

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

JUDr. Martin Škurek

**Vliv evropského správního práva trestního na přestupkové řízení podle
zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích**

Disertační práce

Olomouc 2014

Prohlašuji, že jsem disertační práci „Vliv evropského správního práva trestního na přestupkové řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 8. 4. 2014

.....
JUDr. Martin Škurek v. r.

Já, níže podepsaný JUDr. Martin Škurek, autor disertační práce „Vliv evropského správního práva trestního na přestupkové řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 8. 4. 2014

.....
JUDr. Martin Škurek, v. r.

Na tomto místě bych rád poděkoval školitelce JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za její vedení, pomoc a spolupráci jak v průběhu celého doktorského studia, tak v průběhu tvorby předkládané práce samotné. Stejný dík náleží i zbývajícím členům Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci vědy za vytvoření inspirativního a podnětného studijního prostředí a velmi přínosnou spolupráci po celou dobu studia. Za celou řadu podnětů, úvah a inspirací bych rovněž rád poděkoval i svým kolegům z jiných právnických fakult.

Obsah

1.	Úvod.....	8
1.1.	Předmět zkoumání.....	9
1.2.	Aktuálnost problému.....	11
1.3.	Stav poznání zkoumané oblasti.....	12
1.4.	Spravedlnost řízení jako ústřední požadavek.....	13
1.5.	Cíl a základní hypotéza práce.....	16
1.6.	Systematika a metodologie práce.....	17
2.	Vnitrostátní právní úprava přestupkového řízení.....	20
2.1.	Vývoj správního trestání v Českých zemích.....	20
2.2.	Současná právní úprava přestupkového práva.....	26
2.3.	Formální a materiální znaky přestupku.....	27
2.4.	Zákonné vymezení přestupku.....	28
2.5.	Zavinění.....	30
2.6.	Přestupkové řízení.....	30
2.7.	Kritika stavu právní úpravy přestupkového práva.....	32
	Závěr.....	41
3.	Evropské správní právo trestní.....	43
3.1.	Pojem evropského správního práva trestního.....	43
3.2.	Úvodní poznámka o Úmluvě.....	44
3.3.	Působnost Úmluvy.....	45
3.4.	Vztah Úmluvy a právních řádů členských států.....	46
3.5.	Vztah Úmluvy a českého právního řádu.....	47
3.6.	Vztah Úmluvy a práva Evropské unie.....	48
3.7.	Vztah rozhodovací činnosti Soudu a Ústavního soudu České republiky.....	49
3.8.	Vztah Úmluvy a přestupkového práva.....	50
3.9.	Článek 6 Úmluvy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.....	52
3.10.	Spravedlnost řízení.....	60
3.10.1.	Kontradiktornost řízení.....	61
3.10.2.	Přístup k rozhodovacímu orgánu.....	62
3.10.3.	Orgán.....	65
3.10.4.	Veřejné projednání věci.....	70
3.10.5.	Rovnost zbraní.....	75

3.10.6. Přiměřenost délky řízení.....	79
3.10.7. Presumpce neviný.....	84
3.10.8. Základní obhajovací práva	87
3.11. Článek 7 Úmluvy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.....	93
3.12. Článek 13 Úmluvy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.....	95
3.13. Doporučení jako činnost Výboru ministrů Rady Evropy.....	96
Závěr.....	101
4. Spravedlnost přestupkového řízení.....	105
4.1. Naplnění požadavku zákonnosti přestupkového řízení.....	105
4.2. Přestupkové řízení jako efektivní nástroj postihování přestupků	109
4.3. Nová struktura přestupkového zákona	113
4.4. Nová úprava některých institutů přestupkového zákona	121
4.4.1. Okolnosti vylučující protiprávnost.....	122
4.4.2. Zmenšená přičetnost.....	125
4.4.3. Vývojová stadia přestupku	126
4.4.4. Trvající přestupek a pokračování v přestupku	127
4.5. Zásady přestupkového řízení.....	129
4.5.1. Zásada zákonnosti	134
4.5.2. Zásada zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností	139
4.5.3. Zásada rychlosti	146
4.5.4. Zásada přiměřenosti	150
4.5.5. Zásada zákazu zneužití pravomoci	153
4.5.6. Zásada oficiality a legality	164
4.5.7. Zásada součinnosti	172
4.5.8. Zásada vyhledávací.....	176
4.5.9. Zásada zajištění práva na obhajobu	179
4.5.10. Zásada presumpce neviný	187
4.5.11. Zásada rovnosti účastníků řízení.....	190
4.5.12. Zásada volného hodnocení důkazů	191
4.5.13. Zásada veřejnosti	193
4.5.14. Zásada ústnosti	200
4.5.15. Zásada bezprostřednosti.....	203
4.5.16. Zásada zákazu analogie v neprospěch pachatele.....	206

Závěr.....	207
5. Spravedlnost sankcionování.....	210
5.1. Pojem a principy sankcionování.....	210
5.2. Požadavky evropského správního práva trestního na sankcionování přestupků.....	215
5.3. Zhodnocení a kritika stavu právní úpravy sankcionování.....	215
Závěr.....	227
6. Soudní přezkum.....	229
6.1. Pojem a principy soudního přezkumu.....	229
6.2. Požadavky evropského správního práva trestního na soudní přezkum.....	230
6.3. Zhodnocení a kritika stavu právní úpravy soudního přezkumu.....	230
Závěr.....	238
7. Závěry.....	241
8. Shrnutí (abstrakt) disertační práce.....	246
8.1. Abstrakt v českém jazyce.....	246
8.2. Abstract in english.....	248
9. Klíčová slova.....	251
9.1. Klíčová slova v českém jazyce.....	251
9.2. Keywords.....	251
10. Seznam použitých pramenů.....	252
10.1. Odborná literatura a komentáře.....	252
10.2. Odborné články.....	257
10.3. Právní předpisy.....	259
10.4. Ostatní dokumenty.....	261
10.5. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva.....	262
10.6. Judikatura Ústavního soudu.....	266
10.7. Judikatura Nejvyššího správního soudu.....	266
10.8. Judikatura dalších soudů.....	267

1. Úvod

Úvodní poznámky

V předkládané disertační práci jsem se rozhodl zabývat velmi významnou částí výkonu veřejné správy¹ a to postihováním přestupků. Postihování přestupků je jedním ze základních kamenů správního trestání, přičemž správním trestáním rozumíme proces vyšetřování, projednávání a rozhodování o vině a trestu za ta protiprávní jednání, jejichž protiprávnost a znaky jsou vymezeny právními předpisy a za která věcně a místně příslušné orgány veřejné správy zákonem stanoveným způsobem ukládají právními předpisy stanovené sankce. Obecně o těchto protiprávních jednáních mluvíme jako o správních deliktech. Správní delikty, jakožto jedny z veřejnoprávních deliktů, vedle trestných činů, ústavních deliktů a mezinárodněprávních deliktů, podle teorie správního práva, dělíme na dva základní celky a to na přestupky a jiné správní delikty, které se dále dělí na jiné správní delikty fyzických osob, jiné správní delikty právnických osob, smíšené správní delikty, disciplinární delikty a pořádkové delikty.² Přestupkové řízení, jehož problematika tvoří převážnou část této předkládané disertační práce, tedy chápeme jako řízení o jedné ze základních skupin správních deliktů. Co se týče vymezení věcné působnosti na tomto úseku výkonu veřejné správy, je nutné říct, že v českém právním řádu o všech druzích správních deliktů rozhodují orgány veřejné správy, jejichž věcná a místní příslušnost je vymezena zákonem. V některých evropských zemích rozhodují o správních deliktech obecné nebo specializované soudy, v dalších zemích rozhodují orgány veřejné správy v rámci prvostupňového řízení, zatímco soudy rozhodují v rámci odvolacího řízení.

Problematiku právní úpravy postihování přestupků jsem jako předmět této disertační práce vymezil z několika důvodů. Prvním důvodem je skutečnost, že postihování přestupků tvoří významnou část správního trestání, protože věcně a místně příslušné orgány veřejné správy mohou v rámci výkonu své působnosti postihovat přestupky velmi výrazně zasáhnout do práv a oprávněných zájmů dotčených osob.³ Dalším důvodem je, vedle četnosti páchaní přestupků jakožto významné podskupiny veřejnoprávních deliktů, také skutečnost, že v realitě českého právního řádu je postihování přestupků upraveno cca 100 právními předpisy, od ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústavy České republiky a ústavního zákona č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Brno: MU Brno - Doplněk Brno, 2007, s. 385.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, s. 191.

³ PRÁŠKOVÁ, Helena. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 1.

Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) po množství právních předpisů zákonné povahy, přičemž Ústava ČR a Listina tuto oblast výkonu veřejné správy, tj. správy veřejných záležitostí, na rozdíl od jiných oblastí, až na výjimku možné přezkoumatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy soudy, výslovně nezmiňují.⁴ Jedná se tedy, vzhledem k počtu právních předpisů, o velmi významnou část veřejné správy. Důsledkem takto rozvětvené právní úpravy je nutně zakotvení poměrně široké trestní pravomoci příslušných orgánů veřejné správy v mnoha oblastech každodenního života. Jako základ právní úpravy postihování přestupků potom slouží zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který je v mnoha otázkách nedílně spojen se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů,⁵ tzn. s o 14 let mladším právním předpisem.⁶ Přestupkový zákon má dále návaznost na zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého soudy ve správním soudnictví přezkouvávají napadená pravomocná rozhodnutí příslušných orgánů veřejné správy. Přestože bychom mohli svázanost přestupkového zákona se správním řádem a soudním řádem správním považovat za pozitivní, protože obsah jak správního řádu, tak i soudního řádu správního reflektují vstup České republiky do evropských nadnárodních struktur, přičemž tato snaha byla v roce 1990, tj. v roce přijetí přestupkového zákona, pouze deklarována, lze k současnému stavu právní úpravy přestupkového práva vyslovit množství otázek. Klíčovým je zejména zodpovězení otázky, zda takto nastavená právní úprava přestupkového řízení, která je založena na základních právních předpisech pocházejících ze zcela odlišných období, funguje a plní svůj účel. A právě zodpovězení této otázky je jedním z hlavních cílů této disertační práce.

1.1. Předmět zkoumání

Aby tato předkládaná disertační práce splňovala kritérium původnosti a přínosu pro praxi, snažím se otázku stavu a fungování současné právní úpravy přestupkového řízení zasadit do poněkud širšího rámce, který přesahuje hranice České republiky. Jejím hlavním tématem je proto posouzení konformity aktuálně nastavené právní úpravy přestupkového řízení s požadavky evropského správního práva trestního a v tomto rámci posouzení míry

⁴ MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *O veřejné správě*. Praha: Acta Universitas Carolinae, 2010, č. 1, s. 61 – 62.

⁵ NĚMEC, Václav. Je možné sjednocení zvláštních právních předpisů o správním řízení se správním řádem? *Správní právo*, 1995, roč. 28, č. 2, s. 65 – 72.

⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 488.

vlivu evropského správního práva trestního na právní úpravu přestupkového řízení. Jedná se podle mého názoru o zatím nedostatečně zpracovaný aspekt problematiky přestupkového řízení. Je to s podivem, protože evropské správní právo trestní je, podle mého názoru, velmi propracovaným, ne-li na mezinárodní úrovni nejpropracovanějším, souborem právně závazných i doporučujících dokumentů, které stanovují a vysvětlují jednotlivé požadavky, které musí jakékoliv řízení splňovat, aby bylo považováno za spravedlivé a to zejména z pohledu jeho účastníků.

Ačkoliv je tématem předkládané disertační práce posouzení konformity právní úpravy přestupkového řízení s požadavky evropského správního práva trestního a v tomto rámci posouzení míry jeho vlivu na přestupkové řízení, je nutné si uvědomit, že přestupkové řízení jako procesní nástroj postihování přestupků je existenčně spojen s hmotněprávními instituty, kterými jsou zejména předpoklady odpovědnosti za spáchané přestupky, výčet jednotlivých sankcí, které je možno uložit za spáchání přestupků a jednotlivé skutkové podstaty přestupků vymezené v různých právních předpisech, tzn. s jeho hmotněprávním obsahem. Je také důležité zdůraznit, že výsledkem přestupkového řízení je v mnoha případech postih přestupkového jednání určité osoby. Instituty hmotněprávní od procesně-právních, které jako celek tvoří právní úpravu přestupkového práva, tak nelze oddělit. Vazby mezi přestupkovým řízením jakožto procesním nástrojem a hmotněprávními instituty vyplývají z jejich vzájemné podmíněnosti. Fungování výše uvedených hmotněprávních institutů není možné bez mocenského donucujícího působení přestupkového řízení a orgánů, které jej realizují. Mocenské donucující působení přestupkového řízení je předurčováno obsahem hmotněprávních institutů a naopak uplatňování a prosazování hmotněprávních institutů do značné míry závisí na přestupkovém řízení, jímž jsou zpětně ovlivňovány. Nadto musím dodat, že důvodem existence přestupkového řízení je poskytovat ochranu právům a oprávněným zájmům subjektů práva.

