k prolomení obecně uznávané zásady opačné, totiž nenahrazení správní diskrece úvahou soudu. Jde o narušení pravidel dělby moci.^{68,9}

Navzdory kritice nelze popřít, že z perspektivy jednotlivce (pachatele) jde o rozšíření možností, které se mu v rámci soudního přezkumu sankčního rozhodnutí nabízejí. To samo o sobě je jistě třeba vnímat pozitivně. Naopak v souladu s kritikou nastíněnou Vladimírem Sládečkem je v tradičně kasačním prostředí českého správního soudnictví třeba institut moderačního práva vnímat jako více či méně cizorodý prvek. Kombinace těchto okolností, v kontextu ne zcela ucelené, respektive značně obecné zákonné úpravy, vybízí k bližšímu zamyšlení nad možnostmi, limity a úskalími, které se s tímto stále ještě poměrně novým oprávněním správních soudů pojí. Jinými slovy, nový institut moderace a jeho úprava (§ 78 odst. 2 s. ř. s) postavila před soudy nutnost poskytnout podmínkám jeho uplatnění bližší obsah. Dílčí měrou vyvstala tato potřeba vůči všem podmínkám aplikace moderace, avšak čím klíčovější postavení ta která podmínka při její realizaci zaujímá a čím obecněji je formulovaná, tím intenzivněji se naznačená potřeba při rozhodovací činnosti soudů ozývala. Právě představení problematických bodů, nejasností a otázek, kterým musely krajské soudy i Nejvyšší správní soud u *vybraných* podmínek moderace od počátku jejího uplatňování čelit, a především k jakým závěrům v těchto případech dospěly, představuje náplň i cíl rigorózní práce. Konkrétnější vymezení základních otázek, jejichž zodpovězení bude text věnován, je předmětem následující podkapitoly.

2.2 Systematika rozvíjení textu a konkrétní otázky vznesené touto prací

Tematickým rámcem rigorózní práce je moderační právo správních soudů. Konkrétně se následující kapitoly budou věnovat *vybraným* podmínkám jeho uplatnění, které z mého pohledu představovaly, a mnohdy nadále představují, pro správní soudy největší výzvu a současně i nutnost bližší specifikace jejich obsahu, nemělo-li se ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. stát hned od počátku obsoletním. Jádro rigorózní práce v tomto smyslu představuje rozbor judikatury správních soudů, v jehož rámci budou představeny klíčové závěry k otázkám vymezeným touto podkapitolou níže. Hodnocení a analýza takto získaných závěrů by nicméně nebyla možná bez jejich současného zasazení do bližších souvislostí. Pro tyto účely je potřebné alespoň v krátkosti představit moderační oprávnění správních soudů jako takové, včetně kompletního seznamu podmínek, které jsou soudním řádem správním vyžadovány pro jeho uplatnění. Uvedení základních informací obecnějšího charakteru je žádoucí i proto, že mnoho z dále rozebíraných závěrů správních soudů bylo formulováno právě v souvislosti s postavením moderace v rámci kasačně pojatého správního soudnictví, účelem moderace jako takovým, popřípadě v souvztažnosti k ostatním, prací podrobně nerozebíraným, podmínkám tohoto institutu. První část práce, v podobě kapitoly „3 Představení moderačního práva správních soudů“, proto nemá ambice rozvíjet

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 160-161.

⁹ Poznámka: jestliže rigorózní práce u citací zmíněných v jejím textu výslovně neuvádí jinak, je jakékoliv zvýraznění v nich provedené dílem autora této práce.

obsažné akademické úvahy nad povahou správního trestání, jeho poměrem k trestnímu právu a dalšími souvisejícími otázkami¹⁰, ale směřuje k vytvoření informačního základu pro realizaci hlavní analytické činnosti, kterou je rozbor judikatury správních soudů k vybraným podmínkám moderace.

V části druhé, tvořené kapitolami č. 4 a 5, se poté práce již zaměřuje na avizovanou rozhodovací činnost správních soudů a její závěry. Cílem bude ozřejmit řešení a vodítka, které správní soudy přinesly k vybraným sporným bodům moderace. Popřípadě alespoň představení aktuálních poznatků, neboť v mnoha případech je výklad jednotlivých aspektů podmínek kontinuálním procesem, u něhož lze pouze konstatovat současný vývoj, nikoli předložit konečné řešení. S přibývajícím textem z práce současně vyplyne, které prvky vybraných podmínek činily a činí správním soudům největší potíže, kdy právě jejich rozboru je prací věnován největší prostor. Ačkoliv přitom důvody výběru konkrétních podmínek moderace, z jejich celkového přehledu, ozřejmí oddíl „3.4.1 „Vybrané podmínky““, je vzhledem k následujícímu seznamu konkrétních otázek, na které se práce pokusí přinést odpovědi, vhodné předeslat, že hlavní téma rigorózní práce představují podmínky „*zjevné nepřiměřenosti trestu*“ a moderace „*v mezích zákonem dovolených*“. V jejich kontextu bude práce zodpovídat následující otázky:

- 1) Z jakých kritérií je třeba primárně vyjít při hodnocení podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu?
- 2) Jaká je role zákonného rozpětí sankce při posuzování „*zjevné nepřiměřenosti*“ trestu?
- 3) Může být trest uložený při spodní hranici zákonného rozmezí zjevně nepřiměřeným?
- 4) Z čeho vyplývá specifické postavení kritéria osobních a majetkových poměrů pachatele oproti ostatním (zákonným) hlediskům?
- 5) Jaké další důvody nepřiměřenosti trestu vedle nesprávného hodnocení základních (zákonných) kritérií lze dovozovat z rozhodovací praxe správních soudů?
- 6) K jakému okamžiku je hodnoceno naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu?
- 7) Jaký význam má námitka zjevné nepřiměřenosti a jak je třeba ji formulovat?
- 8) Otázky spojené s podmínkou moderace „*v mezích zákonem dovolených*“:
 - 8.1) Lze spodní (nenulovou) hranici zákonné sazby prolomit cestou upuštění od trestu?
 - 8.2) Existuje souvislost mezi posuzováním přiměřenosti trestu a určováním jeho nové výše?
 - 8.3) Stanovuje správní soud novou výměru trestu podle zcela identických kritérií, jakými byl vázán správní orgán?

¹⁰ Takový úkol by při primárním zaměření na vymezený okruh podmínek moderačního práva byl navíc nejen nadbytečný, ale nepochybně šel i nad možnosti práce, a to zvláště za situace, kdy v době jejího psaní došla oblast správního trestání významných změn prostřednictvím vstupu v účinnost zákona o odpovědnosti za přestupky (viz „1.1 Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“).

8.4) Jakou roli při provádění moderace sehrává návrh žalobce na snížení trestu na konkrétní výši?

Poslední část práce (kapitola č. 6) představuje subsumpci poznatků získaných předchozími kapitolami pod uvedené otázky s cílem jejich zodpovězení v nejširší možné míře. Tímto postupem dojde současně ke zdůraznění těch prvků vybraných podmínek, které představují jejich nejspornější momenty, stejně jako k doporučení, jakých nedostatků by se měli žalobci při formulaci svého moderačního návrhu vyvarovat. Ze souhrnu potom nevyhnutelně vyplynou i chyby, kterých se při vybraných podmínkách moderace dopouštějí samy správní soudy.

3 Představení moderačního práva správních soudů

3.1 Moderace jako průlom kasačního principu

Právo moderovat trest uložený správními orgány vstoupilo s účinností soudního řádu správního do oblasti správního soudnictví jako nový nástroj, jimiž správní soudy při svém rozhodování disponují. Jak jsem však naznačil již v úvodu práce, představuje v jistém smyslu prvek, který je našemu systému cizí. Správní soudnictví lze obecně nazírat, slovy Michala Mazance, jako „*přezkoum zákonnosti aktů orgánů veřejné správy, prováděný soudem složeným ze soudců osobně i funkčně nezávislých, na základě generální klauzule ve formalizovaném řízení, odlišném od řízení ve věcech civilních*“¹¹. Jedním z nejzákladnějších rysů, který je *správnímu soudnictví* vlastní, je jeho zbudování na tzv. kasačním principu. Ten nalézá své zakotvení nejen v současném soudním řádu správním (srov. mj. § 78 s. ř. s., či § 110 s. ř. s.), ale již v úpravách předešlých – srov. řízení před Nejvyšším správním soudem „*vedené podle zákona č. 191/1937 Sb., o jednacím řádu pro Nejvyšší správní soud (§ 21)*“¹² nebo podle § 250j odst. 2 o. s. ř. (rozhodování o žalobě) a § 250q odst. 2 o. s. ř. (rozhodování o opravném prostředku) účinného do 31. 12. 2002¹³.

Z kasačního principu vyplývá, že dospěje-li správním soud k závěru o důvodnosti podané žaloby, omezí se, v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, na zrušení napadeného aktu nebo jeho části, popřípadě prohlášení jeho nicotnosti. České správní soudnictví stojí zásadně na koncepci, při níž nedochází k nahrazování správní úvahy úvahou soudní. Připomenout lze slova Nejvyššího správního soudu, který k pojetí správního soudnictví podotkl, že „*zde je pravidlem kasační přezkoum (at' už na úrovni krajského soudu ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, nebo u Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby rozhodnutí sám měnil, a skýtá mu pouze dvě základní možnosti: zamítnout nedůvodný návrh (žalobu či kasační stížnost), nebo napadené rozhodnutí k důvodnému návrhu zrušit (a nejčastěji vrátit k dalšímu řízení), případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí*“¹⁴.

Dochází-li při aktivaci moderačního práva ke snížení či upuštění od trestu, je zřejmě kasační princip překročen. Jinými slovy, „...*ustanovení [§ 78 odst. 2 s. ř. s.] umožňuje soudu ve správním soudnictví nabrát správní uvážení uvážením vlastním*“¹⁵. Z tohoto důvodu je moderační právo jak akademickou obcí, tak soudní praxí, nazíráno jako

¹¹ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*. 1993, č. 7, s. 417. ISSN 1211-0825.

¹² Označení za „zákon“ bylo uplatněno v citovaném zdroji (pozn. pod čarou č. 13), kdy však v systému právních informací CODEXIS, byla pod daným označením nalezena pouze *vládní vyhláška* č. 191/1937 Sb., o jednacím řádu pro Nejvyšší správní soud, v jejímž rámci by kasačnímu principu odpovídal § 29.

¹³ VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9. s. 258.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0030_1As_0400082A_prevedeno.pdf.

¹⁵ KRYSKA, David. Pravomoc a působnost soudů v českém a polském správním soudnictví. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017].

„výjimka z jinak výlučně kasační soudní kontroly v rámci správního soudnictví“¹⁶, respektive jako vybočující „z klasického pojetí principu kasace [kdy] je v něm implicitně obsažena odpovědnost správního soudu i za konkrétní vyšší uloženého trestu“¹⁷.

Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu k zakomponování průlomového institutu do kasačně laděného českého správního soudnictvím uvádí, že důvodem bylo posílení principu plné jurisdikce, „který bylo třeba zabezpečit s ohledem na povinnost států, plynoucí z Úmluvy a judikatury Evropského Soudu pro lidská práva“¹⁸. Nutno však poznamenat, že se citované zdůvodnění setkalo s četnými kritiky. Například autoři David Bohadlo, Lukáš Potěšil a Jan Potměšil na jeho konto uvádějí, že „při výkonu soudní kontroly totiž soudy nemohou nabradit esenciální činnost, která je vyhrazena toliko orgánům veřejné správy a veřejné správě. Nemohou se ‚pasovat‘ do role správního orgánu, a nabradit tak jeho činnost činností svou, byť by to bylo prováděno sebelepšími úmysly. Na tom podle našeho názoru ničeho nemění ani požadavek plynoucí z čl. 6 odst. 1 [Úmluvy], aby se soudní přezkum správních rozhodnutí uskutečňoval v plné jurisdikci.“¹⁹ Vladimír Sládeček na jedné straně chápe snahu vyhovět požadavkům čl. 6 odst. 1 Úmluvy, avšak současně vznáší otázku, zda „vsutku ‚plná jurisdikce‘ při přezkumu správních rozhodnutí znamená i potřebu, či dokonce nutnost nabrání správní diskrece ‚nezávislou‘ úvahou soudu (byť jen v ‚trestním‘ správním rozhodování), kdy kasační princip ustupuje principu reformačnímu. Fakticky tak mj. dochází k prolomení obecně uznávané zásady opačné, totiž nenabrání správní diskrece úvahou soudu. Jde o narušení pravidel dělby moci.“²⁰

Na kritických poznámkách je nepochybně pravdivé to, že moderační oprávnění správních soudů prolomuje kasační povahu českého správního soudnictví. V tomto bodě panuje zjevná shoda jak mezi akademickou obcí, tak judikaturou správních soudů. O výjimečnosti rozebíraného institutu nemůže být pochyb. Je otázkou, zda by ona „výjimečnost“ nutně musela a měla institut moderační diskvalifikovat. Jak podotýká Vladimír Mikule, je tendencí poslední doby svěřovat správním soudům nové druhy pravomocí. Za příklad může sloužit § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení správnímu soudu předepisuje, že za situace, kdy zjistí, že nebyly dány důvody k odmítnutí žádosti o informace, potom vedle zrušení rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, současně povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout²¹.

¹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 11. 2007, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 28. 10. 2017].

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/anon_9_A_281_2011_20150224111931_prevedeno.pdf.

¹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017]. K § 64-77.

¹⁹ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 119.

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 160-161.

²¹ Vladimír Mikule in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 417.

Přijetí moderačního práva je v rozebíraném smyslu spojeno především s otázkou, nakolik je dotyčný akademik či praktik zastáncem zachování kasačního principu správního soudnictví v co „nejštější“ podobě. Je pravdou, že obdobného výsledku, jaký je dosažen uplatněním moderace, by nepochybně bylo při odpovídající právní úpravě možné docílit i prostředky, které kasační povahu soudnictví respektují. Konkrétně zrušením napadeného rozhodnutí pro zjevnou nepřiměřenost sankce a vrácení věci správnímu orgánu k novému rozhodnutí. K této úvaze se vrátíme na samém závěru práce. Pro nynější moment je možné se ztotožnit s kompromisním, velmi obecným, ale současně i zcela výstižným hodnocením Pavla Matese, podle kterého je moderační právo „*prvkem správnímu soudnictví v zásadě cizím, protože to je principiálně ovládáno zásadou kasační. Nicméně prohlubuje plnou jurisdikci soudů, která patří k pilířům správního soudnictví a je požadována [Listinou] i mezinárodními smlouvami*“²².

3.2 K vyplývající otázce – přezkum a zásah do správního uvázení

Již ze základních charakteristik správního soudnictví a postavení, které v něm moderační oprávnění zaujímá, se podává další významná skutečnost. Skutečnost, kterou správní soudy v rámci úvah o moderačním návrhu neopomíjejí připomínat s železnou pravidelností, totiž že „[u]kládání pokut [obecně trestů] za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvázení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje“²³. Ať již přitom vyjdeme z vymezení uvedeného Nejvyšším správním soudem, náhledu Adolfa Merkla („*úvahou se rozumí jistá volnost, kterou může úřad osvědčit při aplikaci právní normy na konkrétní skutkovou podstavu*“²⁴), či pojetí Soni Skulové, která uvázení chápe mimo jiné jako právem založený prostor pro volbu toho, jaký obsah bude rozhodnutí mít^{25,26}, je klíčové, že z hlediska soudního přezkumu je oblast správní diskrece soudní kontrole „*prakticky uzavřená*“²⁷.

Vhodné je poznamenat, že restriktivní přístup k přezkumu správního uvázení je pro české správní soudnictví tradiční. Jeho základ lze nalézt již v zákoně č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, který v § 3 stanovil, že „[k]e správnímu soudu nepřislouží záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvázení předsejítí“. Zákon č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, sice tuto výlukou výslovně nepřevzal, avšak jak uvádí Vladimír Sládeček, „*rozumělo se, že nejde ve skutečnosti o přezkum volného uvázení po ‚věcné‘ stránce, ale toliko o přezkum zákonnosti správního aktu, kdy soud zkoumá, použil-li správní úřad ‚volnosti zákonem jemu*

²² MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*. 2012, roč 20, č 17, s. 598-600. ISSN 1210-6410. s. 600.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2000/0096_6A_0000062A_prevedeno.pdf.

²⁴ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. 1. díl*. Praha, Brno: Melantrich, 1931. s. 150.

²⁵ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvázení : základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5. s. 36.

²⁶ Doplňit můžeme i pojetí Petra Průchy, jehož slovy lze správní uvázení nazírat jako situaci, kdy s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný nutný právní následek. Zdroj: PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 113.

²⁷ Op. cit. 23.

ponechané“²⁸. Konečně ani v rámci „*znovuobnovení*“ správního soudnictví po roce 1989 nedošlo k zásadnímu prolomení uzavřenosti správního uvážení soudním přezkumu. Uvedené dokládá ustanovení § 245 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném k 1. 1. 1992, které stanovilo, že „[u] *rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem*“.

Soudní řád správní přinesl shora naznačené novum, totiž že správní soud přistoupí ke zrušení rozhodnutí nejen v případech, kdy došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ale též k jeho zneužití. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu v tomto ohledu hovoří o „*otevření volného správního uvážení soudnímu přezkoumání v daleko větším rozsahu*“²⁹. Podle mého mínění je možné se ptát, zda zneužití diskrece není *de facto* ničím jiným než jejím překročením. Minimálně v určité míře oba přístupy splývají.

Z hlediska tématu práce je podstatné, že soudní řád správní zavedl z perspektivy přezkumu správního uvážení správních orgánů ještě jeden významný prvek – soudní kontrolu toho, zda správní orgán při rozhodování o výměře trestu v rámci zákonem poskytnuté volnosti neuložil trest zjevně nepřiměřený. Podle mého názoru je druhá z „*novinek*“ do jisté míry zásadnější a nepochybně i komplikovanější. Jednak je tomu tak proto, že *překročení* zákonného limitu správního uvážení bývá zpravidla snáze zjistitelné (např. uložení pokuty mimo zákonné rozmezí, či druhu trestu, který právní úprava pro daný delikt nepřipouští, lze shledat bez jakýchkoliv pochyb). Dosažení závěru o „*zjevné nepřiměřenosti*“ trestu bude *zásadně* komplikovanější, jak vyplývá z rozboru judikatury, týkající se právě této (vybrané) podmínky moderační. Vyslovený závěr však samozřejmě nepředstavuje obecnou pravdu, ale vždy bude záviset na konkrétních okolnostech případu. Druhým důvodem, proč moderační právo hodnotím ve vztahu k přezkumu správního uvážení jako výraznější novum, je skutečnost, že vedle samotného přezkumu diskrece je jeho možným přímým důsledkem shora rozebírané *nabrázení správní úvahy úvahou soudní*³⁰, zatímco v případě překročení mezí správního uvážení (jeho zneužití) dochází „*jen*“ ke zrušení rozhodnutí. Správní orgán poté sám věc znovu posoudí, přirozeně opět s možností správní úvahy, jejíž zákonné limity však musí tentokrát dodržet. Soud nicméně jeho úvahu nenahrazuje, je plně ponechána správnímu orgánu.

Z hlediska změn a důsledků, které s sebou v kontextu tématu rigorózní práce přinesl vstup soudního řádu správního v účinnost, lze uzavřít, že moderační právo je projevem a důsledkem posílení požadavku soudního přezkumu „*v plné jurisdikci*“, který

²⁸ Op. cit. 20, s. 157.

²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017]. K § 64-77.

³⁰ Vedle již shora uvedených vymezení *správní* diskrece je na tomto místě vhodné zmínit i jeho dílčí atribut, jak jej zdůrazňuje Pavel Mates v jedné ze svých publikací, a který lze v rozebíraném smyslu podle mého názoru plně vztáhnout i k úvaze *soudní*, totiž že „*diskrece umožňuje nejen zvažovat, ale také vyvažovat spravedlnost*“. Připomeňme přitom, že institut moderační má bránit uložení sankce, která by „*zejména neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce*“. Zdroj: MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4. s. 81, a rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

má základ primárně v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Institut moderace je současně prvkem českému správnímu soudnictví v podstatě cizím, když prolamuje stěžejní kasační princip, na němž toto justiční odvětví v zásadě stojí. Účinek moderačního práva je potom důvodem kritiky některých akademiků i praktiků, mezi nimiž lze jmenovat Vladimíra Sládečka. Rozhodně však není kritikem jediným, když například David Kryška ke vztahu moderačního práva a požadavku přezkumu v „*plné jurisdikci*“ poznamenává, že ustanovení § 78 odst. 2 „[m]ělo vyhovět čl. 6 [Úmluvy] a umožnit soudu rozhodovat v tzv. *plné jurisdikci*. Takovýto požadavek byl však výše popsáním způsobem [míněn mechanismus moderačního oprávnění, tj. nahrazení správního uvážení uvážením soudním] *naplněn se značnou rezervou, neboť nutnost plné jurisdikce soudů ve správním soudnictví a systém Úmluvy nevyžaduje, aby správní úvaha byla nahrazena úvahou soudní. I bez této pravomoci by za absolutního zachování kasače mohl být požadavek Úmluvy naplněn, neboť soud ve správním soudnictví může zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost z důvodu překročení zákonem stanovených mezí či zneužití správního uvážení.*“³¹

Nakolik lze citovaným názorům dát za pravdu ponechme závěru práce, kdy po představení vybraných aspektů moderace bude snazší obě alternativy hodnotit. Tedy zrušení sankčního rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k novému rozhodnutí na straně jedné, jakožto možnosti plně respektující kasační princip, a moderace uloženého trestu, jakožto „*jistého zásahu do uvážení správního orgánu, kdy soud se má chovat jako správní orgán a může zasáhnout do výše trestu, jako by jej uděloval sám*“³², na straně druhé, kdy dochází k prolomení kasačního pojetí.

Při opakovaném zdůraznění povahy moderace, představující přezkum diskrece správního orgánu při rozhodování o výši trestu, potažmo její nahrazení úvahou soudní, je vhodné současně poznamenat, že její uplatnění nijak nedopadá na posouzení *vinny* pachatele správního deliktu. Tuto skutečnost výslovně zdůraznili Nejvyšší správní soud, když vyslovil, že jakkoliv je zásah do uvážení správního orgánu, v podobě využití moderačního práva soudu, zásahem dovoleným, kdy se soud chová jako samotný správní orgán a může zasáhnout do výše trestu, jako by jej uděloval sám, potom současně platí, že „*tím, že trest soud sníží či od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu*“³³. Uplatnění moderačního oprávnění tedy v žádném případě nezpochybňuje závěr správního orgánu o vině, právě naopak, když „[u]žitím moderačního práva *soud především fakticky aprobuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body)*“³⁴.

³¹ KRYŠKA, David. Pravomoc a působnost soudů v českém a polském správním soudnictví. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017].

³² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 1 A 26/2010 – 64. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/1_A_26_2010_20120112041616_prevedeno.pdf.

³³ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82. Obdobně srovnaj rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 8 As 13/2006 – 115, ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36, a další.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 14. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0143_4As_1300019_prevedeno.pdf.

3.3 Smysl a účel moderace

Výsledkem provedení moderace trestu je jeho snížení, potažmo celkové upuštění od uložení sankce. Obecně tedy jde o jisté „přízpusobení“, „upravení“, či „korekci“ uloženého trestu. Bylo by však mylné moderaci vykládat v tom smyslu, že fakticky představuje jakési „kárání“ správních orgánů ze strany soudů s cílem zcela precizního stanovení sankce, která bude zcela dokonale odpovídat všem okolnostem postihovaného případu.

Takto stanovená sankce by sice nepochybně měla být z hlediska zásady (požadavku) náležité individualizace trestu vždy cílem sankcionujícího správního orgánu, avšak z hlediska reálného fungování veřejné správy tomu tak jistě ne pokaždě bude. Dílčí nedostatky ve výši uloženého trestu nicméně nejsou způsobilé aktivovat moderační oprávnění soudu, neboť jak Nejvyšší správní soud poznamenal mimo jiné ve svém rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23, „[s]myslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) 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“^{35,36}. Citovaný závěr plně potvrzuje jeden z pilířů judikatury moderačního práva – rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48, když uvádí, že „[m]oderační právo soudu, tj. možnost upuštění od potrestání či snížení postihu, má proto místo toliko tam, kde jde o případ zjevně nepřiměřenosti“³⁷.

Smyslem moderačního práva proto není hledání „ideální sankce“, ale zabránění situaci, kdy by správním orgánem uložený trest byl „zjevně neodpovídající zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“. Jinými slovy uvedené vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, když vyslovil, že „[u]kládání trestu [je] založeno na dvou principech - zákonnosti trestu a individualizace trestu. V rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená“³⁸. Ačkoliv výčet podmínek pro uplatnění moderačního práva bude realizován níže, stejně jako na něj navazující výběr těch z nich, jejichž analýze bude

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0022_7As_120_20120521035905_prevedeno.pdf.

³⁶ Obdobně též rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 5. 2014, č. j. 15 A 124/2012 – 81, nebo ze dne 30. 3. 2016, č. j. 15 A 180/2013 – 78, dále též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 8. 2013, č. j. 62 A 8/2012 – 87, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 30. 9. 2013, č. j. 53 A 8/2013 – 40 a další. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 7. 10. 2017]. Dostupné z: <http://nssoud.cz/main0Col.aspx?ds=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=1&menu=187>

³⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 28. 10. 2017]. Obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 – 80, ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, a ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 14. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0143_4As_1300019_prevedeno.pdf.

věnována hlavní část práce, již z výše citované judikatury lze dovozovat, že pomyslnou vstupní bránu pro uplatnění moderace představuje zjevná nepřiměřenost trestu. Vedle „*pozitivního*“ vymezení řečené zformuloval Nejvyšší správní soud i v negativním smyslu, když ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013 – 38, vyslovil, že „*pokud soud neshledá zjevnou nepřiměřenost pokuty, nemůže vstoupit do role správního orgánu a položit na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodnout, jaká pokuta by měla být uložena*“³⁹. Potvrdil tím zacílení institutu moderace na „*excesy*“ při individualizaci trestu, nikoli snahu o jeho naprostou precizaci všem okolnostem případu.

Dílčí nedostatky při individualizaci sankce tedy nejsou způsobilé aktivovat § 78 odst. 2 s. ř. s., a to ani při naplnění ostatních podmínek pro jeho uplatnění. Mezi „*zjevnou nepřiměřeností*“, neboli „*excesem*“ při individualizaci sankce na straně jedné, a ideální sankcí na straně druhé, nepochybně existuje určitá „*šedá zóna*“ v rámci níž uložený trest sice nebude ideální, avšak jeho nepřiměřenost nebude dosahovat potřebné intenzity, která by umožnila správnímu soudu přistoupit k jeho korekci v rámci moderačního oprávnění. Jinými slovy, půjde o sankci sice nepřiměřenou, avšak nikoli „*zjevně nepřiměřenou*“, jak požaduje podmínka č. 4 citovaného ustanovení⁴⁰, kterou plně reflektuje judikatura správních soudů, když uvádí, že „*nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená*“⁴¹.

Závěrem podkapitoly stojí za krátkou poznámku i druhý výše zmíněný aspekt, na němž stojí ukládání sankce – „*princip zákonnosti trestu*“. Uvedený princip se projevuje v několika podobách. Patrně tu nejzákladnější vyjadřují zásady *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, tj. že správní delikt, respektive postih za něj, může nastoupit pouze tam, kde tak stanoví zákon. Neboli „*[a]ktivita správních orgánů není namístě tam, kde zákon nestanoví, že určité jednání je správním deliktem a že za něj lze uložit příslušnou správní sankci*“⁴². Ve vztahu k ukládání sankce je projevem zásady zákonnosti požadavek, aby správní orgány při stanovení výše sankce zohlednily všechna zákonem stanovená kritéria, nevybočily z mezí správního uvážení nebo jej nezneužily, ale ani neuložily pokutu, která by byla likvidační. To vše přitom vyjádřily (zdůvodnily) úvahami, které budou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky⁴³.

Hledisko zákonnosti je přitom i pro moderaci nanejvýš relevantní, jakkoliv je jejím zaměřením řešení „*excesů*“ v oblasti individualizace sankce. Důvodem je již skutečnost, že možnost přistoupit k moderaci uloženého trestu se správnímu soudu otevírá jen a pouze nejsou-li dány důvody pro zrušení sankčního rozhodnutí

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013 – 38. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0034_8As_1300038_20141024103609_prevedeno.pdf.

⁴⁰ Srov. podkapitolu „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 AfS 1/2012 – 36. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0001_1AfS_12_20120423092724_prevedeno.pdf.

⁴² BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 21.

⁴³ Op. cit. 41.

pro nezákonnost (podmínka č. 3⁴⁴), přičemž však samozřejmě nemusí jít pouze o nezákonnost ve vztahu k výši a druhu sankce. Nezákonnost sankčního rozhodnutí může spočívat i na zcela jiných důvodech, které nicméně k uplatněným žalobním bodům povedou k týmž důsledkům – zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Tím bude možnost uplatnění moderačního práva vyloučena. Hledisko zákonnosti sehraje ve vztahu k moderaci svou roli i v tom, že v judikatuře správních soudů lze nalézt případy, kdy došlo k nesprávnému zaměření kategorie „zákonnosti“ a „zjevné nepřiměřenosti trestu“. Jedná se o pochybení, které ústí v nepřezkoumatelnost daného rozsudku⁴⁵. Z hlediska zaměření rigorózní práce je však dost možná nejvýznamnějším průmětem hlediska zákonnosti do institutu moderace, její odraz v požadavku na realizaci moderace „v mezích zákonem dovolených“⁴⁶ (podmínka č. 5⁴⁷). Tedy jedné z podmínek, na něž se má práce hodlat zaměřit. Předtím než se tak stane, si však představme podmínky pro realizaci moderačního oprávnění v jejich plném rozsahu, z něhož následně vybereme ty, kterým se bude práce věnovat dopodrobna.

3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva

Právo žalobce vznést návrh na snížení či upuštění od trestu a tomu odpovídající oprávnění správních soudů návrhu vyhovět a uložený trest moderovat, nachází v soudním řádu správním odraz ve dvou ustanoveních. Prvním z nich je § 65 odst. 3 s. ř. s., který stanoví, že „[r]ozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených“. Citované ustanovení upravuje tedy „první část“ moderace – oprávnění pachatele deliktu (žalobce) uplatnit v rámci žaloby proti sankčnímu rozhodnutí návrh na snížení uloženého trestu. Dané ustanovení současně předznamenává některé z podmínek pro uplatnění institutu, jak je upravuje druhé ustanovení, které představuje středobod této práce, tj. § 78 odst. 2 s. ř. s. Konkrétně jde o podmínku existence sankčního rozhodnutí (1. podmínka; viz níže), kterým byl uložen trest za správní delikt (2. podmínka) a možnosti moderovat pokutu v mezích zákonem dovolených (5. podmínka). Dovodit lze též podmínku uplatnění návrhu na realizaci moderace (7. podmínka).

Ve světle znění citovaného ustanovení „žalobce se může též domáhat“, i zařazení předmětného oprávnění do posledního odstavce ustanovení, které upravuje žalobní legitimaci (§ 65 s. ř. s.), může právo návrhu na moderaci, oproti návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí, působit jaksi „doplňkově“, či „okrajově“. Takový výklad by však byl mylný. Z judikatury jednak vyplývá závěr, že „[n]avrhnout moderaci trestu (§ 78 odst. 2 soudního řádu správního) může žalobce před správním soudem jak pro případ, že by neuspěl s návrhem na zrušení rozhodnutí správního orgánu (tedy jako eventuální petit), tak i samostatně“. Jinými slovy, zákonná úprava v souladu s judikaturou umožňuje žalobci cílit podanou žalobu i jen

⁴⁴ Srov. podkapitulu „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“.

⁴⁵ Srov. například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2011, č. j. 62 Ca 49/2009 – 174. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2009/62_Ca_49_2009_rozsudek_Anonymizovany_20120102020000_prevedeno.pdf.

⁴⁶ Srov. kapitolu „5 V mezích zákonem dovolených“.

⁴⁷ Srov. podkapitulu „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“.

a pouze na zjevnou nepřiměřenost trestu, tj. na jeho moderaci. Ačkoliv na základě rešerše judikatury, kterou jsem pro účely této práce realizoval, mohu konstatovat, že převážně je návrh na snížení nebo upuštění od trestu realizován ve formě eventuálního petitu, tj. pro případ shledání napadeného rozhodnutí zákonným, není uplatnění samostatného moderačního petitu zcela ojedinělé⁴⁸.

Nahlížení návrhu na moderaci sankce, coby pomyslného „přílepku“ k žalobě ve své judikatuře odmítl i Nejvyšší správní soud, když výslovně poznamenal, že „[v] případě rozhodování soudu o tomto návrhu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) se jedná o tzv. moderaci trestu, přičemž petit žaloby obsahující návrh na tuto moderaci trestu podléhá stejnému procesnímu režimu jako žalobní petit týkající se návrhu na zrušení rozhodnutí. Z toho vyplývá, že soud je povinen se zabývat jak návrhem na zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), tak i návrhem na moderaci trestu za správní delikt (§ 78 odst. 2 s. ř. s.)“⁴⁹. Jinými slovy, „[p]rocesnímu právu žalobce v případě petitu týkajícího se využití moderačního práva soudem tak odpovídá procesní povinnost soudu rozhodnout o tomto návrhu a zároveň řádně a přesvědčivě odůvodnit, z jakého důvodu návrhu na moderaci uložené pokuty nevyhoví“⁵⁰. Nerozhodne-li správní soud o návrhu na moderaci, zatíží tím řízení vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, tedy vadou, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout *ex officio*⁵¹.

Uvedené dokládá, že návrh na moderaci, uplatněný žalobcem podle § 65 odst. 3 s. ř. s., je třeba nahlížet jako zcela plnohodnotný žalobní návrh, který svým významem zcela odpovídá návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Jelikož ústředním tématem rigorózní práce jsou (vybrané) podmínky, za jejichž splnění mohou správní soudy přistoupit ke snížení nebo upuštění od trestu, je pro nás ještě zásadnější druhé ustanovení, tj. § 78 odst. 2 s. ř. s. Právě to totiž upravuje předpoklady, jejichž kumulativní nastoupení zákon vyžaduje pro aktivaci moderačního oprávnění správních soudů. Konkrétně z jeho znění vyplývají, dílčí měrou explicitně, dílčí implicitně, následující základní podmínky: „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí (1. podmínka), jímž správní orgán uložil trest za správní delikt (2. podmínka), může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1 (3. podmínka), ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši (4. podmínka), upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených (5. podmínka), lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil (6. podmínka), a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě (7. podmínka)“.

⁴⁸ Pro příklad odkažme na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2015, č. j. 46 A 119/2013 – 42, a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2011, č. j. 17 A 22/2011 – 45. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/17_A_22_20111121081143.2011_rozsudek_anony_mizovany_prevedeno.pdf.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 – 45. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 18. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0039_6As_0600045A_prevedeno.pdf.

⁵⁰ Op. cit. 49.

⁵¹ Op. cit. 49.

Pro uplatnění moderačního oprávnění je vyžadováno kumulativní naplnění těchto podmínek:

- 1) žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu + implicitně: žaloba je věcně projednatelná
- 2) rozhodnutím byl uložen trest za správní delikt
- 3) nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s.
- 4) trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši
- 5) upuštění či snížení trestu je možné pouze v mezích zákonem dovolených
- 6) o moderačním návrhu lze rozhodnout na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoliv zásadních směrech doplní
- 7) žalobce vznesl návrh na upuštění od trestu nebo jeho snížení.

3.4.1 „Vybrané podmínky“

Z názvu rigorózní práce vyplývá, že její obsah je věnován pouze některým z výše uvedených předpokladů pro realizaci moderace. Výběr byl proveden na základě rešerše judikatury správních soudů, která mi pomohla identifikovat podmínky, které z mého hlediska představují nejkompexnější i nejzajímavější body institutu – podmínka „*zjevné nepřiměřenosti trestu*“ a „*realizace moderace v mezích zákonem dovolených*“. Nebylo by přiléhavé hovořit přímo o podmínkách *nejvýznamnějších*, neboť co do možnosti přistoupit ke snížení či upuštění od trestu je nezbytné *kumulativní* naplnění *všech* výše vyčtených podmínek. Nelze proto říci, že by některá z nich byla méně relevantní. Přesto se však domnívám, že uvedená dvojice stojí za zvláštní pozornost.

Není účelné na tomto místě dopodrobna rozebírat jejich význam, pro který byly vybrány, neboť to bude úkolem samostatných kapitol, které jsou jim věnovány. Přesto alespoň v krátkosti nastiňme, co k jejich volbě přispělo, přičemž lze vyjít z informací, které byly k institutu moderace uvedeny výše. Při představení účelu ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. bylo zmíněno, že smyslem institutu není hledání „*ideální*“ výše sankce, ale zabránění uložení sankce, který by „*zjevně neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti*“⁵². Proto má moderační právo soudu „*místo toliko tam, kde jde o případ zjevné nepřiměřenosti*“⁵³. Podmínka zjevné nepřiměřenosti tedy nepředstavuje jen a pouze předpoklad, při jehož naplnění, spolu s ostatními podmínkami, je možné ke snížení či upuštění od trestu přistoupit, ale vyjadřuje i *důvod*, pro který je třeba moderaci realizovat. Již tato skutečnost přisuzuje podle mého názoru rozebírané podmínce výsadní postavení, pro které je vhodné jí věnovat větší pozornost. Jestliže k tomuto aspektu připojíme skutečnost, že zákonodárce pro vyjádření této „*zvláštní*“ podmínky využil neurčitého právního pojmu, aniž by soudům poskytl bližší, či spíše jakákoliv vodítka pro jeho naplnění, je zřejmé, že jde o téma, k němuž se správní soudy musely velmi často vyjadřovat. V jeho souvislosti proto bylo učiněno řada významných

⁵² Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

⁵³ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48. Obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 – 80, ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, a ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

judikatorních závěrů, což mě vedlo k rozhodnutí vybrat jej jako první z podmínek, jimž se bude práce věnovat v podrobnostech.

Pokud bychom přitom podmínku „*zjevné nepřiměřenosti*“ označili za pomyslný vstupní bod, základní předpoklad, či vůbec důvod pro přistoupení k moderaci, potom druhá z vybraných podmínek upravuje samotné její provedení. Jde o podmínku vyslovující možnost snížení či upuštění od trestu pouze „*v mezích zákonem dovolených*“. Pro její výběr mě vedly dva důvody. Prvním je již vyslovená skutečnost, že tato obecně formulovaná podmínka fakticky upravuje „*realizační část*“ moderace, tedy snížení trestu z jeho původní výše na nově určenou. Upravuje tedy onen v kasačně pojatém správním soudnictví tolik netradiční moment, kdy správní soud nahrazuje úvahu správních orgánů, „*kdy soud se má chovat jako správní orgán a může zasáhnout do výše trestu, jako by jej uděloval sám*“⁵⁴. Vzhledem k výjimečnosti takového postupu proto považuji za vhodné ozřejmit, jaké limity z uvedené podmínky pro správní soudy vlastně vyplývají. Druhým důvodem je provázanost tohoto předpokladu s první zvolenou podmínkou, ve smyslu prolínání kritérií pro hodnocení přiměřenosti trestu a hledisek pro určení trestu nového, představující výstup moderace.

Význam obou podmínek, komplexnost jejich obsahu v kontrastu s obecností jejich vyjádření, mě přiměl obsadit je do role „*vybraných podmínek*“ moderace, jejichž judikatornímu řešení se text práce věnuje. Zúžení tematického zaměření práce nicméně neznamená, že by se o zbylých podmínkách ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. má práce vůbec nezmiňovala. Velmi obecně formulované zákonné zakotvení moderace si totiž vynutilo pozornost správních soudů takřka vůči všem výše uvedeným podmínkám pro její uplatnění. Není proto výjimkou, že správní soudy v rámci rozhodování jednoho případu musely řešit souběžně více otázek vztahujících se k rozdílným podmínkám pro uplatnění rozebíraného institutu. Této nutnosti bezpochyby přispívá i vzájemná provázanost jednotlivých podmínek. V rámci rozboru judikatury, pojící se s vybranými otázkami, se proto mnohdy zmíníme o závěrech vztahujících se k dalším („*nevybraným*“) podmínkám ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. V rámci zachování integrity práce nicméně nebude snahou jejich další rozvíjení nad rámec jejich významu pro podmínky vybrané. Volba tohoto postupu byla učiněna jako jistý kompromis mezi snahou jít u vybraných podmínek do dostatečné míry podrobnosti při současném uvedení kontextuálních souvislostí a na druhé straně udržet rozsah práce v přijatelných mezích.

S těmito slovy však již uzavřeme první část práce, která vytvořila obecný základ pro rozbor vybrané dvojice podmínek aplikace moderačního oprávnění správních soudů, a přistupme přímo k analýze první z nich – podmínky „*zjevné nepřiměřenosti trestů*“.

⁵⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 1 A 26/2010 – 64.

4 Podmínka zjevné nepřiměřenosti trestu, jako hlavní téma moderace

4.1 Zjevná nepřiměřenost obecně

Při zdůvodnění výběru podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu za ústřední téma práce jsem naznačil, že zaujímá v rámci § 78 odst. 2 s. ř. s. výsadní postavení. Důvodem je skutečnost, že nepředstavuje jen a pouze jednu z podmínek, za níž lze pojmově k moderaci přistoupit, ale reprezentuje současně i důvod, pro který je třeba k moderaci sankce přistoupit. Tento aspekt rozebírané podmínky vyzdvihl ve svém rozsudku č. j. 7 As 22/2012 – 23, i Nejvyšší správní soud, když vyslovil, že „*právní úprava v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. konkrétní kritéria pro moderaci nemá. Obsahuje jen obecné pravidlo, že moderovat lze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši*“⁵⁵. Ačkoliv je kritérium formulováno nanejvýš obecně, poukazuje na účel moderace, jak byl rozebrán v podkapitole „3.3 Smysl a účel moderace“, tj. vyloučení „*excesu*“ v oblasti individualizace trestu. V jistém smyslu slova jde o „*hybnou sílu*“ celého institutu.

Formulace zvolená zákonodárcem, i přes svou obecnost, umožňuje extrahovat alespoň základní poznatek na úvod této kapitoly, totiž že k aktivaci moderačního oprávnění soudů „*nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená*“⁵⁶. Současně je třeba k obecnosti podmínky objektivně poznamenat, že zákonodárce neměl v podstatě na výběr než pro její vyjádření využít neurčitěho právního pojmu, tj. obsahově mnohoznačného pojmu, jehož definice není obsažena v žádném právním předpisu⁵⁷. Vymezení „*zjevné nepřiměřenosti*“ trestu v soudním řádu správním nenalezneme. Jakkoliv přitom zvolená alternativa klade na správní soudy vyšší nároky, je nutno poznamenat, že jiný způsob formulace podmínky nebyl fakticky možný.

Vše se odvíjí již od základních požadavků (zásad), které jsou obecně kladeny na činnost správních orgánů a dopadají tedy, byť v modifikované formě, i na správní trestání, rozhodování o sankci nevyjímaje (§ 2-8 správního řádu). Význam těchto zásad konečně překračuje i jejich zákonné zakotvení ve správním řádu, když se „*[z]ávažnost těchto zásad [...] dovozuje z toho, že se jedná o obecné zásady právní vyplývající například i z ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které mají přednost před zákonem*“⁵⁸. Správní orgán je tedy v souladu s nimi oprávněn zasahovat do práv jednotlivce pouze za podmínek stanovených zákonem, v nezbytném rozsahu a hledat přitom řešení (zde přiměřený trest) v souladu s veřejným zájmem, které by odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i dbát toho, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly⁵⁹. Právě

⁵⁵ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

⁵⁶ Rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

⁵⁷ KRÉNOVÁ, Jana. Působení ombudsmana v demokratické společnosti - "Neurčité uvážení a (s)právní pojem". In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [át. 26. 11. 2017].

⁵⁸ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4. s. 21.

⁵⁹ K problematice požadavku obdobného rozhodování skutkově obdobných či totožných případů srov. podkapitulu „4.7 V obdobných případech obdobně“.

požadavek proporcionality zásahu je typický jak pro správní činnost obecně, tak pro správní trestání, kdy je bezprostředně spojen se zákazem zneužití správního uvážení⁶⁰.

Druhou významnou okolností, vylučující možnost „pevného“ (fixního) stanovení zjevně nepřiměřenosti, je rozdílnost zákonných kritérií pro ukládání sankcí v případech jednotlivých správních deliktů, jakkoliv nepochybně platí, že určitá kritéria jsou v zásadě univerzální (typicky povaha a závažnost spáchaného deliktu), přičemž nelze přehlédnout, že nově účinný zákon o odpovědnosti za přestupky svou univerzální povahou sjednotil základní okruh kritérií pro určení výše trestu (§ 37 a násl. ZOPŘ). Ve vztahu k rozsahu kritérií potom platí, že správní orgány musí při rozhodování o sankci zohlednit všechna *zákonná* kritéria a za určitých okolností též majetkové poměry pachatele, ačkoliv o nich zákon výslovně nehovoří⁶¹. Zastřešující požadavek, kladený na sankční řízení a výrok o trestu, potom představuje nutnost *individualizace sankce*. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005 – 66, „*zásada individualizace sankce vyjadřuje, že druh, kombinace a intenzita sankcí musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu*“⁶².

Správní orgán musí při ukládání sankce, s cílem její přiměřenosti, posuzovat okolnosti každého případu jednotlivě a zohlednit tak ve smyslu individualizace trestu nemalé množství variabilních proměnných, které odráží specifika případu. Musí zvážit *zákonná* kritéria pro výměru sankce, ale promítnout do svých úvah i „*další skutečnosti, jež mohou mít na konkrétní výši pokuty vliv*“⁶³, ať již jde o pravidla pro ukládání trestu jako takové (např. absorpční zásady, obdobnost rozhodování), či kritéria aplikovaným zákonem nevyčtená, jsou-li pro určení výměry trestu relevantní. Proměnlivost a neukončenost množiny hledisek, z nichž správní orgány a následně i správní soudy vycházejí⁶⁴, tedy v zásadě vylučuje možnost zformulování zákonné definice „*zjevně nepřiměřeného trestu*“, která by šla do konkrétnosti. Zákonodárce proto využil specifika odborného právního jazyka – *in concreto* neurčitěho právního pojmu, aby vyjádřil specifickou komplexnost systému⁶⁵, zde konkrétně v souvislosti s problematikou (ne)priměřeného trestu.

⁶⁰ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 23.

⁶¹ Zákon o odpovědnosti za přestupky nicméně hledisko osobních poměrů pachatele již výslovně zakotvuje ve svém ustanovení § 37 písm. f) ZOPŘ, byť pouze ve vztahu k fyzickým osobám. Blíže k tomuto tématu v dalších částech práce.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005 – 66. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0229_6As_1400007_prevedeno.pdf.

⁶³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012 – 273. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/62_Af_58_2012_rozsudek_NOVY_ANONYMIZOVANE_20130329104433_prevedeno.pdf. Obdobně rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 13. 8. 2013, č. j. 62 A 8/2012 – 87, a ze dne 14. 1. 2016, č. j. 62 A 44/2014 – 37.

⁶⁴ Z hlediska zohledňovaných kritérií srov. podkapitolu „4.3 Hledisko první – (zákonná) kritéria pro uložení sankce“.

⁶⁵ SMEJKALOVÁ, Terezie. Srozumitelnost práva. *Právník*. 2013, č. 5, s. 447-472. ISSN 0231-6625.

Bližší nastínění obsahu pojmu „zjevné nepřiměřenosti“ trestu proto zákonodárce ponechal soudní praxi. Za jistou obecnou definici lze považovat závěr Krajského soudu v Plzni z rozsudku ze dne 29. 9. 2011, č. j. 17 A 22/2011 – 45, že „[n]eurčitý právní pojem ‚zjevné nepřiměřená výše trestu‘ je nutné [...] vyložit tak, že jde o trest, který sice bude uložen v zákonem stanoveném rozpětí sazby, avšak jeho konkrétní výše bude zcela evidentně (zjevně) a jednoznačně v hrubém nepoměru (zcela neadekvátní) k prokázanému jednání žalobkyně“⁶⁶. Je dlužno poznamenat, že krajský soud tím sice poskytl jistou pomyslnou „definici“, avšak bez doprovodných vodítek, které by umožnily zpřesnění obsahu rozebíraného pojmu. Ve své podstatě pouze zopakoval podmínku, že rozhodnutí o uložení sankce nesmí být nezákonné (tj. překročit zákonem stanovené rozpětí sazby) a současně je třeba sankci posuzovat vzhledem ke konkrétnímu jednání pachatele deliktu, čímž soud nepochybně myslel vzhledem ke všem okolnostem případu.

Naštěstí pro účely této práce, i další rozhodovací praxe správních soudů, se judikatura k otázce zjevné nepřiměřenosti trestu bohatě vyjadřovala, což konečně pramenilo z prosté nutnosti vymezit určitým způsobem obsah klíčové podmínky moderace, má-li být v praxi reálně aplikována. Uplatnění neurčitého právního pojmu „zjevné nepřiměřenosti“ v textu § 78 odst. 2 s. ř. s. přirozeně nemělo za cíl poskytnout prostor pro libovůli správních soudů, jak jednoznačně zdůraznil NSS svým požadavkem zformulovaným do právní věty k rozsudku ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82, v níž uvedl, že „[m]oderuje-li soud trest za správní delikt, musí též odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu. Pouhé konstatování zjevné nepřiměřenosti trestu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů“⁶⁷.

Následující podkapitoly jsou proto věnovány závěrům, k nimž judikatura při snaze o vymezení pojmu „zjevné nepřiměřeného trestu“ dospěla. Představena budou jak kritéria základní a „běžná“, tak i taková, která lze označit za méně tradiční.

4.2 Kritéria hodnocení zjevné nepřiměřenosti

Z dosud uvedeného, ale i ze samé logiky věci vyplývá, že nepřiměřenost trestu je třeba vždy „poměřovat“ vůči okolnostem konkrétního (daného) případu. Z jakých skutečností je na počátku hodnocení nutno vyjít naznačil Nejvyšší správní soud, když vyslovil, že „[z]ákonná kritéria stanovená příslušným zvláštním zákonem jsou spolu se zákonným rozpětím sankce a případnými dalšími podmínkami jejího uložení i vodítkem pro soud při úvaze o moderaci sankce, tj. při úvaze, zda vůbec moderovat a případně v jaké míře, neboť právní úprava v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. konkrétní kritéria pro moderaci nemá“⁶⁸. Svým výrokem kasační soud předurčil první z témat pro následující podkapitoly práce, neboť formuloval dvě

⁶⁶ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2011, č. j. 17 A 22/2011 – 45. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/17_A_22_20111121081143.2011_rozsudek_anony_mizovany_prevedeno.pdf.

⁶⁷ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

⁶⁸ Op. cit. 55. Srov. též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 10 A 5/2013 – 70. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/10A_5_2013_23_20130606135934_prevedeno.pdf.

základní hlediska posuzování zjevné nepřiměřenosti trestu: a) zákonná kritéria pro určení výměry sankce a b) perspektivu zákonného rozpětí sankce.

4.3 Hledisko první - (zákonná) kritéria pro uložení sankce

Ačkoliv tvrzení, že určitá problematika překračuje možnosti té které odborné statě, bývá častým klišé mnoha kvalifikačních prací, domnívám se, že podrobná analýza (náležitého) postupu správních orgánů při realizaci správní úvahy nad výší trestu, zahrnující přirozeně nejen hodnocení zákonných kritérií, je skutečně obsažnou materií, již se nelze v rámci rozsahu nynější práce plně věnovat za situace, kdy není jejím ústředním tématem. To platí tím spíše, že s datem 1. 7. 2017 vstoupil v účinnost zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a na něj navazující zákony č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, které představují nejvýznamnější reformu správního trestání za poslední desetiletí, jakkoliv současně platí slova Luboše Jemelky, že nová úprava nezměnila zcela práci správních orgánů, avšak na druhou stranu došlo ke zpřesnění řady institutů, či doplnění úpravy, která dosud zcela nebo zčásti absentovala⁶⁹. Přístupme proto v dalším textu k otázce okruhu kritérií, které je třeba zohlednit při stanovování výměry trestu, v rozsahu, který odpovídá potřebám rozebíraného podtématu hodnocení přiměřenosti sankce.

Z hlediska naplnění (nejen) zákonných hledisek skutkovými okolnostmi případu proto zdůrazněme v obecnosti především to, že „*hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty [trestu] není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo ke porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě*“⁷⁰. Pro účely soudního přezkumu je nutné akcentovat požadavek, že „[s]právní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše [sankce] odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“⁷¹ Dodržení těchto požadavků umožňuje správnímu soudu k žalobní námitce posuzovat věcnou správnost hodnocení daných kritérií správním orgánem, s možností vyústění až v uplatnění moderačního oprávnění za situace jeho zjevné nesprávnosti, zakládající naplnění podmínky rozebíranou touto kapitolou práce.

Vedle posuzování kvality hodnocení jednotlivých kritérií správními orgány je však podstatnou otázkou vymezení jejich okruhu. Jestliže správní soudy při úvaze nad moderací vychází primárně (nikoli výlučně) z totožných kritérií, na nichž vystavěly

⁶⁹ JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich : komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1. s. IX.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0037_4As_0700119A_prevedeno.pdf.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005 – 59. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 31. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0064_4As_0500059A_prevedeno.pdf.

svůj závěr o konkrétní výši trestu správní orgány, je vhodné se v následujících řádcích podívat na šíři jimi zohledňovaných kritérií. Současně je nutné poznamenat, že řada dále uvedených pravidel ústí při jejich nedodržení v nezákonnost výroku o trestu, respektive sankčního rozhodnutí. Při jejich rozboru se tedy dílčí měrou dotkneme podmínky č. 3 moderace, tj. absence důvodů pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí.

Úvodem jeho vhodné připomenout dnes již neplatnou úpravu, představující donedávna prakticky jedinou ucelenější část správního trestání, tedy starý přestupkový zákon. Ten se k druhu a výši trestu vyjadřoval v § 11 a násl. Ustanovení § 12 odst. 1 citovaného zákona uvádělo, že „[p]ři určeni druhu sankce a její výměry se přihlédne ke závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pobutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení“. Zákon o odpovědnosti za přestupky, jako nástupní zákonná úprava, která přesáhla problematiku trestání přestupků, ve smyslu starého přestupkového zákona, když „ruší dualismus přestupků a jiných správních deliktů“⁷², obsahuje úpravu podrobnější – srov. především § 37 a na něj navazující § 38. Posledně jmenovaný potom obsahově ve značné míře přebírá citovaný § 12 starého přestupkového zákona.

Obsažnější zpracování problematiky kritérií pro ukládání správních trestů zákonem o odpovědnosti za přestupky je dáno dílčí měrou promítnutím rozebíraných judikatorních závěrů, ale především pojetím předmětné úpravy jako *de facto* ústředního (a univerzálního) předpisu správního trestání, který jako takový odráží oproti starému přestupkovému zákonu mimo jiné vyšší „rozmanitost“ jak na straně subjektů v postavení pachatele, tak možných aspektů jejich deliktního jednání. Vstupem zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost v této souvislosti z jednotlivých speciálních zákonů *zásadně* vymizela kritéria, k nimž správní orgány přihlížely při svých úvahách o konkrétní výši sankce u *jiných správních deliktů*. Připomenout lze například § 182 odst. 2 stavebního zákona, ve znění do 30. 6. 2017 a poté, či zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění do 30. 6. 2017 a poté. Rozhodně se tak nicméně nestalo v absolutní míře, kdy i nadále zvláštní úprava v určitých specifických případech odkazuje na svébytná kritéria, která je třeba v daném případě zohlednit. Odkázat lze kupříkladu na § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, který při určování výše pokuty stanoví nutnost přihlédnout k výši částek, které je právnická nebo fyzická osoba povinna uhradit podle § 141b odst. 1 písm. b) téhož zákona (mj. dlužná odměna vyplacená cizinci vykonávajícímu práci bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky). Ustanovení § 61 odst. 2 zákona o PRTV, ve znění pozdějších předpisů, zase ukládá přihlédnout též kupř. k povaze vysílaného programu a k postavení provozovatele vysílání a provozovatele převzatého vysílání na mediálním trhu se zřetelem k jeho odpovědnosti vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy. Přesto je zastřešující role zákona o odpovědnosti za přestupky oproti starému přestupkovému zákonu nepopíratelná.

⁷² MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4. s. 11.