Ze stejné logiky zjevně vychází i obsah dokumentů evropského právního práva trestního, které se zabývají nejenom požadavky spravedlnosti řízení, což je navýsost procesní problematika, ale také kvalitou sankcionování, které je spojeno s mnohými hmotněprávními instituty. Dokumenty evropského správního práva trestního se soustředí i na problematiku soudního přezkumu, jehož podmínkou je podle české právní úpravy pravomocně skončené přestupkové řízení. Je tak zcela jasné, že i základní dokumenty evropského správního práva trestního neoddelují procesní otázky od otázek

hmotněprávních, ačkoliv se primárně zaobírají procesními otázkami, respektive požadavky na kvalitu řízení o trestních deliktech administrativní povahy.

Vzhledem k výše uvedeným východiskům teorie práva a obsahu dokumentů evropského správního práva trestního, je proto i obsah předkládané disertační práce mnohem širší a zahrnuje i jiné než ryze procesní otázky, které však považuji za stěžejní. Předkládaná disertační práce se tak zabývá i některými tématy soudního přezkumu správních rozhodnutí o přestupcích, která považuji za problematická. Důvodem je povaha soudního přezkumu jakožto nástroje vnější kontroly činnosti příslušných orgánů veřejné správy v rámci konkrétního přestupkového řízení.

1.2. Aktuálnost problému

Zodpovězení otázky konformity právní úpravy přestupkového řízení s požadavky evropského správního práva trestního a v tomto rámci posouzení jeho vlivu na právní úpravu přestupkového řízení, považuji za aktuální zejména s ohledem na společenskou škodlivost přestupků. Jak dlouhodobé statistiky vypovídají, jedná se v rámci české společnosti o nejčastěji páchaný druh veřejnoprávních deliktů, jehož četnost převyšuje ostatní protiprávní činnost v oblasti veřejného práva. Aktuálním se v tomto rámci také nabízí zodpovězení otázky, do jaké míry v oblasti přestupkového řízení Česká republika, coby řádný člen evropského společenství, tzn. zejména Rady Evropy a Evropské unie, plní své závazky pro ni vyplývající z čl. 6, 7, 13 a 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a do jaké míry se požadavky v těchto člancích Úmluvy obsažených ustanoveních promítají do nastavení právní úpravy přestupkového řízení, judikatury Ústavního soudu České republiky a Nejvyššího správního soudu České republiky týkajících se oblasti správního trestání, zejména z pohledu garance práv osob obviněných z přestupků. Rozhodnutí o vině a trestu za spáchaný přestupek může totiž v konkrétním případě znamenat velmi výrazný zásah do individuální sféry konkrétní obviněné osoby. V právním řádu České republiky jsou upraveny několikero druhů sankcí o různé intenzitě, přičemž uložení některé z nich v konkrétním případě může znamenat velmi výrazné omezení základních lidských práv a svobod chráněných i Úmluvou samotnou a jinými mezinárodními lidskoprávními dokumenty. Ukládání těchto sankcí se, podle nich, musí dít v rámci zákonem upraveného procesu a z důvodů, které stanoví zákon. V této souvislosti se tedy také nabízí otázka, do jaké míry právě přestupkové řízení, coby zákony upravený proces o jednom z druhů správních deliktů, naplňuje

požadavky stanovené Úmluvou a standardy vyslovené Výborem ministrů Rady Evropy v rámci jeho jednotlivých rezolucí a doporučení. Dalším aktuálním problémem je podle mého názoru nedostatečná právní úprava přestupkového práva, která se vyznačuje nekoncepčností, nepřehledností a nejednotností, a to jak v oblasti hmotněprávní, tak i procesní.

1.3. Stav poznání zkoumané oblasti

Co se týče stavu poznání zkoumané oblasti, je možné říct, že v české odborné literatuře je otázka evropského správního práva trestního v převážné většině pouze zmiňována a to zejména v souvislosti s požadavky a aplikační předností Úmluvy vůči vnitrostátní právní úpravě. Daná literatura také odkazuje na jednotlivá doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, která jsou v některých případech dostupná i v českém znění, případně tato odborná literatura v základních rysech vysvětluje jednotlivé pojmy evropského správního práva trestního a základní požadavky obsažené v jeho dokumentech. Jen málo z těchto zdrojů v podobě monografií, odborných článků a statí se zabývá evropským správním právem trestním do hloubky a o to méně konformitou evropského správního práva trestního a vnitrostátní právní úpravy přestupkového práva. V některých případech se objevují návrhy na posílení vlivu evropského správního práva trestního v rámci právní úpravy přestupkového řízení. Naprostým protikladem je v této souvislosti zahraniční odborná literatura, která se evropským správním právem trestním zabývá skutečně do hloubky, a jejíž mnohé prameny tvoří teoretický základ předkládané disertační práce. Daný stav je paradoxní, protože se na obsah základních dokumentů evropského správního práva trestního, tj. zejména na ustanovení Úmluvy, odvolává judikatura Ústavního soudu České republiky a také judikatura Nejvyššího správního soudu České republiky, kterou v předkládané práci také užívám.

Můžeme tedy říct, že soudní judikatura v oblasti mého zájmu o veliký krok správným směrem předběhla současnou právní úpravu přestupkového zákona. Přestupkový zákon je totiž účinný již od roku 1990 a dodnes se odpovědná politická reprezentace nebyla schopna dohodnout na přijetí nové právní úpravy, která by odpovídala současnému stavu společenských vztahů a právního řádu České republiky, který je notně ovlivněn členstvím České republiky v Radě Evropy a Evropské unii, která se v rámci svých dokumentů a prostřednictvím činnosti svých orgánů plně hlásí k základním paradigmatům

stanoveným Úmluvou. Přestupkové řízení se v poslední době stalo spíše nástrojem a obětí zjednodušujících pohledů na řešení některých velmi složitých celospolečenských problémů.

1.4. Spravedlnost řízení jako ústřední požadavek

Základním požadavkem dokumentů evropského správního práva trestního kladeným na všechny druhy řízení je jejich spravedlnost, přestupkové řízení nevyjímaje. Nejvýznamnější požadavky vnitrostátní právní úpravy kladené na přestupkové řízení je potom možné vyvodit z charakteru České republiky jako demokratického právního státu, kdy podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon, přičemž orgány státní moci, mezi které patří i orgány veřejné správy postihující přestupky, jsou těmito zákony vázány a dále pak jsou vázány také ustanoveními mezinárodních smluv, které jsou ve smyslu čl. 10 Ústavy integrální součástí právního řádu České republiky a podle stejného ustanovení mají aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy.

Samotný požadavek spravedlnosti řízení je v našem právním řádu zakotven v čl. 36 až 40 Listiny, tj. v člancích její hlavy V. týkající se práva na soudní ochranu. Problémem je, že se ustanovení čl. 36 až 40 Listiny výslovně vztahují jen na oblast rozhodování o vině a trestu za spáchané trestné činy. Požadavky stanovené čl. 36 až 40 Listiny na oblast přestupkového řízení vtáhla až judikatura Ústavního soudu České republiky. Klíčovým je v této souvislosti náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 788/2002. V tomto judikátu Ústavního soudu, jehož obsahem se budu zabývat i v následujících pasážích práce, je jasně uvedeno, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním, a proto je nutné, aby na řízení o přestupcích byly kladeny stejné nároky jako na řízení o trestných činech.⁷ Tento závěr Ústavního soudu o nárocích zakotvených v čl. 36 až 40 Listiny je zcela v souladu s lidskoprávními mezinárodními smlouvami upravujícími oblast trestání, Úmluvu, coby základní dokument evropského správního práva trestního, nevyjímaje. Blízkost a návaznost judikatury Ústavního soudu a Úmluvy je dána tím, že Ústavní soud velmi často navazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“), která je nástrojem výkladu jednotlivých ustanovení Úmluvy, z nichž některá jsou relevantní pro oblast správního trestání. A právě otázka spravedlnosti přestupkového řízení, tak jak ji chápe Úmluva a ostatní dokumenty evropského správního práva trestního, je, mimo jiných otázek touto prací nastolených, dalším zásadním problémem, kterým se zabývám.

I přestupkové řízení by tedy mělo být podle judikatury Ústavního soudu řízením spravedlivým. Spravedlivým je podle názoru Ústavního soudu zejména takové řízení, v němž má obviněný a priori zajištěn přístup k rozhodovacímu orgánu a to v nejširším slova smyslu. Těmito rozhodovacími orgány, podle judikatury Ústavního soudu, rozumíme orgány moci soudní a orgány moci výkonné, jedná se tedy zejména o Ústavní soud České republiky, vnitrostátní a mezinárodní soudy, pod jejichž jurisdikci Česká republika spadá a celá soustava orgánů veřejné správy s nařizovací pravomocí. Bez faktického přístupu k rozhodovacímu orgánu by osoba neměla reálnou možnost ovlivnit průběh a výsledek řízení ve věci, která se týká jejího právního postavení. Právo na přístup k orgánům veřejné moci je potom stanoveno v čl. 36 odst. 1 Listiny, ze kterého vyplývá několik dalších zásadních procesních práv. Jedná se zejména, mimo práva na přístup, o právo každého domáhat se ochrany svých práv, právo na zákonem stanovený postup rozhodovacího orgánu a řízení, které před ním probíhá, právo na spravedlivé rozhodnutí a konečně i právo na náhradu za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup, zákaz odepření spravedlnosti. Další velmi důležitá zásada spravedlivého řízení je upravena v ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, které garantuje právo na přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy ze strany nezávislého a nestranného soudu. Podle tohoto ustanovení má každý, jehož práva nebo svobody garantované právním řádem byly rozhodnutím orgánu veřejné správy porušeny, právo obrátit se za účelem nápravy za podmínek a způsobem stanoveným zákonem k nezávislému a nestrannému soudu.

V judikatuře Ústavního soudu právo na spravedlivý proces zaujímá klíčové postavení, protože je z jeho pohledu považováno za jeden ze základů demokratického právního státu, jak jej chápe čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústavy České republiky. Rozhodování Ústavního soudu o stížnostech na porušení práva na spravedlivý proces představuje významnou část jeho činnosti. Za dobu své existence od roku 1993 Ústavní soud v této oblasti na základě svých judikátů vybudoval samostatnou doktrínu, kterou později doplňoval, a stále doplňuje, přičemž se také opírá o judikaturu Soudu. Z této reflexe judikatury Soudu pramení i změna postoje Ústavního soudu k obsahu a charakteristice práva na spravedlivý proces. V rámci své dřívější judikatury Ústavní soud chápal právo na spravedlivé řízení zejména jako právo, jehož základem je pouze možnost přístupu k rozhodovacímu orgánu. Později však začal, v souvislosti s aplikací obsahu čl. 6 Úmluvy, praktikovat širší výklad pojmu práva na

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 788/2002, bod 3

spravedlivé řízení. Pohled Ústavního soudu se tedy postupem času proměnil a jeho současná judikatura jasně stanoví, že k tomu, aby bylo řízení považováno za spravedlivé, musí splňovat veškeré požadavky a principy stanovené celou hlavou V. Listiny, která zakotvuje právo osob na soudní a jinou právní ochranu. Právo na spravedlivé řízení, někteří autoři používají pojem řádný proces,⁸ v sobě, kromě principů uvedených v ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, implikuje i další zásady a principy. Jedná se zejména o právo na rozhodovací orgán určený zákonem, o podmínku zákonem stanovených skutkových podstat protiprávních jednání a za ně ukládaných sankcí, právo na obhajobu, právo na přiměřenou délku řízení ve věci, presumpci nevinu, právo na veřejné projednání věci a s ním související zásada ústnosti, právo odepřít výpověď, právo na právní pomoc a na tlumočnicka, právo vyjadřovat se ke skutkovým tvrzením a navrženým důkazům, zákaz retroaktivity, zásadu ne bis in idem, zásadu in dubio pro reo, zásadu rovnosti účastníků řízení atd. Ústavní soud v rámci své judikatury dále vymezil i jiné další zásady a principy spravedlivého řízení, které nejsou výslovně zakotveny na ústavní úrovni, ale měly by vyplývat z jednotlivých zákonů. Mezi tyto další zásady a principy patří zejména právo na řádně odůvodněné rozhodnutí, požadavek souladu mezi skutkovými zjištěními a z nich vyvozenými právními závěry, právo na provedení všech zásadních důkazů navržených jak obviněným, tak i druhou stranou, zákaz vydávání překvapivých rozhodnutí, právo na podání opravného prostředku atd. Pokud mluvíme o oblasti přestupkového řízení, tyto požadavky by měly reflektovat zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Tyto požadavky jsou také zcela v souladu s dikcí čl. 6 Úmluvy a na ní navazující judikaturou Soudu, jehož hlavním úkolem je kontrola dodržování Úmluvy v jednotlivých státech, které k ní přistoupily, výklad jejích ustanovení a projednávání stížností týkajících se jednotlivých případů porušení Úmluvy ze strany členských států nebo jejich orgánů. Každopádně je nutné uzavřít, že ačkoliv se Listina základních práv a svobod zmiňuje jen o řízení o trestných činech, je nutné veškeré zásady a principy hlavy V. a výše uvedené požadavky Ústavního soudu z ní vyplývající promítnout i do oblasti správního trestání a úžeji postihování přestupků.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, s. 439.