Zavedení v zásadě univerzální zákonné úpravy přispělo ke skutečnosti, že dnes již nemohou nastat určité situace, k nimž se v minulosti judikatura správních soudů musela vyslovit. Typicky šlo o případ, kdy speciální zákon upravující posuzovaný *jiný správní delikt*, neobsahoval *žádná* kritéria pro určení výše trestu. Zde je užitečné poznamenat, že zákon o odpovědnosti za přestupky čerpá právě ze souvisejících judikatorních závěrů. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 11. 2. 2004, č. j. 62 A 89/2012 – 51, vyslovil, že „[k] *okolnostem, které je povinen žalovaný vážit, tak v případě, kdy zákon žádné vodítko neobsahuje, bude vedle významu zákonem chráněného zájmu, který byl deliktem dotčen* [viz § 38 písm. a) ZOPŘ], *zpravidla patří také míra zavinění pachatele deliktu* [§ 38 písm. e)], *následky deliktního jednání* [§ 38 písm. b)], *okolnosti protiprávního jednání* [§ 38 písm. d)], *délka trvání porušování zákona* [§ 38 písm. f)], *případně jeho opakování* [§ 38 písm. g)], *osoba pachatele* [§ 37 písm. f)] *a jeho následná spolupráce se správním orgánem* [§ 39 písm. d)]. *Relevantní mnohdy také bude pobytka pachatele* [§ 38 písm. e)], *způsob spáchání deliktu* [§ 38 písm. c)] *či pachatelovy majetkové poměry* [snad § 37 písm. f)].“⁷³

Mnohé další závěry správních soudů učiněné na podkladě předchozí zákonné úpravy jsou svou obecností naopak nadčasové, a tedy plně uplatnitelné i za nynější situace. Na shora zmiňovaný požadavek kvality odůvodnění výše trestu, ve spojitosti s okruhem zohledňovaných kritérií, navazuje závěr NSS, podle kterého „[r]o~~zhodnutí~~ *o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena*“⁷⁴. Platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu představuje vadu, k níž je správní soud povinen přihlídnout *ex offico*, a která vylučuje možnost uplatnění moderace z důvodu priority nezákonnosti rozhodnutí před zjevnou nepřiměřeností trestu.

V souvislosti s *okruhem* hodnocených kritérií se jako zásadní jeví jiný výrok kasačního soudu, a sice že nezohlednění byť jediného zákonného kritéria by zakládalo k uplatněnému žalobnímu bodu nutnost zrušit napadené rozhodnutí⁷⁵, neboť dokonce i v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru, že některé ze zákonných kritérií není pro posuzovaný případ relevantní, má stále povinnost alespoň stručně odůvodnit jeho nepodstatnost pro daný případ⁷⁶. Povinnosti zohlednit a odůvodnit veškerá zákonná kritéria přisvědčuje i Pavel Vetešník, a to jak v souvislosti s ustanovením § 12 SPZ, k němuž uvedl, že „*obsahuje demonstrativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen*

⁷³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2004, č. j. 62 A 89/2012 – 51. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: [http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/62 A 89 2012 rozsudek snizeni pokuty 20_140313105903_prevedeno.pdf](http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/62_A_89_2012_rozsudek_snizeni_pokuty_20_140313105903_prevedeno.pdf).

⁷⁴ K tomu srovnej též „*Pouhá citace zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ žádným zdůvodněním není [...] Pouhé konstatování skutkových zjištění a popis skutku nelze v žádném případě považovat za úvahy správního orgánu, z nichž by vyplývalo, že jakým závěrem dospěl správní orgán prvního stupně ohledně výše udělené pokuty.*“ – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 Ads 113/2007 – 87. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0113_4Ads_0700087A_prevedeno.pdf.

⁷⁵ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 – 78. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0017_8As_0600078A_prevedeno.pdf.

⁷⁶ Op. cit. 75.

přihlédnout⁷⁷, tak § 37 ZOPŘ: „Při ukládání správního trestu je správní orgán povinen zabývat se všemi okolnostmi, které zákon stanovuje či předpokládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke které okolnosti přihlédl a ke které nikoliv“⁷⁸. Lze tedy učinit první zásadní závěr, totiž že zákonná kritéria představují výchozí okruh kritérií pro hodnocení podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu. Je tomu tak proto, že představují skutečnosti, které musí správní orgány do výše trestu promítnout obligatorně. Opak zakládá, k žalobní námitce, nezákonnost výroku o trestu. V návaznosti na uvedené je třeba otevřít související otázku, spočívající v problematice taxativnosti kontra demonstrativnosti výčtu zákonných kritérií.

Městský soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2007, č. j. 8 Ca 271/2005 – 45, v kontextu § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, ve znění do 31. 12. 2005, uvedl, že předmětný výčet hledisek je taxativní, proto správní orgán musí vyhodnotit každé z nich, žádné nemůže opomenout a žádné další nemůže přidat. Na tento závěr navázal ke kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, když podotkl, že vzhledem k tomu, že daný výčet je taxativní, „je správní orgán povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané pokuty těmito hledisky zabývat a ke jiným než v zákoně uvedeným hlediskům by při stanovení výše pokuty neměl přiblížit“⁷⁹. Zvolená formulace „by neměl přiblížit“ zakládá otázku, zda by zohlednění kritérií nespadaajících do *taxativního* zákonného výčtu mohlo vést ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Sám citovaný rozsudek městského soudu nenabízí odpověď, neboť napadené sankční rozhodnutí bylo v daném případě zrušeno pro nepřezkoumatelnost.

Při hledání odpovědi je třeba přihlédnout k několika skutečnostem. Jednak Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 4 As 51/2007 – 68 rovněž uvedl, že *zohlednění všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní*, určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Nejvyšší správní soud nehovoří jen o zákonných kritériích, ale o všech relevantních. Pokud by přitom kasační soud vztahoval tento závěr čistě ke kritériím taxativně vyčteným, považoval bych jej za redundantní, protože k nim se správní orgán vyjádřit musí (byť i jen tak, že to které z nich je v daném případě nepodstatné⁸⁰), lhotejně, zda je považuje za relevantní či nikoliv. Současně je třeba poukázat na to, že „*taxativnost kritérií*“ byla prolomena již samotnou judikaturou Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že „[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout ke 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

⁷⁷ Pavel Vetešník in JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5. s. 70.

⁷⁸ JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich : komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1. s. 326.

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 – 68. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0051_4As_0700068A_prevedeno.pdf.

⁸⁰ Srov. poznámku pod čarou č. 75.

i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí^{81,82}.

Citovaná judikatura napovídá, že zohlednění i dalších kritérií nad rámec taxativně vypočtených není *a priori* zapovězeno, naopak přispívá k „*míře zákonitosti*“ trestu a jistě i naplnění zásady individualizace trestu. Nelze však nevidět, že zohlednění zmíněných majetkových poměrů má zabránit likvidačním účinkům pokuty. Jejich vtažení do úvah o výši trestu, navzdory jejich absenci v taxativním výčtu, tedy jde nepochybně ve prospěch pachatele správního deliktu. To potvrzuje myšlenku rozšířeného senátu kasačního soudu, že „[t]am, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako ‚záchranná brzda‘, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně“⁸³. Osobně se domnívám, že zohlednění kritérií sice relevantních, avšak jdoucích nad rámec taxativně vyčtených, jež se nacházely ve zvláštním aplikovaném zákoně, bylo možné pouze tehdy a tam, kde se tak dělo ve prospěch pachatele správního deliktu.

Současně mám však za to, že vznesená otázka je v zásadě překonaným problémem, neboť nynější (univerzální) zákon o odpovědnosti za přestupky, upravující mimo jiné i obecná kritéria pro určení výměry sankce, obsahuje ve svém § 37 formulaci, že „[p]ři určení druhu správního trestu a jeho výměry se přibližně zejména...“. Obdobně odkážme na § 38 – 40 ZOPŘ. Zavádí *demonstrativní* výčet rozhodných kritérií, což je nepochybně dáno i obecnou povahou předpisu, kdy zvláštní zákony mohou doplňovat další hlediska, které jsou v daném případě pro výměru sankce relevantní⁸⁴. V případě demonstrativního výčtu přitom Nejvyšší správní soud jednoznačně vyslovil, že „*není nezákonností, je-li vyhledáno další kritérium, které logicky může odůvodnit výši pokuty*“⁸⁵.

Lze shrnout, že i za účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky nadále platí základní pravidlo nutného zohlednění všech *zákonných* kritérií, představujících proto současně množinu výchozích hledisek pro hodnocení přiměřenosti uloženého trestu. Vzhledem k demonstrativní povaze výčtu obsaženého v tomto univerzálním předpise správního trestání je však nepochybně dána možnost zohlednění jakéhokoliv dalšího (v zákoně neobsaženého) kritéria, které může logicky odůvodnit výši trestu a posloužit tím k jeho preciznější individualizaci. Platí přitom, že zmíněné pravidlo je rozhodně jak v první řadě pro správní orgány při ukládání sankce samé, tak „*v druhém kroku*“

⁸¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0009_1As_0800_cf0a7db0_b982_4060_9c40_5f61_8a98cf62_prevedeno.pdf.

⁸² Na tomto místě je důležité zdůraznit judikatorní posun oproti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. 5 A 116/2002 – 31, kde kasační soud k námitce likvidačních účinků pokuty vůbec nepřihlédl s tím, že správní orgány zohlednily všechna (taxativně stanovená) kritéria obsažená v ustanovení § 36 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění do 30. 11. 2002. K ústavní stížnosti pachatele potom i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, uvedl, že „[o]sobní majetkové poměry stěžovatele nejsou kritériem, které může ovlivnit výši pokuty, a proto správní orgány ani Nejvyšší správní soud neměly právní důvod k nim přiblížit“.

⁸³ Op. cit. 81.

⁸⁴ Srov. například § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a § 61 odst. 2 zákona o PRTV.

⁸⁵ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62.

pro správní soudy při hodnocení přiměřenosti trestu. V souvislosti s podmínkou moderace „*v mezích zákonem dovolených*“ by bylo možné zmínit, že se fakticky uplatní i ve „*třetím kroku*“, avšak ponechme dané téma až navazující kapitole.

4.3.1 Dílčí shrnutí pro další výklad

Z hlediska kritérií, která při určování výše sankce musí správní orgány zohlednit, a která potom jako „*vodítka*“ pro moderaci uplatňují rovněž správní soudy, platí, že jde o *všechna zákonem stanovená* kritéria, ať již jsou vypočtena taxativně nebo demonstrativně. Nezohlednění některého z nich vede, k žalobní námitce, *zásadně* k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, což vylučuje možnost moderace ve smyslu podmínky č. 3 ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. Uplatnění slova „*zásadně*“ je zde účelné. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2008 č. j. 4 As 37/2007 – 119, bylo ústředním motivem rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Nejvyšší správní soud se musel vypořádat s námitkou, že při ukládání pokuty nebylo zohledněno kritérium „*typu závadného vysílání*“ (srov. § 61 odst. 3 zákona o PRTV, v rozhodném znění). Nejvyšší správní soud pochybení žalované připustil, avšak uvedl, že zde posuzovaná zákonná kritéria jsou *velmi neurčitá a vzájemně úzce provázaná*. Ve světle této provázanosti soud poznamenal, že „*argumentace žalované sice nespĺňuje požadavek explicitního hodnocení úplně všech uvedených kritérií, avšak na druhé straně uvádí, které kritérium bylo pro žalovanou při rozhodování o uložení pokuty a stanovení její výše nejvíce relevantní*“⁸⁶. Rovněž lze odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 1 A 26/2010 – 64, aprobovaného ke kasační stížnosti rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23, kde městský soud vyslovil, že správní orgán náležitě odůvodnil uložení pokuty v určité výši, jakkoliv jednotlivé skutečnosti nespojil přesně s obsahem § 12 odst. 1 SPZ⁸⁷.

Přestože je povinností správních orgánů zohlednit veškerá zákonem stanovená kritéria, nelze současně předpokládat vyloženě drakonický přístup správních soudů, které by sankční rozhodnutí rušily i tehdy, kdy materiálně k vypořádání jednotlivých kritérií došlo, byť doslovně nemuselo být každé dílčí kritérium do textu odůvodnění zcela explicitně promítnuto. Na druhou stranu by bylo podle mého názoru chybou, vykládat zmíněnou judikaturu jako zakládající trend benevolentního přístupu správních soudů k nedostatečnému zdůvodnění výše sankce.

Při demonstrativním výčtu může správní orgán přihlídnout k jakémukoliv dalšímu kritériu, které logicky může odůvodnit výši trestu, tedy které je pro určení jeho výše relevantní. I v případě taxativního výčtu tak nepochybně může, respektive musí učinit v souvislosti s majetkovými poměry tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše

⁸⁶ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

⁸⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 1 A 26/2010 – 64.

pokuty (trestu), kterou lze uložit, zřejmě, že by mohla mít likvidační charakter^{88,89}. Opak by zakládal nezákonnost rozhodnutí. Zákon o odpovědnosti za přestupky nicméně přinesl ve svém § 38 – 40 generálně *demonstrativní* výčet kritérií a okolností rozhodných pro určení výše sankce, v souladu s čímž se domnívám, že správním orgánům, *ergo* i správním soudům nic nebrání jít nad rámec zákonného výčtu a zohlednit jakékoliv kritérium, „*kteřé logicky může odůvodnit výši pokuty*“⁹⁰. Takový postup naopak podporuje řádné naplnění zásady individualizace trestu.

Předestřené závěry, týkající se primárně hodnocení zákonnosti sankčního rozhodnutí, mají zásadní vliv i pro moderaci trestu. Je tomu tak nejen proto, že § 78 odst. 2 s. ř. s. neobsahuje vlastní kritéria pro hodnocení podmínky zjevné nepřiměřenosti, a vypomáhá si proto kritérii stanovenými zákony pro určení výše sankce správními orgány, ale též z důvodu, že nároky kladené na posledně jmenované ohledně odůvodnění platí ve své podstatě rovněž pro správní soudy při využití moderačního oprávnění. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 – 80, „*moderaci trestu musí soud patřičně odůvodnit ve smyslu uvedených rozhodných kritérií, tedy zdůvodnit nepřiměřenost trestu a uvést, ve vztahu k jakým kritériím byla výše sankce posuzována*“⁹¹.

Závěrem lze poznamenat, že využití povinně zohledňovaných kritérií (tj. zákonných) jako základního vodítka pro účely hodnocení přiměřenosti trestu, je nutno považovat za velmi logický krok. Tato kritéria totiž představují základní okolnosti, jejichž promítnutí do výše trestu je obligatorní, zákonodárcem výslovně vyžadované. Je zřejmé, že správní soud musí své hodnocení přiměřenosti v prvním stupni založit na poměrování uložené sankce právě vůči těmto kritériím. Jejich naplnění okolnostmi konkrétního případu, respektive jejich promítnutí do konečné výměry sankce, kterou lze z pohledu správních soudů považovat za přiměřenou (spravedlivou), a představuje tedy „*referenční hodnotu*“ pro srovnání se sankcí skutečně uloženou, je stejně jako v případě správních orgánů i zde otázkou (soudního) uvážení. Proto také moderační právo představuje nahrazení správního uvážení uvážením soudním. Je však třeba podotknout, a následující podkapitoly tuto skutečnost dokládají, že závěr o nutnosti moderovat uloženou sankci zpravidla nestojí pouze na hodnocení základních zákonných kritérií. Bývá spíše výsledkem zohlednění řady dalších okolností. Proto uvedení konkrétních rozsudků správních soudů o moderačním návrhu je ponecháno až dalším částem práce, kde přistupují právě ony další okolnosti. I za situace, kdy však správní soud přece jen dospěje k závěru o zjevné nepřiměřenosti uloženého trestu

⁸⁸ Srov. „*za situace, kdy na straně žalobce nevyšly žádné finanční problémy, a uložená pokuta byla nízká, nebyl důvod pro hodnocení likvidačního charakteru pokuty ve vztahu k žalobci*“ – viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2016, č. j. 5 A 136/2013 – 41. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/5A_136_2013_20161116163836_prevedeno.pdf.

⁸⁹ Zákon o odpovědnosti za přestupky však ve vztahu k *fyzickým osobám* kritérium osobních poměrů již výslovně zakotvil v ustanovení § 37 písm. f).

⁹⁰ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 – 80. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0016_7As_0800080A_prevedeno.pdf.

jen a pouze ve světle (základních) zákonných kritérií, neobejde se bez druhého ze základních „*vodítek*“ moderace, jak o nich hovoří rozsudek NSS č. j. 7 As 22/2012 – 23. Jedná se o zákonné rozpětí sankce, neboť kritéria mohou vést k určení konkrétní výměry právě jen ve spojení s rozsahem, který je k uložení sankce zákonem poskytnut. Argument zákonného rozsahu uložitelné sankce je přitom v rámci hodnocení podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu velmi výrazným prvkem, jak doloží již následující podkapitola.

4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce

V kontextu poznatků týkajících se možné nezákonnosti sankčního rozhodnutí je zřejmé, že zákonné rozpětí představuje vymezení prostoru, v rámci něhož se správní orgán při své úvaze o konkrétní výši trestu musí pohybovat. Překročení hranice zakládá důvod ke zrušení sankčního rozhodnutí podle § 78 odst. 1, věty druhé s. ř. s., což při odpovídající žalobní námitce vylučuje možnost moderace.

Zákonné rozpětí sankce je však pro účely moderace významné i z jiného hlediska než pouze jako potenciální důvod jejího vyloučení ve smyslu předchozího odstavce. První skutečností, kterou je vhodné zdůraznit, je to, že stanovení horní a dolní hranice zákonné sazby zákonodárcem není přirozeně nahodilé. Naopak, je zde dána bezprostřední návaznost na hledisko rozebírané předchozí podkapitolou, *in concreto* na kritérium závažnosti spáchaného deliktu, tedy jeho způsobilost vyvolat porušení či ohrožení určitých zájmů chráněných společností⁹². Bez nadsázky lze přitom říci, že jde o jedno z primárních kritérií pro určení druhu a výměry sankce⁹³. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu toto explicitně vyslovil ve svém usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, kdy následně dodal, že závažnost spáchaného deliktu v sobě „*vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárci vyjádřili již rozpětím zákonné sazby, tak individuální závažnost v konkrétním případě*“⁹⁴. Obdobně lze odkázat na rozsudek téhož soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005 – 97: „*Zjevná nepřiměřenost má totiž nejen absolutní, ale i relativní charakter: již rozpětí zákonné sazby vypovídá o typové závažnosti protiprávního jednání, za něž je sankce ukládána, a výši pokuty je tak třeba posuzovat i ve vztahu k tomuto rozpětí, resp. k horní hranici zákonné sazby*“⁹⁵.

Zjevnou nepřiměřenost uložené sankce je tedy potřeba hodnotit i z hlediska toho, v jakém rozmezí mohla být uložena. Nelze totiž vyloučit závěr, že jakkoliv mohl trest *prima facie* působit intenzivně až (zjevně) nepřiměřeně, pak vzhledem k maximální možné výši trestu vlastně o nepřiměřený, tím spíše o *zjevně* nepřiměřený trest nejde, neboť odpovídá mj. typové závažnosti deliktu vyjádřené pomocí zákonného rozmezí sankce. Významnou roli nicméně nesehrává pouze horní hranice sazby, ale stejně tak i její hranice spodní, a to hned z několika důvodů. První naznačil ve svém rozsudku

⁹² JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich : komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1. s. 346.

⁹³ Srov. kupříkladu systematické zařazení rozebíraného kritéria v rámci ustanovení § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky pod písmeno a).

⁹⁴ Op. cit. 81.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005 – 97. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 28. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0050_1Afs_0500097A_prevedeno.pdf.

ze dne 30. 9. 2015, č. j. 15 Af 2/2015 – 32, Krajský soud v Ústí nad Labem, když poznamenal, že jejím stanovením zákonodárce může vyjádřit *význam chráněného zájmu*. Připomeňme, že chráněný zákon je vymezen v jednotlivých zákonech stanovících skutkové podstaty přestupků, a to jako *objekt* přestupku, přičemž rozlišujeme objekt obecný (typicky řádný výkon veřejné správy, či ochrana osobnosti člověka, majetku fyzických a právnických osob), druhový, který je společný skupinám přestupků v určité oblasti, a individuální, jenž má každá skutková podstata jako konkrétní zájem⁹⁶. V řízení vedeném krajským soudem tento konkrétně poznamenal, že „*v daném případě byl význam veřejného zájmu [aby na daňovém území ČR byly skladovány pouze značené tabákové výrobky] vysoký, což zákonodárce pregnantně vyjádřil tím, že bez ohledu na množství skladovaných neznačených tabákových výrobků je ve smyslu ustanovení § 135zřk odst. 2 písm. a) zákona o spotřebních daních za toto protiprávní jednání dle ustanovení § 135zřk odst. 1 písm. a) téhož zákona stanovena pokuta v minimální výši 50.000 Kč*“⁹⁷.

Vhodné je poznamenat, že stanovení nenulové spodní hranice zákonodárcem ne vždy našlo pochopení u Ústavního soudu, který například v souvislosti s § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., a zákona č. 1/2012 Sb. (spodní hranice 250.000 Kč), dospěl k závěru, že její zavedení „*brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány [v možnosti] přiblížnout ke specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou, a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze*“^{98,99}. Bylo by však chybou tento závěr interpretovat jako striktní odmítání možnosti stanovení spodní hranici sazby. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. 10. 2011, Pl. ÚS 14/09, naopak vyslovil, že „*[ú]stavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit ‚nulovou‘ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce*“¹⁰⁰. Zavedení spodní hranice nesmí omezovat správní orgány z hlediska možnosti dostatečné individualizace sankce, na straně druhé však není obecně vyloučena a její zavedení je „*zásadně věcí zákonodárce*“¹⁰¹.

⁹⁶ HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2001, 1189 s. ISBN 80-7179-360-4. s. 450.

⁹⁷ Rozsudek Krajský soud v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2015, č. j. 15 Af 2/2015 – 32. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2015/15Af_2_2015_20151111104134_prevedeno.pdf.

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85473&pos=1&cnt=1&typ=result>.

⁹⁹ Obdobně Ústavní soud uvážil o spodní hranici ve výši 500.000 Kč podle § 106 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 83/1998 Sb., ve svém nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=43653&pos=1&cnt=1&typ=result>.

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 1. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=71838&pos=1&cnt=1&typ=result>.

¹⁰¹ Čtenáře je na tomto místě nicméně možné odkázat na odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wágnerové v poslední zmiňované věci, kdy nešetřila ostrou kritikou na adresu odůvodnění předmětného nálezu,

Pro naše účely je však nejpodstatnější, že zákonodárcem stanovená horní a dolní hranice má bezprostřední vypovídací hodnotu pro kritéria, na jejichž základě správní orgán ukládá konkrétní výši trestu – tj. především pro závažnost spáchaného deliktu a v souvislosti s ní pro význam chráněného zájmu¹⁰². Zákonné rozpětí však při ukládání trestu sehrává i mnohem prozaičtější roli. Představuje jednoduše vymezení prostoru, v jehož rozsahu se musí nejprve sankcionující správní orgán, a následně i správní soud, pohybovat při úvaze nad trestem, který je přiměřený okolnostem případu. Velmi často se tak lze setkat s úvahami typu „jednání pachatele a okolnostem případu by odpovídala sankce uložena asi ve výši 1/10 horní sazby“, nebo „uložená na samé spodní hranici zákonné sazby“¹⁰³ apod. Zjednodušeně lze říci, že posuzující subjekt nejprve zhodnotí intenzitu naplnění zkoumaných kritérií, dovodí z ní, ve smyslu naznačených formulací, obecnou výši, v níž by se měla přiměřená sankce pohybovat, a následně ji koriguje (finalizuje) zohledněním dalších hledisek a okolností případu. Realizace naznačené úvahy je však pro stanovení přiměřeného trestu výchozí, a tedy prakticky nevyhnutelná, což nepochybně vedlo Nejvyšší správní soud k nahlížení zákonných kritérií a zákonného rozpětí za základní vodítka pro moderaci¹⁰⁴ v jejich souběhu, tedy při společném uplatnění. Jedno bez druhého totiž postrádají vypovídací hodnotu.

Spodní hranice sankčního rozpětí má nicméně i další zcela zásadní roli pro uplatnění moderačního práva, která však vychází z druhé „vybrané podmínky“ institutu, tedy možnosti upustit od trestu, nebo jej snížit *v mezích zákonem dovolených*¹⁰⁵. Jak totiž vyslovil Krajský soud ve výše odkazovaném rozsudku č. j. 15 Af 2/2015 – 32, „soud nemá pravomoc upouštět od potrestání či snižovat postih pod zákonnou sazbou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., pokud tuto možnost neměl již příslušný správní orgán ve správním řízení.“ Následující poznatky tedy dílčí měrou spadají i do kapitoly „5 V mezích zákonem dovolených“, kde se proto k dále uvedeným případům ještě vrátíme právě z perspektivy podmínky č. 5¹⁰⁶. Pro jejich význam je však nelze pominout ani v rámci nyní rozebíraného tématu, neboť se současně týkají i otázky posuzování přiměřenosti uloženého trestu.

Role spodní hranice zákonné sazby spočívá jak v postavení kritéria pro poměrování přiměřenosti sankce, tak limitu, pod který nelze trest snížit. Jde přitom o prvek, jenž není neměnný, jak dokazuje kupříkladu rozsudek ze dne 4. 9. 2015, č. j. 46 A 119/2013 – 42. Krajský soud v Praze zde posuzoval návrh na snížení pokuty

kdy mimo jiné uvedla, že „pokuta uložena ve výši 25 tisíc korun osobě, která disponuje s měsíčním příjmem z podpory v nezaměstnanosti ve výši 5 a půl tisíce korun měsíčně, je jen cynickým útokem na lidskou důstojnost takové osoby“ – op. dt. 100.

¹⁰² Srov. § 38 písm. a) ZOPŘ: „Povaha a závažnost přestupku je dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo obrožen“.

¹⁰³ Srov. například slova Krajského soud v Ústí nad Labem z rozsudku č. j. 15 Ca 160/2007 – 31: „Za přiměřenou sankci soud považuje pokutu uloženou těměř při samé spodní hranici zákonného rozpětí ve výši 25.000 Kč“, a Krajského soudu v Praze z rozsudku č. j. 46 A 119/2013 – 42: „Soud by v tomto případě považoval za odpovídající uložení sankce na úrovni cca jedné setiny sankčního rozpětí, což představuje částku 100.000 Kč (v době rozhodování žalovaného by šlo o částku 347.500 Kč)“.

¹⁰⁴ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

¹⁰⁵ Viz kapitola „5 V mezích zákonem dovolených“.

¹⁰⁶ Viz podkapitola „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“.

na částku 155.000 Kč, která byla žalobci uložena správním orgánem I. stupně původně ve výši 500.000 Kč, kdy posléze byla žalovaným snížena na hranici 310.000 Kč. Důvodem jejího uložení bylo umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 401/2012 Sb. Žalovaný vůči moderaci namítl, že § 140 odst. 4 písm. f) citovaného zákona obsahuje zakotvení spodní hranice ve výši 250.000 Kč. Krajský soud přesto mohl moderačnímu návrhu vyhovět díky nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, který zmíněnou spodní hranici zrušil¹⁰⁷. V jeho kontextu krajský soud připomněl, že řízení o přestupku představuje řízení o trestním obvinění a teprve v řízení proti napadenému rozhodnutí je zajištěno právo žalobce, aby o trestním obvinění rozhodl nezávislý a nestranný soud, což je vzhledem k moderačnímu oprávnění správních soudů třeba vztáhnout i k výši sankce¹⁰⁸.

Své další úvahy krajský soud vystavěl na judikatuře Nejvyššího správního soudu, kdy připomněl jeho výrok, že „[j]e-li řízení o přestupku, jehož spáchání bylo žalobci kladeno za vinu, považováno za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění, může soud rozhodující ve správním soudnictví při posuzování výše uloženého trestu využít svého moderačního práva a upustit od uloženého trestu za spáchaný přestupek (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), s poukazem na použití pozdějšího znění zákona o přestupcích, které je pro žalobce příznivější, než znění účinné v době spáchání přestupku (retroaktivita in mitius, čl. 40 odst. 6 Listiny).“^{109,110} Vzhledem k okolnostem případu poukázal krajský soud rovněž na závěr NSS, podle něhož „důsledky zrušujícího nálezu Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, řízení o kasační stížnosti nevyjímaje“¹¹¹. Na základě těchto výroků vycházel krajský soud z úpravy, která nastala po zrušujícím nálezu Ústavního soudu, tj. oproti původní spodní hranici ve výši 250.000 Kč vzal za rozhodnou (novou) nulovou spodní hranici, když doplnil, že „k dalším snahám o legislativní změnu § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti nepřihlížel. Ze zájmu zpětné účinnosti pozdějšího zákona a výjimky z něj spočívající v povinnosti použít zákona pozdějšího, je-li to pro pachatele příznivější, totiž podle zdejšího soudu vyplývá, že došlo-li od spáchání činu do doby rozhodování o něm k několika změnám zákona, je třeba užít nejmírnějšího z nich.“¹¹²

¹⁰⁷ K tomuto nálezu více v další části rigorózní práce.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

¹⁰⁹ Právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0080_6Ads_1300041_20141215094727_prevedeno.pdf.

¹¹⁰ K problematice uplatnění principu retroaktivity ve prospěch pachatele se dostaneme blíže v rámci podkapitoly „4.8 Retroaktivita in mitius“. Lze však předeslat, že pro jeho aplikaci i v řízeních *ve věcech správního trestání* se správní soudy obecně vyslovily například již v rozsudcích ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 – 34 (Městský soud v Praze), nebo ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27 (Nejvyšší správní soud).

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0080_6Ads_1300041_20141215094727_prevedeno.pdf.

¹¹² Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2015, č. j. 46 A 119/2013 – 42. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/46A_119_2013_16_20151012091516_prevedeno.pdf.

Změna jednoho ze základních vodítek pro moderaci měla svůj dopad již na výchozí úvahu krajského soudu nad moderačním návrhem, která ve svém důsledku vedla až k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty. Krajský soud konstatoval, že „*pokuta byla žalobci uložena ve výši 60.000 Kč nad spodní hranicí stanovenou právní úpravou účinnou v době rozhodování žalovaného* [pozn. 250.000 Kč]. *Žalobce přitom s ohledem na své poměry navrhuje snížení pokuty na polovinu (155.000 Kč), což s ohledem na nulovou spodní hranici pokuty v důsledku nálezů Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 52/13] je částka více než dvojnásobně vzdálená od nové spodní hranice a tedy dokonce přesahující původní záměr žalovaného, pokud by se aplikoval v nových legislativních poměrech.*“¹¹³ Naznačená myšlenka soudu má podle mého názoru jisté limity, neboť ačkoliv správní orgán při určování konkrétní výše pokuty jistě přihlíží k rozsahu zákonné sazby (viz výše), v podobě úvah typu „*takovému jednání žalobce by odpovídala sankce uložena zhruba v polovině zákonné sazby*“, má bezpochyby současně na mysli i základní funkce trestu – preventivní, ale i represivní. Z důvodu zachování těchto funkcí se potom domnívám, že v případě zrušení (snížení) spodní hranice z 250.000 Kč na nulovou hranici, nelze uplatnit prostou matematickou úvahu, že považoval-li na začátku správní orgán za přiměřenou sankci ve výši 60.000 Kč nad původní spodní hranicí 250.000 Kč, dá se vycházet z toho, že by tento odstup od spodní hranice zachoval i za nového stavu (nulové spodní hranice). Tam, kde sankce ve výši (zde konkrétně) 310.000 Kč plnila podle žalovaného svou funkci preventivní, ale i represivní, může částka 60.000 Kč zcela selhávat. Jak totiž opakovaně vyslovil i Nejvyšší správní soud „*...aby pokuta naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele*“¹¹⁴. Uvedený postup krajského soudu tedy není možné vnímat jako „*univerzální pravidlo*“, avšak ve spojení s tím, že krajský soud výslovně poznamenal, že jde *pouze o výchozí úvahu*, na kterou následně navázal dalším hodnocením, ji lze plně akceptovat.

Vraťme se však ještě zpět k tématu zrušení spodní hranice sankce. V souvislosti s judikaturou Nejvyššího správního soudu, na níž krajský soud v rozsudku č. j. 46 A 119/2013 – 42, založil svou úvahu, stojí za pozornost rozsudek č. j. 6 Ads 80/2013 – 41, podle něhož „*důsledky zrušujícího nálezů Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, řízení o kasační stížnosti nevyjímaje*“¹¹⁵. Ačkoliv totiž k tomuto závěru kasační soud dospěl, rozhodl se v jím projednávaném případě nejen ke zrušení napadeného rozsudku, ale i rozhodnutí žalovaného, mj. s komentářem, že „*[k]rajský soud [v Brně] by také jen těžko mohl využít svého práva změnit pouze výši uložené sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s., jelikož tento zákonem předvídaný postup by v daném případě, kdy úvaha správního orgánu o výši uložené sankce prakticky zcela chybí, nebyl vhodný. Využitím moderace by krajský soud nahradil správní orgány v jejich roli, neboť – namísto aby jejich úvahy o výši sankce pouze vhodně korigoval – rozhodoval by o ní s náležitým odůvodněním vlastně poprvé.*“¹¹⁶

¹¹³ Op. át. 112.

¹¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

¹¹⁵ Op. át. 111.

¹¹⁶ Op. át. 111.

Nabízí se otázka, proč v jednom případě Krajský soud v Praze k moderaci mohl přistoupit, zatímco v případě Krajského soudu v Brně Nejvyšší správní soudu tuto možnost vyloučil tím, že zrušil i rozhodnutí žalovaného. Odpověď poskytuje výše zdůrazněný dovětek Nejvyššího správního soudu. V případě rozhodnutí žalovaného, přezkoumávaného Krajským soudem v Praze, obsahovalo rozhodnutí úvahy správního orgánu týkající se výše uložené pokuty, zohledňující mimo jiné, že žalobce byl postihován za porušení pracovněprávních předpisů poprvé, správního deliktu se dopustil v případě jediné fyzické osoby a žalovaný přihlédl k tvrzeným poměrům účastníka řízení. Konečně žalovaný pokutu uloženou správním orgánem I. stupně (500.000 Kč) ani nesnížil na tehdejší zákonné minimum ve výši 250.000 Kč, ale „jen“ na 310.000 Kč. Zjevně tedy spodní hranici ani nebyl limitován ve svém uvážení. V případě druhém však Nejvyšší správní soud shledal, že „*žalobou napadené správní rozhodnutí [...] neobsahují odůvodnění toho, proč byla zvolena pokuta ve výši 250.000 Kč, s výjimkou prostého konstatování, že jde o pokutu na samé spodní hranici (tehdy platného) zákonného rozmezí, čímž měly být zohledněny i všechny případné polehčující okolnosti*“¹¹⁷. V prvním případě mohl Krajský soud v Praze, slovy NSS, „*korigovat*“ úvahy žalovaného o výši sankce, zatímco v druhém případě by je musel Krajský soud v Brně originálně *vytvářet*.

4.4.1 Fráze „pokuta byla uložena při spodní hranici“ jako alibismus správních soudů?

Při analýze významu zákonného rozpětí pro poměřování přiměřenosti trestu je užitečné poukázat na související rys rozhodovací praxe. Při sestavování žebříčku nejčastěji uplatňovaných argumentů, sloužících na podporu závěru, že trest *není* zjevně nepřiměřeným, by totiž ten, který je zahrnut v nadpise tohoto oddílu, figuroval na jedné z čelních pozic. Tím se vracíme k mému předešlému tvrzení, že argument zákonného rozsahu (zde konkrétně spodní hranice) hraje při zkoumání podmínky zjevné nepřiměřenosti významnou roli. Otázkou je, zda jde o paušálně uplatňované „*zaklínadlo*“ vylučující, že by takto uložený trest mohl být zjevně nepřiměřený, nebo „*pouzé*“ o (významné) *vodítka* pro závěr, že jím není.

Úvodem poznamenejme, že analyzovaný argument byl Nejvyšším správním soudem zformulován i do podoby právní věty. Stalo se tak u rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62, tedy *de facto* na samém počátku existence institutu moderace – „[o] *zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranici zákonného rozmezí*“¹¹⁸. Ve věci projednávané kasačním soudem byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 190.000 Kč, přičemž podle § 86 odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění do 6. 9. 2000, bylo možné uložit pokutu až do výše 5.000.000 Kčs. V zajímavé situaci, kdy nebyl podán návrh na moderaci, považoval přesto Nejvyšší správní soud za vhodné se vyjádřit i k této možnosti a uvedl, že „*ani pokud by byl podán, nemohla by z něj žalobkyně nic pro sebe vytěžit, již s ohledem na to, že za zjevně nepřiměřenou*“ *nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného*

¹¹⁷ Op. dt. 111.

¹¹⁸ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62.

*rozpětí (v době rozhodování byla horní hranice pokuty 5 milionů; nyní lze uložit pokutu až do výše 20.000.000 Kč) za situace, kdy sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný*¹¹⁹.

Blíže se otázkou nepřiměřenosti pokuty Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť při absenci návrhu na moderaci k tomu nebyl žádný důvod¹²⁰. Svou úvahou však založil významný argument pro odmítání závěru o naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu. Zcela bez významu, z hlediska *praxe*, není ani zmíněné převedení vysloveného závěru do podoby právní věty. Jakkoliv tato skutečnost nemá jakýkoliv vliv na právní sílu zformulované myšlenky, bývá v praxi přece jen takto vyslovený názor správními soudy I. stupně, stejně jako veřejností, vnímán intenzivněji, nebo se spíše dostává snáze do jejich povědomí. Důvodem může být skutečnost, že právní věta *de facto* představuje stručné, několikavěté shrnutí věcné *podstaty* soudního rozhodnutí¹²¹. Jinými slovy, vyzdvihuje v rámci projednávaného případu dílčí (zpravidla dosud konkrétně nevyslovený) právní závěr. Myšlenku nyní projednávanou potom Nejvyšší správní soud zopakoval i v právní větě k rozsudku č. j. 7 As 22/2012 – 23, ve spojení se smyslem moderačního oprávnění, kterým není hledání „ideální výše sankce“, když uvedl, že „[v] případech sankcí z obecných hledisek méně závažných (zde pokuty ve výši 10.000 Kč) proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případech sankcí výrazných“¹²².

Pro demonstraci skutečnosti, že zmíněný argument je správními soudy v rozhodovací činnosti reálně uplatňován, odkážme na tomto místě na několik případů, kdy jej správní soudy využily:

- 1) rozsudek Městského soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48: „*Soud neshledal, že by v daném případě šlo o postih zjevně nepřiměřený. Takovým postihem byla podle názoru soudu výše sankce původně žalobci uložená ve výši 1.000.000 Kč. Prezidium Komise však tuto výši snížilo na pětinu původní částky, a pokutu uložilo vzhledem k zákonnému rozmezí 0 Kč až 100 milionů Kč, téměř při samé dolní hranici zákonné sazby*“¹²³
- 2) rozsudek Městského soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37: „*Městský soud v Praze dospěl v daném případě k závěru, že uložená pokuta ve výši 200.000 Kč není pokutou zjevně nepřiměřenou, nýbrž pokutou, která odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ustanovení § 60 odst. 1 písm. b) zákona [o PRTV], dle něhož lze uložit za skutkovou podstatu správního deliktu, kterého se žalobce dopustil pokutu v rozmezí od 5.000 Kč až do výše 2.500.000 Kč a která znamená uložení pokuty při dolní hranici zákonné sazby*“¹²⁴.

¹¹⁹ Op. át. 118.

¹²⁰ Dodejme, že Nejvyšší správní soud v citované věci rozhodoval v souladu s přechodným ustanovením § 132 s. ř. s. jako soud I. instance („[n]estanoval tento zákon jinak, věci správního soudnictví, v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona a v nichž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům nebo Nejvyššímu soudu, převzme a dokončí Nejvyšší správní soud“).

¹²¹ TULÁČEK, Jan. Soudní rozhodnutí a právní věty z hlediska autorského práva. *Bulletin advokacie*. 2005, č. 4, s. 36-38. ISSN 1210-6348.

¹²² Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

¹²³ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48.

¹²⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2009, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [át. 28. 10. 2017].

- 3) rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2014, č. j. 15 Af 16/2011 – 32: „*K uložené sankci v podobě pokuty ve výši 50.000 Kč za zmíněné delikt ní jednání žalobkyně soud uvádí, že žalobkyně by měla mít na paměti, že za tento správní delikt jí mohly celní orgány uložit na základě ustanovení § 135b odst. 4 zákona o spotřebních daních pokutu od 50.000 Kč až do 1.000.000 Kč. Z právé uvedeného je zřejmé, že uložená pokuta žalobkyni byla vyměřena na samotné spodní hranici přípustné zákonem [krajský soud následně odkázal na shora citovaný rozsudek NSS č. j. 6 A 96/2000 – 62]¹²⁵.*
- 4) rozsudek Městského soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 11 Ad 16/2013 – 41: „*Skutečnost, že ani za zcela jednoznačně zjištěných a v odůvodnění rozhodnutí popsaných přitěžujících okolností nebyla žalobci uložena pokuta ani v jedné desetině horní hranice stanovené sazby, § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, svědčí jednoznačně o tom, že správní úřady obou stupňů řádně a úplně posoudily i polehčující okolnosti a neuložily žalobci pokutu ve zjevně nepřiměřené výši.*¹²⁶
- 5) rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2015, č. j. 15 Af 2/2015 – 32: „*Z právé uvedeného je zřejmé, že uložená pokuta žalobci byla vyměřena takřka na samotné spodní hranici přípustné zákonem, když představuje pouze 1% z maximálně možné výměry. [...] Za daného skutkového stavu totiž zjevně byla vyloučena i případná moderace uložené pokuty ze strany soudu ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť moderační právo soudu, tj. možnost upustit od potrestání či snížení postihu, má místo jen tam, kde jde o postih zjevně nepřiměřený, což se v daném případě zjevně nenastalo. [krajský soud odkázal na rozsudek NSS č. j. 6 A 96/2000 – 62]¹²⁷.*

Vedle rozhodnutí správních soudů I. stupně dodejme, že argumentaci spodní hranicí zákonné sazby neopustil ve své rozhodovací praxi ani Nejvyšší správní soud, jak dokladují kupříkladu jeho rozsudky ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119¹²⁸, či ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013 – 58¹²⁹.

Závěr Nejvyššího správního soudu, že v případě sankcí uložených při spodní hranici zákonného rozmezí zpravidla nebude podmínka zjevné nepřiměřenosti naplněna, má zcela nepochybně své *ratio*. Při požadavku, aby pokuta (trest obecně) plnila preventivní i represivní funkci, je totiž potřeba, aby citelně zasáhla do sféry pachatele¹³⁰. Jestliže nemá být *správními orgány*, tam kde taková zákonná možnost existuje, od sankce přímo upuštěno, je logické, že při uložení sankce při spodní hranici

¹²⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2014, č. j. 15 Af 16/2011 – 32. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 28. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/15Af_16_2011_20140710124339_prevedeno.pdf.

¹²⁶ Právní věta k rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2014, č. j. 11 Ad 16/2013 – 41. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 28. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/11Ad_16_13_Tokstav_CZ_20140611095849_prevedeno.pdf.

¹²⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 Af 2/2015 – 32.

¹²⁸ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013 – 58. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0037_4As_0700119A_prevedeno.pdf.

¹³⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

zákonného rozmezí může jít o *zjevně nepřiměřený* trest opravdu jen zcela výjimečně¹³¹. Dlužno přitom poznamenat, že soudy na zachování citovaných funkcí sankce nezapomínají a o úplném upuštění od trestu proto zpravidla neuvažují – srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48 („*výše postihu proto obecně nemůže být tak nízká, že by tohoto preventivního účinku vůči všem ostatním naprosto pozbyla.*“¹³²). Vzhledem k uvedenému proto osobně nepovažuji relativně časté uplatňování rozebíraného argumentu jako důvodu pro odmítnutí snížení sankce *a priori* jako určitý alibismus, ale naopak za zcela racionální úvahu. Z výše citovaných pasáží rozsudků správních soudů nad to zřetelně vyplývá, že jej uplatňují spíše jako subsidiární argument k dalším důvodům, kdy teprve v jejich souhrnu dospějí soudy k závěru o nenaplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu.

4.4.2 Zjevná nepřiměřenost sankce uložené při spodní hranici?

V návaznosti na předešlé řádky se bezprostředně nabízí otázka, zda trest uložený při spodní hranici vůbec může být potenciálně „*zjevně nepřiměřený*“? Odpověď je třeba kladně, kdy důvodem je skutečnost, že jedním z kritérií hodnocení přiměřenosti sankce jsou majetkové a osobní poměry sankcionované osoby. Ty mohou způsobit, že i nízký trest může při specifických okolnostech případu působit zjevně nepřiměřeně. Nanejvýš kladně je z mého pohledu potřeba hodnotit přístup správních soudů, které ani na tuto variantu nezapomínají.

V rozsudku ze dne 28. 11. 2007, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31, Krajský soud v Ústí nad Labem posuzoval případ, kdy žalobci (fyzické osobě) byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč. Sankcionované jednání spočívalo v pozměnění identifikačního údaje (VIN) na konstrukci silničního vozidla. Podle § 83 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, v rozhodném znění, bylo možné uložit pokutu až do výše 5.000.000 Kč. Krajský soud uplatnil „*argument spodní hranice*“, avšak přesto konstatoval, že jde v daném případě o pokutu zjevně nepřiměřenou. Zhodnotil přitom, že pachatel se k jednání doznal, šlo o jeho ojedinělý exces, motorové vozidlo, jehož se delikt ní jednání týkalo, nebylo předmětem žádné trestné činnosti. Přes výčet polehčujících okolností však za stěžejní argument považují tvrzení, ačkoliv krajský soud sám je explicitně neakcentoval, že „*stanovená výše pokuty byla a nadále je nad žalobcovy osobní a majetkové poměry*“¹³³.

Mé přesvědčení pramení ze skutečnosti, že právě zmíněnému kritériu věnoval krajský soud navazující řádky odůvodnění. Podotkl, že žalobce v době rozhodování žalované podložil své tvrzení, že pokuta je „*výrazně*“ nad jeho majetkové poměry, daňovými příznámi k dani z příjmů fyzických osob za roky 2002 a 2003, jejichž správnost žalovaná strana nezpochybňovala. Krajský soud dále zdůraznil okolnost, které se tato práce *bude věnovat blíže ve své další části*, totiž, že při moderaci trestu může

¹³¹ Ponecháme pro tuto chvíli stranou zcela specifické případy, kdy došlo Ústavním soudem ke zrušení spodních hranic zákoného rozmezí pokut z důvodu, že omezovaly správní orgány při individualizaci trestu a mohly z pohledu Ústavního soudu vést k uložení sankce s likvidačními účinky, jakkoliv pokuta mohla být uložena právě na samé spodní hranici sazby. K této otázce se vrátíme níže.

¹³² Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48.

¹³³ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31.

správní soud zohlednit i ty skutečnosti, které nastaly teprve po skončení daného správního řízení. Jak následně poznamenal, „mezi tyto skutečnosti podle názoru soudu přitom nepochybně patří změna osobních a majetkových poměrů žalobců – delikventů“¹³⁴.

Při doplnění přehledu o majetkových poměrech žalobce za roky 2004-2006¹³⁵ následně krajský soud zhodnotil, že v roce 2002 měl žalobce průměrný měsíční příjem 7.400 Kč, v roce 2003 okolo 14.000 Kč, v roce 2004 zhruba 3.700 Kč, a v roce 2005 vykázal ztrátu jakožto osoba samostatně výdělečně činná ve výši 22.800 Kč. Jeho majetková situace se nezlepšila ani v roce 2006, kdy byl evidován úřadem práce jako uchazeč o zaměstnání. V tomto kontextu krajský soud vyslovil, že „[s] ohledem na skutkové okolnosti případu lze konstatovat, že žalobcovo deliktivní jednání vykazuje natolik nízkou společenskou škodlivost, že i pokutu uloženou v pouhé dvacetině zákonné sazby ve výši 250.000 Kč je nutné považovat za zjevně nepřiměřeně vysoký trest, a to i s přihlédnutím k osobním a majetkovým poměrům žalobce“¹³⁶. Krajský soud proto přistoupil k moderaci pokuty na hodnotu 25.000 Kč. Citovaný případ dokládá tři významné skutečnosti: A) kritérium osobních a majetkových poměrů není jediným kritériem pro zhodnocení sankce, uložené při spodní hranici, jako zjevně nepřiměřené, B) přesto jde podle mého názoru o kritérium zásadní (z tohoto důvodu mu je věnována samostatná podkapitola této práce „4.5 Doplnující komentář k majetkovým a osobním poměrům pachatele“) a C) argument sankce uložené při spodní hranici není neprolomitelným.

Druhým vzorovým případem prolomení rozebíraného argumentu je rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012 – 273. Přezkoumávaným rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže byla žalobci uložena pokuta ve výši 60.000 Kč. Sankcionované jednání spočívalo v přijetí a uplatňování zakázaného a neplatného rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které mohlo vést k narušení hospodářské soutěže na trhu výkonu v oblasti grafického designu a typografie. Podle ustanovení § 22 odst. 2 ZOHS, ve znění do 31. 8. 2009, bylo možné uložit pokutu do výše 10.000.000 Kč nebo do výše 10 % z čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období.

V rámci svých úvah krajský soud nejprve připomněl rozsudek NSS č. j. 6 A 96/2000 – 62, s jeho závěrem, že pokuta uložená těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí nebude zásadně zjevně nepřiměřenou. Navázal, že nyní byla pokuta uložena ve výši ani ne 1 % maximální výše. Následně poukázal na podstatnou skutečnost, že „[s] ohledem na slůvko „nejspíše“¹³⁷ užitě v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu považuje zdejší soud za potřebné posuzovat otázku zjevné nepřiměřenosti dále a podrobněji a nikoli ustat pouze na tom, že

¹³⁴ Op. át. 133.

¹³⁵ Jde tedy o postup týkající se podmínky č. 6, kdy správní soud rozhoduje o moderaci „na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokačováním v nikoli zásadních směrech doplnil“.

¹³⁶ Op. át. 133.

¹³⁷ Srov. pasáž odkazovaného rozsudku NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62: „...ani pokud by byl [návrh na moderaci] podán, nemohla by z něj žalobkyně nic pro sebe vytěžit, již s ohledem na to, že za „zjevně nepřiměřenou“ nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí [...] za situace, kdy sám jaký správního deliktu není mezi stranami sporný“.

*uložená pokuta je zcela při dolní hranici zákonného rozpětí*¹³⁸. Jakkoliv uložení sankce při spodní hranici může svádět správní soudy k „jednoduchému“ závěru o nenaplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti a jistému alibismu, je zřejmé, že správní soudy této možnosti bezmyšlenkovitě nepodléhají.

Krajský soud v Brně naopak zhodnotil, že kritéria stanovená zákonem pro určení výše pokuty posoudil žalovaný sice správně, avšak na straně druhé nedostatečně zohlednil konkrétní okolnosti protisoutěžního jednání. S ohledem na podíl žalobce na relevantním trhu (cca 0,5 %) soud poznamenal, že schopnost cenové dohody ovlivnit hospodářskou soutěž byla výrazně snížena. Dále krajský soud přihlédl též k počtu publikací (pozn. obsahující pokyny pro výpočet honoráře a ceny za jednotlivé výkony v oblasti grafického designu), i skutečnosti, že byly primárně distribuovány členům žalobce, a dodržování tohoto ceníku nebylo žalobcem nijak kontrolováno či vynucováno, což opět podpořilo nízkou schopnost dohody ovlivnit hospodářskou soutěž. Krajský soud rovněž ohodnotil kladně, že žalovaný správně aplikoval polehčující okolnosti – odstranění závadného stavu žalobcem a spolupráci s žalovaným. Konečně přihlédl též *ke majetkovým poměrům* žalobce, kdy poznamenal, že „pokud měl žalobce v roce 2008 příjmy v částce 116.800 Kč a výdaje ve výši 151.034 Kč (a hospodař tak v záporných číslech) a obdobně tomu bylo i v roce předchozím, shledává soud pokutu ve výši 60.000 Kč jako zjevně nepřiměřenou danému případu, a to přesto, že žalobce disponoval prostředky na termínovaném účtu, z nichž mohl pokutu zaplatit“¹³⁹.

Současně v kontextu kritéria majetkových poměrů připomeňme, že uložení trestu s likvidačním účinkem by podle judikatury NSS znamenalo „dosažení kvality nezákonnosti podle § 78 odst. 1 s. ř. s.“¹⁴⁰, což by k žalobní námitce vylučovalo možnost moderace. Krajský soud však v projednávaném případě výslovně odmítl hodnotit uloženou pokutu jako likvidační a zvolil cestu její moderace z částky 60.000 Kč na 7.000 Kč, když odmítl uložit pokutu zcela symbolickou, neboť jednání žalobce je třeba nadále považovat za závažné protisoutěžní jednání. Pokuta ve výši 7.000 Kč však podle soudu *splní preventivní a represivní funkci* postihu, neboť se jedná o pokutu, sice poměrně nízkou, nicméně v majetkové sféře žalobce znatelnou.

Pro objektivní zhodnocení rozhodovací činnosti správních soudů I. stupně poukažme závěrem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, v němž z hlediska rozebíraného tématu musel kasační soud korigovat závěry Krajského soudu v Plzni, vyslovené v rozsudku ze dne 26. 5. 2010, č. j. 57 Ca 76/2008 – 54. Stavební úřad zde uložil žalobci pokutu ve výši 150.00 Kč, tedy, jak uvedl krajský soud, *v rámci dolní hranice zákonné sazby*. Správní orgány podle něj zohlednily požadavek preventivní i represivní funkce sankce a přihlédly k závažnosti správních

¹³⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012 – 273. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/62_Af_58_2012_rozsudek_NOVY_ANONYMIZ_OVANE_20130329104433_prevedeno.pdf.

¹³⁹ Op. cit. 138.

¹⁴⁰ Srovnej zformulovanou právní větu k rozsudku NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

deliktů, včetně jejich společenské nebezpečnosti. Krajský soud proto dospěl k závěru, že sankce nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

Nejvyšší správní soud se s hodnocením neztotožnil a pokutu shledal jako zjevně nepřiměřenou. Podotkl, že „[i] když byla stěžovateli uložena pokuta při dolní hranici zákonného rozmezí, jedná se o pokutu zhruba o řád vyšší než ta, která by byla v daném případě přiměřená. Nejvyšší správní soud k preventivnímu účinku trestu dodává, že i když při ukládání trestu působí uložená pokuta výchovně nejen vůči delikventovi, ale i vůči ostatním adresátům stejných zákonných povinností (generální prevence), je třeba přistupovat ke každému jednotlivému případu nanejvýš individuálně, mimo jiné i se zohledněním majetkových poměrů delikventa a vždy posuzovat, v jaké míře bylo konkrétní jednání pachatele způsobilé narušit zájmy chráněné zákonem a jak zavrženíhodné bylo jeho jednání i s ohledem na míru a povahu zavinění, šlo-li o zaviněné jednání“¹⁴¹. Nejvyšší správní soud pro uvedené uzavřel, že krajský soud pochybil, když snížil trest, ač k tomu byly naplněny zákonem stanovené podmínky, neboť uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená, tedy zřejmě navzdory jejímu uložení při spodní hranici zákonné sazby. V souvislosti s citací (zvýraznění v rámci citace provedeno autorem této práce) opět akcentujeme, že hledisko majetkových poměrů lze považovat za kritérium „*intenzivní*“, které nicméně v žádném případě nelze izolovat od ostatních kritérií posuzovaného případu.

Jak shrnout poznatky týkající se argumentace uložením sankce při spodní hranici zákonné sazby? Lze bezpochyby konstatovat, že poukaz na tuto okolnost je mezi správními soudy poměrně oblíbený. Jeho uplatňování má však racionální základ. Má-li si trest zachovat svůj preventivní a represivní charakter, bylo by v rozporu s touto funkcí upustit od sankce pohybující se při spodní hranici zákonné sazby, která vyjadřuje, či spíše zdůrazňuje typovou závažnost či škodlivost deliktního jednání a význam chráněného zájmu. V takovém případě je tudíž rozdíl mezi výší sankce uložené při spodní hranici a danou spodní hranicí zpravidla minimální, což zcela logicky neponechává příliš prostoru pro ohodnocení sankce jako *zjevně nepřiměřené*. Tedy nikoliv pouze nepřiměřené, ale zjevně nepřiměřené. Jinými slovy, dosahující „*qualitativně vyšší míry*“¹⁴² a představující proto „*exces*“ v rámci individualizace sankce. Nepřiměřenost pokuty je však vždy třeba hodnotit vzhledem k individuálním okolnostem případu, proto pouhá skutečnost uložení trestu při spodní hranici nemůže bez dalšího vyloučit možnost jeho zjevné nepřiměřenosti.

Troufám si tvrdit, že této skutečnosti jsou si správní soudy vědomy. Dokládá to jednak skutečnost, že rozebíraný argument uplatňují spíše jako podpůrný, nikoli jako hlavní či dokonce jediný důvod pro odmítnutí moderace, a rovněž nerezignují na možnost závěru zjevné nepřiměřenosti ani u těch sankcí, které při prvním pohledu pro svou minimální výměru předmětnou podmínku zdánlivě nemohou naplnit. Hlavním (nikoli výlučným!) důvodem pro prolomení obecné teze o nenaplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti u takovýchto sankcí přitom zpravidla bývá kritérium majetkových a osobních poměrů pachatele, což dokládají výše citované případy.

¹⁴¹ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 71/2010 – 97.

¹⁴² Rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

4.5 Doplnující komentář k majetkovým a osobním poměrům pachatele

Význam majetkových a osobních poměrů delikventa pro posuzování jak nezákonnosti, tak následně moderačního návrhu byl již nastíněn předchozími pasážemi práce. Současně jde o natolik „silné“ kritérium, které si zaslouží několik slov nad rámec již řečeného. Mimo jiné je třeba navázat i na poznámku pod čarou č. 131, týkající se pokut uložených na spodní (nenulové) hranici zákonné sazby ve specifických případech, kdy se danou spodní hranicí zabýval Ústavní soud.

Úvodem je vhodné poznamenat, že Nejvyšší správní soud v oblasti moderace navázal na svou judikaturu, týkající se nutnosti zohledňovat rozebírané kritérium, když vyslovil, že „[p]ři úvaze o moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přiblíží soud k majetkovým poměrům delikventa i v tom případě, že zákon, podle něhož byla pokuta uložena, kritérium majetkových poměrů nezná“¹⁴³ [opětovně připomeňme, že nynější zákon o odpovědnosti za přestupky zakotvil výslovně hledisko osobních poměrů, coby kritéria pro určení výměry trestu, alespoň ve vztahu k fyzickým osobám ve svém § 37 písm. f)]. Z významu předmětného kritéria ve vztahu k nezákonnosti, respektive moderaci, nicméně vyplývá, že zatímco v prvně jmenovaném případě může mít význam toliko trest výslovně likvidační, kdy je při takovém *předpokladu*¹⁴⁴ správní orgán povinen přihlídnout k majetkovým poměrům pachatele a uložení likvidačního trestu zabránit, pak pro moderaci budou mít majetkové poměry širší význam.

Lze říci, že v případě hodnocení majetkových poměrů pro účely moderace je nutné „jemnější rozlišování“ než pouze ve smyslu likvidačního potenciálu sankce, který je zásadní především pro oblast zákonnosti. Můžeme dojít k závěru, že z hlediska myslitelných dopadů existuje na straně jedné likvidační sankce (zpravidla pokuta), jako pomyslná maxima přísnosti trestu, zakládající k žalobnímu bodu *zásadně*¹⁴⁵ nezákonnost sankčního rozhodnutí. V případě neuplatnění příslušné žalobní námítky, respektive u žaloby směřující pouze na moderaci trestu, by taková výměra sankce zásadně vedla bez dalšího k naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti. Na straně druhé však nelze opomenout obecné pravidlo, že „aby pokuta naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citlivým zásahem do majetkové sféry pachatele“¹⁴⁶. Již z logiky věci je přitom zřejmé, že pro citlivost sankce mají majetkové poměry pachatele nepopíratelný až rozhodující význam. Konečně i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, vyslovil, že „[z] charakteru pokuty jako majetkové

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 33/2006 – 102. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0033_2As_0600102A_prevedeno.pdf.

¹⁴⁴ Srov. citaci č. 81 – „...pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, ...“.

¹⁴⁵ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nicméně ve svém usnesení ze dne 20. 10. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, připustil výjimku ze zákazu pokut likvidačního charakteru, a to jak (*za mimořádných okolností*) vůči právníkům osobám, tak (*za zcela mimořádných okolností*) vůči podnikajícím fyzickým osobám. Bude tomu tak především tehdy, kdy bude silný veřejný zájem, aby daný subjekt v předmětném oboru činnosti již nepůsobil a nebude možné uložit trest zákazu činnosti, či jiný trest s obdobným účinkem, respektive obecně nebude možné účelu trestu dosáhnout mírnějšími pokutami, či jinými druhy sankce.

¹⁴⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

*sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, jestliže dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry.*¹⁴⁷ Uvedený závěr plně přijala rovněž akademická obec, jak dokazuje například Petr Průcha, který z hlediska sankcionování poznamenává, že „[j]ak zákonné vymezení, či stanovení, správních sankcí, tak potom jejich ukládání v procesu realizace správněprávní odpovědnosti je nutně vázáno na určité principy a také kritéria. Tak se zejména nabízí poznamenat, že jmenovitě vymezení i uložení pokuty by mělo být sice citelné jako nepříznivý následek porušení právní povinnosti, ale na straně druhé by nemělo být pro odpovědný subjekt tzv. likvidační, přičemž vlastní uložení pokuty musí mj. zohledňovat také osobní a majetkové poměry delikventa.“¹⁴⁸

Troufám si tvrdit, že rozhodovací praxe soudů nutnost přihlížení k majetkovým poměrům pachatele reflektuje, nejspíše i proto, že argument likvidačních účinků, či minimálně velmi intenzivního zásahu do majetkové sféry pachatele zpravidla mezi žalobními tvrzeními nechybí. Konečně výše bylo doloženo, že majetkové poměry mají „sílu“, byť nikoli samostatně, přispět k závěru o zjevné nepřiměřenosti i v případě trestů uložených při spodní hranici zákonné sazby¹⁴⁹. Tím spíše potom uvedené platí i pro sankce, které tuto „nálepku“ nemají.

Odkázat lze na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2014, č. j. 3 A 109/2010 – 157, kde soud rozhodoval opakovaně poté, co jeho původní rozsudek ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 A 109/2010 – 68, jímž snížil pokutu uloženou žalobci z 50.000 Kč na 5.000 Kč, byl ke kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20. V něm kasační soud městskému soudu vytkl, že kritérium majetkových poměrů žalobce nevyhodnotil komplexně. Městský soud měl zhodnotit tvrzení deklarovaná žalobcem, avšak nepřihlédnout ke skutečnostem namítaným žalovaným, kterými relevantně zpochybnil majetkovou situaci žalobce. Nemohla tedy obstát úvaha městského soudu o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce.

Městský soud v rámci navazujícího řízení, v souladu se závazným právním názorem kasačního soudu, doplnil dokazování a opětovně dospěl k závěru o naplnění podmínek pro moderaci. Přihlédl k okolnosti, že žalobce je invalidní, má omezené výdělkové možnosti, přičemž uložena pokuta převyšuje *pětinásobek jeho pravidelného měsíčního příjmu*. Žalobce sice byl majitelem nemovitostí, jejichž hodnota není zanedbatelná, avšak soud shledal jako pravdivé tvrzení žalobce, že jsou neprodejně z důvodu špatného technického stavu. Žalobce naopak prokázal, že od prvního (zrušeného) rozhodnutí soudu vzrostlo jeho zadlužení. Přestože potom byl padesátiprocentním vlastníkem společnosti s ručením omezeným, v likvidaci, z vyjádření likvidátora vyplynulo, že firma nemá žádný majetek, ale naopak dluh vůči

¹⁴⁷ Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

¹⁴⁸ PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 16-27. ISSN 0139-6005.

¹⁴⁹ Srov. oddíl „4.4.2 Zjevná nepřiměřenost sankce uložené při spodní hranici?“.

finančnímu úřadu. Konečně městský soud zohlednil, že žalobce je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, kdy živnostenskou činnost, k níž je oprávněn, má pozastavenou. Městský soud proto dospěl k závěru, že „v daném případě se jedná o výjimečnou situaci, jejíž specifikum spočívá v tom, že na jedné straně je spáchán závažný správní delikt, na druhé straně však žalobce předloženými důkazními prostředky prokázal, že jeho pravidelné měsíční příjmy nejsou způsobitelné pokrýt ani jeho pravidelné měsíční výdaje, je tudíž odkázán na nepravidelný příjem v podobě prodeje movitých věcí“¹⁵⁰. I napodruhé proto městský soud přistoupil k moderaci pokuty na 5.000 Kč.

Pro účely nynější podkapitoly lze tedy poznamenat, že městský soud kritérium majetkových poměrů z hlediska institutu moderace zohlednil, dokonce jej přímo vedlo k její realizaci. Dílčím negativem jeho postupu bylo nepochybně to, že v prvním případě při revizi majetkových poměrů žalobce nebyl důsledný, a své pochybení napravoval až k výtce Nejvyššího správního soudu.

Při rozboru kritéria majetkových poměrů je vhodné akcentovat, že není samozřejmě rozhodným pouze ve vztahu k fyzickým osobám. V tomto bodě se lze vrátit k výše rozebíranému rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 58/2012–273, kde soud vyslovil, že „nelze vyší pokuty odpovídající cca polovině ročních příjmů žalobce za stavu, kdy jeho výdaje již druhým rokem převyšují příjmy, považovat za přiměřenou. V daném případě by s ohledem na příjmovou odlišnost žalobcových členů [žalobce sdružoval osoby podnikající v oblasti grafického designu] podle názoru soudu nebylo namístě, aby si žalobce opatroval peníze na zaplacení pokuty od nich. Jak totiž vyplynulo ze správního spisu, někteří žalobcoví členové nemají příjmy žádné, drtivá většina z nich toliko v rádech tisíců či desetitisíců ročně a pouze dva členové se tomuto výrazně vymykají“¹⁵¹.

Lze tedy uzavřít, že majetkové a osobní poměry hrají svou roli jak při posuzování zákonnosti sankčního rozhodnutí (vyloučení likvidačních účinků), tak z hlediska uplatnění moderace. V rámci ní již nikoli pouze při hrozbě likvidačních účinků, ale i při „*pouhé*“ zjevné nepřiměřenosti trestu. Význam kritéria nepochybně posiluje skutečnost, že moderační návrh bývá uplatněn zásadně vůči pokutě jako sankci majetkové povahy, kdy tedy její citelnost a přiměřenost vůči pachateli souvisí s jeho majetkovými a osobními poměry zcela *bezprostředně*. Tato skutečnost přispívá k tomu, že ačkoliv majetkové a osobní poměry nebudou zpravidla ke zhodnocení trestu jako zjevně nepřiměřeného dostačovat sami o sobě, podpoří velmi výrazně každou další okolnost, která takový závěr bude naznačovat. Konečně kritérium majetkových a osobních poměrů velmi výrazně promluvilo i do otázky určení časového bodu, k němuž má být naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu posuzováno. Tomuto tématu se však uceleněji věnuje podkapitola „4.12 Okamžik zjevné nepřiměřenosti“.

¹⁵⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2014, č. j. 3 A 109/2010 – 157. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003–2010 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0001_1AFs_12_20120423092724_prevedeno.pdf.

¹⁵¹ Op. át. 138.

4.6 Další hlediska pro hodnocení (ne)přiměřenosti sankce

Předchozí podkapitoly byly věnovány základním „*vodítkům*“ pro posuzování přiměřenosti sankce, jak je naznačil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 7 As 22/2012 – 23, tj. zákonným kritériím a rozpětí sankce. Kasační soud však v citovaném rozsudku současně obecně odkázal i na „*další podmínky*“ pro uložení sankce. Domnívám se, že tím svým způsobem odkázal na další témata nynější kapitoly. Jakkoliv totiž zákonná kritéria pro uložení sankce, ve spojení s jejím možným rozsahem, jsou zcela nepochybně způsobilá již sami o sobě přivést správní soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu, přistupují k nim, jako k základním hodnotícím prvkům, zpravidla další skutečnosti. Ty potom buď správní soud utvrdí v jeho závěru o zjevné nepřiměřenosti, případně jej ve spojení s předchozími úvahami o tomto závěru přesvědčí. Některé z dále uvedených důvodů lze označit za „*běžné*“, či „*tradiční*“, avšak zmíníme se rovněž o spíše specifických až raritních příčinách, které nicméně též mohou k závěru o nutnosti moderace významně přispět a stojí proto za povšimnutí. Konečně některé z nich již byly naznačeny v rámci rozboru doposud zmíněných rozsudků, avšak v následujících řádcích jim bude věnován větší prostor.

Předchozí řádky doložily, že v jisté míře specifické kritérium představují osobní a majetkové poměry sankcionovaného subjektu, nehledě na to, zda jsou zahrnuty mezi zákonná kritéria, či k nim musí správní orgány, respektive v případě moderace soud, přihlížet nad jejich rámeček. Vedle něj však existují i další hlediska, u nichž je otázkou, zda k nim lze při moderaci přihlížet či nikoli. Lukáš Potěšil se například ptá, zda se mají hodnotit a zvažovat „*vedle osobních a majetkových poměrů, i další skutečnosti jako je kupř. délka řízení?* [sám si přitom odpovídá, že] *na to právní úprava odpověď nenabízí*“¹⁵². V tom je mu třeba dát za pravdu, avšak absence zákonného zakotvení zmíněného kritéria jistě neznamená, že by jeho zohlednění pro účely moderace nebylo možné, pokud jde o kritérium relevantní. Z hlediska pátrání po dalších kritériích je proto třeba se opět obrátit na rozhodovací praxi správních soudů. Začneme přitom u jedné ze základních zásad činnosti veřejné správy.

4.7 V obdobných případech obdobně

Jestliže platí, že „*všechny cesty vedou do Říma*“, potom se s nadsázkou dá říci, že v případě správního trestání vedou všechny cesty ke správnímu uvážení. Nejinak je tomu i v případě nynější podkapitoly. Nejvyšší správní soud v právní větě k rozsudku ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 – 53, vyslovil, že „*[j]akkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem*“¹⁵³. Naznačený princip obecně zdůrazňuje i odborná veřejnost, když poznamenává, že by „*[v] veřejná správa [...] měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity)*“¹⁵⁴. Ve své

¹⁵² POTĚŠIL, Lukáš. *Judikatura a správní trestání*. In *Dny práva – 2012 – Days of Law*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 1-11, 11 s. ISBN 978-80-210-6319-8.

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 – 53. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0005_8As_0500053A_prevedeno.pdf.

¹⁵⁴ SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; KADEČKA, Stanislav. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 279 s. ISBN 80-86861-53-8. s. 45.

základní zákonné podobě je potom předmětná zásada zakotvena již v úvodních ustanoveních správního řádu, jmenovitě v § 2 odst. 4, který zní: „*Správní orgán dbá, aby [...] při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“. Svou bezprostřední oporu má zásada rozhodování v obdobných případech obdobně i na úrovni ústavního pořádku, jak neopomněl zdůraznit Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Azs 1/2005 – 57, kde vyslovil, že „[z]e zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny), vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila [s dodatkem, že] vázanost správního orgánu vlastní správní praxí je ve vyspělých právních systémech západní Evropy běžně uznávána“¹⁵⁵.

Soňa Skulová k rozebírané zásadě podotýká, že princip legitimního očekávání, zakotvený právě v § 2 odst. 4 správního řádu, souvisí s širším požadavkem právní jistoty adresátů veřejnoprávního působení, přičemž důvodem platnosti a závaznosti principu „*byl, a stále je, ústavněprávní a také mezinárodněprávní základ principu a také jeho uznání jako jednoho z principů uplatňujícím se při výkonu veřejné moci v právním státě*“¹⁵⁶. Vzhledem ke své obecné povaze základní zásady činnosti správních orgánů má rozebíraný argument svou relevanci přirozeně i v oblasti správního trestání, jakkoliv není vhodné z něj činit kritérium rozhodující. Jak poznamenal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119, „*hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo ke porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě [...]. Teprve poté je zapotřebí vzít v úvahu spravedlnostní korektiv rozhodovat v obdobných případech obdobně, aby nedocházelo k nedůvodným rozdílům*.“¹⁵⁷

Z judikatury správních soudů nicméně plyne, že „*argument obdobnosti*“ není žalobcům při uplatňování návrhu na moderaci cizí, jakkoliv současně nelze říci, že je uplatňován pravidelně. Ne vždy je nicméně přednesen v takové podobě, aby byl způsobit úvahy správního soudu ovlivnit.

4.7.1 Pochybení první – „*obdobnost všeobjímající*“

Zůstaňme úvodem ještě u argumentu obdobnosti jako takového, tedy u jeho parametrů. Z výše citovaného rozsudku NSS č. j. 4 As 37/2007 – 119 vyplývá, že městský soud měl podle žalobkyně (stěžovatelky) uloženou pokutu moderovat mimo jiné z důvodu, že v obdobných případech byla pokuta uložena v odlišné výši. Kasační soud námitce nevyhověl, neboť poznamenal, že uvedenou zásadu *nelze* vykládat v tom smyslu, že „*za porušení identického ustanovení musí být pokuty zcela identické; výše pokut se totiž odvíjí od toho, zda a v jaké míře (intenzitě) došlo k naplnění zákonných kritérií, které zákon*

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Azs 1/2005 – 57. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_2Ans_0500057A_prevedeno.pdf.

¹⁵⁶ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. Upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0. s. 56.

¹⁵⁷ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

*stanoví pro uložení sankce (v předmětné věci viz § 61 odst. 2 a 3 zákona [o PRTV]), nikoliv z toho, že došlo k porušení toho stejného ustanovení zákona*¹⁵⁸.

Pokud snad čtenáři této práce může argumentace žalobkyně, podle níž by při sankcionování na základě téhož ustanovení měly být ukládány identické sankce, připadá, že jde o velmi široce pojatý výklad zásady obdobného rozhodování, pak za ještě obecnější interpretaci lze označit situaci z rozsudku téhož soudu ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013 – 58. V něm žalobkyně (stěžovatelka) argumentovala tím, že za jiné správní delikty, které jsou podle jejího názoru závažnější, stanoví příslušné (jiné) zákony (na ochranu životního prostředí) tresty nižší. Je pravdou, že v tomto případě nejde vlastně o přímé srovnávání rozhodnutí *v obdobných věcech*, avšak domnívám se, stěžovatelka podstatou své argumentace na rozebíranou zásadu směřovala, a je proto v souvislosti s tendencí žalobců argumentovat „*obdobností rozhodování*“ (tj. *de facto* ochranou jejich legitimního očekávání) užitečnou reakci NSS uvést.

Před citací odpovědi kasačního soudu na vznesenou námitku je příhodné zmínit, že Nejvyšší správní soud nejprve poznamenal, že stěžovatelka svůj spekulativní závěr o tom, že jí vybrané delikty jsou závažnější než správní delikt, jehož se dopustila ona, *ničím nedokládá*¹⁵⁹. Odmítnutí argumentu jako takového potom kasační soud postavil opět na potřebě individualizace trestu ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, když poznamenal, že „*rozhodnutí o uložení konkrétní sankce a o její výměře v určitém případě je založeno na komplexním posouzení charakteru správního deliktu [...], nikoli na pouhé mechanické aplikaci příslušného zákonného ustanovení. Z toho vyplývá, že není možné bez dalšího porovnávat výši uložené pokuty za jeden konkrétní správní delikt, aniž by bylo přiblíženo ke všem rozhodným skutečnostem daného případu, na jejichž základě byla pokuta uložena. Tím spíše pak jistě není možné porovnávat výši uložených pokut za odlišné správní delikty upravené odlišnými zákony, jak činí stěžovatelka.*“^{160, 161}. První část citované argumentace – nutnost komplexního posouzení charakteru deliktu – představuje nepochybně obecné pravidlo, pod které lze podřadit odmítnutí argumentu obdobnosti i v prvním ze zmíněných případů. Jde vlastně o jinou formulaci téhož závěru.

Stejně jako je nutné vyvarovat se extrému v podobě srovnávání „*nesrovnatelného*“, by však bylo rovněž chybou vykládat zásadu obdobnosti rozhodování, ve smyslu ochrany legitimního očekávání adresátů veřejné správy, tak, že by její uplatnění bylo možné jedině tam, kde jsou posuzované případy prakticky zcela identické. Při takto striktním nazírání by předmětná zásada v podstatě ztrácela smysl. V řízení pod sp. zn. 7 As 22/2012 Nejvyšší správní soud čelil námitce stěžovatelky, že *žalovaný* nedoložil svá tvrzení, že uložená sankce odpovídá, co do výše, sankcím ukládaným v obdobných případech, poněvadž sice předložil konkrétní rozhodnutí, ovšem jednalo se o případ, kdy přestupce zákon porušil opakovaně, neměl se k nápravě a svou vinu neuznával.

¹⁵⁸ Op. át. 157.

¹⁵⁹ K této problematice viz níže.

¹⁶⁰ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 135/2013 – 58.

¹⁶¹ Tento svůj názor Nejvyšší správní soud potvrdil v rozsudku ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016 – 53. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0258_3As_1600053_20170619130539_prevedeno.pdf.

Případ podle názoru stěžovatelky nešlo srovnávat s její kauzou a odvolávat se na obdobnost případů.

Nejvyšší správní soud názor stěžovatelky odmítl, neboť konstatoval, že *v podstatných rysech* lze případ doložený žalovaným považovat za obdobný případu stěžovatelky: „*Líší se sice v povaze stavby (letní kuchyně s rozvody elektřiny oproti přístřešku pro automobil) i v tom, že přestupce spáchal přestupek opakovaně, zatímco stěžovatelka se předtím podobného přestupku nedopustila, avšak při celkovém porovnání obou skutků je patrné, že jsou typově podobného, byť jistě ne obdobného charakteru i nebezpečnosti. Proto nebylo ještě zjevným vybočením z přiměřenosti sankce, pokud za oba přestupky byla uložena obdobná pokuta, i když by zásadě individualizace sankce jistě lépe odpovídalo, kdyby pokuta uložená stěžovatelce byla poněkud nižší než pokuta v případě, jímž argumentoval [žalovaný]*“¹⁶².

Ačkoliv v rozebíraném případě nešlo o uplatnění argumentu obdobnosti žalobcem na podporu aplikace moderace, ale naopak o rozporování argumentu, o nějž žalovaný mimo jiného opřel své tvrzení o přiměřenosti jím uloženého trestu, neovlivní tyto okolnosti vyplývající závěr. Totiž, že zásadu obdobnosti nelze uplatňovat tam, kde správní řízení (trestání) probíhá podle zcela rozdílných ustanovení, respektive aniž by se případy shodovaly *v podstatných rysech*, což na druhou stranu nezakládá požadavek na absolutní identičnost srovnávaných řízení (případů). Konečně i Soňa Skulová k předmětné zásadě obecně podotýká, že „[v]eřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování držet určitou míru ustálenosti, resp. kontinuity, jež z pohledu dotčených osob znamená předvídatelnost veřejné správy a předpoklad, že nedojde k (významněji) odlišnému zacházení v případech, ve kterých se aplikuje tatáž právní úprava a které jsou po skutkové stránce obdobné či totožné“¹⁶³. Jinými slovy, totožnost aplikované právní úpravy je prvotním předpokladem uplatnění zásady obdobnosti, k níž musí dále přistoupit obdobnost nebo totožnost skutkových okolností případu. Avšak ani za takové situace předmětná zásada nevyžaduje nutně zcela identické rozhodnutí (mj. co do výměru sankce), ale toliko vyloučení „významněji odlišného zacházení“, projevující se kupříkladu ve „významněji“ odlišné výši sankce. K nastíněnému nazírání ochrany legitimního očekávání pachatelů správních deliktů přisvědčují i autoři Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková a David Bohadlo, kteří k jejímu uplatňování dodávají, že „[p]orušením této zásady by mohlo být zpochybněno nestranné rozhodování veřejné správy, protože by adresát veřejné správy nemohl předvídat, jak bude vůči němu veřejná správa vystupovat (proto zásada legitimního očekávání). [...] Například dva pachatelé, kteří spáchali stejný přestupek za obdobných či stejných okolností, by měli být potrestáni stejně a **neměl by být výrazný rozdíl mezi uloženými tresty**, ledaže by byly rozdíly rádě odůvodněny například s ohledem na osobní poměry pachatele.“¹⁶⁴

¹⁶² Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

¹⁶³ Soňa Skulová in KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr; CHADIMA, Marek et al. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.10.2016*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 652 s. ISBN 978-80-7478-943-4. s. 50.

¹⁶⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4. s. 21.

4.7.2 Pochybení druhé – obdobnost „tamtím“ případem

Vedle chybné interpretace zásady obdobného rozhodování ze strany žalobců, kdy za dostatečný prvek propojující jejich případ s případem „obdobným“ považují pouhou identičnost aplikovaného ustanovení, nebo dokonce i toliko svůj subjektivní pocit ohledně závažnosti spáchaných deliktů, lze v judikatuře správních soudů vypožorovat ještě jeden typ pochybení, jehož se žalobci velmi často dopouštějí. Jedná se o nedostatečnou identifikaci „obdobných“ rozhodnutí. Nejlépe je řečené opět demonstrovat na konkrétních případech.

V řízení vedeném před Krajským soudem v Hradci Králové pod sp. zn. 30 A 9/2012 žalobkyně namítala, že v obdobných případech byla jiným subjektům uložena pokuta výrazně nižší. Na důkaz svého tvrzení odkázala na internetové stránky České obchodní inspekce. Krajský soud argument odmítl jako nezpůsobilý zpochybnit přiměřenost pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Poznamenal, že „[ž]alobkyně zřejmě předpokládala, že to bude krajský soud, kdo vyhledá na podporu jejího tvrzení na těchto stránkách případy řešené žalovaným, které byly po skutkové stránce obdobné přezkoumávanému případu, zjistí, jak v nich žalovaný rozhodl, a posoudí přiměřenost výše pokuty uložené žalobkyni k výši pokut uložených delikventům v uvedených případech. Takový postup soudu by však zcela odporoval [...] zejména zásadě dispozitivní a zásadě rovnosti účastníků řízení.“¹⁶⁵ Zcela totožný argument, odkaz na internetové stránky žalovaného, řešil shodným vypořádáním i Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 14. 5. 2014, č. j. 15 A 124/2012 – 81¹⁶⁶.

S ještě obecněji formulovanou námitkou směřující na požadavek obdobného rozhodování se při své činnosti setkal Městský soud v Praze v řízení vedeném pod sp. zn. 8 A 60/2012, kde žalobkyně toliko namítla, že Česká inspekce životního prostředí běžně ukládá pokuty mnohem nižší. Městský soud reagoval v duchu obecnosti námitky, když uvedl, že jde o pouhé tvrzení, které „žalobkyně nijak nedoložila, není tedy zřejmé, zda skutečně stav věci je takový, že v jiných obdobných případech, případech téhož druhu, skutečně inspekce ukládá pokuty nižší. K tomu by samozřejmě soud přihlédnout musel, pokud by ovšem žalobkyně tuto svou žalobní námitku náležitě konkretizovala a doložila obdobná rozhodnutí inspekce pro srovnání.“¹⁶⁷ Jakkoliv se domnívám, že závěr městského soudu je možné relativizovat v tom smyslu, že by za postačující bylo možné považovat situaci, kdy by žalobkyně obdobná rozhodnutí dostatečně identifikovala (konečně ne vždy jsou rozhodnutí správních orgánů osobám odlišným od účastníků řízení dostupná, právě naopak), bez nutnosti jejich přímého doložení, podstata odmítnutí argumentu žalobkyně však zůstává stejná – přílišná obecnost odkazu na rozhodnutí v obdobných případech.

¹⁶⁵ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2013, č. j. 30 A 9/2012 – 46. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [čt. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/30A_9_2012_46_20130814082642_prevedeno.pdf.

¹⁶⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 5. 2014, č. j. 15 A 124/2012 – 81. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [čt. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/15A_9_2012_20141202141627_prevedeno.pdf.

¹⁶⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2016, č. j. 8 A 60/2012 – 46. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [čt. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/8A_60_2012_25_20161101103527_prevedeno.pdf.

Jádro odmítavého postoje správních soudů ve výše rozebíraných případech, je třeba hledat v zásadě dispoziční a rovnosti účastníků. Krajský soud v Ústí nad Labem v citovém rozsudku č. j. 15 A 124/2012 – 81 svou myšlenku rozvedl, když vyslovil, že i pro žalobu na moderaci platí § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., stanovující požadavek uvedení konkrétních žalobních bodů. Jinými slovy, žalobce musí uvést nejen tvrzení o zjevné nepřiměřenosti, ale i *konkrétní skutková tvrzení*. „Soud nesmí nabrazovat žalobcům projev vůle a vyhledávat místo něj skutečnosti, které správní orgán nevzal v potaz, které mohly výši trestu příznivě ovlivnit. Odporovalo by [to] základní koncepci správního soudnictví, popíralo by dispoziční zásadu a zásadu rovnosti účastníků.“¹⁶⁸ Pregnantně citované závěry shrnul ve svém rozsudku ze dne 29. 9. 2011, č. j. 17 A 22/2011 – 45, Krajský soud v Plzni, když vyslovil, že „*prvním předpokladem moderace je, že objektivně existují žalobcem specifikované důvody při ukládání trestu dosud vůbec či nedostatečně zohledněné, druhým předpokladem je způsoblost těchto existujících důvodů uložený trest pozitivně (ve prospěch žalobce) ovlivnit (ať už samostatně či v soubrnu s dalšími)*“¹⁶⁹.

Připomeneme-li, že správní soud je při přezkumu rozhodnutí vázán žalobními body, přičemž aplikace moderačního práva je možná pouze k návrhu žalobce (tedy nikoliv *ex officio*), není požadavek podložení tvrzení o zjevné nepřiměřenosti trestu ničím překvapivým, vybočujícím z obecných požadavků správního soudnictví. Ondřej Haberle v souvislosti s dispoziční zásadou ovládající správní soudnictví, oproti možnosti vnášení prvků zásady vyšetřovací, vyjadřuje názor, že „*zhojování lidenavosti účastníků řízení v případech zjevně nespravedlivých* [tím spíše jistě v případech „*běžných*“] *správních rozhodnutí nemůže uplatňovat za cenu systematického oslabování dispoziční zásady, která je pro správní soudnictví klíčová*“¹⁷⁰. Domnívám se, že pod zmíněnou „*lidenavost*“ lze v tomto případě subsumovat i nedostačnou identifikaci „*obdobných*“ případů.

Naznačené požadavky na formulaci, respektive obsah žaloby směřující na moderaci uloženého trestu přirozeně přesahují téma argumentu obdobnosti a dopadají na moderační žalobu obecně. Jinak řečeno, pokud tvrzení o „*zjevné nepřiměřenosti*“, jako podmínka, která je tématem této kapitoly, představuje vstupní předpoklad pro uplatnění moderace, stíhá žalobce současně povinnost svou námitku náležitě odůvodnit. Slovy Nejvyššího správního soudu žalobce „*musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též zdůvodnit*“¹⁷¹. Nelze než opět zdůraznit, že nejde o žádné specifikum moderační žaloby, ale právě naopak o zcela obecný požadavek mající základ v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak potvrzuje i Lukáš Potěšil, který

¹⁶⁸ Op. cit. 166. Obdobně srovnej též citovaný rozsudek Krajského soudu Hradec Králové č. j. 30 A 9/2012 – 46, nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 3. 2016, č. j. 15 A 180/2013 – 78.

¹⁶⁹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 17 A 22/2011 – 45.

¹⁷⁰ HABERLE, Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2015, č. 7-8, s. 386-403. ISSN 0139-6005.

¹⁷¹ Rozsudek NSS č. j. 1 As 30/2004 – 82.

k citovanému ustanovení poznamenává, že „jde o odraz dispozitivní zásady, která svěřuje žalobci, aby sám uvedl, proti čemu a z jakých konkrétních důvodů (tj. proč) žalobu podává“¹⁷².

4.7.3 Chybují i správní soudy

Vrátíme-li se zpět k tématu „argumentu obdobnosti“, je třeba v rámci objektivnosti připustit, že pochybení se v souvislosti s ním nevyhýbají ani správním soudům. Důkazem je řízení vedené před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 8 A 61/2001.

V souvislosti s touto spisovou značkou došlo ke zrušení celkem čtyř rozsudků, týkajících se návrhu na moderaci. Jedním z pochybení, které Nejvyšší správní soud městskému soud vytkl, bylo, že „[z]ávěr o ustálené správní praxi nelze opřít o jediné rozhodnutí správního orgánu. Městský soud v Praze však takto postupoval, neboť v napadeném rozsudku v této souvislosti pouze odkázal na [jediné] rozhodnutí, u něhož jsou navíc důvodné pochybnosti, zda jej měl při svém rozhodování k dispozici“¹⁷³. Kasační soud shledal, že důvody městským soudem realizované moderace, mezi které spadal i rozpor se správní praxí¹⁷⁴, nemohou obstát, a to pro nepřezkoumatelnost. Rozsudek městského soudu proto zrušil.

Při novém rozhodování městský soud návrh na moderaci zamítl. I tentokrát však došlo k jeho zrušení, s výtkou, že soud zcela nesprávně pochopil závěr vyslovený kasačním soudem, že neobstál žádný z důvodů, jimiž městský soud odůvodnil učiněnou moderaci, neboť tím nebyla míněna absolutní nemožnost pokutu moderovat. V souvislosti s obdobností rozhodování Nejvyšší správní soud zopakoval, že závěr městského soudu nebylo možné opřít o jediné správní rozhodnutí, kdy však platí, že „[u]stálená správní praxe je jisté při úvaze o moderaci uložené sankce argumentem případným, logickým a relevantním, ale považoval-li městský soud tento argument za podstatný, měl zjišťovat, jak stěžovatelka o porušení předmětné povinnosti rozhodovala v minulosti a jaké sankce v takových případech uložila“¹⁷⁵. Teprve na základě tohoto zrušujícího rozsudku přistoupil městský soud k doplnění dokazování rozhodnutími v obdobných případech, na jejichž základě dospěl opětovně k závěru o zjevné nepřiměřenosti uloženého trestu.

Druhé vzorové pochybení správního soudu vyplývá z rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 – 53. Jím kasační soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2004, č. j. 8 Ca 232/2003 – 29, s odůvodněním, že nesprávně zhodnotil návrh žalobce na moderaci jako opožděný. V rámci tohoto rozsudku NSS městskému soudu též uložil, aby „se v dalším řízení zaměřil na návrh žalobce na moderaci uložené pokuty a vzal při tom do úvahy obsah správního spisu, včetně případných odkazů k pokutám uloženým v obdobných případech“¹⁷⁶. I v následném rozsudku ze dne 22. 11. 2005, č. j. 8 Ca 241/2005 – 79, městský soud žalobu zamítl, a i nyní rozsudek tohoto soudu následoval osud předchozího, když byl ke kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudkem

¹⁷² Lukáš Potěšil in POTĚŠIL, Lukáš; BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš a další. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 629.

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012 – 27. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0142_7As_120_20130802124609_prevedeno.pdf.

¹⁷⁴ Skutečnost, že stěžovatelka již byla v minulosti sankcionována za porušení téhož zákonného ustanovení (tj. indikace obdobných rozhodnutí) vyplývala z analýzy žalované obsažené ve správním spise.

¹⁷⁵ Op. cit. 173.

¹⁷⁶ Rozsudek NSS, č. j. 8 As 5/2005 – 53.

NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 8 As 13/2006 – 115. Opět pro nepřezkoumatelnost. Kasační soud městskému soudu vytkl, že se nezabýval „*výší pokuty ani z hlediska povinnosti žalované rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem, na niž poukázal Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozhodnutí [...] Při svých úvahách o moderaci výše uložené pokuty městský soud vůbec nevzal do úvahy obsah správního spisu, včetně odkazů k pokutám, které byly uloženy v obdobných případech ve výrazně odlišné výši (společnosti K. p. Č. B., a. s. byla za nezařazování televizní stanice G. do vysílání uložena pokuta ve výši 100.000 Kč a společnosti K. t. O. j., s. r. o. byla za nezařazování televizní stanice P. do vysílání uložena pokuta ve výši 300.000 Kč).*“^{177,178}

Na závěr přehledu judikatury propojující institut moderace s požadavkem na obdobné rozhodování totožných, či obdobných případů poznamenejme, že ani pravdivé tvrzení o ukládání odlišných pokut při obdobných pochybeních nemusí vždy vést ke kýženému výsledku, tj. snížení trestu. Tak tomu bylo v případě žalobkyně, které bylo za porušení § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 1.100.000 Kč. Posuzující Městský soud v Praze dospěl na podkladě moderačního návrhu k závěru, že pokuta uložená mírně nad polovinou maximální možné sazby (2.000.000 Kč) je přiměřená. Žalobkyně (stěžovatelka) reagovala kasační stížností, v níž mimo jiné namítla, že jí žalovaná v obdobných případech uložila pokuty ve výši 100.000 Kč. Nejvyšší správní soud jí dal zapravdu, když uvedl, že je mu „*z úřední činnosti známo, že takových rozhodnutí o pochybení žalobkyně vydala žalovaná desítky. Je tedy zřejmé, že ukládání pokuty na spodní hranici zákonného rozmezí nevedlo k naplnění podstatného účelu sankce, tj. individuálně preventivnímu působení na stěžovatelku. Stěžovatelka nemůže očekávat, že při zjevném nenaplňování účelu uložených sankcí jí i nadále bude žalovaná ukládat pokuty ve stejné výši.*“¹⁷⁹ Nelze jistě přehlédnout, že jde o specifický případ, kdy referenční rámec tvořila sankční rozhodnutí vydaná vůči témuž subjektu, za opakující se pochybení, nad to ve spojitosti s předchozím ukládáním trestů v dolní části zákonného rozpětí. Jako doklad toho, že ani pravdivé tvrzení o ukládání nižších sankcí v obdobných případech nemusí vést k úspěchu moderačního návrhu, a současně i jako jisté odlehčení, je však možné jej zmínit.

4.7.4 Význam požadavku obdobného rozhodování

Zásada obdobného rozhodování není pro stanovení výše sankce správním orgánem již ze své podstaty *klíčovým* kritériem, ale spíše *spravedlnostním korektivem*¹⁸⁰. V případě uplatňování návrhu na moderaci jde však o poměrně častý podpůrný argument, a to nikoli neprávem, neboť i z pohledu Nejvyššího správního soudu jde o námitku „*případnou, logickou a relevantní*“¹⁸¹. V souvislosti s velmi širokou mírou konkrétnosti, s jakou jej žalobci uplatňují, však musela praxe správních soudů odmítnout mimo jiné téměř bezbřehý náhled na „*obdobnost*“ případů, postavený buď čistě

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 8 As 13/2006 – 115. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0013_8As_0600115A_prevedeno.pdf.

¹⁷⁸ O konečném výsledku řízení nejsem naneštěstí schopen informovat, neboť navazující rozsudek městského soudu nebyl v době psaní mé práce v rámci databáze judikatury správních soudů, na stránkách Nejvyššího správního soudu, dostupný.

¹⁷⁹ Rozsudek NSS, č. j. 8 As 34/2013 – 38.

¹⁸⁰ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

¹⁸¹ Op. cit. 173.

na totožnosti aplikovaného ustanovení¹⁸², nebo dokonce pouze na základě subjektivního pachatelova nazírání závažnosti správních deliktů, představujících porušení rozdílných zákonných ustanovení¹⁸³. Nejvyšší správní soud vůči takto formulovaným námitkám obecně vyvodil, že aplikace téhož ustanovení nemusí vést k identickým sankcím, tím spíše nelze srovnávat pokuty ukládané podle rozdílných ustanovení, či dokonce zcela odlišných zákonů. Důvodem je především potřeba respektování zásady individualizace sankce, vyžadující přihlídnout ke všem okolnostem (jejich intenzitě) projednávaného případu, což na druhou stranu neznamená, že by požadavek obdobného rozhodování bylo možné uplatnit jen u takřka identických případů¹⁸⁴. V tomto bodě lze tedy shrnout, že základním předpokladem úspěšnosti argumentu obdobnosti je aplikace identického *právního* ustanovení, k němuž musí přistoupiti *skutková* obdobnost či totožnost případu. Jde nicméně pouze o předpoklady, nikoliv jistoty jeho úspěšné aplikace, neboť úlohou této zásady není zajištění nutně zcela totožného rozhodování, ale především zabránění „*(významněji) odlišnému zacházení*“¹⁸⁵, které by mělo za následek narušení legitimního očekávání adresátů působení veřejné správy. Takové pojetí konvenuje nazírání zásady jako materiálního korektivu a odpovídá i povaze samotné moderace, která má za cíl vyloučit „*excessy*“ v oblasti individualizace sankce.

Z hlediska formulace žalobní námitky směřující na porušení požadavku obdobného rozhodování je třeba, aby žalobce v rámci moderačního návrhu porovnávané případy dostatečně identifikoval. Obecný odkaz na ukládání nižších pokut „*v obdobných případech*“¹⁸⁶ je zcela nedostačující. Rovněž odvolávání se na internetové stránky sankcionujícího správního orgánu, případně druhoinstančního orgánu, požadavkům judikatury nedostojí¹⁸⁷. Důvodem je, že není na správním soudu, aby za žalobce dohledával obdobná rozhodnutí, a v jejich kontextu následně posuzoval přiměřenost uloženého trestu, neboť by šlo o postup v rozporu se zásadou dispoziční a zásadou rovnosti účastníků¹⁸⁸. I v souvislosti s žalobou podle § 65 odst. 3 s. ř. s. totiž platí obsahový požadavek ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. povinnost žalobce podpořit své tvrzení o zjevné nepřiměřenosti pokuty uvedením *konkrétních* skutkových tvrzení. V tomto případě tedy identifikací konkrétních rozhodnutí v obdobných věcech. Zmíněný požadavek akcentuje i Pavel Mates, který k uplatnění moderačního návrhu žalobcem konstatuje, že oproti prostému napadení zákonnosti sankčního rozhodnutí, je zde „*pro žalobce situace komplikovanější, protože zde nepostačuje pouhé tvrzení nezákonnosti, ale je třeba uvést důvody, vady, pro které je moderace požadována*“¹⁸⁹. Obdobně požadavek hodnotí

¹⁸² Op. cit. 180.

¹⁸³ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 135/2013 – 58.

¹⁸⁴ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

¹⁸⁵ Soňa Skulová in KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr; CHADIMA, Marek et al. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.10.2016*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 652 s. ISBN 978-80-7478-943-4. s. 50.

¹⁸⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 60/2012 – 46.

¹⁸⁷ Rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 A 9/2012 – 46, a Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 A 124/2012 – 81.

¹⁸⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 A 124/2012 – 81.

¹⁸⁹ MATES, Pavel. *Moderační právo správních soudů. Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600. ISSN 1210-6410.

i autoři František Korbel, Kateřina Staňková, Michala Hengalová, když uvádí, že „[v] žalobě je rovněž nutné přesvědčivě odůvodnit, proč je žalobce přesvědčen o tom, že jemu udělená sankce je sankcí zjevně nepřiměřenou“¹⁹⁰, což jistě dopadá i na uplatnění argumentu obdobnosti, je-li uplatněn. *A contrario* uvedená citace podtrhuje již výše řečené, že požadavek na dostatečné zdůvodnění a podložení moderačního návrhu platí vůči veškerým argumentům s ním spojených, tedy přirozeně nejen na obdobnost rozhodování.

Na straně druhé, dostojí-li žalobce výše naznačeným požadavkům, je povinností správního soudu argument rozhodnutí v obdobných věcech náležitě vypořádat¹⁹¹.

Z judikatury správních soudů týkající se moderačního oprávnění konečně vyplývají i požadavky, kterým při argumentaci správní praxí musí dostát rovněž správní orgány, potažmo soudy. Mezi ně mimo jiné spadá, že legitimní očekávání, respektive odkaz na obdobnost rozhodování, nelze postavit toliko na jednom rozhodnutí¹⁹², tedy tvrzení o ustálené správní praxi musí být náležitě podloženo.

Zcela na závěr podotkněme, že případná nekonzistentnost v rozhodování může za určitých okolností dosáhnout i „kvality“ nezákonnosti, kdy by potom šlo o důvod nikoli moderovat uloženou sankci, ale k žalobní námitce napadené rozhodnutí zrušit. O jaký případ by se mohlo jednat, naznačil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62, kdy posuzoval sankci uloženou Komisí pro cenné papíry. Uvedl, že je mu „z jeho činnosti známo, že podobných pokut bylo po změně zákona o cenných papírech uloženo velmi mnoho, a to nejvýznamnějším akciovým společnostem. Nelze z ničeho dovodit, že by tu šlo o cílený zásah jen proti žalované [správně zřejmě žalobkyni], přičemž jiní delikventi by za stejné jednání byli pardonováni; takový zásah by bylo možno označit za zneužití volného správního uvážení a představoval by dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.“¹⁹³ Šlo by tedy o nezákonnost rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.

4.8 Retroaktivita *in mitius*

Retroaktivita *in mitius*, tj. uplatnění pozdější právní úpravy za předpokladu, že je pro pachatele příznivější, je v oblasti *restričního práva* nejen retroaktivitou dovolenou, ale jak podotýká Zdeněk Koudelka, přímo ústavně příkázanou (viz čl. 40 odst. 6 Listiny)¹⁹⁴. Skutečnost, že zmíněný druh retroaktivity má svou relevanci i v oblasti správního trestání, respektive při moderaci, potom naznačila již podkapitola „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“ v souvislosti s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 7/2008 – 55¹⁹⁵. Pojďme se proto na okolnosti citovaného případu podívat ještě

¹⁹⁰ KORBEL, František; STAŇKOVÁ, Kateřina; HENGALOVÁ, Michala. Moderační právo správních soudů. Právní rádce. *IHNED.cz* [online]. Economia, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 26. 10. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/cl-65239450-moderacni-pravo-spravni-ch-soudu>.

¹⁹¹ Rozsudek NSS, č. j. 8 As 5/2005 – 53. Dále též cit. č. 177.

¹⁹² Rozsudek NSS, č. j. 7 As 142/2012 – 27.

¹⁹³ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62.

¹⁹⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Právník*. 2010, č. 10, s. 1067-1086. ISSN 0231-6625.

¹⁹⁵ Rozsudek NSS, č. j. 9 As 7/2008 – 55.

jednou blíže, z perspektivy nyní rozebíraného hlediska možné zjevné nepřiměřenosti trestu.

V projednávaném případě byl žalobce (fyzická osoba) shledán vinným, že se svým vozidlem stál na místě označeném dopravní značkou IP 12, kdy navíc vozidlo při parkování neoprávněně označil znakem symbolizujícím přepravu osoby těžce tělesně pohybově postižené. Za uplatnění absorpční zásady byl žalobci uložen trest podle § 22 odst. 7 SPZ v podobě pokuty ve výši 5.000 Kč a zákazu řízení vozidel na dobu 6 měsíců. Odvolací orgán výrok o vině i trestu potvrdil. Žalobce se obrátil ke Krajskému soudu v Brně, který využil moderačního oprávnění a svým rozsudkem ze dne 29. 10. 2007, č. j. 57 Ca 33/2007 – 29, uloženou sankci moderoval, když upustil od zákazu řízení motorových vozidel a ponechal pouze pokutu v původní výši 5.000 Kč.

Krajský soud k uložené sankci poznamenal, že správní orgán nevybočil ze zákonem stanovených hledisek, a nejde proto o nezákonné rozhodnutí. Soud nicméně nepřehlédl, že novelou č. 215/2007 Sb. došlo ke změně § 22 odst. 7 starého přestupkového zákona, kdy nadále bylo za žalobcem spáchaný delikt možné uložit již pouze pokutu v rozmezí 5.000-10.000 Kč, tedy bez zákazu řízení motorových vozidel. S odůvodněním, že současná úprava je pro pachatele příznivější (§ 7 odst. 1 téhož zákona), proto krajský soud přistoupil k moderaci uložené sankce a ponechal v platnosti pouze pokutu.

Žalovaný správní orgán (stěžovatel) proti rozsudku podal kasační stížnost. V ní namítl jednak to, že žalobce uplatnil návrh na moderaci po zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) a krajský soud k němu proto neměl přihlížet. Především však, že *sankce uložená žalobci byla stanovena v nejnižší přípustné variantě podle § 22 odst. 7 starého přestupkového zákona, ve znění účinném do 21. 8. 2007, a nemohla proto být zjevně nepřiměřená*. Soud přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, což krajský soud nerespektoval, když aplikoval právní úpravu, která vstoupila v platnost a účinnost až po skončení správního řízení. Krajský soud podle stěžovatele překročil i podmínku moderovat *v mezích zákonem dovolených*¹⁹⁶. Ustanovení § 7 odst. 1 starého přestupkového zákona („*odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější*“¹⁹⁷) přitom dojde svého uplatnění jen v rámci správního řízení.

Nejvyšší správní soud úvodem svých úvah zrekapituloval legislativní vývoj naznačený shora, aby dospěl k jasnému závěru, že pozdější úprava je pro žalobce příznivější. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01¹⁹⁸, zdůraznil, že uplatnění příznivější úpravy představuje zásadní výjimku z obecného principu zákazu zpětné účinnosti právních norem, jakožto jednoho ze základních prvků právního státu pramenící z požadavku právní jistoty, a to pro oblast

¹⁹⁶ K této podmínce moderace blíže v kapitole „5 V mezích zákonem dovolených“.

¹⁹⁷ Zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje odpovídající úpravu v ustanovení § 2.

¹⁹⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 31. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=39903&pos=1&cnt=1&typ=result>.

trestního práva (srov. čl. 40 odst. 6 Listiny, ale též § 16 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon). Pro řešený případ proto bylo klíčové, zda řízení o přestupku spadá pod oblast trestního práva, či nikoli. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, a ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05¹⁹⁹) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 19. 2. 2004, č. j. 2 As 69/2003 – 50²⁰⁰), kasační soud poznamenal, že v doktríně i praxi převažuje názor o přípustnosti analogie v případech norem správního práva trestního.

Za zásadní shledal Nejvyšší správní soud rovněž judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, obsahující tzv. Engelův test, který je uplatňován pro určení, zda určité obvinění spadá pod pojem trestního obvinění. V podrobnostech tohoto testu odkážme na samotné rozhodnutí ESLP ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnost č. 5100/71²⁰¹, respektive na podkapitulu této práce „5.2 Směr druhý – respektování pravidel pro uložení sankce“. Pro následující řádky je podstatné, že Nejvyšší správní soud ve vztahu k sankci zákazu řízení motorových vozidel dospěl k závěru, že má nejen preventivní povahu, ale též charakter represivní, což „*dostatečně prokazuje trestněprávní povahu žalobcem spáchaného dopravního přestupku*“²⁰². Řízení o přestupku žalobce bylo tedy potřeba považovat za řízení o trestním obvinění, čemuž bylo nutné přizpůsobit rozsah procesní ochrany žalobce garantované normami nejvyšší právní síly (čl. 40 odst. 6 Listiny). Za daného zjištění Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*bylo plně namístě aplikovat princip retroaktivity ve prospěch pachatele, jenž pro trestní oblast platí zásadně vždy a v každém okamžiku, aniž by přitom lišil mezi jednotlivými stupni řízení, resp. mezi řízením soudním a řízením správním*“²⁰³.

Nejvyšší správní soud shledal, že řízení ve věci přestupku žalobce představuje řízení o „*trestním obvinění*“, ergo na něj dopadá princip retroaktivity *in mitius*. O výhodnosti pozdější úpravy v projednávaném řízení nebylo pochyb. Kasační soud musel čelit skutečnosti, že přezkum v rámci správního soudnictví stojí na kasačním principu, který soudu zásadně umožňuje pouze zrušení rozhodnutí a zavázání správního orgánu právním názorem. Dospěl k závěru, že z kasačního principu vybočuje moderační oprávnění²⁰⁴, které v sobě implicitně *obsahuje odpovědnost správního soudu za výši uloženého trestu*. Na tomto podkladě učinil Nejvyšší správní soud, v kontextu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 40 odst. 6 Listiny, klíčový závěr, že „*[z]a této situace si pak lze jen obtížně představit uspokojivou argumentaci, která by na straně jedné v oblasti správního trestání v konkrétních situacích sice připouštěla moderaci, na straně druhé by však odmítala možnost soudu přiblížnout ke změně právní úpravy, která za přestupek spáchaný žalobcem již ukládá pouze pokutu, nikoli současně zákaz*

¹⁹⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 31. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=55544&pos=1&cnt=2&typ=result>.

²⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 2 As 69/2003 – 50. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 31. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0069_2As_0300050A_prevedeno.pdf.

²⁰¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71 a 5354/72 a 5370/72, Engel a ostatní proti Nizozemsku. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 11. 2017].

²⁰² Rozsudek NSS, č. j. 9 As 7/2008 – 55.

²⁰³ Op. cit. 202.

²⁰⁴ Srov. podkapitulu „3.1 Moderace jako průlom kasačního principu“.

činnosti. Zdejší soud má proto za to, že z logického argumentu a *minori ad maius* plyne povinnost soudu přihlídnout při posuzování zákonnosti [pozn. podle závěru NSS zjevně i při posuzování přiměřenosti uložené sankce] napadených správních rozhodnutí nejen k sankční úpravě, která platila v době rozhodování správního orgánu I. stupně, resp. stěžovatele, nýbrž i k úpravě platné a účinné v době rozhodování soudu, je-li to pro pachatele příznivější²⁰⁵.

Ačkoliv se na ně Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku neodvolal, je vhodné poznamenat, že správní soudy se k problematice uplatnění principu retroaktivity ve prospěch pachatele v kontextu *správního trestání* vyjádřily již dříve. Nikoliv však v souvislosti s institutem moderace. V rozsudku ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 – 34, na rozebíraný princip odkázal Městský soud v Praze, když správní orgán nezohlednil změnu právní úpravy, k níž došlo v průběhu správního řízení, přičemž nová úprava postihované jednání žalobkyně již nadále nepovažovala za trestné²⁰⁶. Nezohlednění změny právní úpravy v průběhu správního řízení řešil ve svém rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, i Nejvyšší správní soud, kdy se však v textu jeho odůvodnění, oproti rozsudku městského soudu, výslovně vyjádřil i k řízení soudním. Podotkl, že „[z]miňuje-li se Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o ‚jakémkoli trestním obvinění‘, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním.“²⁰⁷

Vrátíme-li se zpět k případu nyní rozebíranému, hodnotím závěr učiněný kasačním soudem za velmi logický. Vedle jím explicitně uvedených argumentů i proto, že v případě odmítnutí daného přístupu, by došlo ke vzniku zjevného rozporu mezi situací, kdy by správní soud zrušil sankční rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení, tehdy by správní orgán k příznivější úpravě musel přihlídnout bez jakýchkoliv pochyb²⁰⁸, a právě uplatněním moderačního práva, kdy by správní soud k příznivější úpravě přihlídnout nemohl. Takový výklad by protirečl shora citovaným nadzákonným ustanovením, neboť by slovy Nejvyššího správního soudu „*odděloval dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa správních soudů*“²⁰⁹.

Uvedené úvahy Nejvyššího správního soudu jsou pro uplatnění moderačního oprávnění zásadní, což si uvědomoval i sám soud, a formuloval proto právní větu, která

²⁰⁵ Op. cit. 202.

²⁰⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 – 34. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 13. 11. 2017].

²⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 13. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0126_6A_0200027A_prevedeno.pdf. Srov. též první část právní věty č. I k tomuto rozsudku: „Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine [Listiny] a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty“.

²⁰⁸ Srov. v rozsahu působnosti starého přestupkového zákona jeho § 7 odst. 1, aktuálně (obecně) § 2 odst. 5 ZOPŘ, a judikaturu správních soudů citovanou předchozím odstavcem.

²⁰⁹ Op. cit. 202.

vyjadřuje další z důvodů, které mohou odůvodnit, či minimálně přispět k aktivaci moderačního oprávnění: „*Je-li řízení o přestupku, jehož spáchání bylo žalobci kladeno za vinu, považováno za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění, může soud rozhodující ve správním soudnictví při posuzování výše uloženého trestu využít svého moderačního práva a upustit od uloženého trestu za spáchaný přestupek (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), s poukazem na použití pozdějšího znění [starého přestupkového zákona; obecně však lze podle mého názoru říci zákona obsahující aplikované sankční ustanovení], které je pro žalobce příznivější, než znění účinné v době spáchání přestupku (retroaktivita in mitius, čl. 40 odst. 6 Listiny).*“²¹⁰

Na závěr podkapitoly učiníme drobnou odbočku od jejího ústředního tématu a vraťme se ke shora zmíněné první kasační námitce stěžovatele (žalovaného), že žalobce uplatnil návrh na moderaci po zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). V reakci na ni Nejvyšší správní soud fakticky zopakoval svůj závěr z rozsudku ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82²¹¹, jakkoliv na něj explicitně neodkázal. Kasační námitku shledal nedůvodnou s tím, že návrh na moderaci může být uplatněn i po uplynutí lhůty k podání žaloby, vychází-li z žalobního bodu vzneseného v této lhůtě²¹². Jelikož žalobce již v žalobě dovozoval nepřiměřenost sankce ze změny právní úpravy, která byla v době jejího podání schválena Parlamentem ČR, avšak dosud nenabyla účinnosti, dospěl kasační soud k závěru, že následné podání, kde žalobce informoval soud o vstupu novely v účinnost, na což navázal uplatnění alternativního petitu na moderaci pokuty, za „*poubé*“ upřesnění či spíše aktualizaci původního žalobního bodu.

4.9 Délka řízení jako důvod moderace

S otázkou, zda i délka řízení může mít vliv pro moderaci, si pohrával mj. Lukáš Potěšil ve svém článku „*Judikatura a správní trestání*“²¹³. Jak přitom podotkl, právní úprava danou možnost explicitně nepodchycuje. Judikatura správních soudů se však již touto „*výzvou*“ alespoň v dílčí míře zaobírala.

Stalo se tak mimo jiné v řízení vedeném před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 9 A 281/2011²¹⁴, v němž soud přezkoumával rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, kterým uložila pokutu ve výši 200.000 Kč pro porušení § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Žalobce vedle žalobních námitek směřujících do zákonnosti sankčního rozhodnutí navrhl též upuštění či snížení trestu s odůvodněním, že *od uložení sankce uplynulo 5 let*.

Městský soud ve svých úvahách podrobně přezkoumal závěry žalované, které ji vedly k uložení sankce v příslušné výši, kdy přihlédla k zásadnímu významu objektu správního deliktu (ochrana zdraví a života), zohlednila polehčující okolnosti (první

²¹⁰ Op. át. 202.

²¹¹ Vtělený do právní věty k tomuto rozhodnutí.

²¹² Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82. Obdobně srovnaj rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005 – 59, a ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20.

²¹³ POTĚŠIL, Lukáš. Judikatura a správní trestání. In *Dny práva – 2012 – Days of Law*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 1-11, 11 s. ISBN 978-80-210-6319-8.