1.5. Cíl a základní hypotéza práce

Palčivá otázka, která se ve výše uvedených souvislostech nabízí, tedy spočívá v tom, zda právní úprava přestupkového řízení jako celek naplňuje požadavky spravedlivého řízení, tak jak jej chápe čl. 6 Úmluv a jednotlivé rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. Cílem této disertační práce je však nejenom najít odpověď na to, čím by se ve smyslu čl. 6 Úmluvy mělo vyznačovat spravedlivé přestupkové řízení, a zda vnitrostátní právní úprava přestupkového řízení je v souladu s požadavky evropského správního práva trestního, ale také přinést návrhy, které by sladily vnitrostátní právní úpravu s požadavky evropského správního práva trestního. Tyto návrhy se týkají konkrétních institutů nebo procesních postupů, které tvoří obsah přestupkového řízení.

Tyto návrhy by potom měly vést k posílení vlivu evropského správního práva trestního na přestupkové řízení. Stejně cíle týkající se otázky konformity vnitrostátní právní úpravy přestupkového řízení a požadavků evropského správního práva trestního si v této práci kladu i ve vztahu k problematice sankcionování, které je upraveno zejména v čl. 7 Úmluvy a také ve vztahu k soudnímu přezkumu pravomocných správních rozhodnutí o přestupcích, jehož problematika je obsahem dalších dokumentů evropského správního práva trestního. Vzhledem k jejich obsahu lze totiž otázky spravedlnosti řízení, sankcionování a soudního přezkumu považovat za ty nejdůležitější, které se k oblasti postihování přestupků vztahují. O tom svědčí i dikce čl. 6 a 7 Úmluvy.

Základní hypotéza, kterou rámci předkládané disertační práce stanovuji, ověřuji a v dalším textu práce rozvádím na několik dalších navazujících dílčích hypotéz, zní takto: ***„Právní úprava přestupkového řízení splňuje požadavky spravedlivého řízení ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy, právní úprava sankcionování přestupků splňuje požadavky ustanovení čl. 7 Úmluvy a právní úprava soudního přezkumu splňuje požadavky příslušných dokumentů evropského správního práva trestního.“***

Cíl předkládané disertační práce tedy spočívá nejenom v zodpovězení otázky míry vlivu evropského správního práva trestního na přestupkové řízení de lege lata, ale také v přinesení mnoha návrhů de lege ferenda, které mají diskuzní povahu. Práce by také mohla sloužit jako nástroj k rozšíření povědomí o obsahu, smyslu a významu dokumentů evropského správního práva trestního a jeho důležitosti.

1.6. Systematika a metodologie práce

Samotný obsah disertační práce je rozdělen do několika základních kapitol, které se dále dělí na podkapitoly, přičemž v jednotlivých částech textu je postupováno od obecných otázek k otázkám konkrétním. V úvodu se práce, jak již bylo uvedeno výše, věnuje obecným poznámkám a vymezení základních cílů a základní hypotézy.

Druhá kapitola disertační práce je zaměřena na současný stav vnitrostátní právní úpravy přestupkového práva, přestupkového řízení samotného a jejich základních institutů, přináší ale také základní informace o historickém vývoji správního trestání od konce 18. století do současnosti. V této kapitole práce se také snažím stručně vymežit obsah základních institutů přestupkového práva, tzn. pojem přestupku, jeho formální a materiální znaky, zavinění, pojem přestupkového řízení samotného a také přináším několik málo poznámek k problematice správních deliktů, do jejichž množiny přestupky patří. Tato kapitola však není pouze popisná, ale také kritická k současnému stavu právní úpravy přestupkového práva. Kritika současného stavu právní úpravy přestupkového práva však není cílem této, ani jiných kapitol, disertační práce, ale nástrojem k upozornění na slabá místa současné právní úpravy, a z kritických závěrů vyvozují některé návrhy *de lege ferenda*. Konečně se také snažím prokázat návaznost těchto návrhů na požadavky vymezené v dokumentech evropského správního práva trestního, zejména v čl. 7 Úmluvy.

Třetí kapitola představuje jádro této disertační práce. V této kapitole se snažím vymežit pojem evropského správního práva trestního, definovat jeho jednotlivé dokumenty a popsat jejich obsah. Dále pak, prostřednictvím bohaté judikatury Soudu, vysvětluji obsah ustanovení čl. 6, 7, 13 a 14 Úmluvy a pojmů v nich obsažených. Na základě tohoto výkladu relevantních ustanovení Úmluvy prostřednictvím judikatury Soudu, u které si všímám její geneze a podrobuji ji do určité míry i kritice, vyvozují požadavky, které musí určité řízení prostřednictvím právní úpravy splňovat, aby mohlo být považováno za spravedlivé a souladné s dokumenty evropského správního práva trestního. V této části si také všímám vztahu Úmluvy s právem Evropské unie, s právními řády členských států Rady Evropy a také vlivu Úmluvy na právní řád České republiky a recentní vnitrostátní judikaturu. Vedle výše uvedeného se v této části zabývám i působením Výboru ministrů Rady Evropy, jehož jedním z hlavních předmětů činnosti je přijímání doporučení i ve vztahu ke správnímu řízení a sankcionování trestních deliktů správní povahy. Činnost Výboru ministrů Rady Evropy je v široké míře provázána s činností Soudu. Zatímco Soud má za povinnost projednávat stížnosti jednotlivých subjektů související s narušením práv garantovaných

Úmluvou ze strany členských států Rady Evropy, potažmo jejich orgánů jednajících jménem těchto členských států, v jednotlivých případech a jeho činnost spočívá toliko v interpretaci a aplikaci jednotlivých ustanovení Úmluvy, Výbor ministrů Rady Evropy, mimo jiných činností, přijímá jednotlivá doporučení, která také reflektují judikатурní činnost Soudu. Výbor ministrů Rady Evropy tak transformuje obsah Úmluvy a na ni navazující judikaturu Soudu do formy jednotlivých doporučení. Na konci této kapitoly, na základě požadavků stanovených jednotlivými dokumenty evropského správního práva trestního, zejména však Úmluvou, provádím krátké zhodnocení významu dokumentů evropského správního práva trestního a dále stanovuji jednotlivé dílčí hypotézy týkající se naplnění požadavků evropského správního práva trestního v současné vnitrostátní právní úpravě přestupkového řízení, které se týkají řízení samotného, ale také oblasti sankcionování a soudního přezkumu.

Odpověď na tyto hypotézy se potom snažím přinést ve čtvrté, páté a šesté kapitole této disertační práce. Zabývám se však nejenom tím, zda jsou požadavky dokumentů evropského správního práva trestního týkající se spravedlnosti řízení v současné právní úpravě přestupkového řízení naplněny, ale také, v případě negativní odpovědi, přinesením návrhů de lege ferenda, které by měly tento stav napravit a mohly posílit vliv evropského správního práva trestního na současnou právní úpravu. V rámci páté a šesté kapitoly hodnotím naplnění požadavků evropského správního práva trestního v oblasti sankcionování přestupků a soudního přezkumu pravomocných správních rozhodnutí v současné vnitrostátní právní úpravě a i v těchto oblastech přináším návrhy de lege ferenda. Cíle této práce se snažím dosáhnout s využitím následujících vědeckých metod.

První z nich je metoda analytická, která spočívá v rozboru jednotlivých prvků ustanovení relevantních zákona č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona, ve znění pozdějších předpisů, a dalších právních předpisů, které tvoří oblast přestupkového řízení. Hluboké analýze budou podrobeny i obsah jednotlivých dokumentů evropského správního práva trestního. Metodu analýzy používám společně s metodou indukce a dedukce. Smyslem indukce je dojít k relevantnímu poznatku postupem od zvláštního k obecnému, a smyslem dedukce je dojít k relevantnímu poznatku postupem opačným. Dále používám i metodu abstrakce spočívající v odlučování nepodstatných znaků sledovaného jevu od jeho znaků podstatných. Tohoto postupu bude v práci využito v případě, kde bude třeba vytvoření pomocného pojmu z důvodů vhodnosti, výstižnosti a srozumitelnosti.

Tato práce je však zejména postavena na metodě komparativní a to v kapitole druhé, čtvrté, páté a šesté. Prostřednictvím této metody je prováděna komparace nejdůležitějších oblastí platné a účinné vnitrostátní právní úpravy přestupkového řízení obsažené především v přestupkovém zákoně s požadavky dokumentů evropského správního práva trestního. Předkládaná disertační práce porovnává vnitrostátní právní úpravu přestupkového řízení a dokumenty evropského správního práva trestního po stránce obsahové a také provádí kritické zhodnocení funkčnosti současné právní úpravy přestupkového řízení. Několik kritických poznámek uvádím v kapitole třetí i vůči obsahu dokumentů evropského správního práva trestního a judikatuře Soudu. Při srovnávání vnitrostátní právní úpravy přestupkového řízení a dokumentů evropského správního práva trestního se však budu zejména snažit poukázat na nedostatky současné vnitrostátní právní úpravy přestupkového řízení a navrhnout možné způsoby jejich odstranění de lege ferenda.

Celkově je možné říct, že problematika mnou zvolená dosud není rozsáhlejším způsobem zpracována, ač by si to jistě vzhledem ke své důležitosti a významu zasloužila. Ani tato práce si neklade za cíl poskytnout zcela vyčerpávající náhled na otázku jednotlivých aspektů vlivu evropského správního práva trestního na vnitrostátní právní úpravu přestupkového řízení. Vzhledem k, podle mého názoru, roztržičnosti a nejednotnosti, ale i nekoncepčnosti příslušné právní úpravy přestupkového řízení, potažmo přestupkového práva jako celku, to podle mého názoru v současné době ani není možné. Spíše mi jde o to upozornit na stav, do jisté míry i neprávem, opomíjené oblasti výkonu veřejné správy. Přesto ve své práci hodlám pojmut a akcentovat podstatné otázky této problematiky, tzn. zejména otázky naplnění nejdůležitějších požadavků dokumentů evropského správního práva trestního v současné vnitrostátní právní úpravě přestupkového řízení, resp. jeho jednotlivých institutech.

Co se týče odborných podkladů, ve všech kapitolách disertační práce používám zejména judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu, a také jednotlivé právní předpisy s odbornou literaturou, a to nejenom z oblasti správního práva. Všechny tyto prameny jsou součástí poznámkového aparátu.

Vzhledem k opakujícím se návrhům na přijetí zcela nové právní úpravy postihování přestupků bude do budoucna nutné sledovat vývoj právní úpravy a také relevantní judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudu samotného. Důvodem je jednak to, že tato oblast výkonu veřejné správy se dynamicky vyvíjí a také to, že výše uvedené soudní orgány mohou změnit svoje dříve vyslovené právní názory.

2. Vnitrostátní právní úprava přestupkového řízení

Úvod

Jak bylo uvedeno výše, přestupkové právo a v jeho rámci přestupkové řízení, je nástrojem, který vede k potírání jednoho z velmi závažných protispolečenských jevů, tj. páčání přestupků. Význam správné funkce přestupkového práva a přestupkového řízení samotného roste s počtem případů spáchání tohoto druhu veřejnoprávního deliktu. Tato kapitola disertační práce se pokusí poukázat na dlouholetou tradici, význam, právní zakotvení a současný stav přestupkového práva. Konkrétně se zajímám o vývoj právní úpravy správního trestání v předcházejících více než 200 letech. V této části práce také vymezuji nejzákladnější a nejobecnější otázky a pojmy přestupkového práva, tzn. jeho právní zakotvení, zejména na ústavní a zákonné úrovni, pojem přestupek, přestupkové řízení a pojmy s nimi související.

Ze závěrů týkajících se současné právní úpravy přestupkového práva vyvozují určité kritické závěry, v nichž poukazují na slabiny současné právní úpravy. Zejména si pokládám otázku, zda současná právní úprava přestupkového práva naplňuje základní požadavky teorie práva na kvalitu právní úpravy a jakým způsobem se k požadavkům na kvalitu právní úpravy z hlediska právněteoretického vyjadřují dokumenty evropského správního práva trestního. Cílem této kapitoly disertační práce je přinést takové návrhy, pokud je to možné, aby současná právní úprava přestupkového práva tyto jak právněteoretické požadavky, tak i kvalitativní požadavky evropského správního práva trestního, splňovala.

2.1. Vývoj správního trestání v Českých zemích

Správní trestání a v jeho rámci přestupkové řízení má v právním řádu na území českých zemí tradici od konce 18. století, tj. od dob tzv. policejního státu.⁹ Základní myšlenkou existence a fungování policejního státu byla aktivní regulace všech oblastí společenského života ze strany státu a jeho aparátu.¹⁰ Zároveň stát (potažmo panovník), jeho orgány a jejich činnost měly být chráněny. Orgány státu měly svou činnost vykonávat v zájmu blaha celého národa. Pojem „*správní delikt*“ známe již přes 220 let. Poprvé se objevil ve Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech za ně. Všeobecný trestní zákoník byl vydán za vlády Josefa II. v roce 1787. Stíhat správní delikty měla politická vrchnost, tzn. správní úřady, zatímco zločiny měly řešit trestní soudy. Všeobecný trestní

⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 6.