²¹⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 281/2011 – 35. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/anon_9_A_281_2011_20150224111931_prevedeno.pdf.

porušení zákona žalobcem) a vysvětlila proč naopak nereflektovala nižší sledovanost reklamy a počtu jejích repríz. V rámci odůvodnění nenaplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti využil městský soud i „populárního argumentu“²¹⁵, že pokuta dosahuje pouze 10 % maximální zákonné sazby, a nelze ji proto shledat nepřiměřenou, tím méně zjevně nepřiměřenou. K námitce doby, která uběhla od uložení sankce, se městský soud explicitně nevyjádřil.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost. Ve vztahu k posouzení možnosti moderace namítl, že městský soud nezohlednil, že mezi vytykaným jednáním (duben 2010) a zahájením řízení o žalobě (dne 7. 9. 2011) uplynula „značná doba“ a uloženou pokutu proto nelze považovat za přiměřenou. Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl rozsudkem ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 38/2015 – 44, přičemž nedal stěžovateli v daném bodě zapravdu. Odkázal nejprve na svůj rozsudek ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20, v souvislosti s nímž zdůraznil, že „v rámci řízení o kasační stížnosti, nemá obdobné oprávnění jako krajský (městský) soud a sám již jeho úvahu o výši pokuty nabradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského (městského) soudu může tedy hodnotit opět jen to, zda prvoinstanční soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.“^{216,217} Následně dodal, že citovaný závěr lze obdobně aplikovat i na situace, kdy soud v rámci své diskrece k moderaci nepřistoupí. Na tomto základě zhodnotil úvahy městského soudu.

Nejvyšší správní soud přitom odcitoval odůvodnění městského soudu, jímž opodstatnil neuplatnění moderace, přičemž pro účely následného hodnocení považují za potřebné zmíněnou citaci převzít. Odůvodnění znělo následovně: „[p]odle stanoviska soudu se žalovaná v napadeném rozhodnutí náležitě vypořádala s jednotlivými hledisky, která jsou podle zákona významná pro rozhodování o výši pokuty (§ 8c odst. 1 a 2 zákona o regulaci reklamy). Úvahy, které žalovanou vedly k uložení pokuty [stěžovateli] v dané výši, jsou v napadeném rozhodnutí popsány dostatečně srozumitelným a určitým způsobem a soud se s nimi ztotožňuje. Žalovaná nepochybně, když přiblížila k zásadnímu významu objektu daného správního deliktu, jímž je zájem na ochraně lidské ho zdraví a vysvětlila, proč nepřiblížila k nižší sledovanosti spotu vysílaného na programu Televize Barrandov a ani k počtu jeho repríz. Akcentovala, že smyslem citovaného zákona je ochránit spotřebitele před riziky spojenými s užíváním doplňků stravy, v rámci ochrany lidského zdraví je nutné předejít rizikům. Na druhé straně žalovaná vzala v úvahu polehčující

²¹⁵ Srov. podkapitolu „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“ a její oddíl.

²¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 38/2015 – 44. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/003810As_1500044_20150812121331_prevedeno.pdf.

²¹⁷ Jako na pomyslnou „raritu“ lze však odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 10/2000 – 62, kde sám provedl moderační pokuty z částky 100.000 Kč na 30.000 Kč. Konflikt mezi tímto rozsudkem a nyní rozebíraným však dán není. Nejvyšší správní soud totiž v citované věci rozhodoval v návaznosti na § 132 s. ř. s., podle něhož při rozhodování věci spadající do správního soudnictví, v níž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti soudního řádu správního a v níž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům nebo Nejvyššímu soudu, tuto převzme a dokoná řízení o ní Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud tedy ve věci rozhodoval jako soud I. stupně. Zdroj: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 10/2000 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2000/0010_6A_0000062A_prevedeno.pdf.

*okolnosti, a to, že se ze strany [stěžovatele] jednalo o první porušení zákona o regulaci reklamy. V návaznosti na výše uvedené nelze pokutu, kterou žalovaná ve výsledku [stěžovateli] uložila a jejíž výše odpovídá toliko deseti procentům maximální zákonné sazby, považovat za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou.*²¹⁸

Citované hodnocení posoudil Nejvyšší správní soud jako přehledné a srozumitelné z hlediska představení úvah, kterými byl městský soud veden. Kasační soud tedy neshledal, že by úvahy jakkoli překračovaly zákonnou mez, že by byly nepřezkoumatelné či snad logicky rozporné. K námitce doby, která uplynula od spáchání deliktního jednání, podotkl, že „[n]ení ani pravdou, že by městský soud zcela pomínil skutečnost, že mezi vytýkaným jednáním a zahájením řízení o žalobě uplynula značná doba [pozn. NSS nepřehlédl, že ve skutečnosti nešlo o dobu 5let jak tvrdil stěžovatel, ale řešená reklama byl vysílána v době od 3. 4. do 30. 4. 2010; žalovaná ve věci rozhodla 17. 5. 2011 a žaloba byla podána dne 7. 9. 2011]. Naopak z uvedené citace odůvodnění rozsudku krajského soudu je zjevné, že tuto skutečnost krajský soud [správně městský] ve svých úvahách zohlednil, avšak nedospěl k závěru, že by zjevnou nepřiměřenost uložené sankce zakládala.“²¹⁹

Osobně bych byl oproti Nejvyššímu správnímu soudu s použitím formulace „zjevného zohlednění“ kritéria uplynulší doby zdrženlivější. Minimálně je třeba poznamenat, že městský soud zmíněné hledisko nevypořádal explicitně. Na základě čeho tedy kasační soud dospěl k přesvědčení, že námitka byla vypořádána „zjevně“ alespoň v implicitní formě? Podle mého názoru jsou možné dva výklady, které se do jisté míry překrývají, respektive doplňují. Prvním z nich je, že Nejvyšší správní soud shledal hodnocení městského soudu, ve spojení s předestřeným obsahem napadeného sankčního rozhodnutí, za natolik komplexně odůvodněné, že v jeho kontextu nebyla namítaná doba způsobila zpochybnit přiměřenost uložené pokuty, natož založit její zjevnou nepřiměřenost. To platí tím spíše s přihlédnutím ke skutečnosti, že šlo o dobu podstatně kratší, než stěžovatelem tvrzených 5 let. Za druhý (subsidiární) důvod lze podle mého mínění nahlížet tvrzení, že byla vypořádána „jednotlivá hlediska významná pro rozhodování o výši pokuty“ stanovená zákonem o regulaci reklamy, mezi kterými časové hledisko namítané stěžovatelem nefiguruje.

Z pohledu citovaného rozsudku kasačního soudu by tedy bylo možné uzavřít, že doba, která uběhne od okamžiku spáchání vytýkaného jednání do doby podání žaloby, není způsobila zapříčinit zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty (trestu). Minimálně potud, pokud je jinak její výše přesvědčivě a komplexně zdůvodněna ve smyslu zákonem stanovených kritérií. Domnívám se, že právě takto je třeba interpretovat tvrzenou „zjevnost“ vypořádání žalobní námitky stěžovatele, o níž hovoří Nejvyšší správní soud.

Rovněž druhý z rozsudků rozebíraných nynější podkapitolou pochází z pera Městského soudu. Konkrétně se jedná o rozsudek č. j. 8 A 60/2012 – 46, o němž jsme se již v práci zmínili. Žalobkyni zde byla rozhodnutím uložena pokuta ve výši

²¹⁸ Op. át. 216.

²¹⁹ Op. át. 216.

400.000 Kč za ohrožení a poškození životního prostředí v lesích, kterého se dopustila tím, že v letech 2007-2009 neoprávněně používala lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů. Vedle zrušení napadeného rozhodnutí navrhla žalobkyně alternativně snížení sankce na 25.000 Kč, kdy jako jediný důvod uvedla, že žalovaná běžně ukládá pokuty mnohem nižší. Při ústním jednání žalobkyně nad uvedené poukázala *na časový odstup rozhodování soudu od doby spáchání deliktu*. Městský soud k tomu poznamenal, že podle jeho mínění nelze namítanou dobu měřit mezi okamžikem, kdy k deliktu došlo a okamžikem rozhodování o žalobě. Konkrétně vyslovil, že „*by bylo možno samozřejmě vzít v úvahu časový odstup mezi tím, kdy došlo k deliktu a kdy o něm správní orgán rozhodl, vzhledem k tomu, že pokuta má mít i určitou výchovnou, resp. preventivní funkci, tak tam by ten časový odstup mohl brát jistou roli, nicméně ve věci je zřejmé, že správní orgán I. stupně rozhodl do jednoho roku od zahájení řízení a odvolací správní orgán pak přibližně do půl roku od rozhodnutí prvostupňového, takže tam žádný časový odstup, který by odůvodňoval moderaci, soud neshledal.*“²²⁰

Žalobkyně (stěžovatelka) proti rozsudku městského soudu uplatnila kasační stížnost, o níž NSS rozhodoval pod sp. zn. 3 As 258/2016. Městskému soudu vytkla, že nepřihlédl k okolnosti, že ve věci pokuty rozhodoval až po sedmi letech od spáchání správního deliktu. Závěr, že lze přihlížet pouze k prodlevě správních orgánů stěžovatelka shledala za rozporný s ustanovením § 154 odst. 1 o. s. ř., podle něhož je pro rozsudek rozhodný stav v okamžiku jeho vyhlášení.

Nejvyšší správní soud hned úvodem svých úvah vztahujících se k moderaci poukázal na nutnost vycházet prvotně ze soudního řádu správního, s přihlédnutím k § 64 s. ř. s., podle něhož se občanský soudní řád uplatní jen přiměřeně v části první a třetí, a to jen subsidiárně. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. potom výslovně stanoví, že při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, což vylučuje aplikaci stěžovatelkou dovolávaného § 154 o. s. ř. Následně kasační soud aproboval názor městského soudu o možném zohlednění doby, který oběhla od okamžiku spáchání deliktu, když vyslovil, že „*[m]ěstský soud zcela správně hodnotil časový odstup mezi dnem vydání napadeného rozhodnutí a sankcionovaným jednáním (opomenutím) v letech 2007 - 2009, který nebyl významný, a neměl žádný důvod přihlížet k délce navazujícího soudního řízení vyvolaného stěžovatelkou, nota bene když nemělo ani žádný vliv na povinnost stěžovatelky uplatnit uloženou sankci, neboť podání správní žaloby nemá odkladný účinek a takový účinek nebyl ani k návrhu stěžovatelky příznán.*“²²¹

Konečně i v případě posledního rozboru zůstaneme při rozhodovací činnosti Městského soudu v Praze, jmenovitě u rozsudku ze dne 8. 1. 2009, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37. Žalobce byl správním orgánem (RRTV) v daném případě potrestán pokutou ve výši 200.000 Kč, neboť nezajistil, aby ve zpravodajských pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti ve smyslu § 60 odst. 1 písm. b), ve spojení s § 31 odst. 2 a 3 zákona o PRTV, ve znění pozdějších předpisů. V rámci návrhu na moderaci pokuty

²²⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 60/2012 – 46.

²²¹ Rozsudek NSS, č. j. 3 As 258/2016 – 53.

žalobce zdůraznil odvysílání opravné reportáže²²² a dále časový odstup od odvysílané (závadné, tj. sankcionované) reportáže, „*neboť tak absentuje u uložení pokuty její preventivní funkce*“²²³.

Městský soud v návaznosti na argumentaci žalobce připomněl, že sankce za protiprávní jednání musí mít preventivní charakter, primárně vůči pachateli deliktu, a musí proto s sebou nést přiměřeně citelný zásah do jeho majetkové sféry, aby vedla k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem, zájmena zákona o PRTV. Preventivní úlohu však musí mít i k ostatním subjektům pohybujícím se na daném trhu. Následně poznamenal, že preventivní úloha sankce se nevytrácí ani při delším časovém odstupu od spáchání deliktu, „*byť lze obecně soublasit s žalobcem, že výrazný časový odstup mezi spácháním deliktu a vyvozením sankce je nežádoucí a že bezprostřední trest nese výrazně vyšší záruku, že nedojde k opakování deliktu*“²²⁴.

Pouze na základě citace samé bych si nedovolil učinit závěr, zda vlastně městský soud shledává dobu, která uplynula od deliktního jednání do uložení sankce, za zohlednitelnou skutečnost při úvaze nad moderací, respektive přiměřeností trestu. Z dovětku, že „*v daném případě má soud zato, že však nedošlo k tak výrazné prodlevě*“²²⁵ se nicméně již domnívám, že lze presumovat, že ano. Pokud by tomu tak nebylo, myslím si, že by městský soud necítil potřebu vyjádřit se ke shora vymezené (ohraničené) lhůtě v kontextu projednávaného případu. Dojdeme pouze, že ona „*prodleva*“, kterou městský soud shledal za nedostatečnou pro účely možné moderace, činila necelých 5 měsíců. Hodnocení doby tedy konvenuje závěru z rozsudku č. j. 8 A 60/2012 – 46, v němž městský soud neshledal za dostačující ani dobu 2 let a 2 měsíců.

4.9.1 Zhodnocení závěrů citované judikatury

Z pohledu analyzované judikatury lze vyvodit dvě možné lhůty, ke kterým by potenciálně mohly správní soudy při moderaci přihlížet. Ve všech třech případech byl počátečním bodem okamžik spáchání deliktního jednání. Drobná odlišnost je nicméně v bodě koncovém. V prvním případě žalobce hovořil o okamžiku zahájení řízení o žalobě. V druhém z analyzovaných případů je zmíněn bod vydání napadeného rozhodnutí, tj. rozhodnutí II. stupně, stejně jako ve třetím, kde městský soud hovoří o „*vyvození sankce*“²²⁶. Nelze přitom přehlédnout, že obě naznačené lhůty se v zásadě neliší, jakkoliv samozřejmě nejsou zcela totožné (pravomocné uložení sankce oproti zahájení řízení o správní žalobě). Rozdílem je případná lhůta pro podání žaloby, jejíž délka je ovlivněná tím, v jakém okamžiku jejího běhu se rozhodne žalobce žalobu uplatnit. Současně je vedle minimálnosti případného rozdílu vhodné akcentovat, že v prvním případě lhůtu, k níž měl městský soud při moderaci přihlídnout, *de facto* vymezil svým návrhem žalobce. Městský soud se k tomuto kritériu *explicitně nevyslovil*, avšak NSS konstatoval, že jej (tedy patrně implicitně) vypořádal. Sám kasační soud se však k žalobcem provedenému vymezení lhůty rovněž nijak nevyjádřil. Naopak

²²² K tomuto tématu blíže viz oddíl „4.10.2 Náprava vzniklého stavu“.

²²³ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37.

²²⁴ Op. át. 223.

²²⁵ Op. át. 223.

²²⁶ Lze se důvodně domnívat, že tím měl soud na mysli právě její pravomocné uložení.

v druhém z případů se jak městský soud, tak Nejvyšší správní soud, vyslovily nejen k podobě lhůty (doba od spáchání deliktu do pravomocného rozhodnutí o něm), ale zdůvodnily i to, proč lhůtu vymezily právě takto.

Nejvyšší správní soud konkrétně konstatoval, že důvodem je výchovná, respektive preventivní funkce pokuty (obecně trestu), kdy je zřejmé, že s přibývajícím časem, který uplyne od okamžiku spáchání deliktu, se především výchovná funkce sankce snižuje, z čehož ve své argumentaci vycházel i městský soud ve třetím rozebíraném rozsudku (č. j. 10 Ca 224/2008 – 37). V druhém z případů (rozsudek č. j. 3 As 258/2016–53) navíc NSS k uvedenému závěru přiléhavě dodává, že vzhledem ke skutečnosti, že podání žaloby nemá odkladný účinek vůči napadenému rozhodnutí, respektive který nebyl k návrhu stěžovatelky přiznán, není racionální přihlížet k navazujícímu soudnímu řízení.

Otázkou, kterou Nejvyšší správní soud posledně citovaným „*dodatkem*“ naznačil, avšak současně ji výslovně nezodpověděl, je to, zda v případě přiznání odkladného účinku žalobě by bylo na místě přihlídnout i k době soudního řízení. Při jeho nepřiznání je situace zřejmá. Sankční rozhodnutí se stává vykonatelným a zasahuje do právní sféry jednotlivce. Jinými slovy se dá říci, že sankce v takovém případě již začala naplňovat (naplnila) svou výchovnou funkci, kdy právě oddalování jejího naplnění shledal městský soud za důvod, proč by bylo možné přihlídnout k době, která uběhla od okamžiku spáchání deliktu do jeho pravomocného posouzení. Z této perspektivy by tedy zohlednění soudního řízení poté, co již sankce zasáhla do právní sféry jednotlivce, postrádalo své *ratio*.

Na straně druhé přijetí závěru, že při přiznání odkladného účinku, *tj. odložení právních následků sankčního rozhodnutí*, má správní soud přičíst k době uběhnuvší od okamžiku spáchání deliktu do právní moci sankčního rozhodnutí ještě i dobu trvání soudního řízení, a teprve z perspektivy takto získané (celkové) doby hodnotil, zda může založit důvod pro moderaci, by znamenalo, že rozhodnutím o odkladném účinku by správní soud mohl relativně významně ovlivnit i důvodnost návrhu na moderaci, jakkoliv by to nebylo jeho úmyslem. To platí tím spíše, že soudní řízení nemusí končit (prvním) rozhodnutím správního soudu I. stupně, ale může se vlivem (opakovaného) uplatnění kasační stížnosti významně prodloužit. Takto stanovenou dobu, jako kritérium pro hodnocení přiměřenosti trestu, ve smyslu důvodu pro moderaci, považuji za potencionálně diskriminační. Domnívám se proto, že by naznačený přístup správní soudy nezvolily. Současně jsem nucen připustit, že formulace zvolená Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 3 As 258/2016 – 53, danou variantu zcela jednoznačně nevylučuje, jakkoliv užitý obrat „*nota bene*“ spíše napovídá, že zmínku o nepřiznání odkladného účinku v jím projednávaném případě učinil spíše již jen jako *doplňující* poznámku bez zásadnější relevance.

Na tomto místě je vhodné vzpomenout jak závěry učiněné touto prací v předchozích částech, tak témata, jimiž se budeme teprve zabírat. Z nich vyplývá, že doba soudního řízení není ani tak ve vztahu k moderačnímu návrhu bez významu.

Pokud totiž během ní dojde k relevantní změně okolností, typicky k významnému zhoršení majetkových poměrů žalobce, ale i změně právní úpravy ve prospěch pachatele, musí k této skutečnosti správní soud přihlídnout²²⁷. Zcela obecně lze říci, že doba, po kterou probíhá soudní řízení, může sehrát svou roli nikoli z hlediska, že by umenšovala výchovnou a preventivní funkci trestu a zakládala proto sama o sobě důvod k jeho moderaci, ale v tom smyslu, že *soud hodnotí přiměřenost pokuty ke okamžiku svého rozhodování*. Tedy skutečnosti, které nastanou v průběhu soudního řízení jsou pro úvahu o realizaci moderace relevantní. K tomu však blíže v podkapitole „4.12 Okamžik zjevné nepřiměřenosti“.

4.10 Další (specifické) důvody moderace, vyplývající z judikatury správních soudů

Dosavadní podkapitoly byly věnovány „běžnějším“ okolnostem případu, k nimž správní soudy přihlížejí jako ke skutečnostem, které mohou založit, respektive spíše přispět k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu. V rámci prováděné rešerše správní judikatury jsem však narazil i na důvody méně typické, ergo i méně frekventované. Bylo by však jistě škoda je pouze z tohoto důvodu nezminít, neboť ojedinělost (až jedinečnost) výskytu jistě neumenšuje jejich zajímavost, stejně jako možnost jejich reálného uplatnění dalšími žalobci v budoucnu. Představme si i tyto důvody tradičně na pozadí případů, v nichž byly uplatněny.

4.10.1 Jasnost a zřetelnost právních norem

V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 – 80, přezkoumával Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2007, č. j. 10 Ca 227/2007 – 41. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v daném případě uložila žalobci pokutu 100.000 Kč podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy, ve znění účinném do 25. 1. 2006. Důvodem bylo porušení ustanovení § 5d písm. d) citovaného zákona, které stanoví, že reklama na potraviny nesmí uvádět v omyl zejména tím, že přisuzuje potravině schopnost předcházet, ošetřovat nebo léčit lidské choroby nebo na takové schopnosti odkazovat. Městský soud při svém rozhodování dospěl k závěru o nutnosti upustit od uložené pokuty s ohledem na principy předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry a legitimního očekávání. Konkrétně shledal, že ustanovení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy umožňuje různý výklad pojmu „*uvádět v omyl*“. Připustil proto, že citované ustanovení může vyvolávat odlišný výklad, jak namítá žalobce, přičemž předmětná otázka nebyla dosud judikována. Jakkoliv současně dospěl k závěru, že výklad realizovaný žalovanou byl správný, využil moderačního oprávnění a od uloženého trestu upustil.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítla především, že rozporované ustanovení je zcela konkrétní a jednoznačné, neboť přímo uvádí, čím nesmí reklama uvádět spotřebitele v omyl. Pokud přitom městský soud shledal v ostatních bodech žalobu nedůvodnou a zamítl ji,

²²⁷ Srov. podkapitoly „4.8 Retroaktivita in mitius“ a „4.12 Okamžik zjevné nepřiměřenosti“.

mohlo být upuštěno od uložení pokuty pouze v případě, že by pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

Nejvyšší správní soud dal stěžovateli za pravdu, když uvedl, že gramatický, stejně jako i logický výklad slovního spojení „*nesmí uvádět v omyl*“, konkretizovaný demonstrativním výčtem skutkových podstat, které zákonodárce k ochraně spotřebitele zakázal, nedává prostor pro alternativní výklad ve smyslu posuzování pravdivosti informací uvedených v reklamě. Z hlediska srozumitelnosti normy shledal nepřiléhavým odkaz městského soudu na nález Ústavního soudu 11. 4. 2001, II. ÚS 487/2000²²⁸, v němž byl vysloven závěr, že negativní důsledky právní úpravy (mj. nesrozumitelná formulace) nemohou jít za situace, kdy jsou jednotlivci ze strany státu ukládány povinnosti, k tíži jednotlivce, a nastane-li právní situace, kdy připadá v úvahu více možností, je třeba volbu jednotlivce pro některou z nich respektovat. Zde totiž byla norma podle kasačního soudu „*zřetelná a jasná*“²²⁹.

Po vyjasnění (ne)jednoznačnosti rozhodné normy přistoupil Nejvyšší správní soud k hodnocení moderace realizované městským soudem. Zrekapituloval přitom nejprve obecné závěry a pravidla, která se s tímto institutem pojí – jeho výjimečnost ve správním soudnictví²³⁰, uplatnění pouze v případě zjevné nepřiměřenosti trestu²³¹, nepřipustnost likvidační pokuty²³², nutnost náležitého odůvodnění moderace správním soudem²³³, na které navázal hodnocením stěžejního důvodu provedené moderace, jímž byla tvrzená nesrozumitelnost právní normy, ve spojení s požadavkem předvídatelnosti práva a ochrany legitimního očekávání. Poznamenal, že ačkoliv v daném případě je rozebírané ustanovení jasné a srozumitelné, tedy městský soud při jeho hodnocení pochybil, je třeba zdůraznit, že „[i] *kdyby bylo předmětné ustanovení svým obsahem nejednoznačné, nelze nejasnost právní normy použít jako důvod pro moderaci trestu. Moderací právo je právní prostředek, který soud může na základě zhodnocení konkrétních osobních a majetkových poměrů pachatele použít ke zmírnění či upuštění od uložení sankce z důvodů její nepřiměřenosti. Za rozhodné v tomto smyslu lze považovat jedině a pouze zohlednění kritérií vztahujících se k osobě pachatele.*“²³⁴

Při tomto závěru kasační soud městskému vytkl, že se nezabýval nejen majetkovými poměry, ale ani žádnými dalšími kritérii, která jsou rozhodná pro posouzení přiměřenosti sankce. Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani to, že městský soud tvrzený dvojitý výklad ustanovení ani v odůvodnění svého rozsudku nijak nespécifikoval, nevyargumentoval, přičemž se dopustil i vnitřní rozpornosti svého odůvodnění, když na jedné straně shledal výklad realizovaný stěžovatelkou za správný

²²⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 4. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=36226&pos=1&cnt=1&typ=result>.

²²⁹ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 16/2008 – 80.

²³⁰ Rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

²³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48.

²³² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 38/02. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 4. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=81&pos=1&cnt=1&typ=result>.

²³³ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

²³⁴ Op. cit. 229.

a současně nejednoznačností výkladu odůvodnil provedenou moderaci uložené sankce. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek pro nepřezkoumatelnost. Jakkoliv se přitom domnívám, že tvrzení Nejvyššího správního soudu, že „*rozhodná jsou jedině a pouze kritéria vztahující se ke osobě pachatele*“ nebude platit absolutně, jak dokazuje výše rozebírané téma vlivu retroaktivity *in mitius*, která má základ v objektivní změně právní úpravy ve prospěch pachatele, přičemž je třeba k ní přihlídnout bez ohledu na jeho osobní poměry, netýkají se mé pochybnosti nijak závěru učiněného v nyní rozebíraném případě. Závěru, který Nejvyšší správní soud následně promítl i do právní věty, která přináší další významný poznatek rozebírané kapitoly: „*Případnou nejednoznačností výkladu ustanovení právní normy nelze ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. zohlednit jako rozhodné kritérium pro moderaci správního trestu*“²³⁵.

4.10.2 Náprava vzniklého stavu

Ještě jednou se v souvislosti s tímto oddílem vraťme k případu posuzovanému Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 As 258/2016, v němž byla žalobkyní (stěžovatelce) uložena rozhodnutím České inspekce životního prostředí pokuta 400.000 Kč pro tříleté neoprávněné užívání lesní půdy k jiným účelům, než je plnění funkcí lesů. Konkrétně došlo k zasažení lesních pozemků stavebními pracemi. V rámci podané žaloby stěžovatelka zmínila, že za postavení vytýkaných staveb byla v roce 2006 sankcionována stavebním úřadem. V návaznosti na zahájení souvisejícího řízení měla stěžovatelka okamžitě nechat veškerou stavební činnost ukončit, přičemž podle jejího tvrzení „*ihned poté, co zavadný stav zjistila, přikázala odstranění stavby a pozemek zakázala nadále používat*“²³⁶.

Jak víme z předcházejících podkapitol, městský soud návrhu na moderaci nevyhověl a věc dospěla před Nejvyšší správní soud. V kasační stížnosti stěžovatelka vnesla námitku, že „*od zahájení řízení vedla se [stavebním úřadem] jednání o odstranění staveb na sporných pozemcích a také je na své náklady nechala odstranit. Stěžovatelku tak již postihla mnohem vyšší sankce, a to ve výši nákladů na provedenou stavbu i nákladů spojených s jejím odstraňováním, než je nyní uložená sankce*“²³⁷. Na tomto místě je třeba poznamenat, že z narativní části rozsudků městského soudu a NSS nelze seznat, že by okolnost odstranění staveb z rozebíraných pozemků, respektive náklady s tím spojené, stěžovatelka *výslovně* uplatnila jako důvod pro moderaci jí uložené pokuty. Text samotné žaloby ani kasační stížnosti potom přirozeně není veřejně dostupný. V obou případech lze spíše dojít k závěru, že tak neučinila. Městský soud se totiž v rámci svých moderačních úvah problematikou odstranění staveb nezabýval vůbec. Nejvyšší správní soud se k dané argumentační linii stěžovatelky sice vyjádřil, avšak pouze před závěrem rozsudku, který věnoval námi rozebíranému institutu. Přesto však jsou jeho závěry pro naše účely relevantní.

Nejvyšší správní soud nejprve poznamenal, že náklady na odstranění stavby nebyly žádným způsobem vyvolány rozhodnutím správního orgánu I. stupně,

²³⁵ Op. át. 229.

²³⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 60/2012 – 46.

²³⁷ Rozsudek NSS, č. j. 3 As 258/2016 – 53.

respektive žalovaného, ale vyplývají z realizace „černé stavby“. Prostředky stěžovatelka vynaložila na odstranění nezákonného stavu, který způsobila, a povinnost odstranění stavby jí uložil stavební úřad, nikoliv správní orgány rozhodující v nyní přezkoumávaném řízení. „Výši těchto nákladů na navrácení sporných pozemků do původního stavu tak nelze žádným způsobem promítat do výše uložené sankce, ledaže by se takto vynaložené náklady závažným způsobem projevily v majetkové situaci pachatele, takže by brožilo, že uložená pokuta bude nepřiměřená těmto majetkovým poměrům“²³⁸. Podle Nejvyššího správního soudu bylo tedy nutné oddělit prostředky vynaložené stěžovatelkou na odstranění černých staveb od sankce, která jí byla uložena v souvislosti s lesními pozemky, a která sama o sobě svou výší měla naplňovat funkci preventivní a represivní.

V souvislosti s uvedeným se nicméně nabízí otázka, zda by snad závěr kasačního soudu byl pro stěžovatelku příznivější za situace, kdy by jí realizovaná náprava bezprostředně souvisela s vytýkaným jednáním. Stěžovatelka realizovanou nápravou (odstraňováním staveb) totiž nepochybně hojila primárně, jak zdůraznil i NSS, provedení stavby bez stavebního povolení, jakkoliv se nepovolená stavba současně týkala i lesních pozemků. Odpověď na nadnesenou otázku naznačuje rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 224/2008 – 37, o němž byla řeč v podkapitole „4.9 Délka řízení jako důvod moderace“.

Žalobce byl v citovaném případě sankcionován pro nezajištění dodržování zásad objektivit a vyváženosti ve zpravodajských pořadech, když odvysílal reportáž porušující § 31 odst. 2 a 3 zákona o PRTV. Svůj návrh na moderaci podpořil mj. *argumentem o odvysílání opravné reportáže*. Městský soud se jím zabýval ve dvojí souvislosti. Jednak k námitce nesrozumitelnosti odůvodnění výše uložené pokuty, jednak v souvislosti s návrhem na moderaci. V prvním případě odmítl možnost zohlednění opravné reportáže jako polehčující okolnosti, jak navrhoval žalobce, a to z důvodu, že její odvysílání bylo zákonnou povinností žalobce (srov. § 36 a násl. zákona o PRTV). V případě, kdy by nebyla dobrovolně splněna, vystavoval by se žalobce „eventuelnímu uložení takové povinnosti soudem (§ 39 zákona)“²³⁹.

Na citované závěry poté navázal městský soud i při posuzování návrhu na moderaci. Podotkl nejprve, že pokud zákon vymezuje hlediska pro určení výměry sankce, je jimi vázán i soud při úvaze o snížení trestu²⁴⁰. Následně dodal, že „[i] při aplikaci obecné zásady, že při ukládání trestu je nutno přiblížit ke postoji provinilce ke deliktu a ke jeho snaze o nápravu věci, je takovýto postoj možno zohlednit podle soudu tehdy, pakliže vyšel z iniciativy provinilce samého, nikoli byl-li jeho impulsem oprávněný požadavek dotčené osoby, jehož nesplnění je vynutitelné“²⁴¹. Svůj názor přitom městský soud transformoval i do právní věty: „Kroky delikventa učiněné s cílem napravit stav vzniklý jeho jednáním (zde odvysílání opravné

²³⁸ Op. át. 237.

²³⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37.

²⁴⁰ Srov. podkapitolu „4.2 Kritéria hodnocení zjevné nepřiměřenosti“ a s tím související znění § 39 písm. c) ZOPŘ: „Jako ke polehčující okolnosti se přiblížne zejména ke tomu, že pachatel napomáhal ke odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nabradil způsobenou škodu“.

²⁴¹ Op. át. 239.

*reportáže) lze při moderaci sankce zohlednit pouze tehdy, pokud impulzem pro takový postup delikventa nebyl oprávněný požadavek dotčené osoby, jehož splnění bylo vynutitelné*²⁴².

Co lze ze závěrů městského soudu vyvozovat? Podle mého názoru primárně to, že kroky delikventa směřující k nápravě jím způsobného závadného stavu lze obecně při návrhu na moderaci zohledňovat, avšak pouze za předpokladu, že bezprostředně souvisejí s jednáním, které je sankcionováno. Jde o závěr, který konvenuje skutečnosti, že zákon o odpovědnosti za přestupky v ustanovení § 39 pod písmenem c) upravuje odstranění škodlivého následku (nahrazení způsobené škody) jako polehčující okolnost, a jde tedy ve spojení s § 37 písm. c) ZOPŘ o zákonné kritérium pro určení výměry správního trestu. Nápravné kroky (typicky vynaložené náklady) realizované v rámci jiného řízení mohou mít vliv pouze prostřednictvím kritéria osobních a majetkových poměrů pachatele, v nichž by se projevíly v takové míře, aby se zmíněné kritérium stalo dostatečně relevantním pro přispění k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu v projednávaném případě.

Sekundárně z rozebíraného rozsudku vyplývá, že *conditio sine qua non* pro zohlednění nápravných kroků představuje skutečnost, že jejich provádění není faktickým plněním zákonného požadavku, jehož nedodržení je vynutitelné. Opět jde o podmínku odpovídající pojetí nápravy stavu ve smyslu polehčující okolnosti podle § 39 písm. c) ZOPŘ, směřující na skutečnost, že „pachatel *dobrovolně učinil vše pro to, aby následek byl co nejmenší, nebo dobrovolně nahradil škodu, která přestupkem byla způsobena*“²⁴³. Nezbytnost atributu dobrovolnosti je podle mého názoru možné dovozovat i z důvodu, že vypovídá o určitém uvědomění pachatele o spáchaném protiprávním jednání a jeho vlastní snaze učinit vše pro nápravu, z čehož vyplývá, že ukládaná (přezkoumávaná) sankce nemusí pro účely dosažení své preventivní a výchovné funkce zasahovat do sféry pachatele tak intenzivně, jako v situaci, kde dotyčný nápravné kroky dobrovolně nerealizuje. Při stejné výši by totiž v případě „samovolně“ započaté nápravy („výchově“) delikventa mohla působit zjevně nepřiměřeně.

Uvedené závěry nám umožňují poměrně přesvědčivě zodpovědět otázku, k níž jsme se dostali v souvislosti s rozsudkem NSS č. j. 3 As 258/2016 – 53, totiž zda by v něm rozebírané náklady stěžovatelky na odstranění „černé stavby“ bylo možné zohlednit při moderaci, pokud by se bezprostředně dotýkaly sankcionovaného jednání. Domnívám se, že nikoli, neboť odstranění nepovolené stavby je ve spojení s rozhodnutím stavebního úřadu zákonnou povinností ve smyslu § 129 a násl. stavebního zákona²⁴⁴, což takto vzniklé náklady diskvalifikuje z možnosti jejich zohlednění při hodnocení přiměřenosti uloženého trestu. Samozřejmě s výjimkou jejich vlivu prostřednictvím osobních a majetkových poměrů pachatele.

²⁴² Op. át. 239.

²⁴³ KUČEROVÁ, Helena; HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 860 s. ISBN 978-80-7502-211-0. s. 224.

²⁴⁴ Srov. v této souvislosti § 131 odst. 1 stavebního zákona „[n]áklady na odstranění stavby nese ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno“.

4.10.3 Dysfunkce veřejné správy

Specifické okolnosti případu řešeného Krajským soudem v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (sp. zn. 52 A 39/2013), daly vzniknout dalšímu méně frekventovanému důvodu, který může přispět k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu. V daném případě byla žalobci uložena pokuta 50.000 Kč za provádění rekonstrukce kulturní památky zapsané v ústředním seznamu kulturních památek ČR bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností ve smyslu § 14 odst. 1 památkového zákona. Jako jednu ze žalobních námitek žalobce uvedl, že jim opravovaná nemovitost není uvedena v seznamu nemovitých kulturních památek. Rovněž z katastru nemovitostí mělo vyplývat, že objekt není památkově chráněn a konečně rekonstrukce objektu byla řádně ohlášena příslušnému stavebnímu úřadu, který při povolování rekonstrukce dospěl k závěru, že stavební úprava nepodléhá režimu kulturní památky.

Krajský soud při rozhodování nejprve vypořádal klíčový žalobní bod, zda je předmětná nemovitost skutečně kulturní památkou. Dospěl k závěru, že jí nepochybně je a na žalobce tudíž dopadaly povinnosti uložené památkovým zákonem. Neboť přitom spáchaný delikt vycházel z objektivní odpovědnosti pachatele, nemohly ani specifické okolnosti případu vést k jeho vyvinění. Na straně druhé však krajský soud shledal za vhodné jejich zohlednění při přezkumu přiměřenosti pokuty.

Ve smyslu specifických okolností případu, na které krajský soud odkazoval, bylo dle jeho názoru třeba uvážit, zda žalobce při vynaložení obvyklé péče, kterou po něm jako po vlastníkovu bylo lze vyžadovat *na straně jedné*, a při uznání principu důvěry v zápisy ve veřejně přístupných seznamech vedených orgány státní správy (se zdůrazněním, že zde šlo o webovou aplikaci veřejné správy) a postup veřejné správy v souladu se zákonem (viz stavební úřad výše) *na straně druhé*, mohl mít a měl mít objektivní znalosti o tom, že předmětná nemovitost je kulturní památkou. Shledal přitom, že žalobce byl významně ovlivněn zmíněným postupem stavebního úřadu, nemožností standardně dohledat zápis nemovitosti ve webové aplikaci seznamu nemovitých kulturních památek a konečně i absencí zápisu o památkové ochraně v katastru nemovitostí. Krajský soud nicméně nepřehlédl ani to, že žalobce v minulosti již o závazné stanovisko u orgánu ochrany kulturních památek žádal.

Při posouzení všech proměnných uzavřel, že „[z]a souběhu těchto okolností majících svůj původ převážně ve výkonu (dysfunkci) veřejné správy, dospěl krajský soud k závěru, že byt' žalobce objektivně naplnil znaky správního deliktu, tedy nese za něj objektivní odpovědnost, vytvářelo by ponechání uložené sankce ve výši, jak ji zvolil žalovaný, (byt' ji řádně odůvodnil z hlediska zákonných aspektů) třetí plochu s obecným vnímáním spravedlnosti a ve svém důsledku by přineslo negativní dopad na vnímání veřejné správy jako celku, když krajský soud vyzdvihuje, že přijetím zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu se veřejná správa České republiky výslovně přiblížila ke konceptu dobré správy jako služby veřejnosti“²⁴⁵. S ohledem na primární cíl moderace,

²⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 20. 1. 2014, č. j. 52 A 39/2013 – 47. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z:

tj. vyloučení uložení pokuty, která by „zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“²⁴⁶ proto krajský soud přistoupil k moderaci pokuty z původní částky 50.000 Kč na 20.000 Kč.

Uvedený souběh specifických okolností, který vedl krajský soud ke snížení pokuty, bude podle mého přesvědčení představovat spíše výjimečnou situaci, neboť patně příliš často nebude docházet ke kumulaci více „selhání“ veřejné správy v jednom případě. Při reálném nazírání jejího fungování je však současně třeba připustit, že k jednotlivým dysfunkcím nezbytně dochází a citovaný případ tedy dokládá, že dosáhne-li jejich „součet“ jisté „kvality“ je způsobilý ovlivnit případné hodnocení správního soudu ohledně přiměřenosti uloženého trestu. Samotné odůvodnění uplatněné krajským soudem, tedy odkaz za koncept dobré správy, mj. v souvislosti s přijetím (nového) správního řádu, potom považuji za přesvědčivé a příléhavé, neboť podle mého mínění odpovídá smyslu dané koncepce. Odkázat je možné na slova Tomáše Langáška, který z hlediska uchopení koncepce dobré správy citovaným předpisem zdůrazňuje, že její lze „považovat za výrazné posílení konceptu dobré správy v právním řádu České republiky, a to včetně jeho podmnožiny týkající se vertikálních vztahů mezi vykonavateli veřejné správy a jejími adresáty. [přičemž „varuje“ před jeho formálním pojetím:] Opuštění konceptu principů dobré správy ve prospěch vše zahrnujícího principu legality, byť logicky odůvodnitelné, by zastřelo základní výdobytek moderního demokratického právního státu, jímž je posun od jeho formálního pojetí, kladoucího důraz na formální zachování zákonnosti, k pojetí materiálního, beroucímu v úvahu hodnotící hlediska spravedlnosti.“²⁴⁷ Rozebíraný rozsudek krajského soudu je tedy podle mého názoru možné interpretovat tak, že soud využil materiálního obsahu koncepce dobré správy jako spravedlnostního korektivu pro hodnocení přiměřenosti trestu, který byl žalobci uložen za výrazného přispění dysfunkce veřejné správy.

4.10.4 Upuštění od původně vytýkaného jednání a sankce v maximální míře jako katalyzátor zjevné nepřiměřenosti

Tímto oddílem se dostáváme k poslední okolnosti, která bude nyníšší kapitolou rozebrána jako potencionálně přispívající ke zhodnocení uloženého trestu jako zjevně nepřiměřeného. Poslední z rozebíraných případů však spíše než zobecnitelné pravidlo poskytuje náhled na dílčí pochybení správních orgánů. Dílčí zobecnění níže předložených právních závěrů však i zde nepochybně možné je. Oním případem je již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 10/2000 – 62²⁴⁸, o kterém jsem se výše vyjádřil jako o „raritním“²⁴⁹ v tom smyslu, že zde k moderaci přistoupil sám Nejvyšší správní soud, když v souladu s přechodným ustanovením § 132 s. ř. s.

http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/52A_39_2013_33_Dasicke_sklepy_20140404121728_prevedeno.pdf.

²⁴⁶ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

²⁴⁷ LANGÁŠEK, Tomáš. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. *Správní právo*. 2008, č. 4-5, s. 243-247. ISSN 0139-6005.

²⁴⁸ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 10/2000 – 62.

²⁴⁹ Srov. poznámku pod čarou č. 217.

vystupoval jako soud I. instance. Jinak je totiž kasačnímu soudu postup podle § 78 odst. 2 s. ř. s. zapovězen²⁵⁰.

Skutkově jsme si případ dosud nenastínili, pojďme si jej proto v základních rysech představit. Žalobce (fyzická osoba) byl sankcionován (Komisí pro cenné papíry) pokutou podle § 37k ZIFIS ve výši 100.000 Kč. Pokuta přitom byla uložena za dva skutky – porušení § 7 odst. 2 a § 17 odst. 1 citovaného zákona. Žalobce podal proti rozhodnutí I. stupně včasný rozklad. Prezídium Komise přistoupilo ke změně rozhodnutí I. stupně, kdy žalobci uložilo pokutu v částce 100.000 Kč za porušení § 17 odst. 1 ZIFIS. Došlo tedy ke zrušení bodu 2 výroku rozhodnutí I. stupně, týkající se porušení § 7 odst. 2 ZIFIS, avšak výše pokuty zůstala nezměněna.

Žalobce napadl rozhodnutí Prezídia Komise žalobou k Vrchnímu soudu v Praze, o níž následně v souladu s § 132 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud. V žalobě mimo dalších argumentů namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné zejména v části týkající se výše uložené pokuty. Podle žalobce není z rozhodnutí seznatelné, jak do pokuty uložené na horní hranici zákonné sazby, byla promítnuta jednotlivá zákonná kritéria, a to navzdory tvrzení žalovaného, že došlo k jedinému zaviněnému porušení zákona ve formě nevědomé nedbalosti. Žalovaný přes uvedené ponechal pokutu v původní výši 100.000 Kč, jakkoliv jeden ze skutků již nekladl žalobci za vinu. Upuštění od jednoho z deliktů, ve spojení s uznáním, že k druhému pochybení došlo z nevědomé nedbalosti, při současném zachování *původní výše pokuty*, vyvolalo v žalobci přesvědčení, že pokuta je „*zcela neadekvátní*“. Nejvyššímu správnímu soudu proto při jednání navrhl, jako alternativní petit, její přiměřené snížení.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal žalobní námitky směřující do zákonnosti napadeného rozhodnutí, přičemž je neshledal důvodnými. V případě návrhu na moderaci pokuty však dospěl k opačnému závěru. Poté co zhodnotil, že skutkový stav zjištěný správními orgány poskytuje dostatečný základ pro posouzení přiměřenosti uložené sankce (naplnění podmínky č. 6 moderační²⁵¹), připomněl, že v souladu s § 37k ZIFIS platí, že maximální možná výměra pokuty podle tohoto ustanovení činí 100.000 Kč. Podle téhož ustanovení je současně jedním z kritérií pro určení konkrétní výše pokuty „*forma zavinění*“. Pokuta v maximální možné výši přitom byla žalobci uložena původně za dvě porušení zákona. Ačkoliv poté žalovaný od jednoho ze skutků upustil, ponechal trest v nezměněné (maximální) výši, a nijak předmětnou změnu do výše pokuty nepromítl. Současně nezohlednil ani další svůj závěr, který Nejvyšší správní soud aproboval, že žalobce se zbylého protizákonného jednání dopustil nejmírnější formou zavinění – nevědomou nedbalostí. Nejednalo se tedy ze strany žalobce o jednání úmyslné, či vědomě nedbalostní.

²⁵⁰ Viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20, nebo ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 38/2015 – 44. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/003810As_1500044_20150812121331_prevedeno.pdf.

²⁵¹ Srov. podkapitolu „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“.

Na takto vybudovaném základě Nejvyšší správní soud velmi přílehavě namítl, že „[l]ze pak jen těžko akceptovat, že i např. při úmyslném jednání se stejnými následky, by uložená pokuta nemohla být vyšší, než ta, která byla žalobci uložena“²⁵². V rámci druhého kritéria stanoveného § 37k ZIFIS – „závažnost porušení právní normy“ – přihlédl kasační soud rovněž k motivaci žalobce, tj. snaze pomoci rozvoji společnosti v regionu, což žalovaný taktéž nezohlednil. Konečně Nejvyšší správní soud podotkl, že závažnost porušení právní povinnosti snižuje i poměr hodnoty vynaložené žalobcem na nákup smének k celkovému základnímu jmění fondu. V souhrnu přistoupil NSS k moderaci pokuty z částky 100.000 Kč na 30.000 Kč.

I v tomto případě považoval Nejvyšší správní soud za vhodné vytvořit na podkladě svého odůvodnění právní větu: „Pokuta uložená v maximální zákonné výši 100.000 Kč (§ 37k [ZIFIS]) je zjevně nepřiměřená tehdy, jestliže byla původně uložena za dva skutky, avšak v rámci řízení o rozkladu již pouze za jeden z těchto skutků, a správní orgán při úvaze o výši pokuty tuto změnu právního základu odpovědnosti nevzal v potaz, a navíc ani nepřihlédl k tomu, že žalobce se protiprávního jednání dopustil nikoliv úmyslně, ale nevědomou nedbalostí. V takovém případě soud sníží pokutu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.“²⁵³

Co lze z okolností případu a právní věty formulované Nejvyšším správním soudem vyvozovat? Při jejím čtení se domnívám, že primárně lze konstatovat, že dospěje-li správní orgán v rámci odvolacího řízení k závěru, že pachatel se některého z vytykánych skutků, které jsou mu kladeny za vinu, nedopustil, zásadně se tato okolnost musí promítnout do výše ukládané sankce. Z hlediska použitého obratu, propojujícího první část právní věty (upuštění od jednoho ze skutků) s druhou (nezohlednění zmíněné formy zavinění), tj. formulace „*a navíc*“, lze podle mého názoru současně presumovat, že již zmíněné první pochybení žalovaného by založilo dostatečný důvod pro moderaci uložené sankce. Na druhou stranu toto pravidlo jistě nemusí platit absolutně, kdy nepochybně bude záležet mj. na počtu vytykánych protiprávních skutků, za které je pachatel sankcionován, jejich povaze a dalších okolnostech. Případné upuštění od svou povahou a závažností spíše „okrajového“ protiprávního jednání by tedy mohlo být ve zmíněném smyslu převáženo řadou dalších závažných deliktů, pro které je pachatel shledán vinným, a které by zachování pokuty v nezměněné výši mohly za jistých okolností dostatečně zdůvodnit. Nadto nelze přehlédnout, že v projednávaném případě je situace specifická tím, že trest byl správním orgánem I. stupně uložen *v maximální možné výši*, a je proto skutečně těžko akceptovatelné, aby v případně odpadnutí jednoho (ze dvou!) vytykánych skutků zůstala pokuta i nadále zachována na samé horní hranici sazby.

Vzhledem ke skutečnosti, že jsem při psaní rigorózní práce přirozeně neměl možnost nahlédnout do správního, respektive soudního spisu rozebíraného případu, lze do jisté míry polemizovat, zda šlo ze strany žalovaného o „*exces*“, nebo vědomou úvahu, když uvedenou změnu nepromítl do výše uložené pokuty. Z narativní části rozebíraného rozsudku NSS se nicméně domnívám, že s vysokou mírou

²⁵² Op. át. 248.

²⁵³ Op. át. 248.

pravděpodobnosti jde o druhou z možností. V rámci rozboru rozhodnutí žalovaného totiž Nejvyšší správní soud uvádí, že „[ž]alovaný poté zdůraznil, že pokuta žalobci byla ponechána v maximální výši 100.000 Kč, když při rozhodování o její výši byl vzat v úvahu stupeň závažnosti porušení právní povinnosti a forma zavinění“²⁵⁴. Žalovaný se v uvedené citaci sice primárně vyjadřuje k dalšímu z důvodů, o které Nejvyšší správní soud opřel moderaci pokuty, přesto citace napovídá, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nejspíše o změně výměry sankce uvažoval, ale rozhodl se ponechat ji v původní výši. Skutečnost, že by si při takové úvaze neuvědomil, že od jednoho z vytýkaných skutků v odvolacím řízení upustil, když danou změnu musel promítnout do výrokové části, je jen těžko představitelná.

Dílčí vodítko poskytuje i shrnutí vyjádření žalovaného k žalobě, kde rozsudek NSS uvádí, že žalovaný, byť obecně, konstatoval, že „neshledal důvod, pro který by vydané rozhodnutí odporovalo zákonu“. Je sice pravdou, že nepřiměřenost pokuty není otázkou „rozporu se zákonem“, tedy nezákonnosti, avšak není podle mého mínění zcela nedůvodně předpokládat, že v případě, kdy by žalovaný shledal výslovnou námitku žalobce o nezohlednění „odpadnutí“ jednoho ze skutků za důvodnou, vyjádřil by se k žalobě patrně jinak. Přesto jde pouze o můj odhad, neboť je pravdou, že v odkazovaném vyjádření na téma upuštění od jednoho ze skutků explicitní zmínku žalovaného nenajdeme. Zda se nenacházela ani v jeho vyjádření jako takovém, tedy nepřepsaném Nejvyšším správním soudem do narace, a případně pokud ne, z jakého důvodu se žalovaný k této poměrně zásadní výtce nevyjádřil, se lze pouze dohadovat. Pro naše účely je však podstatné, že Nejvyšší správní soud odpadnutí jednoho ze skutků, za něž byl žalobce postižen správním orgánem I. stupně, za relevantní pro výši pokuty považoval. S jeho přístupem přitom vyjadřuje souhlas i odborná veřejnost, kdy například Vendula Sochorová k postupu správního orgánu II. stupně shodně se soudem poznamenává, že „[v] takovém případě bude zpravidla dána pravomoc soudu moderovat sanktu jako zjevně nepřiměřenou za splnění ostatních podmínek § 78 odst. 2 s. ř. s.“²⁵⁵

Z hlediska druhého z důvodů obsažených v právní větě – nezohlednění formy zavinění v podobě nevědomé nedbalosti – se domnívám, že jde v poměru k prvnímu z důvodů o kritérium méně významné. Vedle jazykového výkladu právní věty (obrat „a navíc“), je mé hodnocení dáno tím, že jde o dílčí kritérium, na němž je určení konkrétní výměry pokuty podle ustanovení § 37k ZIFIS postaveno – srov. „[p]okud Komise zjistí při výkonu státního dozoru, že členové představenstva [...] zaviněně závažně nebo opětovně porušují anebo porušovali své povinnosti, uloží jim pokutu podle stupně závažnosti porušení právní povinnosti a formy zavinění až do výše 100 000 Kč“. Současné nicméně platí, že stále jde o zákonné kritérium pro určení výše sankce, čímž je založena nutnost jeho zohlednění, přičemž nelze popřít, že nevědomá nedbalost představuje vůbec jeho nejnižší formu. Přesto se domnívám, že hlavním důvodem, pro který se nezohlednění formy zavinění, jako podpora zjevné nepřiměřenosti trestu, dostalo až do právní věty, tkívá v již zmíněné okolnosti případu, totiž ponechání pokuty žalovaným v její maximální

²⁵⁴ Op. cit. 241.

²⁵⁵ Vendula Sochorová in BLAŽEK, Tomáš; JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel et al. *Soudní řád správní*. 3. vydání [online]. Praha: C. H. Beck, 2016 [vid. 15. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>. K § 78 s. ř. s.

výši. Tento závěr podporuje jednak skutečnost, že i tato okolnost byla explicitně do znění právní věty promítnuta, stejně jako i formulace uplatněná NSS v odůvodnění rozsudku, že „[l]ze pak jen těžko akceptovat, že i např. při úmyslném jednání se stejnými následky, by uložená pokuta nemohla být vyšší [rozuměj neboť již je na svém maximu], než ta, která byla žalobci uložena“²⁵⁶.

Jinými slovy, jakkoliv je pravděpodobné, že by takovéto nezohlednění vzal Nejvyšší správní soud dílčí měrou do úvahy i v případě návrhu na moderaci trestu, který maximální zákonné výměry nedosahuje, zopakujme, že nyní rozebírané kritérium je kritériem zákonným pro učení výše sankce, kdy potom ponechání pokuty žalovaným (tentokrát zcela vědomé a úmyslné – srov. citaci č. 254) na samé horní hranici zákonné sazby zcela zásadně akcentovalo význam této žalobní námitky. Jde přitom z mého pohledu o argumentaci zcela logickou, neboť se skutečně jeví až „absurdní“, aby žalobce v případě spáchání vytýkaného skutku ve formě přímého úmyslu, jako „nejvyšší/nejintenzivnější“ formy zavinění, nemohl být případně postižen více než v situaci, kdy se jej dopustil ve formě nevědomé nedbalosti, nacházející se na opačné straně spektra forem zavinění. To platí tím spíše, že „rozdílování jednotlivých forem zavinění nedbalostního či úmyslného má vliv pouze na druh a výměru sankce, nikoliv na vliv odpovědnosti za správní delikt jako takové, kdy postačí zásadně nedbalost, výjimečně úmysl, a to bez bližšího rozlišování“²⁵⁷.

Vedle jednoznačného vlivu *nepromítnutí upuštění od některého z původně vytýkaných protiprávních jednání do výše pokuty uložené správním orgánem I. stupně*, což však považuji za sice v daném případě vědomé, přesto podle mého mínění výjimečně se vyskytující pochybení správního orgánu II. stupně, tedy realizovaný rozbor poskytuje další poznatky k okolnostem ovlivňujícím hodnocení přiměřenosti trestu, totiž že atribut uložení trestu na samé horní hranici zákonného rozmezí nepochybně akcentuje význam jakéhokoliv argumentu uplatněného na podporu moderace sankce. Typicky například v podobě nezohlednění, nebo nedostatečného zohlednění možných polehčujících okolností, či zjevného nenaplnění některého ze zákonných kritérií v maximální možné „intenzitě“²⁵⁸. Tam, kde by přehlédnutí naznačené skutečnosti nemělo samo o sobě sílu založit uplatnění moderačního oprávnění, může přistoupení okolnosti maximální možné výměry sankce přimět správní soud nahlížet trest jako zjevně nepřiměřený. Je tomu tak proto, že ponechání trestu *v maximální možné výměře* při současném namítnutí sice dílčích, ale *relevantních* skutečností, mírících na jeho nepřiměřenost, by mohlo znamenat, že správní soud dospěje k tolikrát opakovanému závěru, že sankce „zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“²⁵⁹. Proti takové sankci pak brojí institut zakotvený v § 78 odst. 2 s. ř. s.

²⁵⁶ Op. cit. 248.

²⁵⁷ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 9.

²⁵⁸ Z hlediska úvah správních soudů v tomto směru, lze odkázat například na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2015, č. j. 46 A 119/2013 – 42, a jeho rozbor v rámci podkapitoly „5.3 Návrh žalobce jako další z limitů moderace“.

²⁵⁹ Viz například rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

4.11 Specifické důvody – dovětek

Postupem od podkapitoly 4.2 až po oddíl 4.10.4 představovala má práce postupně rozličné důvody, pro které správní soudy mohou shledat trest uložený správním orgánem za zjevně nepřiměřený. Od hledisek veskrze nepominutelných – zákonná kritéria a rozsah uložitelné sankce, přes argumenty nikoli neobvyklé – změna zákonné úpravy ku prospěchu pachatele, uložení nižších trestů v obdobných případech, jsme se dostali až k spíše netradičním situacím, jako je dysfunkce veřejné správy. Volba postupu od nutných po méně tradiční kritéria nebyla samoučelná. Vedle přirozené snahy představit nejprve kritéria nejfrekventovanější, respektive nutná, bylo cílem postupného doplňování dalších a dalších „*nepovinných*“ (specifických) důvodů zdůraznit skutečnost, že *množina hledisek, které mohou přispět ke konečnému hodnocení trestu jako zjevně nepřiměřeného v zásadě není uzavřená*. Je tomu tak právě z důvodu potřeby náležité individualizace trestu, tj. zohlednění všech okolností každého jednotlivého projednávaného případu. Zjednodušeně řečeno tedy platí, že zvláštní případ může založit i specifické důvody, které mohou vést k naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu. Přílehavě uvedené demonstroval právě rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích č. j. 52 A 39/2013 – 47, v němž se sešlo hned několik současných pochybení různých orgánů veřejné správy s přímým dopadem na delikt ní jednání pachatele, což jistě nelze považovat za běžnou situaci. Lze tedy zdůraznit, že tato práce představila kritéria základní a řadu dalších, s nimiž se judikatura musela vypořádat, avšak v žádném případě *nemá jít o výčet taxativní*, kdy proto žalobci v rámci moderačního návrhu *nic nebrání uvést jakýkoliv další důvod, který pro posouzení přiměřenosti výše trestu bude relevantní*.

4.12 Okamžik zjevné nepřiměřenosti

V rámci nynější kapitoly jsme rozebrali řadu okolností, které mohou větší či menší měrou přivést správní soud k závěru, že trest byl pachateli uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Přiblížili jsme kritéria základní (zákonná kritéria pro určení výměry sankce a její zákonné rozpětí), za současné akcentace majetkových a osobních poměrů pachatele, pokračovali těmi méně frekventovanými, avšak neméně zásadními (retroaktivita *in mitius*, zohlednění doby od spáchání deliktu do rozhodnutí o něm), a zmínili se rovněž o výjimečných důvodech případné zjevné nepřiměřenosti (významná dysfunkce veřejné správy, nezohlednění upuštění od některého z původně vytýkaných protiprávních skutků). Řada těchto kritérií je otázkou okamžiku jejich hodnocení nedotčena. Například zákonná kritéria formy zavinění nebo způsobu spáchání deliktu nedojdou s během času jistě změny, neboť jsou fixovány momentem protiprávního jednání. Pro jiná hlediska hodnocení zjevné nepřiměřenosti je naopak okamžik jejich posuzování zásadní otázkou (majetkové poměry, retroaktivita *in mitius*). Právě této problematice jsou proto věnovány následující řádky.

Jestliže jsme uvedli, že běh času je pro institut moderační ve smyslu hodnocení přiměřenosti trestu relevantní, je nutné zodpovědět otázku, k jakému okamžiku je hodnocení prováděno. U žalob proti rozhodnutím správních orgánů obecně platí zásada zakotvená v § 75 odst. 1 s. ř. s., že soud při svém rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Lukáš Potěšil v komentáři ke zmíněnému ustanovení nicméně podotýká, že „*relativizace závěrů obsažených v [§ 75 odst. 1 s. ř. s.] pramení z požadavku ústavně konformního výkladu a respektování mezinárodních norem. V takovém případě předmětná úprava ustupuje. Z judikatury vyplývá, že soud může, resp. dokonce musí zohlednit případné změny v právní úpravě, ke kterým došlo až po vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, a to v několika případech. Zejména se to vztahuje ke sféře správního trestání.*“²⁶⁰ Pravidlo zakotvené v § 75 odst. 1 s. ř. s. však neprolamuje pouze zásada retroaktivity *in mitius* ve vztahu k zákonnosti sankčního rozhodnutí, ale jak dokazuje dále citovaná judikatura i institut moderace.

Do podoby právní věty zformuloval svůj postoj k naznačené otázce Krajský soud v Ústí nad Labem u rozsudku ze dne 28. 11. 2007, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31, když poznamenal „[p]rávo moderace trestu za správní delikt zakotvené v § 78 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 65 odst. 3 téhož zákona, představuje výjimku z jinak výlučně kasační soudní kontroly v rámci správního soudnictví. Soud tak sice vychází ze skutkového stavu, z něhož vycházel správní orgán při svém rozhodování, ovšem při rozhodování o sankci za správní delikt (výrok o trestu) je oprávněn zohlednit i ty skutečnosti, které nastaly teprve po skončení daného správního řízení; může tak ovšem učinit jen v případě, mohou-li být takové skutečnosti subsumovány pod některou žalobní námitku.“²⁶¹ V souladu s citovanou myšlenkou krajský soud přistoupil pro účely moderačních úvah v daném řízení k doplnění dokazování, neboť žalovaná ve věci rozhodovala v roce 2004, kdežto soud o žalobě až v roce 2007. Krajský soud tedy potřeboval doplnit své povědomí o *majetkových poměrech* žalobce, přičemž podotkl, že právě jejich změna patří „*nepochybně*“ k okolnostem, které je soud oprávněn zohlednit, přestože nastaly teprve po skončení správního řízení. O podřaditelnosti majetkových poměrů pod námitku zjevně nepřiměřenosti uloženého trestu (pokuty), nemůže pak podle mého názoru, vzhledem k jejich významu²⁶², být žádných pochyb.

Právnímu závěru krajského soudu plně konvenuje myšlenka Nejvyššího správního soudu, kterou vyslovil na pozadí nutnosti zohledňovat majetkové poměry pachatele deliktu, totiž že „[d]oktrína i trestněprávní judikatura zdůrazňuje význam toho, aby soud určil správnou míru trestu – trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se míjí svým účelem. Judikatura i doktrína se rovněž shodují na tom, že poměry pachatele jsou skutečnosti, které jsou na straně pachatele dány v době rozhodování soudu o trestu, nikoliv v době spáchání činu“²⁶³. Za situace, kdy je přitom otázka přiměřenosti trestu zcela zřejmě středobodem institutu moderace, a majetkové poměry pachatele představují velmi intenzivně vnímané kritérium jejího hodnocení, není podle mého názoru důvod citované pravidlo nevztáhnout právě i k tomuto oprávnění.

Předestřený názor plně sdílí i odborná literatura, kdy například autoři David Bohadlo, Lukáš Potěšil a Jan Potměšil v této souvislosti uvádí, že „*správní orgán i soud by při ukládání sankcí v oblasti správního trestání měly přiblídnout vždy ke stejným kritériím a k okolnostem, které jsou dány k okamžiku jeho rozhodnutí. Zejména pro soud to znamená další*

²⁶⁰ POTĚŠIL, Lukáš; BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš a další. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 677.

²⁶¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31.

²⁶² Srov. podkapitulu „4.5 Doplnující komentář k majetkovým a osobním poměrům pachatele“.

²⁶³ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

prolomení zásady podle § 75 odst. 2 s. ř. s. obledně vázanosti skutkovým a právním stavem ke okamžiku rozhodnutí správního orgánu [pozn. vzhledem ke zvýrazněné části se domnívám, že správně měla citace obsahovat odkaz na § 75 odst. 1 s. ř. s.]²⁶⁴. Přílehlavý komentář pro naznačený postup předkládají i František Korbel, Kateřina Staňková a Michala Hengalová, když uvádějí, že „pokud by měl být hodnocen osobní a majetkový stav pachatele ke dni spáchání deliktu, mohlo by to v případě významné změny okolností v mezidobí do okamžiku rozhodování soudu o přiměřenosti uložené sankce vést k neudržitelným závěrům. Pokud by se majetkové poměry sankcionovaného od okamžiku uložení sankce správním orgánem do okamžiku rozhodnutí soudu významně zhoršily, snížení životní úrovně pachatele by mohlo zapříčinit likvidační charakter pokuty, jakkoliv by ke dni rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu mohla být přiměřená.“²⁶⁵ Likvidační účinek sankce (pokuty) je přitom, až na zcela mimořádné případy (srov. poznámku pod čarou č. 145) judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu zapovězen.

Citovaná judikatura, s „požehnáním“ odborné veřejnosti, tedy stanovila za moment, který je rozhodný pro hodnocení přiměřenosti uloženého trestu, okamžik rozhodování soudu, a to navzdory obecnému pravidlu zakotvenému v § 75 odst. 1 s. ř. s. Důvodem jeho prolomení jsou tři klíčové komponenty: 1) přiměřenost sankce je zásadní pro naplnění její funkce („*trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se míjí svým účelem*“²⁶⁶), přičemž přiměřenost trestu, respektive vyloučení jeho zjevné nepřiměřenosti, je současně alfou a omegou institutu moderace, 2) pro určení přiměřeného trestu je potřebné, aby hodnotící subjekt vycházel z okolností, které jsou dány k okamžiku jeho rozhodování, což nejpriléhavěji dokládá skutečnost, že 3) hodnocení osobního a majetkového stavu pachatele ke dni spáchání deliktu, by v případě významné změny okolností v mezidobí do okamžiku rozhodování soudu o přiměřenosti sankce, mohlo vést k neudržitelným závěrům, neboť původně (tj. k okamžiku rozhodování správního orgánu) přiměřená sankce, by náhle mohla být zjevně nepřiměřenou až likvidační, aniž by správní soud danou změnu mohl reflektovat.

Poznamenejme na závěr, že jakkoliv prolomení pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 s. ř. s. představuje v obecné rovně jistě významný poznatek, nejde *konkrétně* v oblasti správního trestání, jak v uplatněných citacích naznačil Lukáš Potěšil, o „*dedb vyrážející*“ skutečnost. Nejspíše i z tohoto důvodu nevzbuzuje „*časový aspekt*“ moderačního oprávnění žádných kontroverzí.

4.13 Námitka zjevné nepřiměřenosti

Podkapitola „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“ představila sedm předpokladů, jejichž kumulativní naplnění ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. vyžaduje pro aplikaci moderačního oprávnění. Jen jedna z těchto podmínek je současně důvodem pro moderaci trestu. Je jím jeho „*zjevná nepřiměřenost*“, které byla

²⁶⁴ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 138.

²⁶⁵ KORBEL, František; STAŇKOVÁ, Kateřina; HENGALOVÁ, Michala. Moderační právo správních soudů. Právní rádce. *IHNED.cz* [online]. *Economia*, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 26. 10. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/cl-65239450-moderacni-pravo-spravnich-soudu>.

²⁶⁶ Op. cit. 263.

věnována nynější kapitola práce. Akcentace jejího postavení, oproti zbylým podmínkám, není přitom akademickou otázkou. Již v roce 2005 totiž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 As 30/2004 – 82 jasně vyslovil, že „*podkladem pro návrh na moderační musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený*“²⁶⁷. Z hlediska dikce § 78 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s citovaným výrokem Nejvyššího správního soudu, lze tedy podle mého názoru nahlížet námitku zjevné nepřiměřenosti trestu jako počáteční bod úvah správního soudu nad realizací moderačního oprávnění. Takové pojetí plně konvenuje závěru, že „*[z]atímco podkladem pro návrh na zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení může být jakýkoliv žalobní bod, podkladem pro návrh na moderační musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený*“²⁶⁸.

Přes uvedený význam není vznesení námítky zjevné nepřiměřenosti trestu samo o sobě přirozeně samospásné, jak potvrdila navazující judikatura. Například Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 29 Ca 167/2008 – 25, zdůraznil, že pokud návrh žalobce „*týkající se upuštění od sankce, případně týkající se jejího snížení* (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), *není nijak blíže odůvodněn, nelze takovému návrhu vyhovět, neboť není zřejmé, z jakých tvrzení a podkladů by měl soud v tomto směru vycházet*“²⁶⁹, alternativně „*pro žalobu, ve které je uplatněn návrh směřující k moderační, platí § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. upravující náležitosti žaloby. Kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Pro žalobu podle § 65 odst. 3 s. ř. s. to z hlediska obsahového vymezení žalobního bodu znamená, že vedle tvrzení, že trest za správní delikt byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, musí žalobní bod obsahovat i konkrétní skutková tvrzení, z nichž tak žalobce dovozuje*“²⁷⁰. Tvrzení zjevné nepřiměřenosti je tedy skutečně pouze základním předpokladem, pro který však, jako ostatně pro jakýkoliv jiný žalobní bod, platí, že jeho úspěšnost závisí na uvedení konkrétních skutkových tvrzení, o které žalobce svou námitku opírá.

Na tomto místě se lze krátce zamyslet nad otázkou formulace námítky „*zjevné nepřiměřenosti*“. Musí snad žalobce použít tohoto obratu doslovně? Osobně se domnívám, že nikoli, avšak měl by nejspíše volit (obsahově) adekvátní formulaci, která bude dostatečně akcentovat skutečnost, že žalobce nenahlíží jemu uložený trest jako (pouze) nepřiměřený, ale „*zcela*“ nekorespondující, „*absolutně*“ neadekvátní, nebo kupříkladu „*naprosto*“ neodpovídající okolnostem případu. Jinými slovy, z jím podané žaloby by mělo být zjevné, že nejde o běžnou nepřiměřenost. Takový požadavek na formulaci moderačního návrhu konvenuje jak akademickým závěrům o podstatě moderační – Pavel Mates: „*Nepostačuje prostá, běžná nepřiměřenost, je třeba aby byla výrazná,*

²⁶⁷ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

²⁶⁸ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 136.

²⁶⁹ Právní věta k rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2010, č. j. 29 Ca 167/2008 – 25. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 28. 10. 2017].

²⁷⁰ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 A 9/2012 – 46.

*silná*²⁷¹²⁷², tak závěrům judikaturním – srov. NSS v rozsudku č. j. 1 Afs 1/2012 – 36: „pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená“²⁷³. Lze proto dovozovat, že zvolí-li žalobce ve své žalobě formulaci, z níž zřetelně vyplývá ona Nejvyšším správním soudem odkazovaná „vyšší kvalita“ nepřiměřenosti trestu, bude základní podmínka, vstupní bod, pro aktivaci úvah nad moderačním oprávněním naplněna. Naopak, striktní požadavek na uplatnění formulace „zjevně nepřiměřenosti“ trestu, by se mohl z mého pohledu dostat do konfliktu se zákazem nepřijatelnosti *přepjatého formalismu*.

Na zmíněný zákaz již krajské soudy v souvislosti s institutem moderace narazily, avšak v kontextu jiné podmínky jeho uplatnění – formulací žalobního návrhu. Využijme proto možnosti pozastavit se u dané judikatury k současnému poukázání na tuto podmínku, které se rigorózní práce jinak samostatně nevěnuje. Nejde přitom o odbočku stranou našeho tématu, neboť závěry o vyloučení přepjatého formalismu, obsažené v dále citovaných rozsudcích, lze plně vztáhnout i k požadavkům na formulaci námítky zjevné nepřiměřenosti.

Žalobkyně v rámci řízení před Krajským soudem v Plzni, vedeném pod sp. zn. 17 Ca 23/2009, uplatnila alternativní moderační petit, jímž požadovala *jen a pouze upustit* od jí uloženého trestu pokuty. Krajský soud v kontextu ustanovení § 22 odst. 12 SPZ a okolností daného případu došel k závěru, že upuštění od pokuty není možné²⁷⁴. Jinými slovy, návrh žalobkyně narazil na podmínku č. 5 moderace²⁷⁵, totiž jejího provedení „v mezích zákonem dovolených“. Krajský soud tedy konstatoval, že „*vycházel z obsahu návrhu žalobkyně, kterým se dovolávala možnosti užití moderačního práva, ve kterém výslovně navrhovala upuštění od uloženého trestu a neuváděla jiné skutečnosti, ze kterých by krajský soud mohl dovodit, že žádá i o snížení uloženého trestu a že uvádí právně významné skutečnosti, ze kterých by mohl soud při aplikaci této formy moderace vycházet*“²⁷⁶. Nejvyšší správní soud se s citovaným závěrem neztotožnil, když ke kasační stížnosti žalobkyně poznamenal, že „*krajský soud pochybil, pokud se odmítl zabývat možností snížení uloženého trestu ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů*“²⁷⁷.

²⁷¹ Další možné vyjádření zjevné nepřiměřenosti sankce. Inspiraci poskytuje také „definice“ zjevné nepřiměřenosti formulovaná Krajským soudem v Plzni v rozsudku č. j. 17 A 22/2011 – 45: „[n]eurčivý právní pojem ‚zjevně nepřiměřená výše trestu‘ je nutné [...] vyložit tak, že jde o trest, který sice bude uložen v zákonem stanoveném rozpětí sazby, avšak jeho konkrétní výše bude zcela evidentně (zjevně) a jednoznačně v hrubém nepoměru (zcela neadekvátní) k prokázanému jednání žalobkyně“.

²⁷² MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600. ISSN 1210-6410.

²⁷³ Rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

²⁷⁴ K limitům provádění moderace srovnej kapitulu „5 V mezích zákonem dovolených“.

²⁷⁵ Viz podkapitola „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“.

²⁷⁶ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 5. 2012, č. j. 17 Ca 23/2009 – 138. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 3. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2009/17_Ca_23_20120911020944.2009_rozsudek_anony_mizovany_prevedeno.pdf.

²⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 112/2012 – 36. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0112_7As_120_20130417075904_prevedeno.pdf.

Kasační soud podpořil svůj závěr argumentem *a maiori ad minus*, když poznamenal, že pokud „stěžovatelka výslovně zmínila pouze formu upuštění od potrestání, lze metodou logického výkladu od většího ke menšímu (a maiori ad minus) dojít k závěru, že žádala i o snížení uloženého trestu“²⁷⁸. Předmětný argument přirozeně nelze přenést do problematiky námi řešené, tedy formulace námitky „zjevné nepřiměřenosti“. Citovaný rozsudek NSS však poskytuje jiný cenný poznatek, totiž odkaz na usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, rozebírající problematiku přepjatého formalismu. Rozšířený senát zde vyslovil, že „[j]e nezbytné předeslat, že přepjatý formalismus při posuzování náležitosti žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodporuje principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. [...] Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech, a které ne mohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují; jiný přístup by byl ztížil ústavně-konformní a znamenal by odeprání spravedlnosti. [...] Žaloba ve správním soudnictví představuje procesní úkon, jímž se žalobce obrací na soud a žádá jej, aby jeho veřejnému subjektivnímu právu, které bylo ohroženo či porušeno, originálně poskytl spravedlivou ochranu. Jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikrát zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy musí mít tento základní smysl a účel žaloby vždy na zřeteli.“²⁷⁹

Připomenout lze rovněž náleží Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 150/99, podle něhož jsou základní práva, tj. i právo na spravedlivý proces, zajišťovány komplexem norem jednoduchého práva. „Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě“²⁸⁰.

Citované judikatorní závěry lze na nyní řešenou otázku plně vztáhnout, neboť pokud jsme výše konstatovali, že tvrzení o zjevné nepřiměřenosti uloženého trestu představuje „podklad pro návrh na moderaci“²⁸¹, potom se domnívám, že by odeprání přezkumu jeho důvodnosti pro neuplatnění konkrétního obratu o „zjevné nepřiměřenosti“ trestu, navíc při současném užití jiného (obsahově totožného) výrazu, muselo nutně založit zásah do práva jednotlivce na spravedlivý proces. Zastávám nicméně názor, že by žalobce měl jím zvolenou formulací „zjevné nepřiměřenosti“ usilovat o zmíněné vyjádření oné „vyšší kvality“ nepřiměřenosti sankce, tj. silnější výrazné nepřiměřenost, nikoli pouze „běžné“, na jejíž korekci institut moderace nesměruje. Vzhledem ke znatelně pozorovatelné tendenci o stále širší zpřístupnění soudní ochrany si nicméně

²⁷⁸ Op. at. 277.

²⁷⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0016_5Afs_0300056A_prevedeno.pdf.

²⁸⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 150/99. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 5. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=33969&pos=1&cnt=1&typ=result>.

²⁸¹ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

dokážu představit i veskrze natolik vstřícný přístup správního soudu, kdy by akceptoval i námitku (pouhé) „nepřiměřenosti“ trestu, za situace, že ona „vyšší kvalita nepřiměřenosti“ by implicitně vyplývala z jejího právního a skutkového upřesnění. Z hlediska formulace námitky zjevné nepřiměřenosti trestu lze tedy předpokládat ze strany soudů jistou benevolenci. Ve smyslu nutnosti jejího zařazení do žaloby *vůbec*, tedy jako žalobního bodu, však soudy žádné ústupky činit nemohou. K dané otázce se nicméně dostaneme níže v rámci závěrečného oddílu aktuální podkapitoly.

4.13.1 Námitka zjevné nepřiměřenosti v kontextu lhůty pro podání žaloby

Zakomponování námitky zjevné nepřiměřenosti trestu do žaloby, případně jejího doplnění či rozvedení v rámci ústního jednání, má ještě jeden význam, který by neměl být pominut. Vyplývá z ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s., které obsahuje lhůtu pro podání žaloby. V souvislosti s ní platí, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky správního rozhodnutí, popřípadě o další žalobní body, může žalobce jen v jejím rámci (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Jedná se o projev tzv. *koncentračního mechanismu*, kterým je řízení před správním soudem v tomto případě ovládáno, a který v obecné rovině vyjadřuje, že se řízení člení do určitých stadií, v nichž je nutno provést pod sankcí prekluze určité úkony, pro něž je dané procesní stadium určeno²⁸².

Jakkoliv se přitom může zdát, a v jisté míře tomu tak nepochybně i je, že zmíněný princip omezuje žalobce v přístupu k soudu, jde o mechanismus obecně uznávaný. Zabýval se jím i Ústavní soud, který jej neshledal neústavním, když naopak poznamenal, že „i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy, čl. 38 odst. 2 Listiny)“²⁸³. Nepopřel nicméně, že „každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví de facto meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv – práva na soudní ochranu“²⁸⁴. V obdobném duchu hájí princip koncentrace i Nejvyšší správní soud, který jeho „smysl [...] spatřuje zejména v zájmu na maximální rychlosti a efektivnosti soudního řízení, kdy podle zásady ‚právo náleží bdělému‘ je věcí samotného žalobce, aby v co nejkratší době soudu sdělil všechny vyhrady, které vůči napadenému správnímu rozhodnutí uplatňuje. Tento princip je významný i z hlediska ochrany práv dalších účastníků řízení, kterým zaručuje předvídatelnou procesní situaci.“²⁸⁵

Zásada koncentrace je tedy „potřebná“ i „omezující“, především však opodstatňující stanovení zákonné dvouměsíční lhůty, jejíž zmeškání nelze ani prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.). Uplatnění žalobního bodu (námitky) „zjevné nepřiměřenosti“ trestu, však v této „časové bariéře“ otevírá pomyslné dveře pro uplatnění

²⁸² Vendula Sochorová in BLAŽEK, Tomáš; JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel et al. *Soudní řád správní*. 3. vydání [online]. Praha: C. H. Beck, 2016 [vid. 19. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>. K § 71 s. ř. s.

²⁸³ Právní věty k nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 7. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=35067&pos=1&cnt=1&typ=result>.

²⁸⁴ Op. dt. 283.

²⁸⁵ Rozsudek NSS, č. j. 2 As 9/2008 – 77.

moderačního návrhu. Jak totiž vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82, a následně převedl též do podoby právní věty, platí, že návrh na moderaci může být uplatněn i po uplynutí lhůty k podání žaloby, vychází-li z žalobního bodu vzneseného v této lhůtě^{286,287}. V souvislosti s provedenou rešerší judikatury mohu přitom potvrdit, že žalobci zmíněné možnosti vznést návrh na moderaci až v průběhu řízení prostřednictvím jeho subsumpce pod dříve uplatněný žalobní bod využívají. Z námi rozebíraných případů lze odkázat například na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 58/2012 – 27, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 64/2005 – 59 a č. j. 9 As 7/2008 – 55.

4.13.2 Námitka zjevné nepřiměřenosti – dovětek

Shora uvedené skutečnosti ukazují, v čem spočívá vysoký význam žalobní námitky zjevné nepřiměřenosti trestu – možnost uplatnění moderačního návrhu po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty, a především pak její postavení samotného důvodu pro aktivaci moderačního oprávnění. Jinými slovy, postavení nezbytného žalobního bodu, má-li žaloba směřovat na zmírnění trestu. V druhém uvedeném bodě však judikatura, přese vše, co bylo řečeno, poskytuje důležitý základ pro pochybnosti. V rozsudku ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 281/2011 – 35, městský soud k podané žalobě poznamenal, že „žalobce *vůbec netvrdil, že by žalovanou uložený trest za správní delikt byl ve zjevně nepřiměřené výši*, [kdy] *pouze poukázoval na dobu pěti let, která uplynula od doby spáchání správního deliktu žalobcem*“²⁸⁸. Soud přesto pokračoval v úvahách nad možností pokutu moderovat, když dodal, že „*sám soud zjevnou nepřiměřenost uloženého trestu nezjistil*“²⁸⁹, přičemž zdůraznil, že aplikované ustanovení umožňovalo uložit pokutu do výše 2.000.000 Kč, avšak žalobce byl sankcionován pouze výměrou 1/10 maximální sazby. Uplatnil tedy oblíbený argument uložení trestu při spodní hranici²⁹⁰. Městský soud poté navázal hodnocením napadeného rozhodnutí, kdy shledal, že se žalovaná náležitě vypořádala se všemi hledisky, která byla významná pro určení výše pokuty.

Městský soud tedy zjevně realizoval a rozvíjel úvahy nad naplněním žalobního bodu zjevné nepřiměřenosti trestu, jakkoliv tento nebyl, alespoň nakolik lze usuzovat z textu rozsudku městského soudu, žalobcem vůbec vznesen. Platí tedy skutečně základní premisa, že „*podkladem pro návrh na moderaci musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený*“²⁹¹? Intenzitu nadnesené otázky posiluje skutečnost, že Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobkyně proti citovanému rozsudku zamítl rozsudkem ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 38/2015 – 44. V něm přitom, poté co odcitoval odůvodnění městského soudu v části týkající se moderačního návrhu, uzavřel, že postupu městského soudu nemá co vytknout.

Jakkoliv by snad na první pohled mohly citované rozsudky výše naznačenou otázku vyvolávat, domnívám se, že je v daném smyslu nelze v žádném případě

²⁸⁶ Právní věta k rozsudku NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

²⁸⁷ Tento svůj závěr Nejvyšší správní soud potvrdil například v rozsudku NSS, č. j. 9 As 7/2008 – 55.

²⁸⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 9 A 281/2011 – 35.

²⁸⁹ Op. cit. 288.

²⁹⁰ Viz oddíl „4.4.1 Fráze „*pokuta byla uložena při spodní hranici*“ jako alibismus správních soudů?“.

²⁹¹ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

interpretovat. I případné označení rozsudku městského soudu za „*exces*“, by podle mého mínění bylo přehnané, a to i z důvodu, že výstupem jeho úvah byl závěr, že žalobci uložená pokuta není nepřiměřená, tím spíše zjevně nepřiměřená.

Skutečnost, že se městský soud návrhem na moderaci zaobíral, přestože žalobce neuplatnil základní důvod i podmínku pro uplatnění moderace, přičítám snaze důsledně vypořádat veškerou argumentaci a návrhy uplatněné žalobcem, jakkoliv by v kontextu výše uváděné judikatury bylo patrně dostačující, pokud by možnost snížení trestu odmítl právě s tím, že žalobce nenamítal zjevnou nepřiměřenost sankce. Potřeba městského soudu zaobírat se otázkou zjevné nepřiměřenosti, navzdory absenci odpovídajícího žalobního bodu, byla patrně posílena i skutečností, že žalobce přesto při ústním jednání navrhl od uložení sankce upustit, respektive ji snížit. Městský soud nicméně dospěl v citovaném rozsudku k závěru o *přiměřenosti* uloženého trestu, což vyloučilo možnost vyhovět návrhu na moderaci, a jeho do jisté míry „*nadbytečné*“ úvahy tedy neměly žádné reálné důsledky, jakkoliv by asi bylo vhodnější, aby minimálně Nejvyšší správní soud na absenci námitky zjevné nepřiměřenosti trestu poukázal. To platí tím spíše, že NSS do svého rozsudku přenesl část odůvodnění městského soudu, včetně věty upozorňující, že žalobce zjevnou nepřiměřenost pokuty nenamítal.

Co však skutečně vylučuje jakékoli pochyby o nemožnosti přistoupit k moderaci při absenci žalobního bodu směřujícího na zjevnou nepřiměřenost trestu? Skutečnost, že pokud by soud dospěl k závěru o zjevné nepřiměřenosti sankce a rozhodl se přistoupit k moderaci uloženého trestu navzdory skutečnosti, že žalobce neuplatnil odpovídající žalobní bod, potom se domnívám, že by porušil základní zásadu soudního přezkumu zakotvenou v § 75 odst. 2, věta první s. ř. s., podle které „[s]oud *přezkoumá* [výroky rozhodnutí] *v mezích žalobních bodů*“. Porušil by tedy tzv. dispoziční zásadu, o níž se dá bez nadsázky říci, že je na ní správní soudnictví postaveno²⁹². Nejvyššímu správnímu soudu by v takové situaci nezbývalo než přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro jinou vadu řízení před soudem, mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Připomeňme přitom, že jde o vadu, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. *ex offio*, tedy i bez návrhu.

Závěrem je třeba poznamenat, že naznačená situace je ojedinělou záležitostí. V rámci rešerše judikatury pro svou práci jsem se v zásadě nesetkal s případem, kdy by žalobce plédoval za snížení či upuštění od trestu, a přitom by nenamítal jeho zjevnou nepřiměřenost, ať už by pro její vyjádření zvolil jakoukoliv formulaci²⁹³.

²⁹² Lukáš Potěšil in POTĚŠIL, Lukáš; BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš a další. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 682.

²⁹³ Srov. úvodní část podkapitoly „4.13 Námitka zjevné nepřiměřenosti“.

5 V mezích zákonem dovolených

Předchozí kapitola práce rozebrala podmínku „zjevné nepřiměřenosti“ trestu jako důvod, pro který správní soudy přistupují ke zmírňování sankcí, spolu s demonstrativním výčtem skutečností, které mohou přispět k jejímu naplnění. V jistém smyslu by bylo možné zmíněnou podmínku spojit s řekněme „zjišťovací fází moderace“, v níž je třeba určit, zda je dán důvod pro aktivaci institutu. Pokud ano, potom nastupuje pomyslná druhá „realizační část“ moderace. Jestliže přitom pro prvně jmenovanou je určující právě podmínka „zjevné nepřiměřenosti“, pak druhou ovládá předpoklad realizace moderačního oprávnění „v mezích zákonem dovolených“. První podmínka je tedy důvodem pro přistoupení k moderaci, druhá je jejím limitem. Platí-li přitom, že mechanismus moderace spočívá v nahrazení správní úvahy úvahou soudní, je důležité zdůraznit, že se musí *„pohybovat v intencích zákona a v rámci stejných zákonných mezí jako správní uvážení správního orgánu. Správní soud se tudíž musí při rozhodování o možnosti upustit od sankce za správní delikt řídit stejnými zákonnými východiský a stejnými pravidly, kterými se řídil sám správní orgán v době, kdy o sankci rozhodoval.“*²⁹⁴ Citované pravidlo lze přitom podle mého názoru vnímat ve dvou směrech.

5.1 Směr první – spodní hranice zákonné sazby jako limit pro upuštění od sankce

Jakkoliv je svým obsahem rozebíraná podmínka nepochybně širší (viz níže), její formulace („v zákonných mezích“) evokuje primárně myšlenku zákonného rozsahu, v němž lze trest uložit, a tedy následně i moderovat. Z hlediska soudní praxe je třeba poznamenat, že samotné omezení zákonným rozsahem, respektive jeho dolní hranicí, nečiní správním soudům větších obtíží. *Sám o sobě* je totiž daný limit dobře čitelný. Jisté problémy však působilo jeho uplatnění v kombinaci s návrhem na úplné upuštění od trestu, což dokládá dále rozebíraná judikatura.

První případ nás přivádí ke Krajskému soudu v Brně a jeho řízení vedeném pod sp. zn. 57 Ca 59/2006. V něm soud posuzoval rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí I. stupně ve výroku o vině a trestu, který spočíval v uložení peněžité pokuty (fyzické osobě) ve výši 25.000 Kč. Žalobce byl shledán vinným z jízdy na kole, které nesplňovalo předepsané technické parametry, a pro další pochybení, jichž se dopustil při jeho řízení. Jeho jednání bylo kvalifikováno jako přestupek podle § 22 odst. 1 písm. h) a l) starého přestupkového zákona. K odvolací námitce žalobce o likvidačním účinku pokuty žalovaný uvedl, že zákon pro uložení pokuty stanovuje rozmezí 25.000 až 50.000 Kč, takže při shledání viny danou (minimální) sankcí uložit musel. Pokud by zákonné rozmezí opustil, jednalo by se o rozhodnutí nezákonné.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalobu ke krajskému soudu, který ve výroku o vině napadené rozhodnutí potvrdil. V případě trestu však využil svého moderačního oprávnění a na základě § 11 odst. 3 SPZ („[o]d uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku.“) od uložení sankce

²⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 9 Afs 18/2012 – 34. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [dt. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0018_9Afs_12_20130327120833_prevedeno.pdf.

upustil, neboť dospěl k závěru, že podmínky citovaného ustanovení jsou naplněny. Mimo věku pachatele (71 let) a skutečnosti, že je poživitelem starobního důchodu, vzal krajský soud do úvahy i okolnosti, které žalobce vedly k usednutí na kolo, *in concreto* nutnost oznámit krádež svého automobilu, což pro něj bylo velice stresující. Krajský soud proto rozhodl o upuštění od potrestání, neboť byt' byl trest uložen v minimální výměře, mohl by znamenat závažné ohrožení sociální situace žalobce, přičemž generální prevence a individuální represivní účinek byl zajištěn již samotným projednáním přestupku.

Žalovaný (stěžovatel) uplatnil proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítl nesprávnou aplikaci § 11 odst. 3 SPZ. Zdůraznil, že žalobce byl sankcionován podle ustanovení vztahující se na přestupek nejprísněji postižitelný (absorpční zásada), kterým v tomto případě byl § 22 odst. 1 písm. h) téhož zákona, za nějž se podle § 22 odst. 4 SPZ uloží pokuta od 25.000 Kč do 50.000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let (pozn. v daném případě byla žalobci uložena pouze pokuta, neboť řídil jízdní kolo, k jehož řízení netřeba vlastnit žádné řidičské oprávnění). Stěžovatel dále poukázal na § 22 odst. 12 SPZ, podle kterého platí, že od uložení sankce podle § 22 odst. 4 až 11, s výjimkou odstavce 10 bodu 1, *nelze v rozhodnutí o přestupku upustit*. Nutně proto platí, že využil-li krajský soud svého moderačního práva k upuštění od trestu, nepostupoval v souladu s ustanovením § 22 odst. 12 téhož zákona, které je podle názoru stěžovatele vůči § 11 odst. 3 SPZ ustanovením speciálním. Jinými slovy, stěžovatel namítal právě překročení podmínky moderace „*v mezích zákonem dovolených*“²⁹⁵.

Nejvyšší správní soud se s výkladem podaným stěžovatelem ztotožnil, když potvrdil specialitu ustanovení § 22 odst. 12 starého přestupkového zákona, *vylučující* u daného typu přestupku *upuštění od potrestání*, vůči § 11 odst. 3 téhož zákona, který obecně tuto možnost poskytuje. Své závěry potom Nejvyšší správní soud přetvořil do podoby právní věty ve znění: „*Soud může od uložení trestu upustit pouze v mezích zákonem dovolených* (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), *takže pokud § 22 odst. 12 [SPZ] neumožňuje od uložení sankce podle § 22 odst. 4 uvedeného zákona upustit, je nesprávné rozhodnutí soudu, který v uvedeném případě od uložení sankce upustil*“²⁹⁶. Jak přitom neopomněl Nejvyšší správní soud zdůraznit, nepřicházelo v daném případě do úvahy ani snížení sankce, neboť byla uložena na samé spodní hranici zákonné sazby.

Na tomto místě se nabízí úvaha, zda v situaci, kdy by si krajský soud uvědomil nemožnost upustit od trestu, stejně jako jej snížit, obojí pro konflikt s pravidlem moderace „*v mezích zákonem dovolených*“, neměl spíše rozhodnutí zrušit pro likvidační účinek trestu, který žalobce namítal. Zde se však domnívám, že jakkoliv daný argument

²⁹⁵ Čistě pro odlehčení lze doplnit, že ke skutkové stránce případu stěžovatel podotkl, že žalobce sice jel ohlásit krádež auta, ale až *tři dny* po jeho odězení a nešlo tedy o stresující okolnost, jak naznačoval krajský soud. Žalobce navíc mohl věc ohlásit telefonicky, popřípadě na kilometr vzdálené sídlo Policie ČR dojít pěšky.

²⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 – 58. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0048_6As_0700058A_prevedeno.pdf.

žalobce uplatňoval, a přestože sám krajský soud hovořil o „*obrožnění jeho sociální situace*“²⁹⁷, nepovažoval soud sankci nejspíše za přímo hrozící likvidačním účinkem, neboť v takovém případě by nepřiměřenost pokuty měla kvalitu nezákonnosti²⁹⁸ a vzhledem k podmínce č. 3 institutu by musel zrušení rozhodnutí před moderací upřednostnit. Možnou alternativou je i to, že krajský soud případně tento pocit měl, avšak v kontextu znění § 22 odst. 4 starého přestupkového zákona, který stanovuje uložit pokutu minimálně ve výši 25.000 Kč, zhodnotil, že správní orgán I. stupně, respektive žalovaný neměli na výběr než trest v této výměře uložit. Pokud by tomu tak bylo, pak se domnívám, že měl případně postupovat obdobně jako svého času soudce Krajského soudu v Ostravě, jenž se nedlouho po rozhodování Krajského soudu v Brně (26. 3. 2007) obrátil dne 4. 6. 2009 v souvislosti s tímtež ustanovením (§ 22 odst. 4 SPZ) na Ústavní soud. Ve svém návrhu namítal, že takto pevně a kogentně stanovené sankce porušují princip proporcionality a jsou v rozporu se zákazem nadměrnosti zásahu do základních práv a svobod. Současně poukázal na ohrožení *individualizace sankce* a možnosti přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, *zejména k závažnosti deliktu a k vlastnostem pachatele*.

Na rozdíl od nálezů ze dne 13. 8. 2002, Pl. ÚS 3/02²⁹⁹ (dolní hranice pokuty 500.000 Kč), a ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13³⁰⁰ (250.000 Kč), kde Ústavní soud na základě zmíněného argumentu nepřijatelného omezení rozhodujících správních orgánů ohledně možnosti přihlídnout ke specifickým okolnostem případu, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům, v kombinaci s možností likvidačního účinku pokuty, postavil svůj výrok o zrušení spodní hranice příslušných ustanovení starého stavebního zákona, respektive zákona o zaměstnanosti, dospěl Ústavní soud *v nyní uváděném případě* k opačnému závěru. Shledal totiž, že „[s]oučasný stav nekázně řidičů v silničním provozu, projevující se mj. i ve značném výskytu řízení bez řidičského oprávnění a ve znepokojivém stavu dopravní nehodovosti, opravňuje zákonodárce k tomu, aby stanovil přísnější požadavky na všechny řidiče bez výjimky a aby vyloučil ‚nulovou‘ výměru trestu“^{301,302}. Je však nutno podotknout, že oproti nynější minimální hranici sankce (25.000 Kč a zákaz činnosti v délce 1 roku) byly spodní hranice v daných případech podstatně vyšší – 500.000 Kč, respektive 250.000 Kč. Ústavní soud nicméně tento svůj nálezh vydal koncem roku 2011, kdy tedy brněnský krajský soud, ve shora rozebírané věci, nemohl jeho závěry z perspektivy roku 2007 jakkoliv presumovat. Jistě se však sám mohl na Ústavní soud obrátiti, jak tomu později učinil Krajský soud v Ostravě. Jde nicméně o čistě akademické úvahy, neboť jak víme, Krajský soud v Brně nakonec volil cestu

²⁹⁷ Op. át. 296.

²⁹⁸ Srovnej zformulovanou právní větu k rozsudku Rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36. Dále též například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 8. 2013, č. j. 62 A 8/2012 – 87, a obdobně rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 5. 2014, č. j. 15 A 124/2012 – 81, nebo 30. 3. 2016, č. j. 15 A 180/2013 – 78.

²⁹⁹ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

³⁰⁰ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

³⁰¹ Právní věta k nálezu Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

³⁰² K naznačenému významu spodní zákonné hranice srov. podkapitolu „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“.

rozpornou se zněním § 78 odst. 2 s. ř. s., kdy přes zákonné limity (§ 22 odst. 12 SPZ) od uložené sankce upustil.

Jestliže se však vrátíme k závěru vyslovenému shora uvedeným zrušujícím rozsudkem kasačního soudu č. j. 6 As 48/2007 – 58, potom je vhodné podotknout, že svůj závěr posléze potvrdil v obdobné věci, kdy v rozsudku ze dne 12. 5. 2011, č. j. 9 As 76/2010 – 76, vyslovil, že „[k]rajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že § 22 odst. 12 [starého přestupkového zákona] nedovoluje upuštění od sankcí ukládaných podle § 22 odst. 4 až 10 téhož zákona, a proto v daném případě navržený postup stěžovatele není možný [pozn. myšleno upuštění od trestu]. Nejvyšší správní soud věc posoudil a zjistil, že v nyní projednávané věci byla stěžovateli uložena pokuta podle § 22 odst. 8 [SPZ]. Toto ustanovení stanoví, že se uloží pokuta od 2.500 Kč do 5.000 Kč za přestupek podle odstavce 1 písm. f) bodů 3, 5, 6, 8 a 9, písm. g), i), j) a k); [...] Podle odst. 12 téhož ustanovení od uložení sankce podle § 22 odst. 8 [SPZ] nelze v rozhodnutí o přestupku upustit. Kasační soud se s posouzením návrhu krajským soudem zcela ztotožňuje a podotýká, že je zcela v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 – 58, ...³⁰³. V souvislosti se shora rozebíraným rozsudkem není bez zajímavosti, že i v tomto případě byl předmětem přezkumu kasačního soudu rozsudek Krajského soudu v Brně, který tedy zjevně v navazující rozhodovací činnosti reflektoval korekci svého původního právního názoru Nejvyšším správním soudem.

Předtím, než učiníme za problematikou § 22 odst. 4 SPZ definitivní tečku, zmiňme ještě rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008 – 50, který tedy časově předchází nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (rok 2011), avšak následuje rozsudek NSS č. j. 6 As 48/2007 – 58 (2008). Nejvyšší správní soud zde výslovně odmítl neústavnost § 22 odst. 4 SPZ³⁰⁴, ve spojení s § 22 odst. 12 citovaného zákona, který vylučuje možnost upuštění od sankce. Důvodem byla povaha přestupku, za který byl žalobce v dané věci postihován – § 22 odst. 1 písm. h) SPZ: „Přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, při které dojde k usmrcení nebo zranění osoby“. Při své úvaze Nejvyšší správní soud nezapomněl právě na shora zmiňovaný nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nebo nálezh ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03³⁰⁵. Minimální pokutu ve výši 25.000 Kč neshledal Nejvyšší správní soud jako dosahující „intenzity, kterou by bylo možné v souladu s judikaturou Ústavního soudu považovat za zjevně nepřiměřenou či obrozující materiální existenci pachatele“³⁰⁶. Ve vztahu k druhé části sankčního

³⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2011, č. j. 9 As 76/2010 – 76. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0076_9As_100_20110517085333_prevedeno.pdf.

³⁰⁴ Ve znění: „Pokuta od 25.000 Kč do 50.000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e) bodů 1 a 5, a písm. b)“.

³⁰⁵ V daném nálehu byla zrušena spodní hranice zákonné sazby ve výši 200.000 Kč obsažená v ustanovení § 106 odst. 2 starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 83/1998 Sb. Zdroj: nálezh Ústavního soudu ČR ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03. Ústavní soud [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [át. 9. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=88&pos=1&cnt=1&typ=result>.

³⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008 – 50. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0046_5As_0800050A_prevedeno.pdf.

ustanovení, upravující zákaz činnosti (řízení motorových vozidel) v minimální délce 1 roku, kasační soud po provedení třístupňového testu proporcionality³⁰⁷ konstatoval, že nejde o neústavní zásah do čl. 26 Listiny, tj. práva na výkon povolání, respektive podnikání. Jak nicméně Nejvyšší správní soud zdůraznil, „[v]še, co bylo řečeno, samozřejmě platí za předpokladu, že jde o uložení sankcí za přešůpek v silniční dopravě, který lze považovat za typově dostatečně závažný, a to v daném případě svým následkem, kterým musela být dle relevantního znění § 22 odst. 1 písm. b) [SPZ] dopravní nehoda, při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby“³⁰⁸ Právě tyto úvahy dovedly Nejvyšší správní soud k formulaci právní věty ve znění: „Právní úprava dle § 22 odst. 4 [SPZ], a § 22 odst. 12 téhož zákona, jež stanoví za přešůpek dle § 22 odst. 1 písm. b) citovaného zákona spodní hranici sazby pokuty ve výši 25.000 Kč a spodní hranici sazby u trestu zákazu činnosti v délce 12 měsíců s tím, že od uložení sankce za daný přešůpek nelze upustit, není ve vztahu k tomuto přešůpku v rozporu s ústavním pořádkem“³⁰⁹.

V dalším však již opustíme úvahy týkající se konkrétně § 22 odst. 4 SPZ, ve spojení s § 22 odst. 12 téhož zákona. Přesto však zůstaňme u samotného rozsudku č. j. 5 As 46/2008 – 50. Ten totiž kromě konkrétních úvah, týkajících se citovaných ustanovení starého přešůpkového zákona, vyslovil i obecné důvody, pro které jsou správní soudy při aplikaci moderačního práva *vázány stejnými zákonnými limity jako správní orgány*, a mohou proto od uložení trestu upustit pouze tehdy, pokud tuto možnost měly již správní orgány. Na podporu uvedeného pravidla, představující *de facto* obsah nyní rozebírané podmínky moderace, přednesl Nejvyšší správní soud celkem pět relevantních argumentů. Z hlediska systematiky práce lze připustit, že dále uvedená problematika překračuje hranice aktuální podkapitoly, která se primárně věnuje limitu spodní zákonné hranice sazby, a týká se rozebírané podmínky obecně. Nachází se tedy na rozmezí nynější a následující podkapitoly. Jelikož však Nejvyšší správní soud předmětné závěry učinil v souvislosti s otázkou upuštění od trestu přes existenci zákonného zákazu, rozhodl jsem se rozebíraný rozsudek zařadit do této podkapitoly, ačkoli ji svým významem dílčí měrou překračuje.

Částečně nesystematicky si dovolím uvést nejprve *důvod č. 4*, neboť nás ještě na moment vrátí k rozebíraným ustanovením starého přešůpkového zákona. Kasační soud podotkl, že popření vázanosti správního soudu stejnými limity (a pravidly), jakými se při ukládání sankce řídil správní orgán, by konkrétně v jím rozebíraném případě učinilo § 22 odst. 12 SPZ obsoletním ustanovením. Zde lze pouze poznamenat, že by možná bylo přesnější říci *zásadně* obsoletním, neboť samozřejmě správní orgány by byly tímto pravidlem i nadále vázány a jeho možné „*obcházení*“ by bylo umožněno až správním soudům. Jistě přitom neplatí, že každé rozhodnutí ukládající sankci za přešůpek, pro který je rozebírané ustanovení relevantní, ústí v podání žaloby včetně návrhu na moderaci. Na druhou stranu vědomí žalobců o možnosti správního soudu nereflektovat pravidlo zakotvené v § 22 odst. 12 starého přešůpkového zákona by jistě jejich četnost zvýšilo. Jakkoliv by se tedy dané ustanovení nestalo patrně přímo

³⁰⁷ Vedle již rozebíraného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 srovnej např. nálezy ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, nebo ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01.

³⁰⁸ Op. át. 306.

³⁰⁹ Op. át. 306.

obsoletním, lze bez dalšího souhlasit s tím, že by zásadně ztratilo na svém významu. *Mutatis mutandis* lze potom uvedené konstatovat vůči obdobným ustanovením obsažným v jiných (zvláštních) zákonech³¹⁰.

Osobně však za závažnější považuji důsledek bezprostředně související, který Nejvyšší správní soud označil za *důvod č. 3* pro respektování pravidla realizace moderace „*v mezích zákonem dovolených*“ v interpretovaném smyslu. Je jím přílehlavý argument, že by bylo „*v rozporu s principem dělby moci, z něhož plyne, že pravomoc stanovit rozsah sankcí za správní delikty a případně i vyloučit možnost upuštění od daného trestu (samozejmě za předpokladu dodržení požadavků vyplývajících z ústavního pořádku) náleží zákonodáři, a nikoliv soudní moci*“³¹¹. Podle mého názoru citované rozdělení pravomocí bezpochyby dopadá právě i na řečené ustanovení § 22 odst. 12 SPZ, které zákonodárce do zákona nezakomponoval samoučelně, ale s cílem zdůraznit závažnost vybraných protiprávních jednání, vůči nimž se uplatní, což konečně plně konvenuje i samotnému zakotvení nenulových spodních hranic pokut³¹². Lze přitom vyjít z předpokladu racionálního zákonodárce, který například Franz Bydlinští interpretuje v tom smyslu, že „*zákony se zpravidla nikdy neprodukují svévolně a náhodně, nýbrž ke sledování přinejmenším v určité míře rozumných, a proto zjištělých účelů v souladu s právní ideou, a že mají být takto aplikovány*“³¹³. V tomto smyslu lze konstatovat, že racionální zákonodárce prostřednictvím § 22 odst. 12 SPZ sledoval legitimní účel nenechat vybrané, typově závažnější, přestupky bez potrestání. Právě takto by proto měl být jím formulovaný zákaz interpretován a aplikován, přičemž není rolí soudů posuzovat „*správnost*“ (správně)trestní politiky státu, projevující se mj. v podobě přísnosti trestů, s výjimkou, kterou v citaci zdůraznil Nejvyšší správní soud, tedy nedodržení požadavků vyplývajících z ústavního pořádku. Pro tyto situace má však soud rozhodující ve věci k dispozici jiné nástroje (srov. čl. 95 odst. 2 Ústavy), mezi které jistě nemá patřit prolomení vůle zákonodárce prostřednictvím moderačního práva.

Zbývají tři z pěti důvodů, pro které Nejvyšší správní soud podpořil vázanost správních soudů stejnými limity, které při rozhodování dopadají na správní orgány. *Důvod č. 1* je přitom prostý, avšak současně racionální, je jím jednoduše skutečnost, že opačný potup by „*byl v rozporu s účelem moderace, kterým je nabrání správního uvážení o výši trestu uvážení soudním, a to v rámci stejných zákonných mezí a principiálně i podle stejných zákonem stanovených hledisek*“³¹⁴. Domnívám se, že by bylo přesnější hovořit oproti „*účelu moderace*“, kterým je mnohem spíše zabránění uložení sankce, která neodpovídá „*zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce*“³¹⁵, spíše o „*mechanismu/podstatě*“ moderace.

³¹⁰ Srov. § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, § 22b odst. 4 zákona o ověřování střelných zbraní a stříliva, nebo § 19b odst. 3 zákona o technických požadavcích.

³¹¹ Op. dt. 306.

³¹² Srov. myšlenku Ústavního soudu v citaci č. 301, stejně jako význam role spodní hranice zákonné sazby, jak jej rozebrala podkapitola „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“.

³¹³ Franz Bydlinští. *Zásady právní metodologie*. Vídeň, Výzkumný institut pro středo- a východoevropské hospodářské právo, Hospodářská univerzita Vídeň, 2003, s. 22 - 23. Citováno prostřednictvím: KOŽELUHA, Patrik. *Teleologický výklad a judikatura českých soudů*. Praha, 2014. 77 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan Wintr. s. 14, poznámka pod čarou č. 40.

³¹⁴ Op. dt. 306.

³¹⁵ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

Lze nicméně s Nejvyšším správním soudem plně souhlasit v tom směru, že zákonodárce při formulaci ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. *in concreto* podmínky moderace „v mezích zákonem dovolených“, sledoval určitý cíl. Za něj lze nepochybně považovat jednak snahu minimalizovat riziko ukládání zjevně nepřiměřených sankcí vzhledem k okolnostem případu, které měl vzít do úvahy již rozhodující správní orgán, a proto má soud přihlížet ke stejným kritériím a pravidlům. Stejně tak lze však presumovat i cíl neumožnit správním soudům „obcházet“, byť s dobrými úmysly, limity trestání, jak je stanovil v rámci své trestní politiky zákonodárce. Pod ní přitom nepochybně spadá i otázka možnosti upustit od potrestání u vybraných, zpravidla pro svou vyšší typovou závažnost, správních deliktů.

O zcela jinou situaci by se jednalo tehdy, pokud by zákonodárce institut moderace koncipoval jako určitý institut milosti. Takové nazírání moderace však odmítá i odborná veřejnost. Autoři Vladimír Vopálka, Vladimír Mikule, Věra Šimůnková a Miloslav Šolín výslovně uvádí, že „[u moderace nejde] o poskytnutí jakési milosti, nýbrž o právní otázku přiměřenosti trestu“³¹⁶. Helena Prášková doplňuje, že „[p]ravomoc soudu ‚upustit od trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených‘ není žádnou obdobou institutu milosti (ve formě agraciace) [pozn. zvýraznění provedeno citovanou autorkou]. *Soud nerozhoduje na základě práva udělení milosti, které přísluší vykonávat prezidentovi (u nás ovšem jen obledně trestů uložených soudem) nebo jinému orgánu, resp. osobě (v jiných zemích např. předsedovi vlády, senátu, příslušnému ministrovi).*“³¹⁷ Autoři David Bohadlo, Lukáš Potěšil a Jan Potměšil však obecně nabízí dvě alternativy pojetí moderačního práva. Podle první, je zde moderace proto, aby „mohly být soudem napraveny pozdější situace (tj. po vydání rozhodnutí žalovaného, kdy by se ukázalo, že v pozdějších intencích a souvztažnostech je trest nepřiměřeně vysoký [...] Potom jde [u moderace] o specifické oprávnění soudu a do jisté míry o zvláštní formu ‚milosti‘ (ve formě agraciace) udělované soudem“³¹⁸. Druhou variantou nazírání moderace je její pojmání za „korekční prvek“³¹⁹. Nejvyšší správní soud k uvedeným možnostem zaujal poměrně jasné stanovisko, když uvedl (důvod č. 2), že zákonodárce „nehodlal svěřit správním soudům pravomoc moderovat trest udělený správním orgánem na základě zásady *ex aequo et bono* ani neformuloval moderaci jako poskytování jakési milosti“³²⁰.

Kasačním soudem vyslovený závěr hodnotím jako plně odpovídající pojetí moderačního práva, jak jej postupně formulovala dosavadní judikatura správních soudů. Jestliže není účelem moderace „hledání ‚ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce [...] zjevně neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce [pozn. tedy byla by zjevně nepřiměřená]“³²¹, je jím podle mého názoru tím méně poskytování milosti pachatelům správních deliktů. V souladu s Nejvyšším správním soudem proto neshledávám oporu pro závěr, podle něhož

³¹⁶ VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9. s. 156. (pozn. publikace neumožňovala zjištění konkrétního autora citované pasáže).

³¹⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 143-156. ISBN 80-86395-65-0.

³¹⁸ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 138.

³¹⁹ Op. át. 318.

³²⁰ Op. át. 306.

³²¹ Op. át. 315.

by správní soud při moderaci měl být oproštěn od zákonných limitů, které předtím při ukládání trestu tížily správní orgán. Takový postoj by slovy Nejvyššího správního soudu (*důvod č. 5*) vedl „*k absurdnímu závěru, kdy by správní orgán od trestu upustit nemohl, zatímco správní soudy ano*“³²². Onen „*absurdní závěr*“, jdoucí proti podmínce ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. o moderaci „*v mezích zákonem dovolených*“, by navíc nutně zakládal otázku, jaké zákonné limity (meze) jsou vlastně myšleny, pokud citované ustanovení žádné další upřesnění neposkytuje a nemá-li jít o omezení identické tomu, které dopadá na správní orgány. Nebo má jít pouze o některé z těchto limitů? Pak je otázkou, jak identifikovat ty, u kterých zákonodárce toto řešení zamýšlel. Pokud bylo případně cílem zákonodárce i zde ponechat jejich vymezení rozhodovací praxi správních soudů, potom lze citovanou judikaturu pojímat jako naplnění svěřeného úkolu, včetně podle mého názoru dostatečně přesvědčivého odůvodnění přijatého řešení. Domnívám se proto, že závěr o omezení správních orgánů a správních soudů identickými limity, je nejlogičtější a nejméně kontroverzním, přičemž nezakládá žádný rozpor ani s jazykovým, ani s teleologickým výkladem citovaného ustanovení soudního řádu správního.

Přesto se sluší dodat, že odborná veřejnost naznačený závěr označuje za „*problematický*“, když Petr Šuránek k němu například podotýká, že „*[v] minulosti bylo konstatováno, že soud může od uložení trestu upustit pouze tehdy, připouští-li takový postup právní předpis upravující řízení před správním orgánem [...]. Takový závěr je však sporný, neboť pravomoc k takovému postupu se jeví být založena v § 78 odst. 2 s. ř. s.*“³²³ Své pochybnosti přidává i Lukáš Potěšil s tím, že z dikce citovaného ustanovení „*je možné dovodit, že by pouze snížení trestu mohlo být vázáno mezemi danými zákonem, zatímco upuštění od něj by, s ohledem na povahu správního soudnictví a účel moderačního práva soudu, bylo možné vždy, budou-li splněny zákonné podmínky pro jeho uplatnění*“³²⁴.