¹⁰ BÍLÝ, Ladislav. *Právní dějiny na území České republiky*. Praha: Linde, 2003, s. 221.

zákoník z roku byl přelomovým právním předpisem hned z několika důvodů. Zejména je zásadní skutečnost, že trest měl být přiměřený spáchanému deliktu. Zákoník se také snažil, v duchu osvícenecké filozofie, o převýchovu pachatele. Zcela zásadním se jeví také uplatňování principů nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege v soudní praxi.¹¹ Zákoníkem tedy byla konečně potlačena libovůle při rozhodování soudů a příslušných orgánů o deliktech a trestech za ně. Dalším významným právním předpisem, který obsahoval úpravu správních deliktů, se stal Josefínský trestní zákoník z roku 1803, který byl vydán za vlády Františka II. Tento zákoník je zvláštní tím, že obsahoval pouze hmotněprávní úpravu, tzn. výčet skutkových podstat jednotlivých zločinů, přečinů a přestupků. Správní delikty v něm byly výslovně označeny za „*policejní delikty*“ a opět je měla stíhat politická správní vrchnost, tzn. úřady.¹² Stejná úprava byla zachována i v trestním zákoně z roku 1852.¹³

V průběhu 60. a počátku 70. let 19. století docházelo střídavě k přesunu kompetence stíhat přestupky a správní delikty mezi správními úřady a soudy. V časech tzv. Bachova absolutismu soudy řešily jak trestné činy, tak i přestupky a správní delikty. V roce 1873 bylo trestním řádem definitivně stanoveno, že veškeré přestupky a správní delikty, které upravoval trestní zákon, budou řešeny soudně. Vedle trestního zákona však byly vydávány další zákony, které obsahovaly skutkové podstaty přestupků a správních deliktů, které měly řešit a trestat správní úřady a policejní orgány. Na tomto místě bych zmínil císařské nařízení č. 96/1854 ř. z., o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů. Toto nařízení obsahovalo jak hmotněprávní, tak i procesněprávní ustanovení, kterým byla správním úřadům, tj. okresním úřadům, dána pravomoc stíhat a trestat přestupky proti veřejnému pořádku a správě. Sankcemi byly většinou peněžité pokuty a velmi krátké tresty odnětí svobody. Neoficiálně se toto císařské nařízení nazývalo „*výpraskovým*“ patentem, protože příslušným orgánům dával možnost potrestat pachatele i mírnější formou tělesného trestu.¹⁴ Dalším významným předpisem z této doby bylo nařízení ministerstev vnitra a spravedlnosti a Nejvyššího policejního úřadu č. 61/1855 ř. z., kterým byla dána okresním úřadům a magistrátům pravomoc stíhat přestupky, které nebyly upraveny trestním zákonem.¹⁵ Toto nařízení zakotvovalo i procesní pravidla o obsahu rozhodnutí o těchto

¹¹ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 1997, s. 159.

¹² VLČEK, Eduard. *Dějiny trestního práva v českých zemích a Československu*. 3. vydání. Brno: MU, 2006, s. 31.

¹³ MIKULE, Vladimír. *Poznámky k českému správnímu právu trestnímu*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 59 a násl.

¹⁴ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního II*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1946, s. 16.

¹⁵ PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. K vývoji vztahu mezi správním a soudním trestáním. *Správní právo*, 1981, roč. 14, č. 7, s. 412 s násl.

přestupcích, zejména zásadu inkviziční, oficiality, materiální pravdy, ústnosti, bezprostřednosti a volného hodnocení důkazů a dále úpravu odvolacího řízení. V příštích letech byla vydávána další nařízení, která zpřesňovala postup orgánů při řešení přestupků, pravidla odvolacího řízení, výkon rozhodnutí orgánů o přestupcích a kvalifikační předpoklady, které musely splňovat úřední osoby, které tyto přestupky řešily.¹⁶

I české obecní zřízení, moravský a slezský obecní řád obsahovaly pravomoc obcí stíhat přestupky, které se týkaly výkonu správy na místní úrovni. Podle ustanovení § 35 českého obecního zřízení mohlo obecní zastupitelstvo vydat obecní vyhlášku, která se týkala záležitostí místní správy, zejména ochrany veřejného pořádku. Za porušení takové vyhlášky hrozila pachateli pokuta a v případě, že ji odmítal zaplatit, i obecní šatlava.¹⁷

Výše uvedenými právními předpisy byly stanoveny i základní procesní principy správního řízení trestního. Správní úřady, tj. obecní, okresní, magistráty a zeměpanské úřady, musely trestat všechny přestupky, které patřily do jejich kompetence a o nichž se dozvěděly. Dále musely v rámci řízení objasnit skutkové okolnosti daného případu v takovém rozsahu, aby o nich nebyly pochybnosti. Řízení bylo zpravidla ústní a úřad rozhodoval na základě důkazů provedených a skutečností tvrzených přímo v rámci daného řízení. Úřad hodnotil dané důkazy volně podle svého vlastního uvážení a to jednotlivě a následně v jejich souvislostech. Je nutné poznamenat, že v tomto období zůstala právní úprava správního trestání roztržštěná. Existovaly desítky právních předpisů, které obsahovaly skutkové podstaty různých přestupků a navíc nebyl jednotně upraven ani proces jejich řešení. Mnohé otázky musela řešit soudní praxe.¹⁸ Úřady se namnoze řídily judikaturou Nejvyššího správního soudu, která ovšem také nebyla zcela jednotná a stálá. V tomto období byly přestupky upraveny v říšských zákonech, císařských patentech, např. císařský patent č. 223/1852 ř. z., zbrojní patent, zákon č. 39/1883 ř. z., živnostenský řád, ale také v nařízeních vlády, nebo ministerstev, např. nařízení ministra obchodu č. 176/1906 ř. z., plynový regulativ. Možnými sankcemi byly peněžité pokuty, odnětí oprávnění a v krajním případě i krátkodobé odnětí svobody. Tento stav byl dlouhodobě kritizován a považován za nevyhovující. Objevovaly se názory, že by veškeré přestupky a správní delikty měly řešit soudy a z akademických kruhů přišla řada návrhů na kodifikaci procesních předpisů správního práva trestního. Realita však dále zůstávala nezměněna a

¹⁶ MALÝ, Karel. *K problematice vývoje přestupků a jejich stíhání v 19. století v Rakousku*. Praha: Univerzita Karlova, 1986, s. 55 a násl.

¹⁷ MATEŠ, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 4.

¹⁸ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní, 3. část*. 2. vydání. Praha: Jednota právnická, 1902, s. 296.

nedošlo ke kodifikaci ani procesního ani hmotného práva a právní úprava přestupků a správních deliktů byla i nadále roztržštěná.¹⁹ Tato roztržštěnost se vyznačovala tím, že příslušné orgány musely v rámci své rozhodovací praxe řešit některé otázky samy. Vznikalo tak jakési obyčejové právo procesní, někdy potvrzované, někdy odmítané judikaturou Nejvyššího správního soudu.²⁰

V prvním období po vzniku Československé republiky nebyla problematice možné kodifikace správního práva trestního věnována hluboká pozornost.²¹ Mladá republika řešila mnohem svízelnější otázky, zejména ekonomického a sociálního charakteru. Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, tzv. recepční normou, byl v plnosti převzat celý rakouský právní řád a to včetně právní úpravy správního práva trestního. Oblast správního práva trestního však byla později doplňována dalšími právními předpisy, lze uvést např. zákon č. 111/1927 Sb., proti nekalé soutěži, zákon č. 55/1928 Sb., o cestovních pasech, zákon č. 81/1935 Sb., o jízdě motorovými vozidly a jinými právními předpisy. Ústavním základem správního práva trestního se samozřejmě stala Ústava z roku 1920, tj. ústavní zákon č. 121/1920 Sb. a jeho ustanovení § 95, v němž bylo uvedeno, že soudní moc v trestních věcech náleží soudům, s výjimkou případů, které se měly projednávat v policejním nebo finančním, tj. správním, trestním řízení. Důvodem pro zachování takového rozdělení kompetencí mezi soudy a správní úřady byla přetíženost soudní soustavy.²²

I po celou dobu existence první republiky panovaly snahy o reformování oblasti správního práva trestního v souvislosti s reformou organizace veřejné správy jako celku. První pokus spojený s přijetím zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů zkrachoval a neúspěšný byl i vládní návrh zákona o trestním právu správním a řízení z roku 1922. V roce 1924 byl přijat zákon č. 286/1924 Sb., o úsporných opatřeních ve veřejné správě, podle něhož měla vláda povinnost předložit Národnímu shromáždění do 31. 12. 1925 návrh zákona, který by jednotně upravoval správní řízení, tzn. i správní řízení trestní, a kompetenci ministerstev. Tento úkol, vzhledem k politické nestabilitě, však vláda nespĺnila a ani další pokusy v tomto směru nebyly úspěšné, vládní návrhy zákonů o správním právu trestním a řízení byly následně předloženy i v roce 1928 a 1937. V roce 1925 byl přijat zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, kterým byla nově

¹⁹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Všeobecná část*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 208.

²⁰ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního II*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1946, s. 18.

²¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 4.

²² POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního II*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1946, s. 21.

upravena okresní a zemská úroveň výkonu veřejné správy. V ustanovení čl. 2 a násl. tohoto zákona bylo uvedeno, že politické úřady, tj. okresní a zemské úřady, jsou zmocněny vydávat nařízení sloužící k zajištění veřejného klidu a pořádku. Porušení těchto předpisů mohlo být stíháno pokutou i krátkodobým odnětím svobody. Pokutu mohly udělovat okresní a zemské úřady i tomu, kdo se dopustil hrubého nebo urážlivého chování vůči úředníkům nebo zaměstnancům těchto úřadů anebo dalším představitelům okresní a zemské státní správy a samosprávy. Dlužno dodat, že tento stav v praxi nezpůsobil vážnější problémy. Pokud speciální právní předpisy neobsahovaly vlastní procesní úpravu, postupovaly věcně a místně příslušné správní úřady podle procesních pravidel obsažených ve správním řádu. Vedle obecného správního řízení, podle správního řádu, nebo podle zvláštních procesních pravidel obsažených ve speciálních zákonech, bylo možné některé přestupky projednat a pokutovat v rámci příkazního řízení, které probíhalo podle vládního nařízení č. 51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých opatřeních v oboru vnitřní správy.²³

Přestupky v období první republiky byly povětšinou konstruovány jako zaviněné protiprávní jednání, jehož znaky byly uvedeny v příslušném zákoně, přičemž stačilo, aby správní úřad prokázal přestupiteli nevědomou nedbalost. U některých přestupků však zákon k prokázání viny a k uložení sankce nepožadoval, aby správní úřad pachateli prokázal určitou míru a stupeň zavinění. V těchto případech tedy pachatel přestupku odpovídal za porušení zákona bez ohledu na zavinění, jednalo se tedy o případy tzv. objektivní odpovědnosti. Po dlouhou dobu platila zásada, že subjektem přestupku, tj. pachatelem, mohla být pouze fyzická osoba. Pokud se přestupku, tj. porušení právního předpisu dopustila právnická osoba, stíhal správní úřad statutární orgán, případně zaměstnanec či jinou osobu, která byla oprávněná za právnickou osobu jednat. S možností právní odpovědnosti za spáchání přestupku počítal také nepřijatý vládní návrh zákona o správním právu trestním a řízení z roku 1937.

Po skončení druhé světové války v roce 1945 právní úprava správního práva trestního navázala na předchozí vývoj. I nadále platily právní předpisy, které byly vydány v letech 1918 – 1938. Pro toto poválečné období je však zásadní reforma výkonu veřejné správy na obecní, okresní a zemské úrovni. Výkon veřejné správy se již, jako doposud, nedělil na výkon státní správy a samosprávy. Veřejná správa na obecní, okresní a zemské úrovni byla pro příště vykonávána jako nerozlučný celek novou soustavou správních orgánů, které se nazývaly národní výbory. Národní výbory nahradily dosavadní politické

²³ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 6.

správní úřady a samosprávné orgány, které působily v obcích, statutárních městech, na okresech a v zemích. Pravomoc řešit a postihovat přestupky přešla po roce 1945 zejména na okresní národní výbory, které nahradily okresní úřady. I v období po osvobození republiky až do Února 1948 byly vydávány právní předpisy, které obsahovaly skutkové podstaty přestupků. Zejména je nutné zmínit dekret prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., o potrestání některých provinění proti národní cti, tzv. malý retribuční dekret, podle kterého mohly národní výbory stíhat pokutou, napomenutím nebo krátkodobým odnětím svobody některé méně závažné případy kolaborace s německými okupanty.²⁴

K výrazným změnám v oblasti správního práva trestního došlo po Únoru 1948. V letech 1949 – 1950 docházelo k rozsáhlé kodifikační akci, která byla označována jako tzv. právní dvouletka a v jejímž rámci došlo k postupné likvidaci ústavně zaručených osobních, občanských a politických práv. Výsledky této právní dvouletky se projeví také v oblasti správního práva trestního. V roce 1950 byly přijaty dvě kodifikace a to zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní a zákon č. 89/1950 Sb., trestní řád správní. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu těchto zákonů mělo být jejich účelem posílení nové moci, lidově-demokratického zřízení a urychlení budování socialismu. V ustanovení § 1 zákona č. 88/1950 bylo uvedeno, že: „*Trestní zákon správní chrání lidově demokratickou republiku, její socialistickou výstavbu, zájmy pracujícího lidu a jednotlivce a vychovává k dodržování pravidel socialistického soužití.*“ Zákon č. 89/1950 Sb., trestní řád správní se dělil na úvodní hlavy, které upravovaly věcnou a místní příslušnost národních výborů k projednávání přestupků, postup při dokazování, počítání lhůt a další hlavy, které upravovaly samotné správní řízení trestní od řízení v prvním stupni až do výkonu rozhodnutí.