Předložené citace dokládají, že naznačená „*spornost*“ má své *ratio*. Osobně nicméně při nazírání moderačního oprávnění jako korekčního prvku, nikoli prostředku realizace milosti, považuji za hlavní limit explicitně vyjádřenou vůli zákonodárce nejít v určitých případech pod jím stanovenou minimální možnou míru potrestání. Při naznačené interpretaci by se navíc podle mého mínění stala formulace obsažená v § 78 odst. 2 s. ř. s., podle níž může správní soud od trestu „*upustit, nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených*“ do jisté míry vnitřně rozporná, pokud by měla znamenat, že zakládá pravomoc soudu od trestu upustit „*v mezích zákona*“, který tuto možnost přitom ve vybraných případech *explicitně* vylučuje. K variantě vznesené Lukášem Potěšilem je možné namítnout, že z perspektivy argumentu *a minori ad maius* je vhodné se ptát, zda měl zákonodárce v úmyslu vázat mírnější formu moderace, v podobě snížení trestu, zákonnými limity (zde konkrétně spodní hranici sazby), zatímco celkové upuštění od potrestání by v rozporu s nimi připustil. Opět při zdůraznění, že judikatura i odborná veřejnost nepojímá institut moderace jako prostředek milosti. Je tedy pravdou, že označení daného bodu „*sporným*“ je přiléhavé, avšak já osobně pro důvody shora

³²² Op. cit. 306.

³²³ Petr Šuránek in JEMEJKA, Luboš; PODHRÁZKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel et al. *Soudní řád správní : komentář*. Praha C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 511.

³²⁴ Lukáš Potěšil in POTĚŠIL, Lukáš; BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš a další. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 733.

uvedené setrvávám na závěru předneseném judikaturou správních soudů, totiž o totožnosti limitů dopadajících na správní orgány, při ukládání trestů, a správní soudy, při jejich moderaci. Včetně limitu explicitního vyloučení možnosti ve vybraných případech od uložení trestu zcela upustit. Co však v případě, kdy takový výslovný zákaz absentuje?

5.1.1 Absence explicitního zákazu jako implicitní dovolení?

I za situace, kdy si je správní soud vědom možnosti moderovat uložený trest pouze v mezích, které vázaly i orgány správní, ve smyslu výše rozebíraném, hrozí, že danému omezení nedostojí. Důvodem však nemusí být neochota limity respektovat, ale jednoduše pouze nesprávný výklad oněch „*zákonných mezí*“. Dokladem je rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2011, č. j. 30 Af 13/2010 – 48, v němž bylo rozhodováno o protiprávní jednání žalobce (fyzické osoby) v podobě přechovávání zboží uniklého dohledu celních orgánů, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1.000 Kč. Neboť žalobce neuspěl s odvoláním proti rozhodnutí I. stupně, obrátil se na krajský soud, přičemž výslovně navrhl upuštění od uložené pokuty.

Ve vztahu k posouzení viny žalobce krajský soud neshledal na straně správních orgánů žádného pochybení. Přistoupil proto k posouzení moderačního návrhu, přičemž nepřehlédl, že míří výslovně na *upuštění od uložené sankce*. Svou úvahu zahájil krajský soud konstatováním, že „[c]elní zákon *neobsahuje ustanovení, které by výslovně zakazovalo upustit od potrestání ve věci správního deliktu podle § 293 odst. 1 písm. h) celního zákona. V tom se daná právní úprava liší např. od [starého] přestupkového zákona, který např. ve svém § 22 odst. 12 (ve znění do 31. 7. 2011) výslovně zakazoval upustit od uložení sankce podle odstavců 4 až 11, s výjimkou odstavce 10 bodu 1*“³²⁵. Na tomto podkladě krajský soud shledal, že prostor pro upuštění od pokuty v daném případě existuje. Zaobíral se proto důvodností takového postupu, přičemž vedle správními orgány zohledněných polehčujících okolností přihlédl též k tomu, že správní orgán I. stupně vycházel z horní zákonné hranice ve výši 4.000.000 Kč, ačkoliv skutečná horní hranice činila pouze 250.000 Kč, přičemž žalovaný jeho postup akceptoval. „*Viděno čistě matematicky*“³²⁶ se krajský soud zamyslel, zda při zohlednění správné výše horní hranice by i správními orgány uložená pokuta byla šestnáctinásobně menší, což by v daném případě činilo necelých 63 Kč. Tuto nesouměrnost krajský soud shledal jako významnou pro zhodnocení výměry uložené pokuty jako neodpovídající okolností případu.

V kombinaci s polehčujícími okolnostmi dospěl krajský soud k přesvědčení, že za dané situace by uložená pokuta měla mít spíše povahu „*formálního naplnění celního zákona*“³²⁷. Shledal totiž, že aktivní přístup žalobce³²⁸ (snaha o nápravu) se obrátil proti

³²⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2011, č. j. 30 Af 13/2010 – 49. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 11. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/Anonymizovany_rozs_20120216014224_30Af_13_2010_prevedeno.pdf.

³²⁶ Op. át. 325.

³²⁷ Op. át. 325.

³²⁸ Žalobce obdržel v rámci zásilky z Číny výrobky, které neočekával, bez dokumentace, a byl si proto vědom, že nedošlo k jejich prodeji. Sám proto kontaktoval celní úřad s žádostí o dodatečné vyměření celního dluhu. Na tomto základě s ním celní úřad zahájil řízení o nyní přezkoumávaném celním deliktu.

němu a postavil jej do pozice pachatele, vůči němuž musí být uložena sankce, což je v rozporu s obecně chápanými principy spravedlnosti. Uložená pokuta je tedy „*neprůměrně přísná*“ a krajský soud od ní proto upustil.

Žalovaný s úvahami krajského soudu nesouhlasil, a podal proto proti rozsudku kasační stížnost. Namítl, že krajský soud pochybil, pokud *z absence explicitního zákazu upustit od sankce v rámci celního zákona dovozuje implicitní dovolení k jejímu upuštění*. Celní zákon ani jiný subsidiárně použitelný předpis totiž neumožňuje celním orgánům od sankce upustit. Stěžovatel proto namítl, že nemohl-li od sankce upustit správní orgán, nemohl tak učinit ani krajský soud. Analogii se starým přestupkovým zákonem potom stěžovatel označil za nesprávnou, neboť jde o úpravu zcela odlišnou od celního zákona, kdy mimo jiné v nyní projednávaném případě jde o správní delikt podnikatele, nikoli přestupek fyzické osoby.

Nejvyšší správní soud v reakci na kasační námitky nejprve poukázal na pravidla *vázanosti správního soudu stejnými pravidly, jakými byl vázán správní orgán v době, kdy o sankci rozhodoval*, a to právě s odkazem na shora rozebírané rozsudky č. j. 6 As 48/2007 – 58 a č. j. 5 As 46/2008 – 50. V souladu s tímto pravidlem musí správní soud rozhodující o moderaci ověřit, zda jsou splněny podmínky pro upuštění od uložené sankce. Při této otázce kasační soud odmítl myšlenkovou konstrukci krajského soudu zbudovanou na absenci explicitního zákazu upuštění od trestu v celním zákoně a analogickém uplatnění starého přestupkového zákona.

V rámci odůvodnění potom Nejvyšší správní soud aproboval závěr stěžovatele, že ani celní zákon, ani jakýkoliv jiný subsidiárně použitelný, neumožňoval celním orgánům upustit od uložení sankce. Dále akcentoval výjimečnost uplatnění analogie, vyžadující mj. existenci „*mezery v zákoně*“. V dalším kroku se Nejvyšší správní soud zaměřil na zásadní odlišnosti celního zákona a starého přestupkového zákona. Poukázal na již stěžovatelem vyzdvihovanou skutečnost, že nyní byl spáchán správní delikt podnikající fyzickou osobou, zatímco starý přestupkový zákon řeší delikty fyzických osob. Posledně jmenovaný předpis potom navíc obsahuje ustanovení § 11 odst. 3, které výslovně umožňuje od uložení sankce upustit, jestliže k nápravě pachatele postačuje projednání přestupku, zatímco celní zákon jeho obdobu nezahrnuje. Absence zmíněného ustanovení však podle Nejvyššího správního soudu nečiní celní zákon nesourodým a neaplikovatelným.

Při takto připraveném argumentačním základu vyslovil Nejvyšší správní soud důležitou myšlenku, že „[o]bsahuje-li výslovně [starý přestupkový zákon] v obecné části možnost upustit od pokuty, je z daného patrná vůle zákonodárce směřující k tomu, aby v určitých individuálních odůvodněných případech bylo od pokuty upuštěno. Stejně je tato možnost upravena i v dalších zákonech, v nichž správní orgán rozhoduje o sankcích dle zvláštních předpisů. Pro ilustraci zdejší soud uvádí, že například ustanovení § 22 odst. 5 zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění platném do 31. 8. 2008, nebo ustanovení § 125 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění platném do 31. 7. 2010, výslovně (obdobně jako [starý přestupkový zákon]) upravovala možnost správního orgánu od uložení sankce upustit. A contrario lze tedy dovést, že nebyla-li v celním zákoně možnost upustit od pokuty explicitně

*uvedena, pak se jednalo o **projev vůle zákonodárce**, nikoliv o „mezeru v zákoně“ odůvodňující výjimečné použití analogie.“³²⁹*

Nejvyšší správní soud konstatoval, že čl. 2 odst. 3 Ústavy a obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny představuje nejen garanci ochrany před zneužitím státní moci, ale rovněž z něj vyplývá potřeba zákonného podkladu pro její realizaci. V posuzovaném případě zákonný podklad (celní zákon) neobsahoval ustanovení, které by umožňovalo od sankce upustit. Za situace, kdy je správní soud při moderaci vázán podle judikatury Nejvyššího správního soudu stejnými pravidly jako správní orgán při rozhodování o sankci, tedy nebylo možné, aby krajský soud od uložené pokuty upustil. Stěžovatelem uplatněnou kasační námitku proto shledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Spolu s důvodností dalších kasačních námitek poté napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Čistě pro zajímavost dopovídejme „příběh“ až dokonce, tedy včetně nového rozhodnutí krajského soudu, vázaného právním názorem kasačního soudu. Při svém dalším rozhodování krajský soud totiž explicitně akcentoval, že žalobce při uplatnění moderačního návrhu požadoval upuštění od uložené pokuty. Následně krajský soud uzavřel, že „[p]rostor krajského soudu byl tak limitován – na jedné straně výslovným žalobcovým návrhem na (pouze) upuštění od pokuty, na druhé straně jednoznačným závěrem Nejvyššího správního soudu o nemožnosti upuštění od pokuty v dané věci. A proto že se žalobce domáhal postupu, který v jeho případě nemohl být aplikován, zdejší soud, respektující zásadu dispozitivní a zásadu vázanosti právním názorem vysloveným kasačním soudem, rozhodl tak, že se žalobciv návrh na upuštění od sankce pokuty [...] zamítá“³³⁰.

Krajský soud ve svém rozsudku ze dne 26. 4. 2013, č. j. 30 Af 13/2010 – 87, tedy naneštěstí nahradil jedno pochybení pochybením druhým, neboť jak již bylo touto prací uvedeno výše³³¹, obdobnou argumentaci uplatnil plzeňský krajský soud již ve svém rozsudku č. j. 17 Ca 23/2009 – 138, kdy na podkladě návrhu žalobkyně požadující výslovně upuštění od sankce usoudil, že není možné dovodit, že žádala i o snížení sankce. Touto možností se proto plzeňský krajský soud nezabýval. S jeho postupem však nesouhlasil Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 112/2012 – 36, poznamenal, že „krajský soud pochybil, pokud se odmítl zabývat možností snížení uloženého trestu ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů“^{332,333}. Z podržených dat vydání obou rozsudků je zřejmé, že krajský soud teoreticky měl zohlednit závěry plynoucí z rozhodnutí č. j. 7 As 112/2012–36, avšak při realistickém přístupu je zřejmé, že v takto krátké době se Krajský soud v Plzni s předmětným právním názorem

³²⁹ Rozsudek NSS, č. j. 9 Afs 18/2012 – 34.

³³⁰ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2013, č. j. 30 Af 13/2010 – 87. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/30_Af_13_20130617094226.2010_rozsudek_anony_mizovany_prevedeno.pdf.

³³¹ Srov. podkapitolu „4.13 Námitka zjevné nepřiměřenosti“.

³³² Rozsudek NSS, č. j. 7 As 112/2012 – 36.

³³³ Srov. rozbor usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 Afs 16/2003 – 56 v rámci podkapitoly „4.13 Námitka zjevné nepřiměřenosti“.

kasačního soudu patrně nestihl ještě seznámit, jakkoliv nelze samozřejmě přehlédnout, že v obou případech se jednalo o totožný krajský soud, tedy Krajský soud v Plzni. Jelikož pak nový rozsudek Krajského soudu v Plzni v řízení pod sp. zn. 30 Af 13/2010 již nebyl napaden kasační stížností, nedošel své nápravy ze strany Nejvyššího správního soudu.

Vraťme se však ještě na moment ke zrušujícímu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 18/2012–34. Z něj lze totiž vyvodit hned několik podstatných závěrů. Prvním z nich je setrvávání soudu na pravidlu, které představuje hlavní téma nynější kapitoly, tedy že správní soud musí při aplikaci moderačního oprávnění dle § 78 odst. 2 s. ř. s. dbát jeho limitu v podobě jeho realizace „*v mezích zákonem dovolených*“. Musí tedy zásadně respektovat zákonná pravidla, kterými byl při ukládání trestu vázán již správní orgán. Druhý významný závěr kasačního soudu představuje myšlenka, že *pouhá absence zákazu upuštění od uložení sankce v zákoně, podle něhož je pachatel postihován, nezakládá bez dalšího implicitní povolení přistoupit k tomuto kroku*. K tomu by totiž bylo třeba, aby daný zákon obsahoval ustanovení, které zmíněnou možnost výslovně připouští, jako tomu bylo v případě § 11 odst. 3 SPZ. Třetím zmíněným výstupem rozsudku byl poznatek, že absenci obdobného ustanovení nelze bez dalšího nazírat jako „*mezeru v zákoně*“, kterou je potřeba řešit za pomoci analogie.

Poslední z uvedených bodů samozřejmě neznamená absolutní vyloučení této možnosti, avšak krajský soud by svůj závěr o mezeře v zákoně musel postavit na uceleném zhodnocení aplikovaného předpisu a předpisu, k jehož využití v rámci analogie směřuje. Právě takový postup konečně Nejvyšší správní soud v rozebíraném případě zvolil, kdy však s přihlédnutím k rozdílnosti celního zákona a starého přestupkového zákona shledal, že v daném případě o mezeru v zákoně nejde, a není proto důvodu analogii uplatnit a vypomoci si ustanovením § 11 odst. 3 SPZ. Nemalou oporou pro citovaný závěr byla kasačnímu soudu skutečnost, že starý přestupkový zákon upravuje (pouze) delikty fyzických osob, zatímco v jím projednávaném případě šlo o delikt podnikající fyzické osoby. V této souvislosti je však vhodné poznamenat, že zákon o odpovědnosti za přestupky zmíněný problém překlenuje, neboť slovy Romana Kočího „*sjednotil dosud spíše roztržitěnou procesní úpravu jiných správních deliktů [které] nově budou spadat do kategorie ‚přestupek‘ [...] a řízení o nich je v komplexní formě upraveno právě v tomto zákoně*“³³⁴. Je proto vhodné se podívat, jaké možnosti v tomto směru nová úprava poskytuje.

5.1.2 Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Z hlediska rozebíraného tématu moderace „*v mezích zákonem dovolených*“, a s ním související otázky možného překročení spodní (nenulové) hranice zákonné sazby, lze za potencionálně relevantní označit následující ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť se různým způsobem dotýkají možnosti mimořádného zmírnění důsledků deliktního jednání pro jeho pachatele: § 42 („*Podmíněné upuštění od uložení*

³³⁴ 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*. Praha: Leges, 2017, 269 s. ISBN 978-80-7502-207-3. s. 9.

správního trestu“), § 43 („Upuštění od uložení správního trestu“) a § 44 („Mimořádné snížení výměry pokuty“).

Oba prvně jmenované svou podstatou navazují na § 11 odst. 3 starého přestupkového zákona, když „*vycházejí z předpokladu, podle kterého postačí-li k naplnění účelu přestupkového práva samotné projednání věci před správním orgánem a vyslovení viny pachatele, není třeba navíc ukládat správní trest*“³³⁵. Zmíněné varianty tedy vychází z výchovné úlohy trestu, kterou zde však fakticky přebírá již samotné projednání přestupku, kdy vzhledem k povaze přestupku a osobě pachatele lze *důvodně předpokládat*, že uložení „*dalšího*“ trestu již není potřebné. Pavel Vetešník k důvodnému předpokladu dostatečnosti projednání přestupku podotýká, že „*[s]kutečnosti svědčící pro důvodné očekávání musí být podloženy ve správním spise*“³³⁶. Základem proto nemůže být pouhé subjektivní přesvědčení správního (u moderace soudního) orgánu, bez reálných základů, ale jeho náležité odůvodnění s oporou ve správním (soudním) spise.

Ustanovení § 42 ZOPŘ nad rámec výše zmíněných podmínek přidává požadavek na povahu spáchaných přestupků, kdy jimi musí dojít *ke majetkové újmě*, respektive vzniku *bezdůvodného obohacení pachatele*. Z naznačených důsledků deliktního jednání potom vyvstává podmínka další, totiž že jejich pachatel musí *ve lhůtě a způsobem stanoveným správním orgánem*, způsobenou škodu nahradit, respektive vydat bezdůvodné obohacení. Při nedodržení podmínek vyslovených správním orgánem varianta upuštění od trestu padá a dochází k vydání nového rozhodnutí, kterým je zrušen výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uložen samotný trest. Právě předpoklad náhrady škody (vydání bezdůvodného obohacení) v soulad s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o podmíněném upuštění od správního trestu, při jejichž nedodržení je třeba následně vydat rozhodnutí nové, jímž dochází mimo jiné k uložení trestu, diskvalifikuje předmětný institut z možnosti jeho využití správním soudem pro účely moderace. Jedná se tedy sice o nástroj, který umožňuje přizpůsobit intenzitu důsledků deliktního jednání povaze spáchaného přestupku, a především osobě pachatele, avšak pouze v rámci řízení správního. Pro účely správního soudu při realizaci moderace využitelný není.

Tento „*nedostatek*“ však plně nahrazuje ustanovení § 43 ZOPŘ, konkrétně jeho druhý odstavce, který upravuje možnost *upustit od uložení správního trestu, jestliže vzhledem ke závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě*. Jeho návaznost na dřívější § 11 odst. 3 SPZ je tedy bezprostřední, přičemž výše naznačený problém u nepodmíněné („*běžné*“) formy upuštění od správního trestu přirozeně nevzniká. Lze jej proto využít i pro účely případného překročení spodní hranice zákonné sazby, cestou úplného upuštění od sankce, při realizaci moderačního oprávnění správními soudy. Samozřejmě pouze při dostatečné opoře v okolnostech případu, které rozebíraný

³³⁵ MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4. s. 115.

³³⁶ Pavel Vetešník in JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1. s. 387.

postup odůvodní. Použitelnosti předmětného institutu pro účely moderace podporuje i účel, na který směřuje, a který ve svém komentáři k zákonu o odpovědnosti za přestupky vyzdvihuje Pavel Vetešník, když podotýká, že dané ustanovení (obdobně moderaci) umožňuje „*reagovat na situaci, že by správní trest byl nepřiměřeně přísný nebo by bylo neúčelné ho ukládat. Institutem upuštění od uložení správního trestu tak lze více individualizovat a diferenciovat postih za spáchání přestupku*“³³⁷. Konečně sám autor v rámci komentáře na souvislost citovaného ustanovení s moderačním právem správních soudů výslovně poukazuje.

Rovněž poslední z institutů, o němž chci v tomto oddíle práce hovořit, bude podle mého názoru pro překročení spodní hranice zákonné sazby nanejvýš relevantní, o čemž svědčí již samo jeho zákonné označení („*mimořádné snížení výměry pokuty*“). Ustanovení § 44 ZOPŘ umožňuje za splnění podmínek v něm obsažených, „*uložení pokuty v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice*“ (odst. 1), nejméně však ve výši „*jedné pětiny dolní hranice sazby*“ (odst. 2). V případě překročení i takto sníženého limitu ve smyslu druhého odstavce citovaného ustanovení „*by se [již] jednalo o nezákonné rozhodnutí správního orgánu, které by bylo důvodem pro přezkum nebo jeho zrušení*“³³⁸. Na rozdíl od ustanovení předchozího tedy nesměruje § 44 ZOPŘ na úplné upuštění od potrestání pachatele, ale pouze na korekci citelnosti zásahu do jeho majetkové sféry. Zůstaneme-li ještě u komparace obou ustanovení je vhodné vyzdvihnout i to, že zatímco § 43 ZOPŘ hovoří o upuštění od „*trestu*“ (bez specifikace), potom § 44 ZOPŘ již výslovně zmiňuje *pokutu*. Druhé z ustanovení se proto „*týká pouze pokuty a u jiných správních trestů není možné použít podobný postup ani analogicky*“³³⁹. Vzhledem k již vyslovené skutečnosti, že návrh na moderaci je v drtivém množství případů uplatněn právě vůči trestu pokuty, nevnímám dané omezení ve vztahu k moderaci za příliš svazující.

5.1.3 Instituty ZOPŘ – dovětek

Představené nástroje zákona o odpovědnosti za přestupky, ve spojení s jeho postavením univerzálního (obecného) předpisu správního trestání, poskytují při individualizaci trestu větší prostor nejen správním orgánům, ale v rámci korekce zjevně nepřiměřených sankcí „*v mezích zákonem dovolených*“ též správním soudům. Současně však z univerzálního postavení citovaného zákona nutně vyplývá potřeba zohledňovat úpravu obsaženou ve zvláštních zákonech, které mohou obecnou úpravu vylučovat, limitovat, stejně jako ji dále rozšiřovat. Zákon o odpovědnosti za přestupky tedy poskytuje správním soudům obecně větší rozsah pro moderaci trestu, avšak *pojmově na podmínce omezení zákonnými limity nic nemění*. Řečeno jinými slovy, setrvává na nutnosti respektovat výslovně projevenou vůli zákonodárce, že některá deliktivní jednání nemohou zůstat bez potrestání. Namátkou lze odkázat kupříkladu na § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, § 22b odst. 4 zákona o ověřování střelných zbraní a střeliva, nebo § 19b odst. 3 zákona o technických požadavcích, které *možnost upustit od uložení správního trestu u vybraných přestupků výslovně vylučují*.

³³⁷ Op. cit. 336, s. 391.

³³⁸ KUČEROVÁ, Helena; HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 860 s. ISBN 978-80-7502-211-0. s. 245.

³³⁹ Op. cit. 336, s. 399.

Modifikace obecné úpravy zvláštními zákony se nicméně týká i *rozšiřování* možností (podmínek) pro upuštění (mimořádné snížení výměry). Opět pro příklad zmíňme namátkou § 125l odst. 1 vodního zákona^{340,341}, popřípadě ustanovení § 22ba odst. 1 písm. a) ZOHS³⁴², zakládající možnost upustit od uloženého trestu nad rámec podmínek obsažených v zákoně o odpovědnosti za přestupky. Písmeno b) téhož ustanovení ZOHS potom představuje variantu druhou, tedy cestu mimořádného snížení spodní hranice zákonné sazby.

V návaznosti na předešlé řádky lze shrnout, že zákon o odpovědnosti za přestupky, z titulu předpisu upravujícího univerzálně správní řízení v oblasti správního trestání, kdy oproti starému přestupkovému zákonu nenaráží krom jiného na dualismus přestupků a jiných správních deliktů, umožňuje správním soudům zásadně upustit od uloženého *trestu*, či snížit *pokutu* pod dolní zákonnou hranici. Samozřejmě pouze při splnění ostatních podmínek pro moderaci. Provedený rozbor nicméně dokazuje, že správní soudy nemohou bez dalšího rezignovat na zjištění, zda neexistuje zvláštní zákonné ustanovení, které by jim danou variantu zapovídalo, a jehož prostřednictvím by tak zákonodárce možnost příliš mírného potrestání, respektive upuštění od potrestání výslovně vyloučil. Na straně druhé však současně platí, že zvláštní ustanovení mohou přinést i důvody pro snížení či upuštění od trestu nad rámec podmínek stanovených zákonem o odpovědnosti za přestupky.

Domnívám se nicméně, že právě ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky budou pro účely moderace sehrávat nejvýznamnější roli. Vedle jeho postavení je tomu tak i proto, že jejich *zásadním „motivem“* je obdobně jako u institutu moderace kritérium osobních a majetkových poměrů pachatele. Zásadním, nikoli jediným. Troufám si přitom závěrem hodnocení institutů citovaného zákona říci, že zákonodárce jejich prostřednictvím do jisté míry reagoval na judikaturu shora uvedenou. Vzpomeňme kupříkladu případ řešený Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 57 Ca 59/2006³⁴³, kdy byl pachatel (muž 71 let, poživatel starobního důchodu) sankcionován za jízdu na kole nesplňujícím technické parametry, a pochybení při jeho řízení, pokutou na samé spodní hranici zákonného rozmezí ve výši 25.000 Kč. Krajský soud pokutu pro zjevnou nepřiměřenost moderoval ve formě upuštění od potrestání, avšak neboť tím překročil § 22 odst. 12 SPZ, který danou možnost vylučuje, došlo Nejvyšším správním soudem ke zrušení napadeného rozsudku. V souladu s výše řečeným nelze přitom úvahám a postupu kasačního soudu nic vytknout. Současně však

³⁴⁰ „Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností může upustit od uložení správního trestu také tehdy, jestliže pachatel přestupku přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti.“

³⁴¹ Srov. též čísla č. 329.

³⁴² „Jestliže Úřad uzná soutěžitele vinným z přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b) nebo podle § 22a odst. 1 písm. b), upustí od uložení pokuty, pokud soutěžitel [mj.] jako první ze všech soutěžitelů předloží Úřadu informace a podklady o utajované horizontální dohodě, které Úřad dosud nezískal a které odůvodňují provedení cíleného šetření na místě podle § 21f nebo § 21g anebo prokazují existenci takové dohody podle tohoto zákona.“

³⁴³ Srov. úvod podkapitoly „5.1 Směr první – spodní hranice zákonné sazby jako limit pro upuštění od sankce“.

nelze nevidět, že i pokuta na samé spodní hranici zákonného rozmezí v hodnotě 25.000 Kč, je vůči naznačeným majetkovým poměrům pachatele značně intenzivní a vytváří tak dle mého názoru zřetelnou tenzi ve vztahu k požadavku na uložení spravedlivého trestu. Původní zákonná úprava však neumožňovala správním orgánům a následně asi soudům na situaci reagovat. Dnes účinný institut mimořádného snížení výměry pokuty by naznačené napětí podle mého názoru podstatně snížil, respektive odstranil. Minimální pokuta ve smyslu § 44 odst. 2 ZOPŘ ve výši 5.000 Kč se totiž již jeví mnohem adekvátnější naznačeným okolnostem případu. V tomto smyslu je proto vhodné hodnotit zákonodárcem nově poskytnuté nástroje velmi pozitivně, neboť bez jakýchkoliv pochyb poskytují prostředky pro citlivější (detailnější) individualizaci správních trestů, čímž „rozvazují ruce“ jak v první řadě správním orgánům, tak při moderaci následně i správním soudům.

5.2 Směr druhý - respektování pravidel pro uložení sankce

Úvodem nynější kapitoly byl citován závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku č. j. 9 Afs 18/2012 – 34, že úvaha správního soudu se při realizaci moderační musí „pohybovat v intencích zákona a v rámci stejných zákonných mezí jako správní uvážení správního orgánu“³⁴⁴. V jeho návaznosti byla shora rozebrána primárně povinnost respektovat zákonné limity ve smyslu rozmezí, v jehož rámci může být trest snížen, popřípadě od něj může být zcela upuštěno. Při analýze souvisejících případů však zřetelně vyplynulo, že obsah rozebírané podmínky je přirozeně podstatně širší, kdy správní soudy musí při moderování trestu dbát i dalších zákonných limitů, které byly při rozhodování o výměře sankce povinny respektovat již správní orgány. V aktuální podkapitole na vyslovené závěry navážeme a dále je doplníme. Současně ve značné míře vyjdeme i z kapitoly o podmínce „zjevné nepřiměřenosti“ a jí rozebíraných témat. Správní soudy totiž při moderování pokuty musí rovněž přihlížet k zákonným kritériím, zásadám správního trestání i dalším (pomocným) vodítkům, včetně opakovaně zdůrazňované povinnosti „moderaci trestu [...] patřičně odůvodnit ve smyslu uvedených rozhodných kritérií, tedy zdůvodnit nepřiměřenost trestu a uvést, ve vztahu k jakým kritériím byla výše sankce posuzována“³⁴⁵.

Jestliže přitom moderační trestu spočívá v náhradě správního uvážení uvážením soudním, uplatní se nepochybně i požadavky vůči diskreci, které dovodila judikatura, jako například, že „[j]akkoliv má správní orgán [obdobně tedy správní soud] při ukládání pokuty [trestu] volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem“³⁴⁶. Pro jeho uplatnění není přitom důvod odchýlit se od požadavků, kterým se tato práce věnovala v podkapitole „4.7 V obdobných případech obdobně“. Rozdílem přirozeně bude skutečnost, že pokud žalobce úspěšně uplatnil „argument obdobnosti“ při fázi posuzování podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu, znamená to, že identifikovaná rozhodnutí v obdobných případech splňují předpoklad sehrát roli „spravedlnostního korektivu“³⁴⁷

³⁴⁴ Rozsudek NSS, č. j. 9 Afs 18/2012 – 34.

³⁴⁵ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 16/2008 – 80.

³⁴⁶ Rozsudek NSS, č. j. 8 As 5/2005 – 53.

³⁴⁷ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

i při ukládání nového (přiměřeného) trestu. Alternativně nicméně může správní soud jistě vyjít ze své rozhodovací praxe, a z ní plynoucího povědomí o obdobných sankčních rozhodnutích, kdy se však musí vyvarovat pochybení, kterého se dopustil Městský soud v Praze, když závěr o ustálené praxi opřel o jediné rozhodnutí správního orgánu, což k podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud odmítl³⁴⁸.

I další skutečnost je nejen důvodem pro aktivaci moderačního oprávnění, ale též „kritériem“, které je nutno zohlednit při určení nové výše trestu. Jde o změnu právní úpravy ve prospěch pachatele, tedy o pravidlo mající základ v rovině ústavní, konkrétně v čl. 40 odst. 6 Listiny – „[t]restnost 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“. Nezbytnou predispozicí je, aby obvinění ze správního deliktu bylo podřaditelné pod pojem „trestního obvinění“.

Odpověď na otázku, zda tomu tak, v tom kterém případě bude, je podle Petra Průchy třeba hledat „především v evropsko-soudní judikatuře. Z jejího obsahu je známo, že pro zjištění, zda vždy určité obvinění ze správního deliktu spadá pod trestní obvinění ve smyslu čl. 6 [Úmluvy], je Evropským soudem pro lidská práva používán tzv. ‚Engelův test‘, který byl poprvé formulován v rozsudku tohoto soudu v roce 1976 ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemí*³⁴⁹. Předmětem posouzení v dané věci bylo, zda lze obvinění, které podle nizozemské kvalifikace spočívalo v obvinění z disciplinárního deliktu, považovat za podřaditelné trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy. Soud přitom k tomuto posouzení stanovil jako kritéria vnitrostátní kvalifikaci deliktu, dále povahu deliktu, a také povahu a stupeň přísnosti sankce.“³⁵⁰ Lucie Madleňáková posouzení určitého obvinění z perspektivy Engelova testu rozvádí, když podotýká, že „[p]ro klasifikaci určitého obvinění ve smyslu Engelových kritérií je nejprve nezbytné zjistit, zda ustanovení definující posuzovaný delikt spadá v právním řádu daného státu do oblasti trestního práva či do oblasti práva jiného (např. práva přestupkového), případně do obou oblastí práva současně. Toto zjištění je však pouhým východiskem a má pouze formální a relativní hodnotu³⁵¹, neboť samotná povaha deliktu je mnohem důležitější posuzovací kritérium (podle normy a jejího předmětu: zda má charakter všeobecný nebo se vztahuje jen na zvláštní, omezenou skupinu osob). Konečně posledním kritériem je pak povaha a tvrdost sankce, neboť do ‚trestní oblasti‘ obecně nespádají tresty, které svou povahou, délkou či způsobem výkonu nemohou způsobit podstatnou újmu.“³⁵²

Přístup Evropského soudu pro lidská práva reflektuje nejen akademická obec, ale i právní praxe a judikatura Nejvyššího správního soudu. Engelův test byl namátkou

³⁴⁸ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 142/2012 – 27.

³⁴⁹ Rozsudek ESLP, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71 a 5354/72 a 5370/72, *Engel a ostatní* proti Nizozemsku.

³⁵⁰ PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 16-27. ISSN 0139-6005.

³⁵¹ Důvody takového nahlížení zmíněného kritéria osvětlil sám Evropský soud pro lidská práva, když vyslovil, že „[j]estliže by státy mohly podle libosti tím, že označí protiprávní čin za ‚správní místo ‚trestného‘, vyloučit působení podstatných ustanovení článků 6 a 7, byla by aplikace těchto ustanovení podřízena jejich srčovanému vůli. Tak rozsáhlá velkorysost by mohla vést k důsledkům neslučitelným s předmětem a účelem Úmluvy“ – zdroj: rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79, *Öztürk* proti Německu. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 11. 2017].

³⁵² MADLEŇÁKOVÁ, Lucie. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, č. 2, s. 65-89. ISSN 0139-6005.

uplatněn v rozsudcích tohoto soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 – 62³⁵³, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 61/2009 – 62³⁵⁴, či ze dne 9. 8. 2017, č. j. 7 Afs 212/2017 – 24³⁵⁵, a mnoha dalších. Pouze z uvedených příkladů je zřejmé, že Nejvyšší správní soud uplatňuje Engelův test ve své judikatuře kontinuálně a tvoří tedy nedílnou součást jeho rozhodovací činnosti.

S odkazem na podkapitolu „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“ zopakujeme, že nastoupení výhodnější úpravy k okamžiku rozhodování soudu, oproti době spáchání správního deliktu, nemusí být dána pouze z vůle („tradičního“) zákonodárce, ale i tzv. negativního zákonodárce, kdy Ústavní soud v případě zjištění protiústavnosti úpravy vstoupí výkonem své činnosti do sféry, která je mu jinak v rámci principu dělby moci zapovězena³⁵⁶, aby tuto situaci napravil. V této souvislosti nelze zapomenout, že „*důsledky zrušujícího nálezu Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, řízení o kasační stížnosti nevýmaje*“³⁵⁷. Je tedy zřejmé, že případné zrušení spodní hranice Ústavním soudem, popřípadě zrušení jiného (nevýhodného) aspektu aplikovaného ustanovení, musí správní soud při určení nové výměry trestu reflektovat se stejnou intenzitou, jako by šlo o legislativní změnu realizovanou tradičním zákonodárcem.

Kritéria hodnocení přiměřenosti trestu tedy po naplnění této své role přebírají funkci hledisek pro určení nové výměry (přiměřeného) trestu. Jde o funkci, kterou potvrzuje judikatura správních soudů, kdy připomeňme závěr Nejvyššího správního soudu, že „*[z]ákonná kritéria stanovená příslušným zvláštním zákonem jsou pak spolu se zákonným rozpětím sankce a případnými dalšími podmínkami jejího uložení i v důtku pro soud při úvaze o moderaci sankce, tj. při úvaze, zda vůbec moderovat a případně v jaké míře, neboť právní úprava v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. konkrétní kritéria pro moderaci nemá*“³⁵⁸. Vedle citací zdůrazněných „základních“ kritérií a pravidel se uplatní řada dalších, z nichž o některých bylo hovořeno výše. Vzhledem ke komplexnosti materie ukládání trestů však práce neaspirovala na celkové představení dané problematiky a jistě proto nemělo jít o jejich ucelený přehled. V tomto bodě je užitečné odkázat na povolanější publikace, které se zmíněnému tématu věnují komplexně³⁵⁹. Obecně lze však k naznačenému mechanismu

³⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0002_4As_0500062A_prevedeno.pdf.

³⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 61/2009 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0061_5As_0900_6e35eba0_4523_4670_a796_9f68_4c2ca50_prevedeno.pdf.

³⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2017, č. j. 7 Afs 212/2017 – 24. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0212_7Afs_1700024_20170810144104_prevedeno.pdf.

³⁵⁶ MLSNA, Petr. Ústavní soudnictví ve státovědním myšlení. *Právník*. 2009, č. 10, s. 1009-1053. ISSN 0231-6625.

³⁵⁷ Rozsudek NSS, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41.

³⁵⁸ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

³⁵⁹ Vzhledem k nově účinnému zákonu o odpovědnosti za přestupky je vhodné primárně odkázat na publikace, které se věnují právě této úpravě. Jde například o MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4, a KUČEROVÁ, Helena; HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení*

podotknout, že představuje velmi logický požadavek. Jestliže totiž správní soudy zhodnotí určitou sankci jako zjevně nepřiměřenou, a to z pohledu hledisek a zásad stanovených právním řádem pro ukládání správních sankcí, tedy pravidel, jimiž byl povinen se řídit již správní orgán, musí potom zcela racionálně stanovit novou výši trestu, tj. *přiměřenou* všem okolnostem případu, zásadně ve světle těch stejných kritérií a pravidel. Je-li přitom moderace, jak jsme rozebrali výše, nahlížena jako prvek korekční, nikoli prostředek realizace určité formy milosti, bylo by jen těžko představitelné, aby správní soud při určení nové výměry sankce nebyl zákonnými požadavky na její stanovení vázán.

Uvedené v minulosti nicméně neplatilo bez výjimky. Správní orgán totiž mohl pachatele sankcionovat za správní delikt, jehož právní úprava mezi *taxativně* vyčtenými zákonnými kritérii pro určení výměry trestu neobsahovala majetkové a osobní poměry pachatele. V souladu s judikaturou správních soudů přitom platila povinnost správních orgánů, za nastíněné situace, k tomuto kritériu přihlížet pouze tehdy, pokud bylo „*podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter*“³⁶⁰. Jestliže pachatel takový účinek přitom netvrdil, a současně na něj nebylo možné usuzovat ani z průběhu správního řízení, respektive obsahu správního spisu, správní orgán k danému kritériu přihlídnout nemusel. Jestliže však pachatel (žalobce) zmíněné kritérium následně důvodně namítl v rámci svého moderačního návrhu, musel k němu soud při úvaze o moderaci a případném určení nové výměry sankce přirozeně přihlídnout, neboť konečně i NSS poznamenal, že „[p]ři úvaze o moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přiblíží soud k majetkovým poměrům delikventa i v tom případě, že zákon, podle něhož byla pokuta uložena, kritérium majetkových poměrů nezná“³⁶¹. Dnes účinný zákon o odpovědnosti za přestupky však obecně zavedl *demonstrativní* výčet kritérií rozhodných pro výměru trestu, a proto zohlednění osobních a majetkových poměrů je již na místě všude tam, kde je o kritérium *relevantní*. Odpadla tím potřeba judikaturního překlenutí *taxativnosti* výčtu zákonných kritérií. Ve vztahu k fyzickým osobám potom citovaný zákon kritérium osobních poměrů dokonce zakotvil explicitně v ustanovení § 37 pod písmenem f), a mělo by tedy nadále jít o hledisko, které správní orgán (u fyzických osob) hodnotí vždy.

Současně je třeba zdůraznit, že přihlížení ke stejným kritériím a pravidlům neznamená, že rozhodná kritéria mají v okamžiku svého hodnocení správním orgánem a moderujícím správním soudem tutéž „*naplň*“. Připomeňme, že správní soud provádí jejich posouzení k okamžiku *svého rozhodování*, přičemž podkapitola „4.12 Okamžik zjevné nepřiměřenosti“ jasně doložila, že řada kritérií může v době mezi rozhodováním správního orgánu a správního soudu doznat výrazných změn. Jedním z nejvíce proměnných kritérií je přitom mnohokrát vzpomínané hledisko osobních

o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2017, 860 s. ISBN 978-80-7502-211-0. Z hlediska mechanismů správního trestání jako takových může posloužit například publikace BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1, a MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.

³⁶⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

³⁶¹ Rozsudek NSS, č. j. 2 As 33/2006 – 102.

a majetkových poměrů pachatele. Může však rovněž dojít ke zrušení spodní zákonné hranice pro uložení sankce Ústavním soudem (viz výše), popřípadě může změna přijít i ze strany „tradičního“ (pozitivního) zákonodárce. Stejně tak může pachatel realizovat po rozhodnutí správního orgánu kroky směřující k nápravě jím způsobeného protiprávního stavu. Posledně jmenované kritérium je svým způsobem na pomezí kritéria „nového“, a kritéria, které je „pouze“ naplněno v jiné intenzitě, neboť pokud v době rozhodování správního orgánu nebylo naplněno vůbec (pachatel do té doby žádné kroky k nápravě nepodnikl), nemohlo sehrát ve vztahu k rozhodování správního orgánu o výši trestu žádnou roli. *De iure* však samozřejmě už v době rozhodování správního orgánu šlo o zákonné kritérium³⁶², konkrétně polehčující okolnost, jehož naplnění tedy správní orgán minimálně formálně hodnotil, byť pouze konstatováním, že není relevantní, neboť pachatel žádné nápravné kroky nepodnikl. V takovém případě je tedy přiléhavější spíše uzavřít, že spolu s ostatními jmenovanými spadá mezi hlediska, k nimž přihlížel jak správní orgán, tak následně i správní soud, avšak v důsledku udání zmíněných změn v době mezi jejich rozhodováním je obsah těchto kritérií odlišný.

Provázanost kritérií pro hodnocení přiměřenosti trestu a určení jeho nové výměry má ještě jeden ryze praktický projev při realizaci moderace správním soudem. Je jím faktické propojení, respektive splynutí *odůvodnění* závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu a stanovení jeho nové výše. Při přezkumu sankčních rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. totiž správní soudy primárně hodnotí, více či méně podrobně, jak správní orgány posoudily jednotlivá kritéria, zda přihlédly k polehčujícím okolnostem, respektovaly požadavek rozhodovat v obdobných případech obdobně atd. Při tomto postupu současně závěry správních orgánů korigují tam, kde se rozcházejí s jejich vlastním hodnocením okolností případu, přičemž mohou doplnit další relevantní okolnosti jako je kupříkladu zásah Ústavního soudu, změna v majetkových poměrech pachatele, či zohlednění rozhodnutí v „obdobných“ věcech, k nimž správní orgán nepřihlédl. Jinými slovy, při respektování požadavku náležitého odůvodnění, v čem spatřuje důvody zjevné nepřiměřenosti trestu³⁶³, tak soud zpravidla posouzení určitých kritérií správním orgánem aprobejuje, zatímco u jiných vysloví neadekvátnost jejich promítnutí do výše sankce i se zmíněním jejich správního (adekvátního) hodnocení. Určení nové výše sankce je proto zpravidla realizováno pouhým dodatkem, o jeho konkrétní výměře, k takto provedenému hodnocení.

Pro demonstraci opět odkažme na konkrétní případy. V rozsudku ze dne 28. 11. 2007, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31, například krajský soud dospěl *ke závěru o zjevné nepřiměřenosti pokuty* po zhodnocení majetkových poměrů pachatele a nízké společenské škodlivosti spáchaného deliktu. Hned v následující větě po učinění tohoto závěru již pouze doplnil, že „[z]a přiměřenou sankci soud považuje pokutu uloženou téměř při samé spodní hranici zákonného rozpětí ve výši 25 000 Kč“³⁶⁴. Obdobně si počínal Nejvyšší správní soud

³⁶² Srov. § 37 písm. c) ZOPŘ: „Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přibližně zjeví k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem“.

³⁶³ Srov. mimo jiné rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

³⁶⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31.

v rozsudku ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 10/2000 – 62³⁶⁵, když uvedl, že „[v]šechny výše uvedené důvody ve svém soubornu vedly Nejvyšší správní soud ke závěru o zjevné nepřiměřenosti žalobci uložené pokuty a o nutnosti snížit ke návrhu žalobce uloženou sankci, když za přiměřenou všem okolnostem případu pokládá Nejvyšší správní soud částku 30.000 Kč“³⁶⁶, stejně jako Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012 – 273: „Pokutu v řádech desítek tisíc považuje soud za zjevně nepřiměřenou, odpovídající se soudu jeví pokuta v řádech tisíců. Současně se nemá jednat o pokutu zcela symbolickou, ale toliko spíše symbolickou, tedy spíše v horní polovině první desítky tisíc. Částka 7.000 Kč je tak podle názoru soudu adekvátní.“³⁶⁷ Z mého pohledu nezbývá než i v tomto bodě označit zmíněný postup ze zcela racionální, neboť „není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně ‚opakovat‘ již ‚správně vyřčené‘“³⁶⁸, tím méně v rámci jednoho odůvodnění.

5.3 Návrh žalobce jako další z limitů moderace

Předpoklad realizace moderace „v mezích zákonem dovolených“ v sobě nad rámec již řečeného obsahuje ještě jedno relevantní omezení. Ačkoliv i toto má přirozeně svůj základ v zákoně, jeho podstata primárně vyplývá z jiného předpokladu pro uplatnění moderačního oprávnění. Konkrétně z podmínky č. 7³⁶⁹ – návrhu žalobce na moderaci. Poslední z podmínek nicméně není v mé práci samostatně rozebírána, a proto omezení, které z ní vůči provádění moderace vyplývá, bylo zařazeno na závěr nynější kapitoly.

Omezení, o němž bude hovořeno, vyjadřuje latinská zásada *iudex ne eat ultra petita partium*. Jedná se tedy o vázanost soudu návrhem žalobce. V jejím světle autoři František Korbel, Kateřina Staňková a Michala Hengalová žalobcům radí, „...aby se domáhali maximálního možného zmírnění udělené sankce odpovídajícího dané situaci [...]. V případě, kdy žalobce požaduje v petitu pevnou vyšší pokuty/délky trestu, nemůže soud v souladu se zmíněnou zásadou *iudex ne eat ultra petita partium* snížit sankci podle svého uvážení“³⁷⁰, a to, jak jmenovaní dodávají, „i v případě, kdy by soud chtěl od trestu [třeba] upustit“³⁷¹.

Ve spojení s rozebíraným limitem je nicméně vhodné poznamenat, že v praxi nedochází obecně příliš často k tomu, aby žalobci požadovali snížení sankce, typicky pokuty, na konkrétně stanovenou částku (výměru trestu). Výjimečně se tak přesto děje, jak dokazuje například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2006, č. j. 11 Ca 229/2005 – 66³⁷², v němž žalobce vznesl návrh na snížení pokuty z hodnoty 100.000 Kč na částku 5.000 Kč, nebo rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2011, č. j. 17 A 22/2011 – 45³⁷³, kde žalobkyně požadovala snížení pokuty z částky

³⁶⁵ Připomeňme, že v daném případě Nejvyšší správní soud rozhodoval ve smyslu § 132 s. ř. s. jako soud I. instance.

³⁶⁶ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 10/2000 – 62.

³⁶⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 58/2012 – 273.

³⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 – 86. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 4. 12. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0011_4As_0600086A_prevedeno.pdf.

³⁶⁹ Srov. podkapitulu „3.4 Vyjmenování podmínek uplatnění moderačního práva“.

³⁷⁰ KORBEL, František; STAŇKOVÁ, Kateřina; HENGALOVÁ, Michala. Moderační právo správních soudů. Právní rádce. *IHNED.cz* [online]. *Economia*, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 26. 10. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/cl-65239450-moderacni-pravo-spravnich-soudu>.

³⁷¹ Op. cit. 370.

³⁷² Zjištěno prostřednictvím zrušujícího rozsudku NSS, č. j. 2 As 33/2006 – 102.

³⁷³ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 17 A 22/2011 – 45.

40.000 na 10.000 Kč. Popřípadě rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2015, č. j. 62 Af 33/2014 – 43, kde šlo o pokutu 25.000 Kč a návrh na snížení na částku 1.000 až 2.000 Kč, kterou by žalobce *již považoval za přiměřenou*³⁷⁴.

Důvod, proč žalobci nepřistupují k uplatnění požadavku snížení trestu na konkrétní hodnotu, je zřejmý. Takto formulovaným petitem nemohou totiž prakticky nic získat, za to mohou správní soud z jejich pohledu zcela zbytečně omezit v situaci, kdy by dospěl k závěru, že přiměřenou výměru trestu by představovala hodnota spadající pod hranici vyslovenou žalobcem, případně by zamýšlel od trestu zcela upustit. Osobně se domnívám, že pokud přesto žalobci takový návrh uplatní, může být důvodem jejich postupu v zásadě jedna z následujících dvou skutečností. První je snaha vyvolat dojem o svém přesvědčení, ať již skutečném, nebo předstíraném, že jsou si vědomi spáchání protiprávního jednání a souhlasí s tím, že by za něj měli být potrestáni, avšak v nižší míře. Druhou skutečností, která však může nastat souběžně s první, je jednoduše nevědomost žalobců o tom, že svým návrhem správní soud mohou limitovat. Druhý z důvodů by měl být patrně vyloučen v případě zastoupení žalobce právním odborníkem, avšak ani tehdy nelze danou možnost pravděpodobně zcela vyloučit. Jiné reálné důvody, pro které by žalobci dobrovolně omezovali správní soudy v rozsahu možného zmírnění jim uložené sankce, mě však osobně nenapadají.

Z řečeného logicky vyplývá, že pokud je rozebírané omezení uplatňováno žalobci jen zcela výjimečně, tím méně je situací, kdy by v praxi správnímu soudu skutečně zabránilo moderovat v jím zamýšleném rozsahu. V rámci rešerše judikatury pro rigorózní práci jsem se vlastně setkal s případem jedním jediným. Jmenovitě se jednalo o řízení vedené u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 46 A 119/2013 – 42³⁷⁵, o němž jsem se v této práci zmínil již v podkapitole „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“, v souvislosti s důsledky zrušení spodní hranice zákonné sazby. Nyní se na případ zaměříme z hlediska tématu nynější podkapitoly.

Připomeňme si nejprve v krátkosti okolnosti případu. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla žalobci uložena pokuta ve výši 500.000 Kč, která byla k odvolání snížena rozhodnutím žalovaného na částku 310.000 Kč. Žalobce byl postihován za umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 401/2012 Sb. V rámci žaloby ke krajskému soudu žalobce navrhl snížení pokuty *výslovně na částku 155.000 Kč*. Krajský soud návrhu vyhověl, což mu umožnil svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13 Ústavní soud, který zrušil dosavadní spodní hranici zákonné sazby ve výši 250.000 Kč.

V předešlé podkapitole jsem poznamenal, že kritéria pro hodnocení přiměřenosti trestu lze zásadně ztotožnit se skutečnostmi rozhodnými pro následné určení jeho nové výše, přičemž odůvodnění prvního a druhého kroku v praxi zpravidla splývá. Nejinak tomu bylo i v nyní rozebíraném případě. O výchozí úvaze krajského

³⁷⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2015, č. j. 62 Af 33/2014 – 43. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2014/003362Af_1400043_20151201070606_prevedeno.pdf.

³⁷⁵ Rozsudek Krajského soudu v Praze, č. j. 46 A 119/2013 – 42.

soudu z hlediska pokuty, která by byla přiměřená okolnostem projednávaného případu, jsem se zmínil již v odkazované podkapitole „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“. Krajský soud vyšel ze skutečnosti, že žalovaným byla uložena pokuta ve výši 310.000 Kč, tj. 60.000 Kč nad původní spodní hranicí zákonné sazby (250.000 Kč). Po jejím zrušení Ústavním soudem vznikla nulová spodní hranice a žalobcem navrhovaná částka 155.000 Kč se tedy nacházela ve více než dvojnásobné vzdálenosti od nové spodní hranice, než byl původní záměr žalovaného. Již ve zmíněné podkapitole jsem naznačil, že předestřená úvaha nemůže platit absolutně, neboť přiměřenost pokuty nelze postavit na pouhém srovnání její vzdálenosti od původní a nové spodní hranice zákonné sazby. Jestliže totiž mají být zachovány funkce sankce, je třeba vždy vážit i skutečnou výměru trestu, tedy její výši samu o sobě. Důvod lze spatřovat v závěru rozšířeného senátu NSS, že „...aby pokuta naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele“³⁷⁶. Uvedené pravidlo přitom platí pro jakoukoliv formu trestu, kdy jej lze vyjádřit obecně slovy, že „trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se míjí svým účelem“³⁷⁷. Jako výchozí bod, jak úvahu označil sám krajský soud, pro navazující kroky, je však zmíněná myšlenka jistě akceptovatelná.

V dalším kroku krajský soud odmítl východiska aplikovaná žalovaným, konkrétně hodnocení dílčí okolnosti případu jako přitěžující, a to pro rozpor se zásadou zákazu dvojího přičítání, podle které k okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty nelze přihlídnout při ukládání sankce jako k okolnosti polehčující či přitěžující³⁷⁸. Následně krajský soud poznamenal, že z ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve spojení s jeho § 140 odst. 1 písm. c) a e) a § 5 písm. e) téhož zákona plyne, že sankce ve výši až 10.000.000 Kč může být uložena za nelegální práci spočívající jak v situacích, kdy vykonávaná práce neodpovídá rozsahu uděleného pracovního povolení zaměstnaného cizince, tak v případech, kdy zaměstnáváný cizinec žádné pracovní povolení nemá, nebo kdy dokonce nemá ani povolení k pobytu na území ČR, a konečně též v případech, kdy na fakticky vykonávanou práci není uzavřen pracovněprávní poměr. Zde však byl žalobce potrestán za zaměstnání jediného cizince tříděním a balením cibule po dobu jediného dne, kdy navíc cizinec disponoval pracovním povolením, ergo i povolením k pobytu, avšak pro jiný druh práce. Současně nicméně krajský soud nepřehlédl ani to, že žalobce neměl s cizincem uzavřený pracovněprávní vztah, a dokonce původně popíral, že by měl jakéhokoliv zaměstnance. Jak však krajský soud zdůraznil, předmětné ustanovení dopadá i na případy rozsáhlého zaměstnávání cizinců, co do jejich počtu i délky odpracované doby, a to i v odvětvích, kde může být mnohem výrazněji dotčen trh práce.

V souhrnu všech okolností případu dospěl krajský soud k přesvědčení, že dílčí přitěžující okolnosti nemohou převážit celou řadu polehčujících. Uložená sankce se proto měla pohybovat při samé spodní hranici zákonné sazby, tj. v době rozhodování soudu hranici nulové (připomeňme, že k okamžiku rozhodování žalovaného platila

³⁷⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

³⁷⁷ Op. cit. 376.

³⁷⁸ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1. s. 190.

spodní hranice 250.000 Kč). V návaznosti na své závěry krajský soud uzavřel, že „by v tomto případě považoval za odpovídající uložení sankce na úrovni cca jedné setiny sankčního rozpětí, což představuje částku 100.000 Kč (v době rozhodování žalovaného by šlo o částku 347.500 Kč)³⁷⁹. Krajský soud tedy využil porovnání vůči původní výši spodní hranice (250.000 Kč), a následně nulové, nejen na úvod svých moderačních úvah, ale i jejich závěrem. Pro naše účely je však klíčové, že dospěl k výstupu, že částka, kterou by „považoval za odpovídající“ se nachází poměrně výrazně pod limitem, který pro moderaci stanovil svým návrhem žalobce (soud: 100.000 Kč, žalobce: 155.000 Kč). Danou skutečnost krajský soud nepřehlédl. Poslední část svého rozsudku proto věnoval úvaze, jaké dopady má žalobcem uplatněný návrh na moderaci pro realizaci jeho závěru o přiměřenosti pokuty ve výši 100.000 Kč.

Dospěl přitom k přesvědčení, že limit v podobě návrhu žalobce nemůže překročit. Své hodnocení opřel primárně o „klasickou procesní zásadu iudex ne eat ultra petita partium (ať soudce nejde za návrhy stran)³⁸⁰. Současně však dodal, že závěr vyplývá i z principů, na nichž je založen samotný soudní řád správní. Krajský soud v tomto bodě vyšel z ustanovení § 2 s. ř. s., podle něhož soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Jestliže přitom žalobce žádá snížení pokuty na určitou hranici, „implicitně z toho vyplývá závěr, že trest do této hranice nepovažuje za zásah do svých subjektivních práv³⁸¹.

Úvahy krajského soudu podle mého mínění nikterak nekolidují s myšlenkami Nejvyššího správního soudu z případu rozebíraného výše (č. j. 7 As 112/2012 – 36), kde posledně jmenovaný odmítl z důvodu zákazu přepjatého formalismu závěr soudu I. stupně, že pokud žalobkyně (stěžovatelka) požadovala výslovně pouze upuštění od trestu, nedává mu takový návrh prostor pro zabývání se jeho možným snížením. Nejvyšší správní soud při odmítnutí tohoto přístupu poznamenal, že „[j]e-li v žalobě obsažen návrh na moderaci uložené sankce, i když stěžovatelka výslovně zmínila pouze formu upuštění od potrestání, lze metodou logického výkladu od většího ke menšímu (a maiori ad minus) dojít ke závěru, že žádala i o snížení uloženého trestu“³⁸². Jinými slovy, pokud stěžovatelka požadovala celkové upuštění od uložené sankce, je zřejmé, že pokutu v jakékoliv výši považovala za zásah do svých veřejných subjektivních práv, kterým jsou správní soudy povinny poskytovat ochranu. Proto byl přístup krajského soudu, vycházející striktně z doslovného znění jejího žalobního návrhu, shledán za přepjatý formalismus, aniž by stejný závěr bylo možné učinit vůči závěru krajského soudu ve věci rozebírané touto podkapitolou. Jiná situace by podle mého názoru nastala tehdy, pokud by žalobce například požadoval upuštění od sankce, *popřípadě* její snížení na částku 155.000 Kč. Takto formulovaný petit by nepochybně správní soud omezit nemohl, přičemž žalobcem navrženou částku by bylo možné nahlížet pouze jako referenční.

Druhý nosný důvod, pro který krajský soud odmítl překročit žalobní návrh, představuje dispoziční zásada, která se v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

³⁷⁹ Op. cit. 375.

³⁸⁰ Op. cit. 375.

³⁸¹ Op. cit. 375.

³⁸² Rozsudek NSS, č. j. 7 As 112/2012 – 36.

uplatní v plné míře. Jak krajský soud v jejím kontextu uvedl, „[j]e to právě žalobce, který jako pán sporu určuje rozsah přezkumu rozhodnutí správního orgánu, respektive rozsah projednání jeho věci (jako tomu je v případě žalobce, který se přezkumu [myšleno zákonnosti] napadeného rozhodnutí ani nedomáhá)“³⁸³. V posledním opěrném bodě svého závěru se krajský soud vrátil k zásadě *index ne eat ultra petita partium*, která nachází podporu i v § 153 odst. 2 o. s. ř. („[s]oud může překročit návrhy účastníků a přisoudit něco jiného nebo více, než čeho se domáhají, jen tehdy, jestliže z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky“), přičemž předmětné ustanovení lze přiměřeně použít i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (srov. § 64 s. ř. s.). V souhrnu předestřených důvodů krajský soud uzavřel, že „[n]avrhl-li žalobce snížení pokuty na výši 155.000 Kč, nemohl soud snížit trest pod tuto hranici a otázkou eventuální výše ‚konečného‘ trestu pod touto hranicí se proto ani nezabýval“³⁸⁴. Krajský soud proto přistoupil k moderaci pokuty na žalobcem navrženou částku 155.000 Kč.

Lze uzavřít, že krajský soud podpořil nepřekročitelnost žalobního návrhu čtyřmi silnými argumenty: 1) samotnou zásadou *index ne eat ultra petita partium*, 2) absencí zásahu do subjektivních práv žalobce v situaci, kdy je zásah „obraněn“ právě jeho návrhem, tj. konkrétní výměrou trestu, na jejíž výši požaduje žalobce moderovat, a z níž implicitně vyplývá, že trest uložený do této hranice nepovažuje za zásah do svých práv, přičemž správní soudnictví z ochrany veřejných subjektivních práv vychází (§ 2 s. ř. s.), 3) zásadou dispoziční, která fakticky doplňuje předchozí důvod, a podle níž je to žalobce, kdo jako „pán sporu“ stanovuje rozsah projednání své věci a 4) oporou zásady *index ne eat ultra petita partium* v přiměřeně použitelném (§ 64 s. ř. s.) ustanovení § 153 odst. 2 o. s. ř.

Pro uvedené důvody lze uzavřít, že správní soud je při provádění moderace „v mezích zákonem dovolených“ vázán rovněž návrhem žalobce ve smyslu jím konkrétně požadované výměry trestu. V kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 112/2012 – 36, lze potom dodat, že samostatný návrh směřující toliko na *upuštění* od trestu je potom nutné číst jako návrh na snížení sankce (pokuty) na nulovou hodnotu. Takto „přetlumočený“ návrh vylučuje možnost přepjatého formalismu, jak jej shledal kasační soud v odkazovaném rozsudku.

³⁸³ Op. át. 375.

³⁸⁴ Op. át. 375.

6 Zodpovězení „otázek“

V rámci úvodní podkapitoly „2.2 Systematika rozvíjení textu a konkrétní otázky vznesené touto prací“ byly v kontextu *vybraných podmínek* institutu moderace formulovány dílčí „*sporné body*“, či spíše podněty k zamyšlení, jejichž rozboru byly věnovány navazující kapitoly. Tam, kde to bylo možné, bylo přirozeně cílem jejich náležité zodpovězení. U těch aspektů vybraných podmínek, jejichž řešení je i nadále předmětem nekončících judikatorních a akademických úvah, pak alespoň přednesení relevantních informací a závěrů, které k nim byly učiněny. Závěrem práce je proto užitečné provést jistou sumarizaci získaných poznatků. Nemělo by přitom jít o podrobné opakování již jednou řečeného, ale o určité „*zhuštěné*“ shrnutí těch nejdůležitějších *východních myšlenek* a z nich vyplývajících *závěrů*. V podrobnostech je potom vhodné čtenáře odkázat na příslušnou část rigorózní práce. S tímto úvodním slovem přistupme k prvním z pojmů.

6.1 Z jakých kritérií je třeba primárně vyjít při hodnocení podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu?

Zjevná nepřiměřenost trestu představuje jak jednu z podmínek institutu, tak i vyjádření jeho účelu (důvodu), jímž je zabránění v uložení trestu, který by zjevně odporoval obecné představě o *adekvátnosti a spravedlnosti sankce*³⁸⁵. Pro její formulaci využil zákonodárce variantu *neurčitého právního pojmu*, neboť již z požadavku náležité individualizace sankce vyplývá nemožnost pevně stanovených sankcí za jednotlivé správní delikty, *ergo* i konkrétního vymezení situace jejich zjevné nepřiměřenosti. Nutno nicméně poznamenat, že zákonodárce ve své podstatě neposkytl správním soudům jakákoliv bližší vodítka, která by jim byla nápomocna při vymezení obsahu citovaného pojmu. Tento úkol svěřil v plném rozsahu soudní praxi. I v otázce *základních hledisek* pro hodnocení přiměřenosti trestu je proto nutné zapátrat právě v ní.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 22/2012 – 23 za výchozí bod označil *zákonná kritéria a zákonné rozpětí sankce*³⁸⁶. K významu zákonného rozpětí se vrátíme níže a přistupme proto nejprve k bodu prvním, *zákonným kritériím*. Při akceptaci dané kategorie za primární hledisko pro hodnocení přiměřenosti trestu je nutné následně zohlednit judikatorní závěry, které se vyslovily k *okruhu kritérií*, které mají a musí být při úvaze nad výši trestu zohledněny nejprve správními orgány a v rámci moderace potom i správními soudy. Skutečnost, že *nezohlednění* byť jediného *zákonného kritéria* zakládá k žalobní námitce nezákonnost výroku o trestu³⁸⁷, předurčuje závěr, že ze *zákonem výslovně stanových kritérií* musejí být zohledněna *všechna*, byť by se hodnocení u některých z nich mělo omezit na *odůvodněný závěr* o jeho irelevantnosti pro projednávaný případ³⁸⁸. V tomto kontextu je zřejmé, že představují-li zákonná kritéria okolnosti případu, jejichž promítnutí správními orgány do výše trestu

³⁸⁵ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

³⁸⁶ Op. át. 385.

³⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 – 78. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [át. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0017_8As_0600078A_prevedeno.pdf.

³⁸⁸ Op. át. 387.

je zákonodárcem *obligatorně* vyžadováno, potom je nanejvýš logické, aby správní soudy realizovaly základní hodnocení přiměřenosti trestu jeho poměřováním právě vůči těmto kritériím.

S účinností od 1. 7. 2017 zavedl přitom zákon o odpovědnosti za přestupky, při odstranění dualismu přestupků a jiných správních deliktů³⁸⁹, *obecně demonstrativní výčet* zákonných kritérií (srov. § 37 a násl. ZOPŘ), čímž umožnil přihlídnout k jakýmkoliv dalším, v zákoně výslovně neobsaženým kritériím, která mohou přispět k logickému zdůvodnění výše trestu³⁹⁰. Jinými slovy, jde o kritéria v dané věci *relevantní*³⁹¹. Nadále proto nevzniká možný konflikt ve smyslu překročení *taxativních* výčtů zákonných kritérií, jako tomu bylo dříve, kdy totiž k jiným („*netaxativním*“) hlediskům „*by správní orgán neměl přiblížit*“³⁹², jakkoliv i toto pravidlo bylo ve vztahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele judikaturou prolomeno³⁹³.

Vedle otázky šíře kritérií, z nichž by měly správní soudy při hodnocení přiměřenosti trestu primárně vycházet, je související problematikou hodnocení míry jejich naplnění. Platí-li přitom, že moderace představuje nahrazení správní úvahy úvahou soudní³⁹⁴, je zmíněné hodnocení přirozeně věcí volné úvahy soudu, což implikuje jeho povinnost reflektovat základní omezení a požadavky, které v tomto směru obdobně tížily správní orgány při realizaci jejich diskrece. Mezi nimi je třeba akcentovat podmínku náležitého odůvodnění zhodnocení rozhodných kritérií, tak aby z něj důvody zjevné nepřiměřenosti trestu byly jasně seznatelné³⁹⁵. Dané pravidlo přirozeně dopadá nejen na posouzení zákonných kritérií, ale obecně *na celkové hodnocení přiměřenosti trestu*³⁹⁶. Jeho nedodržení by obdobně jako v případě rozhodnutí správního orgánu vedlo k nepřezkoumatelnosti rozsudku³⁹⁷.

Role základních zákonných kritérií pro hodnocení přiměřenosti trestu je tedy nezastupitelná, a to navzdory skutečnosti, že konečný verdikt o naplnění rozebírané podmínky bývá v praxi zpravidla výsledkem zohlednění *širšího okruhu skutečností*. Avšak

³⁸⁹ MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4. s. 11.

³⁹⁰ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62.

³⁹¹ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 51/2007 – 68.

³⁹² Rozsudek NSS, č. j. 4 As 51/2007 – 68.

³⁹³ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

³⁹⁴ KRYSKA, David. *Pravomoc a působnost soudů v českém a polském správním soudnictví*. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017].

³⁹⁵ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 16/2008 – 80.

³⁹⁶ Stejně jako následně na určování trestu nového v rámci realizační fáze moderace.

³⁹⁷ *Mutatis mutandis* lze z hlediska požadavků na odůvodnění přiměřenosti výše trestu odkázat rovněž na judikaturní závěry učiněné Nejvyšším správním soudem například v rozsudcích ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 – 68: „Rekapitulace skutkových zjištění, na kterou navazuje pouhé konstatování zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla zákonná kritéria pro uložení pokuty hodnocena je zcela nedostatečné. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ. Uvede-li správní orgán pouze tolik, že k nějakému aspektu přiblížil, aniž by sdělil, jakou hodnotu, byl abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil, stává se takové tvrzení do značné míry neurčitým, a v důsledku toho i nepřezkoumatelným“, a ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005 – 59: „Pouhá citace zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ žádným zdůvodněním není“.

i za situace, kdy by snad bylo možné dojít k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu jen na základě těchto základních kritérií, neobejde se správní soud minimálně bez druhého základního „vodítka“, tj. zákonného rozmezí sankce. Bez něj totiž není možné hodnocení základních kritérií, z hlediska přiměřenosti trestu, jakkoliv ukotvit.

6.2 Jaká je role zákonného rozpětí sankce při posuzování „zjevné nepřiměřenosti“ trestu?

Zákonné rozpětí sankce je pro institut moderace významné v několika souvislostech. První z nich představuje skutečnost, že jeho překročení správním orgánem zakládá v souběhu s odpovídajícím žalobním bodem důvod ke zrušení sankčního rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1, věty druhé s. ř. s.

Z hlediska moderace samé je potom možné poukázat na úzkou souvislost mezi horní a dolní zákonnou hranicí sazby a některými ze zákonných kritérií. Rozpětím zákonné sazby, respektive horní hranicí, má totiž zákonodárce možnost vyjádřit typovou závažnost správního deliktu³⁹⁸. Dolní hranicí potom může akcentovat jak význam chráněného zájmu³⁹⁹, tak opět i typovou škodlivost deliktního jednání. Vedle toho má však zákonné rozpětí pro ukládání trestu i mnohem prozaičtější roli, kdy představuje *vymezení prostoru*, v jehož rozmezí se musí nejprve sankcionující správní orgán, a následně i *správní soud pohybovat* při úvaze nad výší trestu, který by odpovídal všem okolnostem případu. Velmi často se proto lze setkat s *výchozími* úvahami typu „*jednání pachatele a okolnostem případu by odpovídala sankce uložena asi ve výši 1 / 10 horní sazby*“, které jsou pro stanovení přiměřeného trestu ze své podstaty nevyhnutelné. Z uvedených důvodů lze zákonná kritéria a zákonné rozpětí považovat za výchozí bod pro hodnocení přiměřenosti trestu pouze při vzájemném spojení, neboť *jedno bez druhého totiž daná hlediska postrádají výpovědní hodnotu*.

Z dalších významů, které má zákonné rozmezí, jmenovitě spodní hranice sazby, pro institut moderace, lze zmínit její vliv na druhou vybranou podmínku – provádění zmírnění trestu „*v mezích zákonem dovolených*“, které se budeme věnovat níže. Vhodné je nicméně poznamenat, že pro obě rozebírané podmínky moderace je podstatné, že spodní hranice není neměnným prvkem. Může doznat změn jak činností tradičního zákonodárce, tak nálezy Ústavního soudu, jejichž zohlednění je nezbytné ve všech procesních fázích řízení před orgány veřejné moci⁴⁰⁰. Jde o projev zásady retroaktivity *in mitius*, mající svůj ústavní základ v čl. 40 odst. 6 Listiny, při nahlížení řízení o správním deliktu jako řízení o „*trestním obvinění*“. Lze dodat, že v případě vícero změn v době od spáchání deliktu do rozhodování soudu je třeba uplatnit úpravu nejmírnější^{401,402}. Ve vztahu ke správnímu řízení je potom zmíněný princip v zákonné rovině zakotven v ustanovení § 2 odst. 5 ZOPŘ.

³⁹⁸ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133, a rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 50/2005 – 97.

³⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 Af 2/2015 – 32.

⁴⁰⁰ Rozsudek NSS, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41.

⁴⁰¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze, č. j. 46 A 119/2013 – 42.

⁴⁰² Z hlediska řízení před správním orgánem je zmíněný princip zakotven v ustanovení § 2 odst. 5 ZOPŘ.

Význam zrušení spodní hranice zákonné sazby pro „*test přiměřenosti*“ lze přitom obecně spatřovat v tom, že umožněním správnímu soudu shledat, že okolnostem případu by v rámci individualizace trestu odpovídala sankce v nižší (*původní dolní hranici dříve zapovězené*) výměře, je rozhodujícímu soudu otevřen mnohem větší prostor pro zhodnocení přezkoumávaného trestu za zjevně nepřiměřený. Vyjádřeno jinými slovy, při existenci ústavně konformní nenulové spodní hranice a uložení sankce v její blízkosti má správní soud, při vyloučení likvidační povahy sankce, jen minimální prostor pro závěr o naplnění podmínky její nepřiměřenosti, což umocňuje potřeba nepřiměřenosti „*vyšší kvality*“⁴⁰³, tj. zjevné, nikoli „*běžné*“. Při zrušení spodní hranice se však prostor přirozeně zvětšuje.

Podmínkou *sine qua non* pro moderaci za těchto okolností je však skutečnost, že sankční rozhodnutí obsahuje dostatečné odůvodnění původně uloženého trestu. Pokud totiž spočívá pouze na klíčovém argumentu, že nižší pokutu (trest) pro spodní hranici nebylo možné uložit, tj. že uložení pokuty v minimální výměře, či v její blízkosti, již samo o sobě zohledňuje všechny možné polehčující okolnosti, bez bližšího, respektive jakéhokoliv zhodnocení jejich významu, nezbude správnímu soudu než rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost. Realizací moderačního oprávnění by v takovém případě totiž nenahrazoval (nekorigoval) úvahy správního orgánu o výši trestu, ale tyto úvahy vlastně poprvé (originálně) vytvářel⁴⁰⁴.

6.3 Může být trest uložený při spodní hranici zákonného rozmezí zjevně nepřiměřeným?

Trest uložený při spodní hranici bývá (zjevně) nepřiměřeným pouze výjimečně. Důvodem je skutečnost, že nemá-li být od sankce správním orgánem přímo upuštěno⁴⁰⁵, potom při požadavku na preventivní a represivní funkci sankce je nezbytné, aby do právní sféry pachatele zasáhla dostatečně *citelně*⁴⁰⁶. Uloží-li přitom správní orgán při zmíněném požadavku sankci při samé spodní hranici, pak čím blíže se jí nachází, tím užší je prostor, do něhož by mohl správní soud následně zasadit trest, který je *z jeho pohledu* přiměřený okolnostem projednávaného případu a ve vztahu k němuž by trest určený správním orgánem mohl označit za *zjevně* nepřiměřený.

Naznačenou skutečnost reflektoval Nejvyšší správní soud, když vyslovil, že „[o] *zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí*“^{407, 408}. Pro své *ratio* i akceptaci Nejvyšším správním soudem se předestřený argument stal správními soudy často uplatňovaným při odmítání moderačního návrhu. V praxi nicméně platí, že zpravidla nejde o argument

⁴⁰³ Rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

⁴⁰⁴ Op. át. 400.

⁴⁰⁵ Přičemž v některých případech je tato možnost zákonem výslovně vyloučena.

⁴⁰⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

⁴⁰⁷ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62.

⁴⁰⁸ Svůj právní názor kasační soud zopakoval i v právní větě (č. II, *in fine*) k rozsudku č. j. 7 As 22/2012 – 23: „*V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných (zde pokuty ve výši 10.000 Kč) proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných*“.

hlavní, či dokonce výlučný, ale pouze o dílčí, doplňující řadu dalších důvodů, pro které správní soud shledal, že podmínka zjevné nepřiměřenosti není naplněna. Nabízí se však otázka, zda trest uložený při spodní hranici zákonného rozmezí může vůbec pojmově být *zjevně* nepřiměřeným.

Judikatura oddílu „4.4.2 Zjevná nepřiměřenost sankce uložené při spodní hranici?“ doložila, že naznačenou otázku je třeba zodpovědět kladně, když správní soudy ani u trestů minimální výměry na náležitě posouzení přiměřenosti nerezignují⁴⁰⁹. Zohledňují přitom skutečnost, že Nejvyšší správní soud neformuloval výše uvedené pravidlo *absolutně*⁴¹⁰, ale pouze jako významné vodítko pro hodnocení přiměřenosti posuzovaného trestu. Uložení trestu při spodní hranici tedy samo o sobě nezabývá správní soudy nutností náležitě posoudit jeho přiměřenost, přičemž však odkazovaná judikatura dokazuje, že soudy své povinnosti dostávají.

Lze dodat, že v případě, kdy je trest i přes svou nízkou výměru shledán zjevně nepřiměřeným, bývá tomu zpravidla pro kritérium osobních a majetkových poměrů pachatele. Právě ty mohou zapříčinit, že i trest uložený při spodní zákonné hranici je způsobilý zasáhnout do právní sféry žalobce mnohem (zjevně) citelněji, než by odpovídalo zásadě proporcionality trestání. Představují však *důvod zásadní, nikoli jediný*, neboť zpravidla bývají doplněny na závěr výčtu dalších okolností případu, které správnímu soudu indikují možnou nepřiměřenost trestu. V případě rozsudku č. j. 15 Ca 160/2007 – 31 byla přidružujícím se faktorem nízká společenská škodlivost jednání pachatele, v rozsudku č. j. 62 Af 58/2012 – 273 řada polehčujících okolností (nízký podíl žalobce na relevantním trhu, nízká schopnost sankcionované dohody ovlivnit hospodářskou soutěž), a v případě, kdy nápravu sjednával Nejvyšší správní soud, šlo mj. o míru zavinění⁴¹¹. Přesto lze uzavřít, že klíčovou roli pro shledání minimálního trestu zjevně nepřiměřeným sehrávají právě majetkové a osobní poměry pachatele.

6.4 Z čeho vyplývá specifické postavení kritéria osobních a majetkových poměrů pachatele oproti ostatním (zákonným) hlediskům?

Ačkoliv původně judikatura Nejvyššího správního ani Ústavního soudu nepocítovala potřebu zohledňovat kritérium majetkových poměrů tam, kde nefigurovalo mezi *taxativně* vyčtenými hledisky aplikovaného zákona⁴¹², byl tento přístup překonán v souvislosti s hrozbou likvidačního účinku sankce⁴¹³. Za této konstelace zakládalo nereflektování osobních a majetkových poměrů, k uplatněné žalobní námitce,

⁴⁰⁹ Srov. rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31, a Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 58/2012 – 273.

⁴¹⁰ Srov. pasáž rozsudku NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62: „...ani pokud by byl [návrh na moderaci] podán, nemohla by z něj žalobkyně nic pro sebe vytěžit, již s ohledem na to, že za zjevně nepřiměřenou *nejspíše* nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí [...] za situace, kdy sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný“.

⁴¹¹ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 71/2010 – 97.

⁴¹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. 5 A 116/2002 – 31, a nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, týkající se ústavní stížnosti proti němu uplatněné.

⁴¹³ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

nezákonnost napadeného rozhodnutí. Zákon o odpovědnosti za přestupky zavedl obecně *demonstrativní* výčet zákonných kritérií, přičemž hledisko osobních poměrů v případě *fyzických osob* výslovně zakotvil v § 37 pod písmenem f). V jejich případě jde tudíž nadále přímo o zákonné kritérium, které správní orgány jako takové *musí* posoudit vždy. U ostatních kategorií subjektů je určujícím předpokladem pro jeho zohlednění relevance pro projednávaný případ, kterou však lze vzhledem k převažujícímu ukládání pokut, jako nejtypičtějšího druhu správního trestu, důvodně presumovat. Nadále samozřejmě platí, že uložení likvidačního trestu zakládá k žalobní námitce nezákonnost sankčního rozhodnutí⁴¹⁴.

Naznačené judikatorní postavení rozebíraného hlediska přenesl kasační soud i do oblasti moderace⁴¹⁵, kdy však v rámci ní je potřeba ke kritériu osobních a majetkových poměrů přistupovat s vyšší mírou rozlišování intenzity, s jakou do nich uložená sankce zasahuje. Oproti hledisku zákonnosti zde totiž platí, že i sankce, která *není přímo likvidační*, může stále působit dostatečně, tj. zjevně nepřiměřeně.

Jemnější rozlišování dopadů trestu nicméně nesmí ústit v přespřílišnou citlivost, neboť judikatura správních soudů jasně vyslovila, že má-li pokuta plnit svůj účel, musí do majetkové sféry pachatele zasáhnout *citelně*⁴¹⁶. Kritérium majetkových poměrů má tedy na jednu stranu pro hodnocení přiměřenosti sankce signifikantní pozici, když například i přes značnou závažnost spáchaného deliktu⁴¹⁷ nebo minimální výměru trestu⁴¹⁸ může správní soud přivést k závěru o jeho zjevné nepřiměřenosti. To však na druhou stranu neznamena, že by pachatelům správních deliktů, u nichž jsou majetkové poměry nepříznivé, měly být případně ukládány takové tresty, které by svou výší zcela rezignovaly na preventivní a represivní funkci, pro jejichž dosažení je citelnost zásahů nezbytná. Tím by byl smysl trestu jako takového zcela popřen⁴¹⁹. Slovy Nejvyššího správního soudu, jakkoliv nevyslovenými ve spojitosti s moderací, je proto přiléhavé o kritériu osobních a majetkových poměrů pachatele smýšlet jako o „*záchranné brzdě*“ fungující jako korektiv ukládané sankce⁴²⁰.

V případě institutu moderace však ze shora naznačených souvislostí vyplývá, že jde o korektiv velmi výrazný. Obecný důvod lze spatřovat ve skutečnosti, že „*[p]okuta je jednoznačně nejtypičtějším a nejčastěji ukládaným správním trestem*“⁴²¹, kdy tudíž potom i moderační návrh je v drtivém množství případů uplatňován právě vůči pokutě. Jestliže přitom jde o trest majetkové povahy, je bez dalšího zřejmé, že pro její přiměřenost jsou osobní a majetkové poměry pachatele zcela zásadní. Význam rozebíraného kritéria lze však spatřovat i v tom, že *akcentuje jakékoliv další indicie, které naznačují možnou zjevnou*

⁴¹⁴ Srovnej zformulovanou právní větu k rozsudku NSS, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.

⁴¹⁵ Rozsudek NSS, č. j. 2 As 33/2006 – 102.

⁴¹⁶ Op. át. 413.

⁴¹⁷ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 3 A 109/2010 – 157.

⁴¹⁸ Srov. oddíl „4.4.2 Zjevná nepřiměřenost sankce uložené při spodní hranici?“.

⁴¹⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

⁴²⁰ Op. át. 419.

⁴²¹ MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4. s. 102.

nepřiměřenost trestu. Řečené dokládá výše provedené shrnutí judikatury k problematice trestů uložených při spodní hranici zákonného rozmezí, z něhož vyplývá, že majetkové poměry bývají hlavním důvodem, pro který mohou být i takové tresty shledány za zjevně nepřiměřené⁴²². O signifikantním postavení osobních a majetkových poměrů konečně svědčí i skutečnost, že právě toto kritérium rozhodnou měrou přispělo ke stanovení okamžiku hodnocení přiměřenosti trestu k momentu rozhodování soudu, navzdory obecnému pravidlu zakotvenému v § 75 odst. 1 s. ř. s.⁴²³ K danému tématu se však dostaneme níže.

Čistě pro úplnost již jen doplňme, že majetkové poměry pachatele měly zásadní podíl i na zrušení některých spodních hranic zákonného rozmezí, jak dokládají kupříkladu nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02⁴²⁴ nebo sp. zn. Pl. ÚS 52/13⁴²⁵, o nichž jsme se v práci zmínili.

6.5 Jaké další důvody nepřiměřenosti trestu, vedle nesprávného hodnocení základních (zákonných) kritérií, lze dovozovat z rozhodovací praxe správních soudů?

Základní parametry pro hodnocení přiměřenosti uloženého trestu jsme představili předchozími řádky. Text rigorózní práce nicméně doložil, že nejde zdaleka o jediné skutečnosti, které jsou při „*testu přiměřenosti*“ zohlednitelné. Následující řádky jsou v tomto smyslu věnovány souhrnu dalších okolností, které judikatura identifikovala jako hlediska, k nimž správní soudy ve svých úvahách přihlížejí, a to ať již pro jejich pravidelné uplatňování žalobci, nebo pro výraznou specifičnost posuzovaného případu.

6.5.1 Obdobnost rozhodování

Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu zakládá požadavek, aby při rozhodování podobných či obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Jeho význam akcentuje skutečnost, že spadá mezi tzv. základní zásady činnosti správních orgánů, jejichž závaznost je dána již tím, že „*se jedná o obecné zásady právní vyplývající například i z ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které mají přednost před zákonem*“⁴²⁶. Naznačené postavení předurčuje jejich uplatnění i pro oblast správního trestání, odehrávající se v oblasti správního uvážení, kdy obdobnost rozhodování představuje jeden z jeho limitů⁴²⁷. Významná je i naznačená skutečnost, že rozebíraný požadavek má vedle zákonné roviny i své ústavněprávní zakotvení (čl. 1, věta první Listiny), přičemž nelze přehlédnout ani to, že „*vázanost správního orgánu vlastní správní praxí je ve vyspělých právních systémech západní Evropy běžně uznávána*“⁴²⁸. Jako důležitý parametr rozhodování nahlíží rozebíraný předpoklad rovněž Soňa Skulová, opět při akcentaci zdroje jeho závaznosti, kterým je „*ústavněprávní a také mezinárodněprávní*

⁴²² Srov. závěr podkapitoly „6.3“.

⁴²³ Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.: „*Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“.

⁴²⁴ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

⁴²⁵ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

⁴²⁶ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4. s. 21.

⁴²⁷ Rozsudek NSS, č. j. 8 As 5/2005 – 53.

⁴²⁸ Rozsudek NSS, č. j. 2 Azs 1/2005 – 57.

*základ principu a také jeho uznání jako jednoho z principů uplatňujícím se při výkonu veřejné moci v právním státě*⁴²⁹. Judikatura i odborná veřejnost jsou tedy z hlediska jeho významu ve zjevném souladu.

Nejvyšší správní soud označil požadavek na obdobnost rozhodování za „*spravedlnostní korektiv*“, zabráňující vzniku nedůvodných rozdílů⁴³⁰, kdy proto platí, že „[u]stálená správní praxe je jistě při úvaze o moderaci uložené sankce argumentem případným, logickým a relevantním“⁴³¹. Uplatnitelnost „*argumentu obdobnosti*“ v rámci moderačním návrhu tedy soudní praxe výslovně aprobovala. Jak jsem však poukázal v oddílech „4.7.1 Pochybení první – „obdobnost všeobjímající““ a „4.7.2 Pochybení druhé – obdobnost s „tamtím“ případem“, dopouštějí se žalobci při jeho využití často dvou zásadních nedostatků.

Prvním je tendence srovnávat i nesrovnatelné, tedy například tresty ukládané nejen podle odlišných ustanovení téhož zákona, ale i zcela odlišných předpisů. Takto formulovanou námitku musel Nejvyšší správní soud odmítnout v rozsudku č. j. 4 As 135/2013 – 58, při zdůraznění nutnosti ukládat sankci vždy na základě zohlednění individuálních okolností projednávaného případu. Pro shodné důvody odmítl i jiný „*odstín*“ téhož argumentu, konkrétně nazírání obdobnosti v tom smyslu, že při postupu podle identického sankčního ustanovení musejí být i uložené tresty zcela identické⁴³². Současně však z judikatury vyplývá⁴³³, že porovnávané (obdobné) případy nemusí být pro uplatnění zásady zakotvené v § 2 odst. 4 správního řádu zcela totožné. Klíčové je, aby se shodovaly v podstatných rysech.

Druhým typizovaným pochybením žalobců bývá zcela nedostatečná identifikace „*obdobných případů*“ v jimi podaných žalobách. Správními soudy byla v tomto smyslu odmítnuta jak obecná, ničím nedoložená, námitka, že žalovaný *běžně ukládá* pokuty mnohem nižší⁴³⁴, tak i generální odkaz na internetové stránky žalovaného správního orgánu, neboť postup, kdy by soudy musely za žalobce samy vyhledávat obdobná rozhodnutí, zjišťovat, jak v nich žalovaný rozhodl a následně ve světle získaných poznatků posuzovat přiměřenost žalobcem napadeného trestu, by představoval zásadní rozpor se zásadou dispoziční a zásadou rovnosti účastníků řízení⁴³⁵. Jinými slovy, žalobce musí zjevnou nepřiměřenost trestu nejen namítnout, ale podpořit ji i konkrétními skutkovými tvrzeními, což v případě právě rozebíraného argumentu předpokládá dostatečnou identifikaci dovolávaných rozhodnutí. Zmíněný požadavek však přirozeně dopadá na veškeré argumenty směřující na nepřiměřenost trestu.

⁴²⁹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. Upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0. s. 56.

⁴³⁰ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

⁴³¹ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 142/2012 – 27.

⁴³² Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

⁴³³ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

⁴³⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 60/2012 – 46.

⁴³⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 5. 2014, č. j. 15 A 124/2012 – 81. Obdobně srovnej též odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 9/2012 – 46, nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 3. 2016, č. j. 15 A 180/2013 – 78.

Pro uplatnitelnost „*argumentu obdobnosti*“ lze tedy vyvodit následující požadavky. Nejprve musí být naplněn předpoklad aplikace *téhož právního ustanovení, doplněný o obdobnost či totožnost skutkových okolností* případu. Teprve při splnění těchto požadavků je vhodné hodnotit uplatnitelnost korektivu, jenž má zajistit, „*že nedojde k (významněji) odlišnému zacházení*“⁴³⁶, z čehož vyplývá, že nemá zabraňovat jakékoliv rozdílnosti. Pro faktické uplatnění argumentu je potom třeba, aby žalobce v rámci žaloby jasně identifikoval konkrétní rozhodnutí v takto „*obdobných*“ případech. Za specifické situace, kdy referenční rámec představují dřívější tresty uložené témuž žalobci za shodné protiprávní jednání, může nicméně námitka narazit na legitimní argument, že nelze i nadále očekávat ukládání nižších trestů, jestliže očividně nevedly k jeho nápravě⁴³⁷.

6.5.2 Retroaktivita *in mitius*

Uplatnění retroaktivity ve prospěch pachatele představuje pro oblast *trestního práva* zásadní výjimku z obecného zákazu zpětné účinnosti norem⁴³⁸ (srov. čl. 40 odst. 6 Listiny, ale též § 16 odst. 1 trestního zákona). Možnost aplikace předmětné zásady i v případě *správního* trestání potom podpořila jak judikatura Ústavního soudu⁴³⁹, tak Nejvyššího správního soudu⁴⁴⁰, ale i doktrína⁴⁴¹. Zásadním předpokladem nicméně je, aby předmětné řízení o správním deliktu představovalo řízení o „*trestním obvinění*“, pro jehož naplnění je klíčový tzv. Engelův test, který byl dovozen judikaturou ESLP⁴⁴².

Ratio uplatnění zásady pro účely moderace potom spočívá v souběhu skutečností, že institut představuje *prolomení kasačního principu* správního soudnictvím a současně zahrnuje *odpovědnost soudu za výši uloženého trestu*. Za těchto okolností proto nemá soud při posuzování přiměřenosti trestu jinou možnost než zohlednit sankční úpravu platící v době jeho rozhodování, je-li pro pachatele příznivější⁴⁴³. Pro přesvědčivost uvedeného pravidla lze doplnit, že v případě jeho odmítnutí by vznikl zjevný rozpor mezi situací, kdy by správní soud zrušil sankční rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení, neboť tehdy by správní orgán k příznivější úpravě musel přihlídnout bez jakýchkoliv pochybností⁴⁴⁴, a právě uplatněním moderačního práva, kdy by správní

⁴³⁶ Soňa Skulová in KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr; CHADIMA, Marek et al. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.10.2016*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 652 s. ISBN 978-80-7478-943-4. s. 50.

⁴³⁷ Srov. rozsudek NSS, č. j. 6 A 96/2000 – 62.

⁴³⁸ Nález ÚS ČR, sp. zn. III. ÚS 611/01.

⁴³⁹ Srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, a ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05.

⁴⁴⁰ Viz mj. rozsudky NSS, č. j. 2 As 69/2003 – 50 a č. j. 6 A 126/2002 – 27, nebo Městského soudu v Praze, č. j. 28 Ca 151/2002 – 34.

⁴⁴¹ Srov. například ELIÁŠ, Karel. *Obdoba* (Poznámky k analogii v právu). *Právník*. 2003, č. 2, s. 97-116. ISSN 0231-6625, kdy citovaný autor nicméně současně upozorňuje, že v oblasti veřejného práva je nutno k analogii „*přistupovat jen se zvýšenou opatrností a jako zásadní kritérium lze vytknout, že analogie i jiné způsoby doplňování zákona jsou vyloučeny tam, kdy by šlo o uzurpaci veřejné moci v neprospěch soukromé osoby*“.

⁴⁴² Rozsudek ESLP, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71 a 5354/72 a 5370/72, Engel a ostatní proti Nizozemsku.

⁴⁴³ Rozsudek NSS, č. j. 9 As 7/2008 – 55.

⁴⁴⁴ Srov. aktuálně znění § 2 odst. 5 ZOPŘ: „*Při požaděších změnách zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přešupek spáchán, se použije zákona nejmírnějšího.*“ Dříve v rozsahu působnosti starého přešupkového zákona jeho § 7 odst. 1.

soud výhodnější úpravu zohlednit nemohl. Takový výklad by v rozporu s obecným cílem uložení přiměřeného trestu nelogicky „odděloval dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa správních soudů“⁴⁴⁵. Změnu právní úpravy ve prospěch pachatele je tedy bez dalšího potřeba nahlížet jako velmi relevantní hledisko pro hodnocení přiměřenosti trestu.

6.5.3 Doba uplynulá od okamžiku spáchání deliktního jednání

Možnost zohlednění doby, která uplyne od okamžiku spáchání deliktního jednání, má svůj obecný základ v *preventivní (výchovné) funkci trestu*. S delším časovým odstupem je totiž daná funkce umenšena, což zakládá možnost shledat původní výši sankce potencionálně zjevně nepřiměřenou⁴⁴⁶. Při logickém stanovení počátečního bodu zohledňované doby k okamžiku spáchání postihovaného deliktu řešila judikatura její druhý konec, kdy se vedle možnosti pravomocného ukončení správního řízení nabízela i alternativa zahrnutí doby soudního řízení. Možnost přihlídnout k délce soudního řízení však Nejvyšší správní soud vyloučil, „...nota bene *když nemělo ani žádný vliv na povinnost stěžovatelky uhradit uloženou sankci, neboť podání správní žaloby nemá odkladný účinek a takový účinek nebyl ani k návrhu stěžovatelky přiznán*“⁴⁴⁷.

Vymezení koncového bodu k momentu nabytí právní moci sankčního rozhodnutí, na který je přirozeně navázána i jeho vykonatelnost, má svůj smysl právě ve vztahu k funkcím trestu, které se před tímto okamžikem nemohou realizovat. Co však v případě přiznání odkladného účinku žalobě? Mělo by se v takové situaci ve smyslu naznačené myšlenkové konstrukce přihlížet i k délce soudního řízení? Osobně se domnívám, že by naznačený přístup znamenal přisoudit rozhodnutí o odkladném účinku relativně významný vliv na hodnocení přiměřenosti trestu, jakkoliv pouze prostřednictvím dílčího kritéria, které samo o sobě nebude mít patrně sílu rozebíranou podmínku moderace naplnit. Přesto nelze přehlédnout, že soudní řízení může trvat poměrně dlouhou dobu, obzvláště při variantě (opakovaného) uplatnění kasační stížnosti. Za těchto okolností by vyvstávalo reálné riziko možné diskriminace těch žalobců, kteří o přiznání odkladného účinku (úspěšně) nepožádali. Lze navíc dodat, že ačkoliv Nejvyšší správní soud danou variantu v citovaném rozsudku výslovně neodmítl, potom jím použitý obrat „*nota bene*“ spíše napovídá, že zmínku o nepřiznání odkladného účinku učinil pravděpodobně již jen jako doplňující poznámku („*nad okraj*“) k jednoznačnému závěru o vyloučení doby soudního řízení. Zastávám proto názor, že pro účely moderace, *ve smyslu nyní rozebíraného kritéria*, není na místě dobu soudního řízení zohledňovat.

Samostatnou otázkou je to, jaké délky by měla lhůta dosahovat, aby byla způsobila relevantně přispět k nazírání trestu za zjevně nepřiměřený. Městský soud v Praze ve svých rozsudcích odmítl jak dobu 5 měsíců⁴⁴⁸, tak i 2 let a 2 měsíců⁴⁴⁹. I v tomto kontextu lze poznamenat, že přičítání doby soudního řízení by rozebírané

⁴⁴⁵ Op. cit. 443.

⁴⁴⁶ Srov. úvahu Městského soudu v Praze v rozsudku č. j. 8 A 60/2012 – 46.

⁴⁴⁷ Rozsudek NSS, č. j. 3 As 258/2016 – 53.

⁴⁴⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37.

⁴⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 60/2012 – 46.

kritérium významně posílilo, neboť správní řízení nebude zpravidla samo o sobě dostatečně dlouhé, aby učinilo hledisko „*uplynulé doby*“ dostatečně relevantním. Uvedený závěr nicméně neznamená, že doba soudního řízení nemá pro hodnocení přiměřenosti trestu žádný význam, neboť v jejím průběhu může dojít ke změně řady kritérií, jako třeba majetkových poměrů pachatele^{450,451}.

6.5.4 Jasnost a srozumitelnost právních norem

V rozsudku č. j. 10 Ca 227/2007 – 41 postavil Městský soud v Praze důvody zjevné nepřiměřenosti sankce na principech předvídatelnosti práva a ochrany legitimního očekávání. V jejich kontextu shledal, že správními orgány aplikované ustanovení umožňuje různý výklad formulace „*uvádět v omyl*“⁴⁵², přičemž daná otázka nebyla dosud judikaturou objasněna. Nejvyšší správní soud jeho přístup odmítl, když konstatoval, že „[i] *kdyby bylo předmětné ustanovení svým obsahem nejednoznačné, nelze nejasnost právní normy použít jako důvod pro moderaci trestu. Moderační právo je právní prostředek, který soud může na základě zhodnocení konkrétních osobních a majetkových poměrů pachatele použít ke zmírnění či upuštění od uložené sankce z důvodů její nepřiměřenosti. Za rozhodné v tomto smyslu lze považovat jedině a pouze zohlednění kritérií vztahujících se k osobě pachatele.*“⁴⁵³

Rozebírané kritérium tedy vybočuje z řady představovaných hledisek tím, že její judikatura nepřipustila, ale naopak vyloučila. Neboť však *prima facie* nemusí jít z pohledu žalobce o argument nesmyslný, považují zmínku o jeho odmítnutí správními soudy za vhodnou a potřebnou.

6.5.5 Náprava vzniklého stavu

Náprava stavu zapříčiněného spácháním správního deliktu může bez jakýchkoliv pochybností přispět k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu. Její relevance pro výši trestu vyplývá již z jejího postavení jako polehčující okolnosti [§ 39 písm. c) ZOPŘ], respektive zákonného kritéria [§ 37 písm. c) téhož zákona]. Judikatura nicméně pro úspěšné uplatnění daného argumentu vymezila jisté limity.

Prvním je předpoklad, aby žalobcem realizovaná náprava bezprostředně souvisela se sankcionovaným jednáním, respektive jím způsobeným stavem. Nelze tedy zohlednit nápravu (vynaložené náklady) související s jiným správním řízením a jím rozebíraným deliktním jednáním téhož pachatele. Výjimku představuje možnost promítnutí takto vzniklých nákladů *prostřednictvím jejich zásahu do majetkových poměrů pachatele*, vůči nimž by posléze k moderačnímu návrhu přezkoumávaný trest působil nepřiměřeně⁴⁵⁴. Zde však nejde o zohlednění nápravy provedené v „*nesouvisejícím řízení*“, ale o důsledky nepříznivých majetkových poměrů jednotlivce.

⁴⁵⁰ Srov. podkapitolu „4.12 Okamžik zjevné nepřiměřenosti“.

⁴⁵¹ K vyslovené otázce blíže v části „6.6 K jakému okamžiku je hodnoceno naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu?“.

⁴⁵² Konkrétně se jednalo o ustanovení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, ve znění do 25. 1. 2006: „*Reklama na potraviny nesmí uvádět v omyl zejména tím, že přisuzuje potravině schopnost předcházet, ošetřovat nebo léčit lidské choroby nebo na takové schopnosti odkazovat; to neplatí pro minerální vody a pro potraviny určené podle zvláštních právních předpisů pro zvláštní výživu*“.

⁴⁵³ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 16/2008 – 80.

⁴⁵⁴ Op. át. 447.

Druhým neméně podstatným předpokladem je požadavek, aby pachatelem realizovaná náprava byla založena na *dobrovolnosti*⁴⁵⁵. Význam daného atributu spočívá ve výchovné funkci trestu, kdy realizace nápravy o pachatelově vlastní vůli vypovídá o tom, že žalobce sám již „*započal*“ s vlastní „kultivací“. V takovém případě lze důvodně presumovat, že pro účely výchovného působení není nezbytné ukládat tak vysoký trest, jaký by byl adekvátní v případě „*nečinnosti*“ pachatele (žalobce). Naopak, stejná výše trestu by se mohla v naznačeném případě jevit zjevně nepřiměřenou. Je však zřejmé, že pokud by pachatel realizoval nápravu pouze jako *plnění zákonné povinnosti*, tedy nedobrovolně, nelze o naplňování výchovného prvku hovořit.

6.5.6 Dysfunkce veřejné správy

Mezi již spíše výjimečné či netradiční okolnosti přispívající k hodnocení trestu za zjevně nepřiměřený lze zařadit důvod *dysfunkce veřejné správy* v kontextu konceptu dobré správy jako služby veřejnosti, k němuž se Česká republika výslovně přihlásila přijetím správního řádu (č. 500/2004 Sb.)⁴⁵⁶. V naznačeném smyslu může ke (zjevné) nepřiměřenosti sankce přispět souběh (zpravidla) vícero pochybení orgánů veřejné správy, jestliže bezprostředně ovlivní intenzitu pachatelova deliktního jednání, a jejich nepromítnutí do výše uložené sankce by proto „*vytvářelo třetí plochu s obecným vnímáním spravedlnosti*“⁴⁵⁷. Jinými slovy, pokud součet naznačených pochybení veřejné správy dosáhne relevantní intenzity („*kvality*“), potom se jedná v kontextu materiální stránky zmíněného konceptu o okolnost uplatnitelnou v rámci „*testu přiměřenosti*“.

6.5.7 Upuštění od původně vytýkaného jednání a sankce v maximální výměře jako katalyzátor zjevné nepřiměřenosti

Poslední důvody, které byly rigorózní prací *jmenovitě* rozebírány jako mající potenciál přispět k hodnocení podmínky zjevné nepřiměřenosti za naplněnou, lze extrahovat z právní věty formulované Nejvyšším správním soudem k rozsudku č. j. 6 A 10/2000 – 62⁴⁵⁸. Při jejím zobecnění je možné *primárně* konstatovat, že dojde-li v průběhu odvolacího řízení k upuštění od některého ze skutků, které byly pachateli vytýkány správním orgánem I. stupně, potom nereflektuje-li žalovaný takovou změnu vůči výši původně uloženého trestu, jde o velmi relevantní signál jeho možné nepřiměřenosti. *Druhá okolnost*, která z odkazované právní věty vyplývá, je vhodnost, resp. nutnost náležitého zohlednění míry zavinění pachatele. Jde o závěr mající bezesporu oporu již v zákonnosti daného kritéria⁴⁵⁹.

Požadavek odpovídajícího zohlednění formy zavinění pachatele jistě není sám o sobě nijak překvapivý. Jeho význam je však akcentován dalším atributem případu,

⁴⁵⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37.

⁴⁵⁶ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, č. j. 52 A 39/2013 – 47.

⁴⁵⁷ Op. át. 456.

⁴⁵⁸ „*Pokuta uložená v maximální zákonné výši 100.000 Kč (§ 37k [ZIFIS]) je zjevně nepřiměřená tehdy, jestliže byla původně uložena za dva skutky, avšak v rámci řízení o rozkladu již pouze za jeden z těchto skutků, a správní orgán při úvaze o výši pokuty tuto změnu právního základu odpovědnosti nezal v potaz, a navíc ani nepřiblížil k tomu, že žalobce se protiprávního jednání dopustil nikoliv úmyslně, ale nevědomou nedbalostí. V takovém případě soud sníží pokutu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.*“

⁴⁵⁹ Srov. § 38 písm. e) ZOPŘ, ve spojení s § 37 písm. a) téhož zákona.

kteřý Nejvyšší správní soud rovněž neopomněl promítnout do zformulované právní věty, a jenž obě předchozí výtky vůči správnímu řízení podtrhuje. Jde proto v jistém smyslu o dost možná nejvýznamnější závěr nynějšího oddílu práce. Myšlena je skutečnost, že trest (zde pokuta) byl v přezkoumávaném řízení správním orgánem I. stupně uložen, a žalovaným ponechán, *v maximální možné výměře*, a to i přes upuštění od jednoho z původně vytýkaných skutků a shledání druhého za spáchaný v nevědomé nedbalosti. Tedy navzdory okolnostem, které (výrazně) uměnšily celkovou „intenzitě“ žalobcova protiprávního jednání, za které byl původně sankcionován. Vůči takovému postupu Nejvyšší správní soud namítl, že „[l]ze jen těžko akceptovat, že i např. při úmyslném jednání se stejnými následky, by uložená pokuta nemohla být vyšší [rozuměj neboť již je na svém maximu], než ta, která byla žalobci uložena“⁴⁶⁰.

Lze proto formulovat třetí obecný závěr, že uložení trestu v maximální možné výměře *akcentuje* nezohlednění jakékoli, byť dílčí, polehčující okolnosti, či nenaplnění některého z dalších zákonných kritérií v nejvyšší možné intenzitě, což poukazuje na možnou zjevnou nepřiměřenost posuzovaného trestu. Jestliže totiž mohou být některá z kritérií objektivně *naplněna intenzivněji* (v odkazovaném případě nesporně kritérium zavinění, které u žalobce bylo shledáno v nejmírnější formě – nevědomé nedbalosti), potom nelze z hlediska přiměřenosti přezkoumávaného trestu akceptovat závěr, že v situaci, kdy by se tak stalo, nebylo by možné uložit sankci přísnější.

6.5.8 Možnosti jsou neomezené

Forma rozvíjení kapitoly „4 Podmínka zjevné nepřiměřenosti trestu, jako hlavní téma moderace“, kdy byly postupně vnášeny další a další „nepovinné“ (specifické) důvody, které mohou přispět ke konečnému hodnocení posuzovaného trestu za zjevně nepřiměřený, nebyla volena náhodně. Cílem bylo poukázat na skutečnost, že množina zohlednitelných skutečností, není pevně ohraničena. Důvodem je právě požadavek náležité individualizace trestu, tj. zohlednění všech okolností každého jednoho projednávaného případu, které mohou výměru ukládaného trestu logicky odůvodnit. Z předmětného principu potom nezbytně vyplývá, že čím specifitější jsou okolnosti případu, tím netradičtější důvody možné nepřiměřenosti trestu mohou založit. Konečně i proto zákonodárce při formulaci klíčové podmínky moderace uplatnil neurčitý právní pojem „zjevné nepřiměřenosti“. Pro tyto důvody rigorózní práce v žádném případě neaspirovala na vyčerpávající přednesení všech okolností, které mohou žalobci využít ve svůj prospěch na cestě za snížením trestu, neboť by šlo o úkol objektivně nesplnitelný. Snahou bylo představit skutečnosti, k nimž se již správní soudy v rámci své rozhodovací praxe stačily vyjádřit.

6.6 K jakému okamžiku je hodnoceno naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu?

Vedle okruhu kritérií, jejichž perspektivou je možné posuzovat přiměřenost trestu, je zásadní a bezprostředně související otázkou míra jejich naplnění. Ta se může s ubíhajícím časem i velmi významně měnit, ačkoliv existuje i množina hledisek, jejichž „obsah“ je v zásadě neměnný. Zpravidla proto, že jsou fixovány k okamžiku spáchaní

⁴⁶⁰ Rozsudek NSS, č. j. 6 A 10/2000 – 62.

deliktu (např. kritérium zavinění, nebo způsob spáchání deliktu). Pro variabilní kritéria je však důležité určit, k jakému časovému bodu je „*test přiměřenosti*“ soudem realizován.

Obecně platné pravidlo, které pro žaloby vůči rozhodnutím správního orgánu zakotvuje soudní řád správní v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s, tedy vázanost soudu skutkovým a právním stavem k okamžiku rozhodování správního orgánu, neplatí v oblasti správního trestání bezvýjimečně. Ustupuje typicky v již rozebíraném případě pozdějších změn v právní úpravě⁴⁶¹, jsou-li ve prospěch pachatele. V této souvislosti není překvapivé, že jej prolamuje i institut moderace, a to nejen pro účely zohlednění retroaktivity *in mitius*.

Judikatura správních soudů vyšla při formulaci rozebíraného rysu ze skutečnosti, že institut moderace představuje výjimku z kasační povahy správního soudnictví, kdy je proto správní soud při *rozhodování o sankci* za správní delikt *oprávněn zohlednit i ty skutečnosti, které nastaly po skončení přezkoumávaného správního řízení, pokud mohou být subsumovány pod některou z žalobních námitek*⁴⁶². Svůj závěr učinila na podkladě majetkových a osobních poměrů pachatele, kdy však lze dovozovat, že v případě uplatnění námitky zjevné nepřiměřenosti trestu, jako nezbytného předpokladu pro realizaci moderace, bude možné pod tento žalobní bod subsumovat v zásadě veškeré skutečnosti a jejich změny, které relevantním způsobem podpoří závěr o jeho důvodnosti.

Základy naznačeného přístupu lze potom hledat v samotné podstatě institutu moderace, ale vlastně i požadavku na správní trestání jako takové, a to *přiměřenosti* ukládaného trestu. Konvenuje přitom nejen přístupu praxe – rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: „*[d]oktrína i trestněprávní judikatura zdůrazňuje význam toho, aby soud určil správnou míru trestu – trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se májí svým účelem. Judikatura i doktrína se rovněž sbíhají na tom, že poměry pachatele jsou skutečnosti, které jsou na straně pachatele dány v době rozhodování soudu o trestu, nikoliv v době spáchání činu*“⁴⁶³, ale i odborné veřejnosti⁴⁶⁴. Autoři František Korbel, Kateřina Staňková a Michala Hengalová v této souvislosti zdůrazňují, že při vázanosti skutkovým stavem k okamžiku rozhodování správního orgánu by následná podstatná změna okolností v mezidobí do okamžiku rozhodování soudu o přiměřenosti uložené sankce mohla zapříčinit, že původně přiměřený trest by se vlivem nastalých změn stal likvidační, či „*jen*“ zjevně nepřiměřený⁴⁶⁵. Institut moderačního oprávnění by se tedy při svém navázání na skutkový a právní stav k okamžiku rozhodování správního orgánu *mohl zcela minout*

⁴⁶¹ BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš a další. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 677.

⁴⁶² Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31.

⁴⁶³ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

⁴⁶⁴ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1. s. 138.

⁴⁶⁵ KORBEL, František; STAŇKOVÁ, Kateřina; HENGALOVÁ, Michala. Moderační právo správních soudů. Právní rádce. *IHNED.cz* [online]. Economia, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 26. 10. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/cl-65239450-moderacni-pravo-spravni-ch-soudu>.

svému účelu, jímž je zabránění nejen sankcím likvidačním, pokud nevedly k nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, ale i „*jen*“ zjevně nepřiměřeným.

Pro uvedené důvody byl judikaturou i doktrínou přijat za moment rozhodný pro hodnocení přiměřenosti trestu *okamžitě rozhodování správního soudu*.

6.7 Jaký význam má námitka zjevné nepřiměřenosti a jak je třeba ji formulovat?

Zjevná nepřiměřenost trestu je oproti ostatním předpokladům vyžadovaným ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. specifická pro svou současnou pozici důvodu realizace moderace. Judikatura proto shledala odpovídající námitku za *nezbytný podklad* pro návrh na moderaci⁴⁶⁶, přičemž v kontextu zákonné úpravy lze oporu pro daný závěr spatřovat v § 75 odst. 2, větě první s. ř. s., podle které soud přezkoumává napadené rozhodnutí *v mezích uplatněných žalobních bodů*. Bez vznesení námitky zjevné nepřiměřenosti tedy nepřichází přezkum sankčního rozhodnutí z této stránky pojmově do úvahy, jakkoliv pro samotnou *realizaci* moderace, *bez učinění návrhu* (petitu) na její provedení, samozřejmě nepostačuje. Proto také judikatura hovoří o *podkladě* pro moderační návrh. Je nicméně třeba poznamenat, že pravděpodobnost, že by žalobce plédoval za realizaci moderace, aniž by fakticky namítal zjevnou nepřiměřenost trestu, se limitně blíží nule. V rámci rozboru judikatury pro rigorózní práci jsem se fakticky setkal pouze s případem řešeným Městským soudem v Praze pod sp. zn. 9 A 281/2011⁴⁶⁷.

Uvedení řečené námitky však samo o sobě není samospásné. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., vyslovující požadavek na podepření žalobních bodů *jejich právním a skutkovým upřesněním*, totiž plně dopadá i na (moderační) žalobu podle § 65 odst. 3 s. ř. s.⁴⁶⁸. Žalobce proto musí námitku nepřiměřenosti trestu rovněž náležitě odůvodnit. V opačném případě soud návrhu nevyhoví, neboť *není zřejmé, z jakých tvrzení a podkladů by měl soud při svém hodnocení sankce vycházet*⁴⁶⁹. Námitku zjevné nepřiměřenosti lze tedy nahlížet jako určitý výchozí bod na cestě za snížením trestu, má-li však být úspěšná, je třeba při ní uplatnit konkrétní právní a skutkové okolnosti.

Dílčí téma představuje rovněž otázka formulace rozebírané námitky, při níž lze vzpomenout zákazu přepjatého formalismu. V jeho kontextu je potom možné presumovat, že není nezbytné vyžít dikci ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., a hovořit přímo o „*zjevně nepřiměřeném trestu*“. Odkázat lze na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, které akcentovalo zákaz soudům odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů. Mohou tak učinit *pouze pro příčiny, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují*. V opačném případě by se totiž dopouštěly odepření spravedlnosti⁴⁷⁰. Odmítnutí posouzení věci pro uplatnění takové formulace námitky zjevné nepřiměřenosti, které doslovně

⁴⁶⁶ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

⁴⁶⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 9 A 281/2011 – 35.

⁴⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 A 9/2012 – 46.

⁴⁶⁹ Právní věta k rozsudku Krajského soudu v Brně, č. j. 29 Ca 167/2008 – 25.

⁴⁷⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56.

nekopíruje znění zákona, by potom pod naznačený zákaz muselo podle mého názoru nutně spadat.

Požadavek uplatnění námitky zjevné nepřiměřenosti jako takové je tedy jistě adekvátní, neboť váže správní soud z hlediska rozsahu jím realizovaného přezkumu. V otázce formulační je však ze strany správních soudů jistě opodstatněný benevolentnější přístup. Současně se nicméně domnívám, že je žádoucí, aby žalobce přesto při formulaci námitky usiloval o akcentaci oné „vyšší kvality/síly/absolutní neadekvátnosti“ trestu, tedy o zdůraznění přesahu „běžné“ nepřiměřenosti, na jejíž korekci institut moderace nesměřuje. Vzhledem k vyzorovatelné tendenci co nejširšího zpřístupňování soudní ochrany si nicméně dokážu představit i veskrze natolik vstřícný přístup správního soudu, kdy by akceptoval i námitku (pouhé) „nepřiměřenosti“ trestu, a to za situace, že by zmíněná „vyšší kvalita nepřiměřenosti“ implicitně vyplývala z jejího právního a skutkového upřesnění.