Pro období počátku 50. let je typický nekompromisní přístup národních výborů při aplikaci těchto dvou zákonů a to včetně jejich nejprísnejších ustanovení, např. podle ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 88/1950 Sb.: „*kdo ztíží nebo ohrozí anebo kdo ruší provádění nebo plnění jednotného hospodářského plánu v oboru zvláště důležitém, bude potrestán pokutou do 125 000 Kčs nebo odnětím svobody až na šest měsíců...*“, která byla příkladem legalizované nespravedlnosti. Nejprísnejší ustanovení zákona č. 88/1950 Sb., byla postupně v průběhu poloviny a konce 50. let odstraněna, nebo zmírněna. Ani v 50. letech však nedošlo k úplné kodifikaci skutkových podstat přestupků do jednoho právního předpisu. I nadále zůstaly mnohé přestupky upraveny zvláštními zákony.²⁵

²⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 8.

²⁵ Tamtéž, s. 9.

V roce 1961 byl zákon č. 88/1950 Sb. nahrazen zákonem č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. V ustanovení § 1 tohoto zákona bylo uvedeno: „*Národní výbory zajišťují za široké účasti občanů ochranu socialistického pořádku. Dbají o to, aby budování vyspělé socialistické společnosti nebylo narušováno projevy nekázně, které ztěžují plnění úkolů státní správy, ruší veřejný pořádek nebo socialistické soužití občanů. Vychovávají občany k tomu, aby svědomitě a důsledně zachovávali zákony a ostatní předpisy, dobrovolně a odpovědně plnili své povinnosti vůči státu a společnosti a měli v úctě práva svých spoluobčanů.*“ Je jasné, že se jednalo o málo realistickou proklamaci. Zákon č. 60/1961 platil až do roku 1990, kdy jej nahradil zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který je platný a účinný až do současnosti.²⁶

2.2. Současná právní úprava přestupkového práva

Klíčovým pojmem přestupkového práva je přestupek jakožto jeden z více druhů veřejnoprávních deliktů a předmět přestupkového řízení, který tvoří společně s jinými delikty množinu správních deliktů. Přestupek je tedy jedním z druhů veřejnoprávních deliktů, společně s dalšími správními delikty, trestnými činy a ústavním deliktem velezrady.²⁷ Právní úprava přestupků je alespoň do jisté míry kodifikována zákonem č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jenž přináší jeho legální definici v ustanovení § 2 odst. 1. Tato legální definice je projevem zásady zákonnosti, která je jedním ze základních principů demokratického právního státu vycházejícího z myšlenky, že nesmí být omezen na svých právech a svobodách ten, kdo neporušil zákon. Což také znamená, že příslušné orgány veřejné správy, jakožto orgány veřejné moci, mohou svoji procesní činnost vůči konkrétní osobě, tzn. vyšetřit a projednat určitý přestupek, aktivizovat až ve chvíli, kdy získají informaci o porušení příslušného zákona touto osobou. Jen tak může dojít k naplnění požadavků založených v ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy. Zásadu zákonnosti je však třeba aplikovat, v souvislosti s těmito ustanoveními, nejenom na oblast přestupkového řízení, tj. projednání a sankcionování přestupků, ale samozřejmě na celou oblast výkonu veřejné správy, která je součástí moci výkonné, přičemž moc výkonná je komponentou státní moci.²⁸

²⁶ SOUKUP, Ladislav. *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*. 1. vydání. Praha: UK, 2003, s. 195 – 196.

²⁷ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 40.

²⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 439.

2.3. Formální a materiální znaky přestupku

V rámci definice přestupku uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona se promítá kombinace jak formálních, tak i materiálních znaků přestupku a společně s nimi i jeho pozitivní a negativní vymezení. Formální znaky přestupku představují jeho obecné zákonné a typové znaky. Obecné zákonné znaky, které se vztahují k pachatelům přestupků, tzn. dosažení potřebné věkové hranice, zavinění a přičetnost, a které jsou společné všem přestupkům, jsou obsaženy v obecné části přestupkového zákona. Zatímco jeho typové znaky, tzn. znaky skutkové podstaty přestupků, tj. objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka, jsou vymezeny nejenom přestupkovým zákonem v jeho zvláštní části, v ustanovení § 21 – 50, ale i v dalších speciálních zákonech. Znaky skutkové podstaty přestupků umožňují vzájemné odlišení, charakterizaci a individualizaci jednotlivých přestupků a tímto také uložení náležité sankce za jeho spáchání. Pokud má být určité jednání označeno za přestupek, je nutné, aby mělo jak obecné tak i typové znaky a musí se jednat o protiprávní, zákonem zakázané, jednání.²⁹ Dlužno říci, že v těchto speciálních zákonech je upravena absolutní většina skutkových podstat přestupků a přestupkový zákon tak v oblasti vymezení těchto skutkových podstat představuje podpůrnou roli.³⁰

Materiální znak přestupku spočívá v jeho společenské nebezpečnosti a škodlivosti. Škodlivost³¹ přestupků je dána tím, že směřují proti zájmům, vztahům a hodnotám vymezeným a chráněným prostřednictvím ustanovení § 1 přestupkového zákona, tj. proti řádnému výkonu veřejné správy, veřejnému pořádku a občanskému soužití a zájmům, vztahům a hodnotám chráněným dalšími speciálními právními předpisy. Nebezpečnost přestupku spočívá v tom, že přestupek je protiprávním jednáním, které je způsobilé tyto zájmy ohrozit nebo porušit.³² Samotné určení, zda je určité protiprávní jednání, které má znaky přestupku, způsobilé tyto zájmy ohrozit nebo porušit, tzn. zda je společensky škodlivé nebo nebezpečné, je stěžejním úkolem věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy, který vede řízení o daném přestupku.³³

²⁹ NEUMANNOVÁ, Hana. Skutkové podstaty správních deliktů. *Veřejná správa*, 2000, roč. 11, č. 47, s. 20 – 29.

³⁰ ČERVENÝ, Zdeněk. ŠLAUF, Václav. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu a přestupcích včetně souvisících předpisů*. 14. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 28.

³¹ LUKEŠ, Zdeněk. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981, s. 188.

³² PRŮCHA, Petr. *Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1988, s. 89.

³³ VACEK, Pavel. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Správní delikty. Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 7, s. 245.

2.4. Zákonné vymezení přestupku

Ve smyslu ustanovení čl. 39 Listiny je také nutné zdůraznit, že určité jednání může být označeno za přestupek jen prostřednictvím zákona, nikoliv právním předpisem podzákoné právní síly, tedy např. nařízením vlády nebo vyhláškou ministerstva. Tento závěr poprvé, ve svém již letitém, judikátu sp. zn. Pl ÚS 47/93 poprvé vyjádřil i Ústavní soud České republiky, který v něm výslovně uvádí, že: „Konečně u čl. 4, který porušení napadené vyhlášky považuje za přestupek, lze konstatovat rozpor s § 2 zák. č. 200/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů, dle něhož je přestupkem jen takové jednání, které je v zákoně o přestupcích nebo jiném zákoně za přestupek výslovně označeno, což znamená, že přestupkem nemůže být to, co za něj, byť nepřímo, stanovením sankce označí vyhláška, jakožto podzákonná norma...“ Tento názor Ústavního soudu je logickým závěrem. Úvaha, že by skutkové podstaty přestupku mohly být zakotveny i v podzákoných právních předpisech, je nemožná jednak z důvodu častých novelizací a tudíž obsahové nestability tohoto druhu právních předpisů a také z důvodu, že tyto právní předpisy neprocházejí standardním legislativním procesem, jehož významným prvkem je kolektivní rozhodování zákonodárců a kontrola ze strany veřejnosti.³⁴

Z hlediska pozitivního a negativního vymezení přestupku je klíčovým jeho vzájemný poměr k jiným správním deliktům a k trestným činům, které jsou dalším celkem veřejnoprávních deliktů.³⁵ Jejich vzájemný vztah je založen na principech subsidiarity a speciality, což v praxi znamená, že pokud určité jednání určité osoby bude naplňovat znaky jiného správního deliktu, případně trestného činu, nemůže se zároveň jednat o přestupek, jejich souběh je totiž vyloučen. Pokud se tedy např. účastník nebo jiná osoba, která se podílí na průběhu správního řízení, dopustí pořádkového deliktu ve smyslu ustanovení § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nemůže být zároveň postižen za přestupek proti veřejnému pořádku ve smyslu ustanovení § 47 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona. Na druhou stranu souběh jiného správního deliktu, např. disciplinárního, s trestným činem, tj. zločinem nebo přečinem, vyloučen není. Příkladem může být např. trestná činnost advokátů. Toto jednání nejenom že naplňuje skutkovou podstatu některého ze zločinů nebo přečinů vymezených v ustanoveních zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, ale je také postižitelné podle ustanovení § 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších

³⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, s. 184.

³⁵ STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 4. vydání. Praha: Vydavatelství Policejní akademie České republiky, 2001, s. 143.

předpisů, ve kterém je uvedeno následující: „*Kárným proviněním je závažné nebo opětovné zaviněné porušení povinností stanovených advokátovi nebo advokátnímu koncipientovi tímto nebo zvláštním zákonem nebo stavovským předpisem...*“ Prostřednictvím kárného provinění tak advokát může porušit nejenom trestní zákoník, ale i vnitřní disciplínu v rámci České advokátní komory stanovenou zákonem o advokacii a statutárními předpisy a tím naplnit skutkovou podstatu správního disciplinárního deliktu.³⁶

Z výše uvedeného tak tedy jasně vyplývá, že dané jednání, aby bylo přestupkem, musí být za protiprávní označeno určitým zákonem. Z hlediska legislativního je dané protiprávní jednání daným zákonem označeno za „*přestupek*.“ Pokud tedy u určitého jednání chybí znak protiprávnosti, jedná se o dovolené jednání, které ač se svojí charakteristikou podobá přestupku, nemůže za žádných okolností naplnit znaky skutkové podstaty, ačkoliv by dané jednání bylo pro společnost nebezpečné nebo škodlivé. V této souvislosti přestupkový zákon v ustanovení § 2 stanoví podmínky, za nichž jednání, které by bylo za normálních okolností označeno za přestupek, tímto není a jedná se o jednání dovolené. Právní teorie, nikoliv samotný přestupkový zákon hovoří o okolnostech, které vylučují protiprávnost jednání. Mezi ně tak zahrnujeme jednání v krajní nouzi a jednání v nutné obraně. V ustanovení § 2 písm. b) přestupkového zákona jsou popsány podmínky jednání v nutné obraně a v ustanovení § 2 písm. a) přestupkového zákona potom podmínky jednání v krajní nouzi. Nejvyšší správní soud k oběma těmto institutům ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 1 As 1/2008 výslovně uvádí, že: „*S ohledem na jednotu právního řádu nutno vykládat vztah mezi nutnou obranou a krajní nouzí v přestupkovém právu obdobně jako v právu trestním... Naproti tomu při krajní nouzi se odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmům chráněným trestním zákonem, které nelze za daných okolností odvrátit jinak. Nebezpečím se rozumí stav hrozící poruchou, který může být různého původu (přírodní katastrofa, jednání člověka); nebezpečí musí přímo hrozit, tj. bezprostředně. Předpokladem nutné obrany je tedy útok trestněprávně odpovědné osoby, resp. osoby právně způsobilé být odpovědnou za přestupky...*“ V ustanovení § 6 současného znění přestupkového zákona je dále zakotven institut jednání na příkaz, podle kterého bude za přestupek odpovědná osoba, která k němu dala příkaz, nikoliv osoba, která svým jednáním na příkaz naplnila skutkovou podstatu přestupku.³⁷

³⁶ MUSIL, Jan. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, str. 19 – 26.

2.5. Zavinění

Jak bylo uvedeno výše, každý přestupek spočívá v určitém zaviněném jednání. Přestupkový zákon v této souvislosti prostřednictvím ustanovení § 5 vychází z principu osobní odpovědnosti konkrétní fyzické osoby za její protiprávní jednání, které má formu přestupku. Odpovědnost za přestupek je, jak vyplývá z ustanovení § 5 přestupkového zákona, spojena s dosažením věku 15 let a rozumovou a volní vyspělostí, které mohou nastat právě jen u fyzických osob.³⁸

2.6. Přestupkové řízení

O vině a trestu za spáchaný přestupek rozhodují příslušné orgány veřejné správy v rámci přestupkového řízení. Přestupkové řízení je zvláštním druhem správního řízení s veřejnoprávní sankční povahou. Smyslem přestupkového řízení je ve veřejném zájmu projednat určitá protiprávní jednání, která naplňují znaky skutkové podstaty přestupků, které jsou vymezeny buď přestupkovým, nebo jiným zvláštním zákonem. Přestupkové řízení, jako velmi významná forma správního řízení, má svoje separátní prameny. Prameny práva potom dělíme na materiální a formální. Materiálními prameny práva obecně rozumíme soubor společenských vztahů, poměrů, zvyklostí, potřeb a zájmů jednotlivých společenských skupin a samozřejmě také historický vývoj společnosti. Vedle materiálních pramenů přestupkového práva existují i formální prameny, kterými rozumíme určité vnější normativní formy, ve kterých je vyjádřen normativní obsah, tj. právní normy obsažené v právních předpisech. Přestupkové právo je výhradně právem psaným a do jisté míry i kodifikovaným. Všechny formální prameny přestupkového řízení jsou hierarchicky uspořádány a to podle kritéria právní síly. Nejvyšší právní sílu v oblasti přestupkového řízení mají Ústava a Listina. V ustanoveních Ústavy a Listiny jsou zakotveny právní principy platné nejenom pro přestupkové řízení, tj. pro stíhání přestupků příslušnými orgány veřejné správy, ale pro všechny postupy orgánů veřejné správy, které realizují úkoly a poskytují služby ve veřejném zájmu. Smyslem Ústavy a Listiny je tak stanovit jakési mantinely pro výkon státní moci a v jejím rámci i veřejné správy. Podrobnější úprava

³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, s. 193.