Posledním podstatným účinkem vznesení námitky zjevné nepřiměřenosti je prolomení koncentrační lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve vztahu k možnosti dodatečného připojení moderačního návrhu. Uplatnění žalobní námitky (bodu) v rámci dané lhůty, ať již v samotné žalobě, jejím doplnění, či při ústním jednání, totiž v souladu s judikaturou zakládá možnost žalobce doplnit moderační návrh i po jejím uplynutí⁴⁷¹.

6.8 Otázky spojené s podmínkou moderace „v mezích zákonem dovolených“

Mechanismus institutu moderace spočívá v nahrazení správního uvážení uvážením soudním, které se však musí „pohybovat v intencích zákona a v rámci stejných zákonných mezí jako správní uvážení správního orgánu“⁴⁷². Citovaná slova Nejvyššího správního soudu fakticky rozvádějí zákonný požadavek na realizaci moderace „v mezích zákonem dovolených“. Následující řádky shrnují významné závěry, kterými správní soudy vtiskly obecné podmínce konkrétnější obsah.

6.8.1 Lze spodní (nenulovou) hranici zákonné sazby prolomit cestou upuštění od trestu?

Odpověď na otázku uvedenou v nadpise byla správními soudy formulovaná primárně v kontextu vztahu ustanovení § 11 odst. 3 SPZ, které umožňovalo správním orgánům upustit od potrestání pachatele, jestliže k jeho nápravě postačovalo samotné projednání přestupku, s ustanovením § 22 odst. 12 téhož zákona, který u vybraných přestupků zmíněnou možnost vylučoval. Nejvyšší správní soud v souvislosti s nimi zhodnotil, že pokud ustanovení § 22 odst. 12 SPZ možnost upuštění od trestu vylučuje, potom požadavek provádění moderace *v mezích zákona* danou variantu zapovídá rovněž správním soudům⁴⁷³.

⁴⁷¹ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82. Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil například v rozsudku ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55.

⁴⁷² Rozsudek NSS, č. j. 9 Afs 18/2012 – 34.

⁴⁷³ Rozsudek NSS, č. j. 6 As 48/2007 – 58.

Své stanovisko Nejvyšší správní soud potvrdil i v navazujících rozhodnutích⁴⁷⁴, přičemž jej podpořil pětici přesvědčivých argumentů⁴⁷⁵:

- 1) nevázanost správních orgánů a soudů stejnými pravidly by představovalo rozpor s účelem moderace, kterým je *nabrázení správního uvážení o výši trestu uvážením soudním*, a to v rámci stejných zákonných mezí a principiálně i podle stejných zákonem stanovených hledisek.
- 2) zákonodárce *nekoncipoval* moderační právo jako možnost správního soudu moderovat trest uložený správním orgánem na základě zásady *ex aequo et bono* popřípadě jako poskytování jakési *formy milosti*.
- 3) připustit upuštění od trestu tam, kde zákonodárce výslovně tuto možnost vyloučil, by bylo *v rozporu s principem dělby moci*, z něhož plyne, že pravomoc stanovit rozsah sankcí za správní delikty a případně i vyloučit možnost upuštění od daného trestu (samořejmě za předpokladu dodržení požadavků vyplývajících z ústavního pořádku) *náleží zákonodárci, a nikoliv soudní moci*.
- 4) popření vázanosti stejnými limity by v kontextu konkrétně rozebíraných ustanovení (pozn. § 22 odst. 4 a 12 SPZ) *učinilo z § 22 odst. 12 SPZ obsoletní ustanovení*.
- 5) připustit upuštění od trestu přes výslovný zákonný zákaz, by vedlo *k absurdnímu závěru, kdy by správní soud od trestu upustit mohl, zatímco správní orgán nikoli*.

Důvody vyslovené Nejvyšším správním soudem se v jisté míře překrývají, respektive vzájemně doplňují. Odpovídají však pojetí a účelu moderace, jak byl doposud judikaturou správních soudů na zákonném podkladě (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) zformulován. Není-li totiž smyslem moderace hledání ideální výše sankce⁴⁷⁶, je jím podle mého názoru tím méně poskytování *milosti* pachatelům správních deliktů. Nahlížení moderace jako formy milosti přitom odmítla i odborná veřejnost. Jmenovat lze například autory Vladimíra Vopálku, Vladimíra Mikuleho, Věru Šimůnkovou a Miloslava Šolína⁴⁷⁷, stejně jako Helenu Práškovou⁴⁷⁸. Vyslovené závěry lze podpořit otázkou, zda v případě, kdy snad zákonodárce neměl v úmyslu svázat správní soudy při moderaci stejnými zákonnými pravidly a limity jako správní orgány, potom na jaké jiné zákonné meze analyzovanou podmínkou cílí? Ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. totiž v tomto směru žádné upřesnění neposkytuje. Logicky proto vyplývá, že i v tomto případě zákonodárce

⁴⁷⁴ Jmenovitě například v rozsudku NSS, č. j. 9 As 76/2010 – 76.

⁴⁷⁵ Srov. rozsudek NSS, č. j. 5 As 46/2008 – 50.

⁴⁷⁶ Rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

⁴⁷⁷ Autoři Vladimír Vopálka, Vladimír Mikule, Věra Šimůnková a Miloslav Šolín: „[U moderace nejde] o poskytnutí jakési milosti, nýbrž o právní otázku přiměřenosti trestu“. Zdroj: VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9. s. 156. (pozn. publikace neumožňovala zjištění konkrétního autora citované pasáže).

⁴⁷⁸ Helena Prášková: „Pravomoc soudu, upustit od trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených není žádnou obdobou institutu milosti (ve formě agraciace). Soud nerozhoduje na základě práva udělení milosti, které přísluší vykonávat prezidentovi (u nás ovšem jen obledně trestů uložených soudem) nebo jinému orgánu, resp. osobě (v jiných zemích např. předsedovi vlády, senátu, příslušnému ministrovi)“. Zdroj: PRÁŠKOVÁ, Helena. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 143-156. ISBN 80-86395-65-0.

„*vyzval*“ k upřesnění podmínky rozhodovací praxi správních soudů. Ta svěřenou roli z mého pohledu naplnila, přičemž své závěry srozumitelně a racionálně odůvodnila.

Z výše vyčtené pětice argumentů je přitom podle mého názoru nejvýraznějším argumentem hrozba zásahu do pravomocí zákonodárce, neboť skutečně není rolí justice formovat (správně) trestní politiku státu, pod níž lze nepochybně subsumovat i otázku nepřipuštění možnosti upustit od trestu u vybraných, zpravidla pro svou vyšší typovou závažnost, druhů správních deliktů.

Přes uvedené závěry nazírá rozebíranou otázku řada odborníků i nadále za „*problematickou*“, když zaznívá argument, že pravomoc „*ke takovému postupu [odmítnutému judikaturou] se jeví být založena v § 78 odst. 2 s. ř. s.*“^{479,480}. Zde však lze oponovat, že při takové interpretaci by se formulace obsažená v citovaném ustanovení, podle níž může správní soud od trestu „*upustit, nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených*“, stala do jisté míry vnitřně rozporná, pokud by měla znamenat, že zakládá pravomoc soudu od trestu upustit „*v mezích zákona*“, přičemž však právě zákon danou možnost ve vybraných případech *explicitně* vylučuje.

Ani za situace, kdy výslovný zákaz upuštění od trestu absentuje, není však naznačená cesta správnímu soudu bez dalšího otevřena, jestliže současně chybí i zmocnění k takovému postupu. Tak tomu bylo za předchozí právní úpravy, kdy dosah § 11 odst. 3 SPZ byl limitován působností starého přestupkového zákona, přičemž analogické uplatnění citovaného ustanovení vyžadovalo mj. existenci skutečné „*mezeru v zákoně*“. Správní soudy přitom občas nesprávně zaměňovaly⁴⁸¹ její domnělý výskyt s projevem vůle zákonodárce institut odpovídající § 11 odst. 3 SPZ do zvláštního zákona jednoduše *nezařadit*⁴⁸². Nad to musela být případná aplikace analogie umožněna i povahou vystupujících právních předpisů⁴⁸³, respektive okolnostmi případu obecně. Její uplatnění proto začasto nebylo možné. Nejvyšší správní soud při setrvání na shora uvedených závěrech v naznačených souvislostech dovodil, že *pouhá absence zákazu upuštění od uložení sankce v zákoně, podle něhož je pachatel postihován, nezakládá bez dalšího implicitní povolení k danému kroku přistoupit*. Limit v tomto ohledu představuje ústavně zakotvený požadavek na realizaci státní moci „*jen v případech, v mezích a způsobu, které stanoví zákon*“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy a obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny), kdy v jeho kontextu postrádá upuštění od uložení trestu při zmíněných okolnostech zákonný základ.

⁴⁷⁹ Petr Šuránek in JEMELKA, Luboš; PODHRÁZKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel et al. *Soudní řád správní : komentář*. Praha C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 511.

⁴⁸⁰ Obdobně srovnal názor Lukáše Potěšila, že „*je možné dovodit, že by pouze snížení trestu mohlo být vázáno mezemi danými zákonem, zatímco upuštění od něj by, s ohledem na povahu správního soudnictví a účel moderačního práva soudu, bylo možné vždy, budou-li splněny zákonné podmínky pro jeho uplatnění*“. Zdroj: POTĚŠIL, Lukáš; BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš a další. *Soudní řád správní : komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 733.

⁴⁸¹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 30 Af 13/2010 – 49.

⁴⁸² Rozsudek NSS, č. j. 9 Afs 18/2012 – 34.

⁴⁸³ Kupříkladu v řízení před Nejvyšším správním soudem vedeném pod sp. zn. 9 Afs 18/2012 bránilo uplatnění analogie rozdílnost celního zákona a starého přestupkového zákona, spočívající mimo jiné v odlišné povaze subjektů vystupujících na straně pachatele deliktů.

Nastíněný problém překlenul vstup zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost. Nová úprava totiž jednak nenaráží na dichotomii přestupků a jiných správních deliktů, přičemž současně obsahuje „mimořádné nástroje“, které umožňují v rozebíraném smyslu ještě intenzivnější individualizaci trestů než doposud. Představuje proto cenný nástroj nejen pro činnost správních orgánů, ale i pro správní soudy v rámci realizace moderace. Jmenovitě najdeme v ustanoveních § 42-44 ZOPŘ hned trojici institutů, které *správním orgánům a soudům* umožňují v případě potřeby uložení mimořádně mírného trestu, respektive od potrestání zcela upustit. Jedná se o podmíněné a „prosté“ upuštění od uložení správního trestu (§ 42 a 43 ZOPŘ) a mimořádné snížení výměry pokuty (§ 44 téhož zákona).

Institut podmíněného upuštění od správního trestu je však z využitelnosti správními soudy diskvalifikován nutností *stanovit podmínky náhrady* způsobené majetkové újmy (vydání bezdůvodného obohacení), jejíž realizací je upuštění od trestu podmíněno, stejně jako nezbytností případného *vydání rozhodnutí nového*, kterým dochází k uložení trestu, pokud zmíněné podmínky nejsou dodrženy. Možnostem moderace však plně dostačuje institut „prostého“ upuštění od potrestání (*in concreto* § 43 odst. 2 ZOPŘ), u něhož naznačený problém nevzniká. Lze jej proto plně využít pro účely překročení spodní hranice zákonné sazby správním soudem cestou úplného upuštění od trestu. Samozřejmě pouze při dostatečné opoře v okolnostech případu, které takový postup odůvodňují.

Poslední z nástrojů představuje institut mimořádného snížení výměry *pokuty*, který oproti variantě upuštění od trestu nabízí alternativu jeho „pouhého“ snížení pod dolní (nenulovou) hranici zákonné sazby, kdy limitem je jedna pětina (původní) dolní hranice (§ 44 odst. 2 ZOPŘ). V souvislosti se zaměřením institutu na pokuty je však vhodné doplnit, že „u jiných správních trestů není možné použít podobný postup ani analogicky“⁴⁸⁴. Vzhledem ke skutečnosti, že návrh na moderaci je v drtivém množství případů uplatněn právě vůči trestu pokuty, však nejde pro účely moderace o významnější komplikaci. Zákonodárce je naopak vhodné za zakotvení rozebíraného institutu ocenit. V případech, kdy totiž ukládaná pokuta sice nehrozila likvidačním účinkem, avšak pro existenci *ústavně konformní*⁴⁸⁵ nenulové spodní hranice zasahovala do práv jednotlivce intenzivněji, než by odpovídalo její náležitě individualizaci, byly správní orgány, a v kontextu podmínky „zákonné moderace“ i správní soudy, v zásadě bezmocné. Tedy alespoň v případě, že zde nebyla možnost a současně i důvod od trestu zcela upustit. Rozebíraný institut však oběma kategoriím subjektů „rozvazuje ruce“, když jim za naznačených okolností umožňuje odstranit potencionální napětí mezi výší pokuty a požadavkem na její spravedlivost cestou jejího snížení pod zákonnou hranici. Vzhledem k limitu obsaženému v § 44 odst. 2 ZOPŘ přitom současně nedochází k celkovému popření výchovné a represivní funkce trestu. Pro správní a moderační praxi jde proto o nanejvýš cenný instrument.

⁴⁸⁴ Pavel Vetešník in JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1. s. 399.

⁴⁸⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu rozebírané podkapitolou „4.4 Hledisko druhé – zákonné rozpětí sankce“.

Představené instituty zákona o odpovědnosti za přestupky tedy obecně umožňují správním soudům moderovat zjevně nepřiměřené tresty tam, kde by „*pouhé*“ snížení na spodní nenulovou zákonnou hranici nebylo pro účely institutu moderace dostačující. Jejich existence však současně nemění nic na požadavku provádění moderace pouze „*v mezích zákonem dovolených*“, kdy proto správní soud musí při úvaze nad jejich aplikací nadále ověřovat, zda zvláštní zákon danou možnost nezapovídá⁴⁸⁶. Pokud ano, je podle ustálené judikatury zbaven možnosti překročit v textu zákona výslovně vyjádřenou *vůli zákonodárce*, aby jím vybrané přestupky nezůstaly bez potrestání. Jedná se totiž o zřejmý projev (správně)trestní politiky státu, jejíž formování spadá do kompetencí zákonodárce nikoli orgánů justice.

6.8.2 Existuje souvislost mezi posuzováním přiměřenosti trestu a určováním jeho nové výše?

Pravidlo vázanosti soudního uvážení totožnými limity, jaké předtím dopadaly na diskreci správního orgánu, zahrnuje celou řadu požadavků. Začasto přitom jde o kritéria a pravidla, které došly uplatnění již v rámci posuzování podmínky zjevné nepřiměřenosti trestu. Je tomu tak zjednodušeně řečeno proto, že shledá-li správní soud podle určitých hledisek přezkoumávaný trest za zjevně nepřiměřený, je logickým důsledkem, že právě s ohledem na ta samá kritéria a pravidla provádí následně jeho korekci. Pro demonstraci provázanosti kritérií obou rozebíraných podmínek moderace připomeňme alespoň některé z poznámek předchozích kapitol.

Vedle *náležitě odůvodněného* zhodnocení zákonných kritérií, včetně všech polehčujících a přitěžujících okolností, a zohlednění zákonného rozsahu sankce jako prvotního předpokladu stanovení přiměřeného trestu lze odkázat například na uplatnění „*spravedlnostního korektivu*“⁴⁸⁷ v podobě obdobnosti rozhodování. Jestliže žalobce úspěšně uplatní „*argumentu obdobnosti*“⁴⁸⁸ ve fázi hodnocení přiměřenosti trestu, tj. *náležitě identifikuje* rozhodnutí ve *skutečně obdobných* věcech, je nevyhnutelné, aby soud odkazovaná rozhodnutí zohlednil i při stanovování nové výměry sankce. Shodně může soud vyjít i ze svého povědomí o rozhodovací činnosti správních orgánů, jestliže svůj závěr o ustálené správní praxi dostatečně podloží⁴⁸⁹.

Dalším průsečíkem zmíněných podmínek je nutnost reflektovat případnou změnu právní úpravy ve prospěch pachatele, lze-li v daném případě podřadit obviněný ze správního deliktu pod pojem „*trestního obvinění*“⁴⁹⁰, ve smyslu tzv. Engelova testu⁴⁹¹. Z hlediska změny právní úpravy je přitom lhostejné, zda je důsledkem činnosti tradičního zákonodárce, nebo zrušujících nálezů Ústavního soudu⁴⁹².

⁴⁸⁶ Srov. například § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, § 22b odst. 4 zákona o ověřování střelných zbraní a střeliva, nebo § 19b odst. 3 zákona o technických požadavcích.

⁴⁸⁷ Rozsudek NSS, č. j. 4 As 37/2007 – 119.

⁴⁸⁸ Srov. podkapitulu „4.7 V obdobných případech obdobně“ a její oddíly.

⁴⁸⁹ Pro naopak nedostatečný postup srovnej rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 61/2011 – 70, přezkoumávaný Nejvyšším správním soudem v řízení pod sp. zn. 7 As 142/2012, který svůj argument o ustálené správní praxi opřel o jediné rozhodnutí.

⁴⁹⁰ Viz podkapitola „4.8 Retroaktivita in mitius“.

⁴⁹¹ Blíže k tomuto testu srovnej podkapitulu „5.2 Směr druhý – respektování pravidel pro uložení sankce“.

⁴⁹² Rozsudek NSS, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41.

Praktickým projevem propojenosti kritérií pro hodnocení přiměřenosti trestu a určení jeho nové výměry je potom i zásadní splynutí *odůvodnění* obou těchto fází. Při dodržení požadavku náležitého odůvodnění závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu⁴⁹³, včetně případné korekce závěrů správního orgánu, totiž při navazující realizaci moderace správní soud již pouze doplní výši trestu nového, který shledává v daném případě přiměřeným⁴⁹⁴.

6.8.3 Stanovuje správní soud novou výměru trestu podle zcela identických kritérií, jakými byl vázán správní orgán?

Správní soud při rozhodování o nové výměře trestu vychází principiálně ze stejných zákonných pravidel a kritérií jako předtím správním orgán. Možnou výjimku představovalo za předchozí úpravy kritérium osobních a majetkových poměrů pachatele v případě, kdy nefigurovalo mezi zákonem *taxativně* vyčtenými hledisky pro určení výměry trestu. Jestliže tehdy nic nenapovídalo možnému likvidačnímu účinku sankce, nebyl *správní orgán* povinen ke kritériu přihlížet⁴⁹⁵. V případě, kdy však pachatel následně předmětné kritérium důvodně namítl v rámci svého moderačního návrhu, potom jej soud při úvaze o přiměřenosti trestu, stejně jako u případného určování jeho nové výměry, v souladu se závěry judikatury zohlednit musel⁴⁹⁶. Zákon o odpovědnosti za přestupky situaci překlenul obecným zavedením *demonstrativního* výčtu zákonných kritérií, kdy proto zohlednění osobních a majetkových poměrů je již na místě všude tam, kde je o kritérium *relevantní*. Odpadla tím potřeba judikaturního překlenutí *taxativnosti* výčtu zákonných kritérií⁴⁹⁷.

Současně nelze přehlédnout, že vázanost zásadně totožnými kritérii neznámá, že mají k momentu svého hodnocení správním orgánem a soudem i identický obsah. Podkapitola „4.12 Okamžik zjevné nepřiměřenosti“ doložila, že míra (intenzita) naplnění se u řady kritérií může s během času výrazně měnit. Nejtýpější opět v případě osobních a majetkových poměrů pachatele, ale vzpomeňme i změnu právní úpravy (viz výše), popřípadě může dojít k provedení nápravy protiprávního stavu ze strany žalobce. Posledně jmenované je v nadsázce možné nahlížet i jako kritérium „*nové*“, neboť pokud v době rozhodování správního orgánu nebylo naplněno vůbec, což v daném případě bude poměrně častým jevem, potom *de facto* nemohlo ve vztahu k určení výše trestu sehrát jakoukoli roli. *De iure* však šlo o zákonné kritérium⁴⁹⁸, k němuž tedy přihlížely oba hodnotící subjekty, kdy změnou je pouze míra jeho naplnění.

⁴⁹³ Rozsudek NSS, č. j. 1 As 30/2004 – 82.

⁴⁹⁴ Pro vzorové případy srovnej závěr podkapitoly „5.2 Směr druhý – respektování pravidel pro uložení sankce“.

⁴⁹⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

⁴⁹⁶ Rozsudek NSS, č. j. 2 As 33/2006 – 102.

⁴⁹⁷ Lze dodat, že ve vztahu k fyzickým osobám zavedl citovaný zákon hledisko osobních poměrů dokonce explícitně ve svém ustanovení § 37 pod písmenem f). V jejich případě tedy nadále jde o kritérium zákonné, které jako takové musí správní orgán hodnotit vždy.

⁴⁹⁸ Viz ustanovení § 39 písm. c) ZOPŘ.

6.8.4 Jakou roli při provádění moderace sehrává návrh žalobce na snížení trestu na konkrétní výši?

Při rozboru omezení dopadajících na správní soud z hlediska rozsahu v jakém může k moderaci trestu přistoupit, se lze setkat i s jedním poměrně specifickým limitem. Svůj obecný základ má samozřejmě rovněž „*v mezích zákona*“, avšak konkrétní kontury dostává vlivem podmínky jiné, jmenovitě *návrhem* žalobce na provedení moderace. Žalobce do jeho znění totiž může, *a contrario* nemusí, uvést i konkrétní výměru trestu, na jejíž hodnotu si při shledání důvodnosti námitky zjevné nepřiměřenosti přeje sankci snížit. Otázka vnesení daného limitu do rozhodování správního soudu je tedy čistě na žalobci samém. Důvody právní závaznosti takového návrhu lze potom shledat ve čtveřici argumentů přednesených soudní praxí⁴⁹⁹:

- 1) existence tradiční zásady *index ne eat ultra petita partium* (ať soudce nejde za návrhy stran),
- 2) absence zásahu do subjektivních práv žalobce v situaci, kdy je „*zásah*“ vymezen právě jeho návrhem, tj. konkrétní výměrou trestu, na jejíž výši požaduje žalobce moderovat, a z níž implicitně vyplývá, že trest uložený do této hranice nepovažuje za zásah do svých práv, přičemž správní soudnictví z ochrany veřejných subjektivních práv vychází (§ 2 s. ř. s.),
- 3) platnost dispoziční zásady, která fakticky doplňuje předchozí důvod, a z níž plyne, že je to žalobce, kdo jako „*pán sporů*“ stanovuje rozsah projednání své věci,
- 4) opora zásady *index ne eat ultra petita partium* v přiměřeně použitelném⁵⁰⁰ ustanovení § 153 odst. 2 o. s. ř., které stanovuje, že „*[s]oud může překročit návrhy účastníků a přisoudit něco jiného nebo více, než čeho se domáhají, jen tehdy, jestliže z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky*“.

Z těchto důvodů je nezbytné vnímat moderační návrh žalobce formulovaný jako snížení trestu na konkrétní hodnotu jeho výměry za *další limit moderace* „*v mezích zákonem dovolených*“. Platí však, že v praxi je jeho uplatnění zcela ojedinělé, kdy v rámci provádění rešerše judikatury pro svou práci jsem se setkal *pouze s jediným případem*, v němž takto formulovaný návrh reálně správní soud omezil⁵⁰¹. Přesto ve světle jeho závaznosti pro soud je možné žalobcům doporučit, aby se moderačním návrhem domáhali co nejvyššího zmírnění uložené trestu, tedy *de facto* jeho upuštění⁵⁰².

Důvod, proč přesto žalobci mohou cítit potřebu takovou formu moderačního návrhu uplatnit, je podle mého názoru v zásadě dvojitý. Prvním je jejich snaha u správního soudu vyvolat dojem, že jsou si svého deliktního jednání vědomi, litují jej a souhlasí s tím, že by měli být potrestáni, avšak v odlišné výši. Druhým je prostá nevědomost

⁴⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze, č. j. 46 A 119/2013 – 42.

⁵⁰⁰ Ve smyslu ustanovení § 64 s. ř. s.

⁵⁰¹ Jedná se právě o citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze, č. j. 46 A 119/2013 – 42.

⁵⁰² Srov. KORBEL, František; STAŇKOVÁ, Kateřina; HENGALOVÁ, Michala. Moderační právo správních soudů. Právní rádce. *IHNED.cz* [online]. Eonomia, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 26. 10. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/cl-65239450-moderacni-pravo-spravni-ch-soudu>.

o tom, že uvedeným krokem správní soud limitují. Ačkoliv by přitom měl být druhý z důvodů eliminován v případě zastoupení žalobce právně vzdělaným zástupcem, nelze patrně ani v takové situaci danou variantu zcela vyloučit.

6.8.5 Shrnutí důsledků podmínky moderace „v mezích zákonem dovolených“

Mimo subsumpci jednotlivých závěrů kapitoly „5 V mezích zákonem dovolených“ pod otázky s ní související, jak byly formulovány podkapitolou „2.2 Systematika rozvíjení textu a konkrétní otázky vznesené touto prací“, učiňme závěrem ještě celkové stručné shrnutí klíčových poznámek, které se podmínkou moderace „v mezích zákonem dovolených“ pojí:

- správní soud je při moderaci vázán principiálně totožnými kritérii a pravidly (včetně např. požadavku obdobnosti rozhodování, je-li podložen, či uplatnění retroaktivity *in mitius* v řízeních o „trestním obvinění“), k nimž musel při ukládání trestu přihlížet již správní orgán, včetně nutnosti nově stanovenou výměru trestu *náležitě odůvodnit*. Posledně jmenovaný požadavek správní soud realizuje zpravidla formou navázání na posouzení podmínky přiměřenosti trestu, v rámci jehož odůvodnění již hodnocení jednotlivých kritérií realizoval, přičemž jej pouze doplní o určení výše trestu, kterou považuje za přiměřenou okolnostem případu.
- vázanost shodnými kritérii neznamená též totožnost intenzity jejich naplnění k okamžiku rozhodování správního orgánu a správního soudu. Správní soud totiž hodnotí míru naplnění kritérií k okamžiku *svého rozhodování* (navzdory obecnému pravidlu obsaženému v ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s.), kdy řada z nich může od okamžiku rozhodnutí správního orgánu dojít výrazných změn. Typicky osobní a majetkové poměry pachatele, ale třeba i podoba právní úpravy.
- specifickým limitem je případný návrh žalobce na snížení trestu na konkrétní výměru. Ve smyslu zásady *index ne eat ultra petita partium* nemůže správní soud takový návrh překročit.
- vázanost shodnými pravidly a kritérii přivedla judikaturu k závěru, že správní soud nemůže překonat spodní (nenulovou) hranici zákonného rozmezí prostřednictvím upuštění od trestu, pokud zákon danou možnost správnímu orgánu výslovně odpíral, popřípadě ji sice nevylučoval, avšak současně ani explicitně nepřipouštěl, přičemž okolnosti případu vylučovaly možnost využití analogie se starým přestupkovým zákonem⁵⁰³. Aktuálně účinný zákon o odpovědnosti za přestupky však danou variantu obecně zahrnul pod své ustanovení § 43 odst. 2, kdy nicméně požadavek na *absenci* zákonného ustanovení, které by takový postup vylučovalo, trvá. Nově potom zmíněný zákon přinesl i možnost mimořádného snížení výměry u trestu *pokuty*, a to až na jednu pětinu (původní) dolní hranice zákonného rozpětí.

Pouze dodržení vyjmenovaných požadavků, ale i řady dalších, kterým však touto prací nebyla věnována zvláštní pozornost, může zajistit naplnění podmínky moderace „v mezích zákonem dovolených“. Jedině tehdy potom bude institut moderace plnit funkci

⁵⁰³ Jmenovitě jeho aplikaci jeho ustanovení § 11 odst. 3 SPZ.

„*korekčního prvku*“, který mu přisuzuje judikatura⁵⁰⁴, a nikoli představovat určitou formu milosti, kdy takové jeho pojetí odmítla jak soudní praxe⁵⁰⁵, tak řada představitelů odborné veřejnosti⁵⁰⁶.

6.9 Závěrečné zamyšlení nad institutem moderace

Obecným cílem mé rigorózní práce bylo poukázat na problematičnost vybraných předpokladů, jimiž § 78 odst. 2 s. ř. s. podmiňuje uplatnění moderačního oprávnění, a které právě pro svoji komplexnost, ale i význam, byly zvoleny za její předmět. V souvislosti s nimi byl čtenáři předložen soubor závěrů a pravidel, které k jejich řešení přinesla rozhodovací praxe správních soudů i odborná veřejnost. Jinými slovy, nebylo primárně mou ambicí rozvíjet debatu nad tím, nakolik bylo zakotvení institutu moderace ve stále ještě relativně novém soudním řádu správním účelné, nebo zda šlo dokonce o příslovečný „*krok vedle*“. Přesto se na konci celé práce, po shrnutí poznatků k vybraným podmínkám, nelze nad zmíněnou otázkou alespoň v krátkosti nepozastavit.

Na samém začátku rigorózní práce jsem zmínil, že důvodová zpráva k soudnímu řádu správním akcentuje, že nová úprava otevírá ve větším rozsahu soudnímu přezkumu správní uvážení, u něhož se jak judikatura, tak odborná veřejnost shodují, že bylo a je soudnímu přezkumu prakticky uzavřeno. Co víc, uvedený závěr má oporu v aktuální i historické zákonné úpravě správního soudnictví⁵⁰⁷. Důvodová zpráva proto na podkladě zavedení nejen moderačního oprávnění, ale nově vedle přezkumu překročení mezí správního uvážení i otázky jeho zneužití, konstatovala, že soudní řád správní otevírá správní uvážení soudnímu přezkumu v daleko větším rozsahu⁵⁰⁸. Vnesení moderace do soudního řízení tedy bylo do jisté míry možné vnímat jako v zásadě „*revoluční*“ krok, který měl podpořit naplnění principu „*plné jurisdikce*“ odvozovaného jak z Úmluvy, tak judikatury ESLP⁵⁰⁹.

Rozebíraného institutu se na počátku účinnosti soudního řádu správního dotkla v krátkosti i Helena Prášková ve svém příspěvku publikovaném ve sborníku nesoucím název „*Nová úprava správního soudnictví*“, který byl věnován problematice změn, které s sebou nový předpis správního soudnictví přinášel. I ona se pozastavila nad řadou požadavků, jejichž naplněním zákonná úprava podminila pravomoc soudu moderovat správní trest, byť tak v danou dobu mohla přirozeně učinit spíše (pouze) z hlediska akademického. Přesto vyslovila své přesvědčení, že „*[z] uvedeného plyne [...], že použití moderačního oprávnění soudu je vázáno na řadu podmínek, jejichž splnění v kontextu dalších možností rozhodování soudu nebude zřejmě příliš časté [přičemž se současně zamyslela nad tím] zda uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši nezakládá přímo nezákonnost takového*

⁵⁰⁴ Srov. mimo jiné rozsudek NSS, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

⁵⁰⁵ Srov. rozsudek NSS, č. j. 5 As 46/2008 – 50.

⁵⁰⁶ Mimo jiné Helena Prášková. Viz poznámky pod čarou č. 477 a 478.

⁵⁰⁷ Srov. podkapitulu „3.2 K vyplývající otázce – přezkum a zásah do správního uvážení“.

⁵⁰⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017]. K § 64-77.

⁵⁰⁹ Op. cit. 508.

*rozhodnutí, neboť nepřiměřeně přísný trest odporuje účelu trestu*⁵¹⁰. Lze poznamenat, že její závěrečná myšlenka konvenuje přístupu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle něhož se trest nepřiměřeně mírný, stejně jako i nepřiměřeně přísný míjí svým účelem⁵¹¹. Zastavme se však nejprve u první části uvedené citace.

Při rozboru podmínek „*zjevné nepřiměřenosti trestu*“ a „*moderace v mezích zákonem dovolených*“ jsem se nijak netajil skutečností, že se k řadě rozsudků vracím opakovaně v souvislosti s odlišnými aspekty případu. Důvod k tomuto postupu byl prostý, dané rozsudky totiž zpravidla poskytovaly cenné poznatky k více podmínkám moderace (a jejich aspektům) současně, ať již šlo o ty z nich, které byly rigorózní prací vybrány pro bližší rozbor, nebo zbývající předpoklady institutu, o nichž bylo hovořeno okrajově. Řečené dokládá například problematika posuzování přiměřenosti trestu, kdy v souvisejících případech musely správní soudy velmi často řešit více sporných otázek současně⁵¹² s cílem určit, zda zohlednění žalobci namítaných skutečností je pro účely „*testu přiměřenosti*“ přípustné. Heleně Práškové je proto možné dát plně za pravdu v tom, že k naplnění podmínek moderace nedochází bez nutnosti překonat řadu dílčích problémů. Je tomu tak jistě i z důvodu vysoké míry obecnosti § 78 odst. 2 s. ř. s., s níž se judikatura správních soudů musela vypořádat, a to především u klíčových (vybraných) podmínek. Správní soudy stíhala potřeba postupně vyjasňovat dílčí sporné body, pojící se v různé míře prakticky se všemi podmínkami moderace, což při nutnosti jejich *kumulativního naplnění* často vedlo k nerealizovatelnosti moderačního návrhu.

Lze proto souhlasit, že aplikace moderačního oprávnění je do jisté míry komplikovanou záležitostí. Současně si nemyslím, že by pouze na základě jisté „*nedotaženosti*“ zákonné úpravy, respektive nutnosti jejího vyjasňování správními soudy, bylo třeba institut moderace soudit přespříliš přísně. V oblasti práva totiž platí obecně, že téměř každý institut prochází procesem, mnohdy nekončícím, postupné konkretizace podmínek svého uplatnění. Jen z tohoto důvodu proto není vhodné moderaci zatracovat. To však na druhou stranu neznamená, že by bylo správné zavírat oči před skutečností, že moderace není jednoduše uchopitelným institutem. Jde naopak o okolnost, která přispívá k tomu, že někteří z odborníků zaujímají k jeho existenci spíše kritický postoj. Například Vladimír Sládeček dlouhodobě považuje „*za žádoucí se nabrazení správní diskrece uvážením soudu vyhnout, neboť [má] za to, že přijatá úprava způsobu přezkumu rozhodnutí správních úřadů o správních deliktech, která zahrnuje i možnost nabrazení správního uvážení, je nejen regulací „revoluční“, ale také – a to v první řadě – značně problematickou*“⁵¹³.

⁵¹⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 143-156. ISBN 80-86395-65-0. s. 149.

⁵¹¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

⁵¹² Srov. například rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 224/2008 – 37 a požadavek zohlednění délky doby, která uplynula od spáchání deliktčního jednání, současně s odvysláním opravné reportáže, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 258/2016 – 53, kde opět vedle námitek doby uplynulé uplatnila žalobkyně (stěžovatelka) i odkaz na rozhodnutí v „*obdobných*“ věcech.

⁵¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum správního uvážení. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 93-106. ISBN 80-86395-65-0. s. 101.

Řešením, které nabízí, potom *de facto* navazuje na druhou část shora uvedené citace myšlenek Heleny Práškové. Jedná se o možnost podřadit zjevnou nepřiměřenost trestu pojmu nezákonnosti a vzniklou situaci řešit zrušením přezkoumávaného rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení spolu s jeho zavázáním právním názorem soudu. Není přitom jediný, kdo nastíněnou variantu preferuje. Při důvodovou zprávou zdůrazňovaném naplňování požadavku „*plné jurisdikce*“ správních soudů prostřednictvím zavedení institutu moderace David Kryška podotýká, že „*[t]akovýto požadavek byl výše popsaným způsobem [míněn mechanismus moderačního oprávnění, tj. nahrazení správního uvážení uvážením soudním] naplněn se značnou rezervou, neboť nutnost plné jurisdikce soudů ve správním soudnictví a systém Úmluvy nevyžaduje, aby správní úvaha byla nabazena úvahou soudní. I bez této pravomoci by za absolutního zachování kasace mohl být požadavek Úmluvy naplněn, neboť soud ve správním soudnictví může zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost z důvodu překročení zákonem stanovených mezí či zneužití správního uvážení.*“⁵¹⁴ Alternativa podřazení trestu zjevně nepřiměřeného pod zneužití či překročení správního uvážení, respektive kategorii zákonnosti, přitom nepochybně má své opodstatnění, neboť proporcionalita zásahu do práv jednotlivce představuje jeden ze základních principů činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 2 správního řádu), přičemž podpůrně lze poukázat i na její uplatnění v oblasti práva trestního (§ 37 a § 38 trestního zákoníku). Jedná se proto o limit, který musí správní orgány plně zohledňovat i v rámci volnosti dané správní diskrecí⁵¹⁵, v jejichž mezích se úvaha o výši ukládaného trestu odehrává.

Z uvedených citací současně vyplývá, co odborníky spolu s nepopiratelnou složitostí institutu moderace vede k preferenci rušení sankčních rozhodnutí pro zjevnou nepřiměřenost trestů oproti jejich korekci prostřednictvím § 78 odst. 2 s. ř. s. Jde o skutečnost, kterou při svém zamyšlení nad možností (naopak) rozšíření moderačního oprávnění zmiňuje i Pavel Mates, když uvádí, že „*toto řešení je minoritní a literatura [zejména Vladimír Sládeček⁵¹⁶] spíše pléduje pro zachování kasace. Je upozorněno na to, že při zrušení správního rozhodnutí by byl správní orgán vázán stanoviskem soudu, takže by bylo de facto dosahováno stejného efektu, aniž by se muselo vyhledávat do jisté míry složité řešení.*“⁵¹⁷

Proti předestřené argumentaci „*odpůrců*“ institutu moderace nelze v podstatě ničeho namítnout. Tato práce u vybraných podmínek potvrdila, u zbylých alespoň nastínila, že skrývají řadu problematických bodů. Moderační oprávnění soudů tedy skutečně představuje v jisté míře „*složité řešení*“. Jejich zájmu na plném zachování kasačního principu, který je nezpochybnitelně jedním z ústředních pilířů českého správního soudnictví⁵¹⁸, lze rovněž plně rozumět. V dané souvislosti je nicméně možné připomenout poznámku Vladimíra Mikuleho, že je tendencí poslední doby svěřovat

⁵¹⁴ KRYŠKA, David. Pravomoc a působnost soudů v českém a polském správním soudnictví. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017].

⁵¹⁵ Rozsudek NSS, č. j. 8 As 5/2005 – 53.

⁵¹⁶ Viz poznámka pod čarou č. 15 v citovaném zdroji.

⁵¹⁷ MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600. ISSN 1210-6410. s. 600.

⁵¹⁸ Srov. podkapitolu „3.1 Moderace jako průlom kasačního principu“.

správním soudům nové druhy pravomocí⁵¹⁹, jako je tomu kupříkladu u § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím⁵²⁰, jehož prostřednictvím rovněž dochází k prolamování kasačního principu. V rozebíraném smyslu je nicméně pochopitelné, že u odborníků, pro které je zachování předmětného principu v co nejširším rozsahu prioritní, převládá preference řešení „zjevné nepřiměřenosti“ trestu formou rušení sankčních rozhodnutí.

Jaký je vlastně důvod pro zachování moderace oproti uplatnění jimi navrhované varianty? Domnívám se, že argumentem, jehož *intenzita*, respektive *přesvědčivost* je již na posouzení každého čtenáře, je zajištění efektivity (hospodárnosti) řízení, tj. snaha o co nejrychlejší vyřešení případu (sporu). Prismatem tohoto kritéria vychází postup, kdy správní soud sám koriguje výměru trestu oproti vracení věci k dalšímu projednání správním orgánu, vítězně. Nelze přitom přehlédnout významnou okolnost, že právo na projednání věci v přiměřené lhůtě představuje integrální součást práva na spravedlivý proces⁵²¹.

Realista samozřejmě může namítnout, že rozhodnutím soudu I. stupně řízení nemusí skončit, což předchozí kapitoly práce plně potvrzují, když právě s ohledem na komplikovanost institutu moderace nemálo dochází k podávání kasačních stížností, jak žalobcem, tak žalovaným. Na druhou stranu se domnívám, že judikatura správních soudů již mnoho sporných otázek moderace objasnila a s přibývajícím časem by mohla být aplikace citovaného ustanovení méně a méně komplikovaná, jakkoliv nikdy nepůjde o zcela bezproblémový institut. Takový však s nadsázkou řečeno ani neexistuje. Současně lze poznamenat, že při zrušení sankčního rozhodnutí a vracení věci správním orgánu k dalšímu řízení zmíněný problém neodpadá. Naopak, varianta soudního přezkumu *nového* (navazujícího) sankčního rozhodnutí je stejně, ne-li ještě pravděpodobnější, než možnost uplatnění kasační stížnosti vůči „moderačnímu rozsudku“. V době, kdy kontinuálně dochází k postupnému narůstání doby trvání soudních řízení, a tedy oddalování konečného rozhodnutí ve věci, osobně považuji kritérium rychlosti rozhodování za stále palčivější. Význam moderačního oprávnění v naznačeném smyslu není proto vhodné jakkoliv umenšovat či relativizovat. Naopak, jde o velmi významné hledisko, pro které se osobně přikláním k variantě zachování institutu moderace a jeho dalšího judikatorního zpřesňování, oproti cestě rušení sankčních rozhodnutí. Tím však současně nijak nerozporuji náhled mimo jiné Vladimíra Sládečka či Davida Krysky o větší (kasační) „*žstotě*“ jimi navrhovaného řešení. Z uvedených důvodů se však domnívám, že ještě nenastala doba, kdy by měl být institut § 78 odst. 2 s. ř. s. označen jako „*nepovedený projekt*“ a vyškrtnut z účinné právní úpravy.

Zakončeme proto *z pohledu moderačního institutu* rigorózní práci pozitivně v tom smyslu, že má i své příznivce. Vladimír Mikule k možnosti nahrazení správního uvážení

⁵¹⁹ Vladimír Mikule in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 417.

⁵²⁰ Ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že „[p]ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“

⁵²¹ Srov. čl. 6 odst. 1 Úmluvy, stejně jako čl. 38 odst. 2 Listiny.

uvážením soudním podotýká, že „[m]ožná, že proti [němu] bude ledacos namítáno, obecně však považují za správné, že modifikace trestů za správní delikty byla svěřena správním soudům, a to už proto, že materií takových rozhodnutí budou správní soudy často posuzovat i při jiných příležitostech (rozhodnutí ne-trestní) a jednotnost posuzování nepochybně bude ku prospěchu věci“⁵²². I pro Vladimírem Mikulem zmíněnou „přidanou hodnotu“ v podobě podpory jednotnosti rozhodování lze zcela na závěr vyjádřit naději, že se při pokračujícím objasňování sporných bodů stane moderační oprávnění v budoucnu snáze uchopitelným institutem, který umožní správním soudům doručovat účastníkům řízení konečné řešení jejich sporů *v reálném čase*.

⁵²² MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 73-92. ISBN 80-86395-65-0.

7 Soupis pramenů

7.1 Monografie⁵²³

- 1) BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
- 2) HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2001, 1189 s. ISBN 80-7179-360-4.
- 3) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- 4) JEMELKA, Luboš; PODHRÁZKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel et al. *Soudní řád správní : komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- 5) JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
- 6) JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4.
- 7) JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich : komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1.
- 8) KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr; CHADIMA, Marek et al. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.10.2016*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 652 s. ISBN 978-80-7478-943-4.
- 9) KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- 10) 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*. Praha: Leges, 2017, 269 s. ISBN 978-80-7502-207-3.
- 11) KUČEROVÁ, Helena; HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 860 s. ISBN 978-80-7502-211-0.
- 12) MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.
- 13) MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.
- 14) MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4.
- 15) MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. 1. díl*. Praha, Brno: Melantrich, 1931.
- 16) POTĚŠIL, Lukáš; BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš a další. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- 17) PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- 18) SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

⁵²³ Řazeno primárně podle příjmení „prvního autora“, sekundárně podle roku vydání.

- 19) SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; KADEČKA, Stanislav. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 279 s. ISBN 80-86861-53-8.
- 20) SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. Upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- 21) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- 22) VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9.

7.2 Časopisecké články, příspěvky sborníků, kvalifikační práce⁵²⁴

- 1) ELIÁŠ, Karel. Obdoba (Poznámky k analogii v právu). *Právník*. 2003, č. 2, s. 97-116. ISSN 0231-6625.
- 2) HABERLE, Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2015, č. 7-8, s. 386-403. ISSN 0139-6005.
- 3) KOUDELKA, Zdeněk. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Právník*. 2010, č. 10, s. 1067-1086. ISSN 0231-6625.
- 4) KOŽELUHA, Patrik. *Teleologický výklad a judikatura českých soudů*. Praha, 2014. 77 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan Wintr.
- 5) LANGÁŠEK, Tomáš. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. *Správní právo*. 2008, č. 4-5, s. 243-247. ISSN 0139-6005.
- 6) MADLEŇÁKOVÁ, Lucie. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, č. 2, s. 65-89. ISSN 0139-6005.
- 7) MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600. ISSN 1210-6410.
- 8) MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*. 1993, č. 7, s. 417. ISSN 1211-0825.
- 9) MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 73-92. ISBN 80-86395-65-0.
- 10) MLSNA, Petr. Ústavní soudnictví ve státovědním myšlení. *Právník*. 2009, č. 10, s. 1009-1053. ISSN 0231-6625.
- 11) POTĚŠIL, Lukáš. Judikatura a správní trestání. In *Dny práva – 2012 – Days of Law*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 1-11. ISBN 978-80-210-6319-8.
- 12) PRÁŠKOVÁ, Helena. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 143-156. ISBN 80-86395-65-0.
- 13) PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 16-27. ISSN 0139-6005.

⁵²⁴ Řazeno primárně podle příjmení „prvního autora“, sekundárně podle roku vydání.

- 14) SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum správního uvážení. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 93-106. ISBN 80-86395-65-0.
- 15) SMEJKALOVÁ, Terezie. Srozumitelnost práva. *Právník*. 2013, č. 5, s. 447-472. ISSN 0231-6625.
- 16) TULÁČEK, Jan. Soudní rozhodnutí a právní věty z hlediska autorského práva. *Bulletin advokacie*. 2005, č. 4, s. 36-38. ISSN 1210-6348.

7.3 Elektronické prameny⁵²⁵

- 1) BLAŽEK, Tomáš; JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel et al. *Soudní řád správní*. 3 vydání [online]. Praha: C. H. Beck, 2016 [vid. 15. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>.
- 2) KORBEL, František; STANĀKOVÁ, Kateřina; HENGALOVÁ, Michala. Moderační právo správních soudů. Právní rádce. *IHNED.cz* [online]. *Economia*, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 26. 10. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <https://pravniciradce.ihned.cz/c1-65239450-moderacni-pravo-spravnich-soudu>.
- 3) KRYSKA, David. Pravomoc a působnost soudů v českém a polském správním soudnictví. In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017].
- 4) KŘENOVÁ, Jana. Působení ombudsmana v demokratické společnosti – "Neurčitě uvážení a (s)právní pojem". In: CODEXIS [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 26. 11. 2017].

7.4 Soudní rozhodnutí⁵²⁶

7.4.1 Ústavní soud ČR

- 1) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 14. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=27131&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 2) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 150/99. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 5. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=33969&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 3) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 7. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=35067&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 4) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 38/02. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 4. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=81&pos=1&cnt=1&typ=result>.

⁵²⁵ Řazeno primárně podle příjmení „prvního autora“, sekundárně podle roku vydání.

⁵²⁶ Řazeno chronologicky.

- 5) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 4. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=36226&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 6) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 14. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=39544&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 7) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 31. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=39903&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 8) Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=43653&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 9) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 9. 11. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=88&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 10) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=45943&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 11) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 1. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=71838&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- 12) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 31. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=55544&pos=1&cnt=2&typ=result>.
- 13) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13. *Ústavní soud* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85473&pos=1&cnt=1&typ=result>.

7.4.2 Nejvyšší správní soud ČR

- 1) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2000/0096_6A_0000062A_prevvedeno.pdf.
- 2) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. 5 A 116/2002 – 31. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 22. 10. 2017].

- 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0116_5A_0200031A_pr_evedeno.pdf.
- 3) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 2 As 69/2003 – 50. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 31. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0069_2As_0300050A_pr_evedeno.pdf.
- 4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 10/2000 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2000/0010_6A_0000062A_pr_evedeno.pdf.
- 5) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0016_5Afs_0300056A_pr_evedeno.pdf.
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 13. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0126_6A_0200027A_pr_evedeno.pdf.
- 7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Azs 1/2005 – 57. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_2Ans_0500057A_pr_evedeno.pdf.
- 8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 – 53. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0005_8As_0500053A_pr_evedeno.pdf.
- 9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0030_1As_0400082A_pr_evedeno.pdf.
- 10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0002_4As_0500062A_pr_evedeno.pdf.
- 11) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005 – 66. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 22.

10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0229_6As_1400007_prevvedeno.pdf.
- 12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005 – 97. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 28. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0050_1Afs_0500097A_prevvedeno.pdf.
- 13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 33/2006 – 102. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0033_2As_0600102A_prevvedeno.pdf.
- 14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 8 As 13/2006 – 115. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0013_8As_0600115A_prevvedeno.pdf.
- 15) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005 – 59. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 31. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0064_4As_0500059A_prevvedeno.pdf.
- 16) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 – 86. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 4. 12. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0011_4As_0600086A_prevvedeno.pdf.
- 17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 – 45. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 18. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0039_6As_0600045A_prevvedeno.pdf.
- 18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 – 78. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0017_8As_0600078A_prevvedeno.pdf.
- 19) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 – 68. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0051_4As_0700068A_prevvedeno.pdf.
- 20) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 Ads 113/2007 – 87. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15.

10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0113_4Ads_0700087A_pr_evedeno.pdf.
- 21) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/anon_9_A_281_2011_20150224111931_prevedeno.pdf.
- 22) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 – 58. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0048_6As_0700058A_pr_evedeno.pdf.
- 23) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0037_4As_0700119A_pr_evedeno.pdf.
- 24) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 – 80. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0016_7As_0800080A_pr_evedeno.pdf.
- 25) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0080_6Ads_1300041_20141215094727_prevedeno.pdf.
- 26) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008 – 50. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0046_5As_0800050A_pr_evedeno.pdf.
- 27) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 61/2009 – 62. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0061_5As_0900_6e35eba0_4523_4670_a796_9f684c2caa50_prevedeno.pdf.
- 28) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 14. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0143_4As_1300019_prevedeno.pdf.
- 29) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, ©

- 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0009_1As_0800_cf0a7db0_b982_4060_9c40_5f618a98cf62_prevedeno.pdf.
- 30) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2011, č. j. 9 As 76/2010 – 76. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0076_9As_100_20110517085333_prevedeno.pdf.
- 31) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0001_1Afs_12_20120423092724_prevedeno.pdf.
- 32) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0022_7As_120_20120521035905_prevedeno.pdf.
- 33) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 9 Afs 18/2012 – 34. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0018_9Afs_12_20130327120833_prevedeno.pdf.
- 34) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 112/2012 – 36. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0112_7As_120_20130417075904_prevedeno.pdf.
- 35) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012 – 27. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0142_7As_120_20130802124609_prevedeno.pdf.
- 36) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013 – 58. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0037_4As_0700119A_prevedeno.pdf.
- 37) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 14. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0143_4As_1300019_prevedeno.pdf.
- 38) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013 – 38. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29.

10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0034_8As_1300038_20141024103609_prevedeno.pdf.
- 39) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0080_6Ads_1300041_20141215094727_prevedeno.pdf.
- 40) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 38/2015 – 44. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/003810As_1500044_20150812121331_prevedeno.pdf.
- 41) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016 – 53. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0258_3As_1600053_20170619130539_prevedeno.pdf.
- 42) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2017, č. j. 7 Afs 212/2017 – 24. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0212_7Afs_1700024_20170810144104_prevedeno.pdf.

7.4.3 Krajské soudy a Městský soud v Praze

- 1) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 – 34. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 13. 11. 2017].
- 2) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2004, č. j. 62 A 89/2012 – 51. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/62_A_89_2012_rozsudek_snizeni_pokuty_20140313105903_prevedeno.pdf.
- 3) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 28. 10. 2017].
- 4) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 11. 2007, č. j. 15 Ca 160/2007 – 31. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 28. 10. 2017].
- 5) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2009, č. j. 10 Ca 224/2008 – 37. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 28. 10. 2017].
- 6) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2010, č. j. 29 Ca 167/2008 – 25. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 28. 10. 2017].

- 7) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2011, č. j. 17 A 22/2011 – 45. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/17_A_22_2011112108114_3.2011_rozsudek_anonymizovany_prevedeno.pdf.
- 8) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 1 A 26/2010 – 64. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/1_A_26_2010_201201120_41616_prevedeno.pdf.
- 9) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2011, č. j. 62 Ca 49/2009 – 174. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2009/62_Ca_49_2009_rozsudek_Anonymizovany_20120102020000_prevedeno.pdf.
- 10) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2011, č. j. 30 Af 13/2010 – 49. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 11. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/Anonymizovany_rozs_20_120216014224_30Af_13_2010_prevedeno.pdf.
- 11) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 5. 2012, č. j. 17 Ca 23/2009 – 138. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 3. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2009/17_Ca_23_201209110209_44.2009_rozsudek_anonymizovany_prevedeno.pdf.
- 12) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012 – 273. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/62_Af_58_2012_rozsudek_NOVY_ANONYMIZOVANE_20130329104433_prevedeno.pdf.
- 13) Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 10 A 5/2013 – 70. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/10A_5_2013_23_2013060_6135934_prevedeno.pdf.
- 14) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2013, č. j. 30 Af 13/2010 – 87. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/30_Af_13_201306170942_26.2010_rozsudek_anonymizovany_prevedeno.pdf.
- 15) Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2013, č. j. 30 A 9/2012 – 46. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/30A_9_2012_46_2013081_4082642_prevedeno.pdf.

- 16) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 8. 2013, č. j. 62 A 8/2012 – 87. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/62A_8_2012_rozsudek_a_nonym_20130916135601_prevedeno.pdf.
- 17) Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 30. 9. 2013, č. j. 53 A 8/2013 – 40. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/53A_8_2013_16_Rozlutsky_20131125070021_prevedeno.pdf.
- 18) Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 20. 1. 2014, č. j. 52 A 39/2013 – 47. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 15. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/52A_39_2013_33_Dasi_cke_sklepy_20140404121728_prevedeno.pdf.
- 19) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2014, č. j. 15 Af 16/2011 – 32. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 28. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/15Af_16_2011_20140710_124339_prevedeno.pdf.
- 20) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 5. 2014, č. j. 15 A 124/2012 – 81. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/15A_124_2012_20141202_141627_prevedeno.pdf.
- 21) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2014, č. j. 11 Ad 16/2013 – 41. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 28. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/11Ad_16_13_Tokstav_C_Z_20140611095849_prevedeno.pdf.
- 22) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2014, č. j. 3 A 109/2010 – 157. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 22. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0001_1Afs_12_201204230_92724_prevedeno.pdf.
- 23) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 281/2011 – 35. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/anon_9_A_281_2011_20150224111931_prevedeno.pdf.
- 24) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2015, č. j. 46 A 119/2013 – 42. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/46A_119_2013_16_20151012091516_prevedeno.pdf.

- 25) Rozsudek Krajský soud v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2015, č. j. 15 Af2/2015 – 32. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2015/15Af_2_2015_201511111104134_prevedeno.pdf.
- 26) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2015, č. j. 62 Af33/2014 – 43. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2014/003362Af_1400043_20151201070606_prevedeno.pdf.
- 27) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 1. 2016, č. j. 62 A 44/2014 – 37. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 18. 11. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2014/62A_44_2014_zruseno_20160322094732_prevedeno.pdf.
- 28) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 3. 2016, č. j. 15 A 180/2013 – 78. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 14. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/15A_180_2013_20160425091223_prevedeno.pdf.
- 29) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2016, č. j. 8 A 60/2012 - 46. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 29. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/8A_60_2012_25_201611101103527_prevedeno.pdf.
- 30) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2016, č. j. 5 A 136/2013 – 41. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/5A_136_2013_201611116163836_prevedeno.pdf.

7.4.4 Evropský soud pro lidská práva

- 1) Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71 a 5354/72 a 5370/72, Engel a ostatní proti Nizozemsku. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 11. 2017].
- 2) Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79, Öztürk proti Německu. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 11. 2017].

7.5 Legislativa⁵²⁷

- 1) zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2010 [cit. 25. 12. 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/historie/36_1876.pdf.

⁵²⁷ Řazeno chronologicky.

- 2) zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 3) vládní vyhláška č. 191/1937 Sb., o jednacím řádu pro Nejvyšší správní soud, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 4) zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 5) zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 6) zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 7) zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 8) zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 9) Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 10) zákon č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 11) zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 12) zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 13) zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 14) zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 15) zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 16) zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 17) zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].

- 18) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 19) zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 20) důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 17. 11. 2017].
- 21) zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 22) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 23) zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 24) zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 25) zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].
- 26) zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. In: *CODEXIS* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 25. 12. 2017].