³⁸ ČERVENÝ, Zdeněk. ŠLAUF, Václav. *Přestupkové právo. Komentář ke zákonu a přestupcích včetně souvisejících předpisů*. 14. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 29.

hmotněprávních i procesně-právních otázek přestupkového řízení je pak obsažena v zákonech, které musejí být s Ústavou a Listinou v souladu.³⁹

Preambule Ústavy České republiky zdůrazňuje principy demokratického právního státu a společnosti, které musejí být v praxi výkonu veřejné moci, kam spadá i projednávání přestupků, dodržovány. Na projednávání přestupků tedy plně dopadá ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, které zakotvují požadavek, aby přestupkové řízení bylo vedeno jen v případech, mezích a způsobem, které stanoví příslušné zákony. Klíčové je i ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý právo se své věci obracet nejen na soud, ale i na ostatní věcně příslušné orgány veřejné moci. V čl. 10 Ústavy je dále uvedeno, že mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, a jimiž je Česká republika vázána, jsou integrální součástí právního řádu České republiky a pokud tyto smlouvy stanoví něco jiného než zákonný právní předpis, mají aplikační přednost.⁴⁰ Mezinárodní úmluvy, zejména lidskoprávního charakteru, jsou tedy také pramenem přestupkového řízení. Nejvýznamnějšími pro oblast přestupkového řízení jsou Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a také Úmluva, coby základní pramen evropského správního práva trestního.⁴¹

Na zákonné úrovni je přestupkové řízení upraveno zejména zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Vztah přestupkového zákona a správního řádu je založen na principech speciality a subsidiarity, které jsou upraveny v ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu a v ustanovení § 51 přestupkového zákona. Správní řád, ač upravuje většinu významných postupů orgánů veřejné správy při její realizaci, není na oblast přestupkového práva aplikován bez výjimek. Důvodem je specifický charakter přestupkového řízení, které je správním řízením sankční povahy. Tato rozdílnost přestupkového a obecného správního řízení je také příčinou odchylné úpravy některých institutů, které jsou správním řádem upraveny také. V praxi mohou nastat tři případy vzájemné aplikace přestupkového zákona a správního řádu. Zaprvé věcně a místně příslušný orgán veřejné správy bude postupovat podle správního řádu, protože v přestupkovém zákoně chybí speciální právní úprava, např. vyjádření, osvědčení, sdělení.

³⁹ KUČEROVÁ, Helena. HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 228 – 236.

⁴⁰ MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 222.

⁴¹ MATES, Pavel. *K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků*. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7. s. 208 – 211.

Zadruhé věcně a místně příslušný orgán veřejné správy bude postupovat podle přestupkového zákona u těch institutů, které jsou přestupkovým zákonem speciálně upraveny, např. ustanovení o účastnících přestupkového řízení, o místní příslušnosti, odložení věci, zastavení řízení, blokovém řízení a o náhradě škody způsobené přestupkem. Zatřetí věcně a místně příslušný orgán veřejné správy bude postupovat podle obou zákonů, protože procesní instituty jimi upravené se vzájemně doplňují, např. ustanovení o ústním jednání, obsahových náležitostech rozhodnutí atd. Přestupkový zákon, ač je jeho smyslem zejména úprava procesní povahy, stanoví i skutkové podstaty některých přestupků. Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že přestupkový zákon není jediným předpisem, který by upravoval veškeré procesní instituty. V tomto smyslu je doplněn, jak je uvedeno výše, správním řádem, ale i speciálními právními předpisy, které jsou takto na přestupkový zákon navázány. Může tak nastat situace, kdy věcně a místně příslušný orgán veřejné správy bude muset v rámci jednoho řízení aplikovat hned tři právní předpisy a to přestupkový zákon, správní řád, ale i jiný speciální zákon, který obsahuje procesní odchylky nebo stanoví skutkovou podstatu některého z přestupků.⁴² Ve vztahu k ostatním právním předpisům, které zakotvují skutkové podstaty přestupků, je tak přestupkový zákon předpisem subsidiárním.⁴³

Pramenem přestupkového práva jsou konečně i podzákoné právní předpisy a to například vyhláška č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

2.7. Kritika stavu právní úpravy přestupkového práva

Při podrobnějším prozkoumání stavu právní úpravy přestupkového práva lze vysledovat některé její závažné nedostatky. Právní úprava přestupkového práva je totiž v současné době upravena zejména v zákoně č. 200/1990 Sb., přestupkovém zákoně, ve znění pozdějších předpisů a prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona se také subsidiárně užívá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, což také vyplývá z ustanovení jeho § 1 odst. 2, a mnohými speciálními zákony, které obsahují zejména skutkové podstaty jednotlivých přestupků a odchylné procesní instituty. V realitě

⁴² JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011. s. 435 a násl.

⁴³ VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 3, s. 137 – 178.

takto rozvětvené právní úpravy je proto velmi nesnadné zajistit naplnění některých základních teoreticko-právních požadavků kladených na jakoukoliv právní úpravu.

Těmito základními požadavky jsou zejména obecná závaznost právní úpravy, její právní jistota, stabilita, jednota a soulad právních předpisů ji tvořících, jejich reálnost, srozumitelnost a veřejná přístupnost. Tím, že je právní úprava přestupkového práva zakotvena v právních předpisech zákonné povahy, je beze zbytku naplněn jen požadavek obecné závaznosti. Přestupkový zákon, správní řád a další právní předpisy přestupkového práva totiž mají celostátní územní působnost a proměnlivou míru věcné a osobní působnosti.⁴⁴ Ovšem současný stav, kdy je přestupkové právo upraveno množstvím právních předpisů, přináší z hlediska výše uvedených požadavků mnohé problémy.⁴⁵

Jako první lze uvést požadavek právní jistoty. V situaci, kdy množství právních předpisů upravuje množství skutkových podstat přestupků, je velice nesnadné zajistit, aby adresáti této právní úpravy měli dostatečný základní přehled o svých povinnostech. K problematice právní jistoty se vyjadřuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 7 Afs 76/2008,⁴⁶ ve kterém je uvedeno následující: *„aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní...“*

Vzhledem k výše popsanému právnímu stavu přestupkového práva, je také nemožné, aby takto nastavená právní úprava splňovala požadavek stability. Přitom stabilita právních předpisů je základním předpokladem pro jejich řádnou a efektivní funkci, tj. zejména pro regulaci společenských vztahů tím, že si adresáti právní předpisy v určitém časovém horizontu osvojí. Právní předpisy totiž zasahují do osobní sféry všech právních subjektů. Z tohoto důvodu není žádoucí, aby byla určitá právní úprava, prostřednictvím častých novelizací právních předpisů tvořících její obsah, neustále měněna. Navíc nestabilita právních předpisů musí nutně vést k nestabilitě celého právního řádu. Na druhou stranu je však nutné, aby zákonodárce právní předpisy průběžně přizpůsoboval společenské realitě a vývoji společenských vztahů. Je proto nezbytné, aby zákonodárce v pravidelných intervalech přezkoumával míru schopnosti právních předpisů účinně regulovat společenské vztahy. A pokud zjistí, že právní předpisy v praxi již nefungují, musí

⁴⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 62.

⁴⁵ PRŮCHA, Petr. K reformě správního trestání. *Právník*, 1998, roč. 137, č. 12, s. 1029 – 1038.

provést změny a doplnění těchto právních předpisů, které by měly vadný stav odstranit. Vyšší počet právních předpisů, ve kterých jsou zejména upraveny skutkové podstaty přestupků a jednotlivé procesní odchylky, také znamená vyšší počet novelizací a znesnadnění určení koncepce vývoje přestupkového práva jako celku.⁴⁷

Požadavky na jednotu a soulad právních předpisů tvořících určité právní odvětví také nejsou v současné právní úpravě naplněny. Tyto požadavky znamenají, že není přípustné, aby si jednotlivé právní předpisy určitého právního odvětví vzájemně odporovaly, protože se tyto rozpory opět musejí nutně projevit v právním řádu jako celku. Požadavek jednoty a souladu nemůže být v oblasti přestupkového práva naplněn už z podstaty věci, protože toto právní odvětví je upraveno přes 100 právních předpisů, které pocházejí z různých dob, je za nimi různá motivace zákonodárce a projevuje se v nich rozdílné politické myšlení. K tomuto také přistupuje měnící se právní terminologie těchto právních předpisů.⁴⁸

Reálnost právních předpisů je dalším logickým požadavkem kladeným na právní předpisy. Právní předpisy totiž nemohou upravovat něco, co je reálně neuskutečnitelné. Není proto vhodné vytvářet právní úpravu, jejichž cílů by bylo nemožné reálně dosáhnout. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že cíl, který má přestupkový zákon, také není na první pohled patrný. Přestupkový zákon totiž stojí na jakémsi pomezí mezi právním předpisem procesního a hmotněprávního charakteru. Obě tyto funkce však plní nedokonalým způsobem. Jednak je to způsobeno návazností přestupkového zákona, prostřednictvím ustanovení § 51, na správní řád a jednak je to způsobeno tím, že přestupkový zákon není vyčerpávající kodifikací všech přestupkových jednání.⁴⁹

Dalším požadavkem kladeným na právní předpisy je jejich srozumitelnost, která je nezbytně důležitá pro jejich správnou realizaci v rámci společenských vztahů. Srozumitelnost právních předpisů je také klíčová pro právní vědomí subjektů společnosti. V této souvislosti je totiž žádoucí, aby každý jedinec měl co nejpřesnější představu o obsahu právních předpisů a čím přesnější tato představa je, tím vyšší je právní vědomí tohoto jedince a zvyšuje se i pravděpodobnost akceptace právní úpravy. Na právní vědomí můžeme nahlížet z hlediska kvantitativního a to podle počtu právních předpisů, které jedinec zná, a z hlediska kvalitativního a to podle hloubky znalostí jedince o obsahu,

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. NSS 7 Afs 76/2008

⁴⁷ KUBŮ, Lubomír. HUNGR, Pavel. OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 303 – 304.

⁴⁸ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 298.

⁴⁹ KUBŮ, Lubomír. HUNGR, Pavel. OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 303 – 304.

významu a souvislostech jednotlivých právních předpisů. Srozumitelnosti právních předpisů musí jít ruku v ruce s přesností a jasností pojmosloví jednotlivých institutů upravených právními předpisy. Je nutné si uvědomit, že právní předpis informuje své adresáty o jejich právech a povinnostech, musí být tzv. sdělný. Požadavek srozumitelnosti právních předpisů, které upravují přestupkové právo, může být naplněn, krom jiného, kvalitní formulací jednotlivých skutkových podstat přestupků. I z tohoto hlediska se současná právní úprava přestupkového práva vyznačuje závažnými nedostatky. Vedle zcela popisných způsobů formulací skutkových podstat přestupků se totiž vyskytují i odkazovací způsoby formulace. Popisný způsob formulace skutkové podstaty spočívá v tom, že vyčerpávajícím způsobem popisuje jednání, které je přestupkem. Odkazovací způsob formulace skutkové podstaty, spočívá v tom, že skutková podstata odkazuje na jiné ustanovení identického nebo jiného právního předpisu, na porušení jakékoliv jiné povinnosti stanovené identickým právním předpisem nebo povinnosti stanovené rozhodnutím věcně příslušného orgánu veřejné správy anebo dokonce odkazem na legislativu Evropské unie. Je tedy jasné, že odkazovací způsob formulace skutkové podstaty není vhodný.^{50 51}

Posledním požadavkem je veřejná přístupnost právních předpisů prostřednictvím jejich zveřejnění v některé oficiální úřední sbírce. Tento požadavek je v případě přestupkového zákona a dalších právních předpisů, které tvoří oblast přestupkového řízení a přestupkového práva zcela naplněn, protože jsou ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, povinně uveřejňovány ve Sbírce zákonů. Podle tohoto ustanovení se uveřejňují ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů a právní předpisy jiných správních úřadů a subjektů, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností. Navíc podle ustanovení § 13 odst. 1 a 2 zákona o Sbírce zákonů a podle zákona o Sbírce mezinárodních smluv musejí kraje, hlavní město Praha, obce, městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst povinnost umožnit v pracovních dnech každému nahlížení do Sbírky zákonů. Sbírka zákonů je také uveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup, tak jak to vyplývá z ustanovení § 12 zákona. Tuto formu zpřístupnění, která se v současné době týká právních předpisů vydaných po roce 1945, má na starosti

⁵⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 298.

⁵¹ KUBŮ, Lubomír. HUNGR, Pavel. OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 303 – 304.

Ministerstvo vnitra. Sbírka zákonů se vydává v postupně číslovaných částkách označených pořadovými čísly, jejichž řada se uzavírá koncem každého kalendářního roku. Číslování stran Sbírky zákonů se také provádí od počátku kalendářního roku v souvislé řadě, která se uzavírá koncem každého kalendářního roku. Každá z částek Sbírky zákonů obsahuje v záhlaví, vedle názvu příslušného publikačního prostředku, zejména velký státní znak, kalendářní rok, ve kterém je vydána, a datum, v němž je rozeslána. Právní předpisy a další právní akty se ve Sbírce zákonů v souladu s předchozím označují od počátku kalendářního roku pořadovými čísly v souvislé řadě, která se uzavírá koncem každého kalendářního roku. Vydávání Sbírky zákonů její tisk a distribuci zajišťuje Ministerstvo vnitra. Tento systém uveřejňování má zajistit, aby měl každý možnost se v případě zájmu seznámit s platnou právní úpravou přestupkového řízení a přestupkového práva jako celku. Tato praxe má také zajistit reálné uplatňování zásady „*Ignorantia legis neminem excusat*“, tzn. že neznalost práva neomlouvá, pokud dotyčný měl možnost se s platným právem seznámit.^{52 53}

Výše uvedené kritické body se potom týkají i přestupkového řízení samotného, protože výše uvedená skupina právních předpisů, kterými je přestupkové právo jako právní odvětví tvořeno, obsahují mimo hmotněprávních i procesněprávní instituty, přičemž procesní instituty ve svém celku tvoří přestupkové řízení.

Ač to nemusí být patrné, je výše uvedený stav právní úpravy přestupkového práva také v rozporu s obsahem základního dokumentu evropského správního práva trestního, tj. Úmluvou. V čl. 7 odst. 1 věty první Úmluvy je totiž výslovně uvedeno, že: „*Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem...*“ Na první pohled toto ustanovení mluví o požadavku zákazu pravé retroaktivity v právních řádech členských států. Ovšem z ustanovení čl. 7 odst. 1 věty první Úmluvy lze předně vyvodit zásady, že není protiprávního jednání a sankce bez zákona. To v praxi znamená, že protiprávní jednání a sankce za jeho spáchání hrozící musí být stanoveny zákonem. A ta i podle judikatury Soudu navazující na čl. 7 Úmluvy musí splňovat určité kvalitativní požadavky. I přes náročnost významového rozboru právního jazyka judikatury Soudu je nutné říct, že Soud ve svých rozhodnutích klade důraz na jasnost, určitost, předvídatelnost a přístupnost právní úpravy protiprávních jednání a sankcí. Podle názoru vysloveného Soudem v kauze *Kafkaris vs. Kypr*⁵⁴ musí jedinec

⁵² KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 205.

⁵³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 298.

⁵⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. února 2008, *Kafkaris vs. Kypr*, Sb. rozh. s. 2008-VII, bod 14

v každém okamžiku být schopen zjistit, jaké jednání ve formě konání, nebo opomenutí založí jeho odpovědnost a jaká sankce mu za toto jednání hrozí. V případě *Coëme vs. Belgie*⁵⁵ Soud tuto myšlenku rozvádí a stanoví, že je nezbytně nutné, aby osoby měly možnost kdykoliv zjistit, že je jejich jednání protiprávní. V kauze *Cantoni vs. Francie*⁵⁶ sice Soud dochází k závěru, že v právních řádech členských států vždy budou existovat tzv. šedé zóny, ovšem jejich existence je možná pouze v souvislosti se složitou a nejednoznačnou interpretací některých právních pojmů neurčité povahy. Na druhou stranu však stanovil striktní požadavek, že je povinností členských států nastavit svoje právo tak, aby bylo stabilní, předvídatelné a systematické. Druhý požadavek týkající se jasnosti a přístupnosti právní úpravy protiprávních jednání a sankcí za ně hrozících souvisí se stabilitou této právní úpravy.

Jako hlavní příčinu současného neuspokojivého právního stavu z hlediska požadavků právní teorie a evropského správního práva trestního shledávám zejména obsah části druhé přestupkového zákona. Matoucí je zejména částečná kodifikace skutkových podstat přestupků v přestupkovém zákoně,⁵⁷ což může u adresátů vyvolat falešné zdání o tom, že je tato kodifikace úplná a postihuje všechny přestupky, kterých se mohou fyzické osoby dopustit ve všech oblastech realizace veřejné správy.⁵⁸

Co se týče možných způsobů řešení výše uvedené situace, jsou podle mého názoru možné dvě cesty. Jedna spočívá ve vytvoření vyčerpávajícího kodexu hmotněprávních i procesněprávních otázek v jednom zákoně, tzn. sjednocení právní úpravy přestupkového práva. Proti tomuto způsobu řešení jsem však z několika následujících důvodů. Je zejména možné pochybovat o funkčnosti tohoto řešení. Nejvyšší správní soud na tuto skutečnost upozorňuje v rozhodnutí sp. zn. NSS 5 As/2005,⁵⁹ ve kterém se uvádí, že: „...skutkové podstaty přestupků nedoznaly komplexní kodifikace v jednom zákoně, ale jsou obsaženy ve značném množství zákonů z jednotlivých oblastí a úseků veřejné správy. Nutno podotknout, že taková kodifikace s ohledem na rozsah oblastí veřejné správy, jakož i na nutnost reagovat pružně na měnící se společenské podmínky v jednotlivých oblastech by byla problematická...“⁶⁰ S tímto závěrem Nejvyššího

⁵⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. června 2000, *Coëme vs. Belgie*, Sb. rozh. s. 2000-VII, stížnost č. 32492/96, body 110 až 145

⁵⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. listopadu 1996, *Cantoni vs. Francie*, Sb. rozh. s. 1996-V, stížnost č. 17862/91, body 26 až 36

⁵⁷ MIKULE, Vladimír. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In MIKULE, Vladimír (ed.). *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 76 – 98.

⁵⁸ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 62.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2006, sp. zn. NSS 5 As/2005

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. července 2007, sp. zn. NSS 5 As 5/2005

správního soudu je nutné plně souhlasit. Navíc by kodifikace takovéto nesourodé skupiny protiprávních deliktů s sebou nesla i riziko nepřehlednosti, což je velmi výrazný charakterový znak i dnešní právní úpravy přestupkového řízení. Je totiž nutné si uvědomit, že ve skutkových podstatách přestupků zakotvených ve zvláštních právních předpisech jsou např. uváděny specifické právní pojmy. Převedením skutkových podstat všech přestupků do jednoho zákona by se tak prohloubila jeho terminologická roztržičnost. Navíc jsou skutkové podstaty přestupků upravené zvláštním zákonem přímo spojeny s povinnostmi v těchto zvláštních zákonech uvedenými a případné vytvoření jednotného kodexu přestupků by zvýšilo nutnost užívání odkazovacích dispozic, což by nebylo z hlediska přehlednosti právní úpravy vhodné.

Druhé možné řešení, ke kterému se kloním i já, by spočívalo v rozpuštění části druhé přestupkového zákona, tj. jeho zvláštní části do jednotlivých speciálních zákonů, ve kterých jsou již dnes zakotveny skutkové podstaty určitých přestupků. Tyto zvláštní zákony by potom také upravovaly pravomoc a věcnou příslušnost orgánů veřejné správy, které by měly za úkol tyto přestupky projednávat, dále také systém sankcí, který by vycházel z výčtu sankcí v přestupkovém zákoně, a konečně obsahovaly odkaz na samotný přestupkový zákon, podle kterého by bylo výlučně rozhodováno. Ze zvláštních zákonů by tak zmizely veškeré procesní odchylky.

Ustanovení § 21 přestupkového zákona, tj. přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy, ustanovení § 42, tj. přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy, ustanovení § 46, tj. ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě a ustanovení § 47 až 50, tj. přestupky proti občanskému soužití by tedy bylo možné přesunout do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a do zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,⁶¹ ustanovení § 23, tj. přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství do zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 24, tj. přestupky na úseku podnikání do zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 26, tj. přestupky na úseku soudnictví mládeže do zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve

⁶¹ KOPECKÝ, Martin. Trestní pravomoc obce. *Právník*, 1992, roč. 132, č. 1, s. 158.

věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 28, tj. přestupky na úseku sociálních věcí do zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 29, tj. přestupky na úseku zdravotnictví do zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 29a, tj. přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst do zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 30, tj. přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniami do zákona č. 37/1989 Sb. o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniami, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 31, tj. přestupky na úseku školství a výchovy mládeže do zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 31, tj. přestupky na úseku kultury do zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 33, tj. přestupky na úseku porušování průmyslových práv do zákona č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů a problematiku porušování práv k obchodní firmě vyvést do oblasti práva soukromého, ustanovení § 35, tj. přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství do zákonů č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů, a č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 38, tj. přestupky na úseku geologie do zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 39, tj. přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství do zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 41, tj. přestupky na úseku energetiky, teplárenství a plynárenství do zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 42c, tj. přestupky na úseku matrik, jména a příjmení do zákona č. 301/2000 Sb. o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 43, tj. ustanovení na úseku obrany České republiky do zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 44, tj. přestupky na úseku správy státních hranic do zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 44a, tj. přestupky

na úseku ochrany státních hranic do zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 45, tj. přestupky na úseku ochrany životního prostředí do zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Přenesením skutkových podstat přestupků z přestupkového do speciálních zákonů by šlo ruku v ruce s přeměnou přestupkového zákona na právní předpis procesní povahy s tím, že by dále vymezoval i obecné předpoklady odpovědnosti za spáchané přestupky, výčet možných druhů sankcí a některé další významné hmotněprávní otázky. Dané řešení by však mělo mnohem více pozitivních dopadů z hlediska výše uvedených požadavků teorie práva a evropského správního práva trestního. Co se týče požadavku právní jistoty, převedením skutkových podstat přestupků do zvláštních zákonů, by adresáti měli jistotu o tom, že právní úprava přestupkových jednání obsažená v těchto zvláštních zákonech by byla vyčerpávající a plně by reflektovala a postihovala postavení, vlastnosti a činnost těchto adresátů a práva a povinnosti s touto jejich činností spojené.

Převedení skutkových podstat přestupků z přestupkového do jiných zvláštních zákonů by však automaticky neznamenalo posílení požadavku stability, protože by nedošlo ke snížení počtu již nyní platných a účinných právních předpisů, které by nově obsahovaly i skutkové podstaty právních předpisů. Bylo by sice možné jít cestou snížení počtu právních předpisů a jistému zpřehlednění právního řádu, ovšem i tato snaha by nakonec narazila na své limity. Pokud totiž chceme, aby právní předpisy upravovaly důležité oblasti lidského a společenského života, včetně postihování negativních jevů, které se v těchto oblastech lidského života vyskytují, musíme počítat s tím, že počet právních předpisů bude vždy zhruba odpovídat počtu oblastí lidského života, které považujeme za důležité a právní úpravy hodné. Došlo by však k posílení naplňování požadavku jistoty adresátů ohledně vývoje právního předpisu co do jeho obsahu. Adresáti zákonů, do jejichž ustanovení by byly převedeny skutkové podstaty přestupků, přestupkového zákona se změněnou koncepcí a orgány veřejné správy s nimi pracující, by totiž měli komplexní přehled o valné většině aspektů jejich aplikace a mohli by, s ohledem na předchozí, odhadnout budoucí vývoj právní úpravy.

Co se týče reálnosti právní úpravy, došlo by také výše uvedenými návrhy k jejímu posílení. Tím, že by se z přestupkového zákona stal především procesní kodex také upravující veškeré podstatné hmotněprávní instituty, nebylo by napříště pochyb o jeho obsahu a mohl by tak lépe naplňovat svůj účel. Ovšem pokud má jakákoliv právní úprava splnit svůj účel, je, mimo jiných podmínek nutné, aby se její aplikací zabýval ten orgán

veřejné správy, který k tomu má kapacitu zejména z hlediska personálního a odborného. Pokud bychom tedy skutkové podstaty přestupků převedli do zvláštních zákonů, je také nutné, aby tyto zvláštní zákony stanovily pro účely postihování převedených přestupků věcnou příslušnost vhodných orgánů veřejné správy, do jejichž působnosti spadá realizace určitých záležitostí a ochrana hodnot, proti nimž tyto přestupky směřují.

Co se týče požadavku srozumitelnosti, je podle mého názoru nutné uplatňovat v co nejširší míře popisný způsob. Daný způsob by, mimo srozumitelnosti, jistě vedl k posílení požadavku právní jistoty adresátů právní úpravy a reálnosti právní úpravy přestupkového práva. Adresáti právní úpravy totiž musejí předně být co nejpřesněji informováni o tom, co je jim povoleno, přikázáno nebo zakázáno, aby těmto právům a povinnostem mohli přizpůsobit své jednání.

Závěr

Je možné shrnout, že současná právní úprava přestupkového práva a v jeho rámci přestupkového řízení se vyznačuje zejména nepřehledností a také tím, že tato nespĺňuje některé základní požadavky teorie práva a evropského správního práva trestního. Podle mého názoru je však možné tento stav, mimo naplnění požadavku stability, napravit a to za cenu hluboké novelizace přestupkového zákona. Tyto radikální změny právní úpravy nevyklučuje ani Soud, který v kauze *Streletz vs. Německo*⁶² Soud prohlásil, že požadavek jasnosti a přístupnosti právní úpravy vymezení protiprávních jednání a výčtu sankcí za ně hrozících neznamená, že není možný jakýkoliv vývoj právní úpravy. Soud dokonce nevyklučuje ani možnost rychlé a významné změny právní úpravy, pokud tato přestane plnit svůj účel a funkci. Nejsou však přípustné ad hoc chaotické změny. Vzhledem k výše uvedenému jsem přesvědčen, že výše učiněné návrhy, z nichž některé jsou skutečně velmi zásadní, by k naplnění všech požadavků stanovených judikaturou Soudu ve vztahu k čl. 7 Úmluvy vedly.

Konečně je nutné dodat, že se ke kvalitě právních předpisů, z výše uvedených hledisek, ve svých ustanoveních také vyjadřují Legislativní pravidla vlády, která sice nemají povahu obecně závazného právního předpisu, ale formu usnesení vlády, které má povahu vnitřního předpisu závazného pro správní úřady, které jsou činné v oblasti normotvorby. Legislativní pravidla vlády naopak nejsou závazná pro jednotky územní samosprávy při

⁶² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. března 2001, *Streletz vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-II, stížnost č. 34044/96, body 46 až 114

vytváření obecně závazných vyhlášek v rámci samostatné působnosti. Z hlediska kvalitativních požadavků na právní předpis je klíčové zejména ustanovení čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, ve který je uvedeno následující: *„Přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené... Při přípravě právního předpisu je třeba dbát, aby právní předpis byl v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu a stal se organickou součástí celého právního řádu, v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, v souladu s právem Evropské unie, koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně...“* Legislativní pravidla vlády tak vycházejí ze základních teoreticko-právních požadavků na kvalitu tvorby právních předpisů.

3. Evropské správní právo trestní

Úvod

Cílem této kapitoly disertační práce je zejména definovat pojem evropského správního práva trestního, vymežit jeho smysl a obsah jednotlivých pramenů. V této souvislosti je největší pozornost věnována Úmluvě jako jedinému dokumentu evropského správního práva trestního, který má normativní povahu. V této kapitole se předně zabírám otázkou působnosti Úmluvy, otázkou jejího vztahu k právnímu řádu České republiky, k právním řádům členských států Rady Evropy a komunitárnímu právu Evropské unie. Několik poznámek je věnováno dopadu judikatury Soudu na judikaturu Ústavního soudu. Jelikož jsem si jako hlavní cíl této disertační práce stanovil zodpovězení otázky, zda je přestupkové řízení, ve smyslu obsahu ustanovení čl. 6 Úmluvy, řízením spravedlivým, je nutné v této části provést podrobný rozbor čl. 6 Úmluvy, přičemž nosným podkladem je bohatá judikatura Soudu, která se k němu vztahuje. Další podstatným bodem této disertační práce je zodpovězení otázky, zda česká právní úprava přestupkového práva a přestupkového řízení naplňuje požadavky evropského správního práva trestního kladené na sankcionování trestních deliktů a vymezené v čl. 7 Úmluvy. Z tohoto důvodu je nutné podrobně rozebrat i ustanovení čl. 7 Úmluvy. Požadavky čl. 6 a 7 Úmluvy však nejsou podrobně rozpracovány jen v judikatuře Soudu, ale i v jednotlivých rezolucích a doporučeních Výboru ministrů Rady Evropy, jejichž obsah, zcela v souladu s textem Úmluvy, můžeme považovat za doporučující standardy kvality řízení a to nejenom na úseku postihování trestních deliktů. Po provedení podrobného rozboru obsahu jednotlivých pramenů evropského správního práva trestního potom na konci této části práce stanovuji hypotézy, které jsou vlastně otázkami týkajícími se naplnění a reflexe, podle mého názoru nejvýznamnějších, požadavků evropského správního práva trestního v české právní úpravě přestupkového práva a přestupkového řízení. Tyto hypotézy potom navazují na hypotézu hlavní, kterou jsem vymezil v úvodu této disertační práce.

3.1. Pojem evropského správního práva trestního

Pojem evropské správní právo trestní⁶³ souvisí s pojmem europeizace práva,⁶⁴ přičemž tato europeizace práva je jedním z mnoha následků vzniku Rady Evropy a Evropské unie a realizace jejich cílů, které jsou deklarovány v jejich zakládajících

⁶³ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s 5.

⁶⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Europeizace trestního práva správního. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 20, č. 13, s. 55.

dokumentech, prostřednictvím jejich orgánů. Produktem této europeizace práva je také soubor níže zmiňovaných a popisovaných dokumentů. Mezi tyto dokumenty řadíme zejména mezinárodní smlouvy a dohody, které jsou pro státy, které k nim přistoupily, právně závazné a také množství doporučení a rezolucí, které mají pro členské státy jen tzv. doporučující charakter.⁶⁵ Evropské správní právo trestní tak netvoří ucelený systém právních norem, ale je spíše souhrnem pramenů nejrůznější povahy. Např. na úrovni EU neexistuje ucelené supranacionální evropské správní právo trestní, které by bylo výsledkem zákonodárné moci orgánů EU, jehož aplikace by byla jednou z činností příslušných orgánů. Ve Smlouvě o fungování Evropské unie je stanoveno, že do působnosti Evropského soudního dvora a dalších orgánů EU nepatří kontrola činnosti orgánů činných v trestním řízení a jejich akty. Ovšem to nic nemění na faktu, že členské státy EU spolupracují ve věcech policie a justice a harmonizují právní předpisy i v oblasti správního práva trestního.⁶⁶

Na úrovni práva EU ve vztahu ke správnímu právu trestnímu jsou významná zejména ustanovení čl. 6 odst. 2 a 3 Smlouvy o EU.⁶⁷ EU se tedy jako celek prostřednictvím čl. 6 Smlouvy o EU přihlásila k takovému standardu ochrany lidských práv a základních svobod, jak to ve svých člancích výslovně stanoví Úmluva. Významnou je také skutečnost, že Evropský soudní dvůr ve svých rozhodnutích vychází z obecných zásad právních, které sám zformuloval z obecných zásad mezinárodního práva veřejného, jedním z jeho základních dokumentů je právě Úmluva.⁶⁸ Jedná se zejména o zásadu práva na obhajobu, zákaz retroaktivity, zákaz dvojího postihu za týž čin, zásadu rovnosti, proporcionality, zásadu právní jistoty, zásadu předvídatelnosti práva a další.⁶⁹

3.2. Úvodní poznámka o Úmluvě

Nejvýznamnějším předpisem evropského správního práva trestního je Úmluva. Úmluva byla podepsána v Římě dne 4. Listopadu 1950 všemi zakládajícími členskými státy Rady Evropy a vstoupila v účinnost 3. září 1953.⁷⁰ Obsah Úmluvy byl v následujících letech

⁶⁵ KMEC, Jirí. *Evropské trestní právo*. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 50 a násl.

⁶⁶ TICHÝ, Ladislav a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 82 a násl.

⁶⁷ SMEKAL, Hubert. *Lidská práva v Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 9.

⁶⁸ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 142.

⁶⁹ TOMÁŠEK, Michal. Existuje „evropské trestní právo“? *Trestněprávní revue*. 2004, roč. 3, č. 5, s. 146.

⁷⁰ KMEC, Jirí. *Výběr smluv Rady Evropy*. Praha: Prospektrum, 2001, s. 10.

doplněn dodatkovými Protokoly č. 3, 5, 8, které byly později nahrazeny Protokolem č. 11.⁷¹ Úmluva se od roku 1998 tedy uvádí ve znění Protokolu č. 11 s dalšími dodatkovými Protokoly. Dodatkové protokoly většinou zakotvují některá další hmotná a procesní práva, která nejsou uvedena v původním textu Úmluvy, např. Protokol č. 1 zakotvuje právo na ochranu majetku, právo na vzdělání, Protokol č. 4 stanoví zákaz uvěznění pro dluh, vyhošťování občanů a hromadné vyhošťování cizinců a zaručuje svobodu pohybu, Protokol č. 7 zakládá právo na dvoustupňové řízení a zásadu *ne bis in idem*,⁷² Protokol č. 12 stanoví obecný zákaz diskriminace a konečně Protokol č. 13 zakazuje ukládání a výkon trestu smrti za všech okolností. Ostatní protokoly upravují práva procesního charakteru.⁷³ Na Úmluvu samotnou potom navazuje judikatura Soudu, která je klíčová pro interpretaci a následnou aplikaci Úmluvy.

Česká a Slovenská federativní republika se stala řádným členem Rady Evropy již v listopadu 1990, Úmluvu podepsala v únoru 1991 a ratifikovala ji v březnu roku 1992. Po zániku České a Slovenské federativní republiky k 1. 1. 1993 musela Česká republika jako nástupnický stát znovu podat žádost o členství v Radě Evropy, která však měla toliko formální charakter a byla kladně vyřízena již v průběhu roku 1993.

3.3. Působnost Úmluvy

Co se týče působnosti, rozlišujeme časovou, věcnou, osobní a územní působnost Úmluvy. Z hlediska časové působnosti je Česká republika vázána ustanoveními Úmluvy od data její aplikace, přičemž Úmluvu není možné aplikovat na skutečnosti nastalé v členském státě před datem její ratifikace. Z hlediska územní působnosti je Úmluva aplikovatelná na území členských států, které k ní přistoupily, tzn. na území, kde vykonávají svoji svrchovanost.⁷⁴ Z hlediska věcné aplikace je důležitý samotný účel Úmluvy, kterým je ochrana těch práv a svobod, které jsou v ní vymezeny. Úmluva se tedy vztahuje na všechny případy, kdy mohou být dotčena základní práva a svobody chráněná Úmluvou. Plnění ustanovení Úmluvy ze strany členských států a jejich orgánů kontroluje a vynucuje Soud, který sídlí ve Štrasburku. Z hlediska osobní působnosti Úmluvy je nutné říct, že se vztahuje

⁷¹ BATES, Ed. *The evolution of the European Convention of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 108 – 110.

⁷² KMEC, Jiří. K některým aspektům zásady *ne bis in idem* ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Trestní právo*, 2004, roč. 9, č. 3, s. 17.

⁷³ COBAN, Ali, Riza. *Protection of property rights within the European Convention of Human Rights*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2004, s. 1 – 3.

na každého subjektu, který se na území členského státu domáhá prošetření případů porušení základních práv a svobod chráněných Úmluvou.⁷⁵ Stížnost k Soudu mohou podle čl. 34 podat jak fyzické, tak i právnické osoby, případně i skupiny těchto osob a nevládní organizace. Úmluva se vztahuje na všechny osoby, nejenom na občany členských států, které k Úmluvě přistoupily.

3.4. Vztah Úmluvy a právních řádů členských států

Co se týče vztahu Úmluvy a právních řádů členských států Rady Evropy, je klíčové ustanovení čl. 1, který uvádí, že: „*Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy*“. Tento čl. 1 v praxi znamená, že státy, které ratifikovaly Úmluvu, se zavázaly zaručit práva zakotvená v Úmluvě a nadto podle čl. 46 odst. 1 přijaly závazek řídit se konečným rozsudkem Soudu ve všech sporech, jejichž jsou stranami. Je však věcí členských států, jakým způsobem zaručí ochranu základních práv a svobod zaručených Úmluvou. Tato ochrana je primárně úkolem orgánů veřejné moci v jednotlivých členských státech. Úmluva předpokládá, že se bude jednat o všechny orgány veřejné moci, protože všechny orgány veřejné moci členských států jsou jejich prostřednictvím v rámci svých postupů Úmluvou vázány. Soud tedy jen plní komplementární úlohu a jeho činnost přichází na řadu až ve chvíli, kdy nedojde k nápravě situací, které jsou v rozporu s Úmluvou, v rámci sféry členských států. Je dále věcí členských států, jakým způsobem zakomponují Úmluvu do svých právních řádů. Ze strany Rady Evropy není požadována přímá inkorporace Úmluvy do právního řádu, jedná se však o vhodnou formu a to již z hlediska vykonatelnosti jednotlivých ustanovení Úmluvy.⁷⁶

Co se týče samotného vlivu Úmluvy na právní úpravu správního trestání jednotlivých členských států, je nejvýznamnější zakotvení právě procesních záruk spravedlivého řízení. Tyto záruky bychom mohli rozdělit na dva celky. První z nich se týká kvality řízení, tj. práva na spravedlivý proces, vedený veřejně a v přiměřené lhůtě, při respektování presumpce nevinny a stanovených minimálních práv obviněného a kvality orgánu, který příslušné řízení vede. Tyto principy jsou dále uznávány jak členskými státy EU, všechny členské státy EU jsou totiž zároveň i členy Rady Evropy, tak i samotnými orgány EU.

⁷⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. dubna 2004, *Asanidze vs. Gruzie*, Sb. rozh. s. ECHR 2004-III, stížnost č. 71503/01, body 22 až 57

⁷⁵ ŠTURMA, Pavel. Aktivní legitimace a procesní způsobilost v řízení před Evropskou komisí a Evropským soudem pro lidská práva. *Právník*, 1992, roč. 132, č. 6, s. 15.

V této souvislosti je nutné připomenout, že zakotvení procesních záruk spravedlivého řízení do právně závazného dokumentu, kterým Úmluva bezesporu je, se nutně muselo projevit i v právních řádech členských států, které jsou založeny na stejných principech. V duchu ustanovení Úmluvy jsou však také v členských státech koncipovány jednotlivé podzákoné právní předpisy, ale i interní normativní akty. K co nejtěsnější harmonizaci právních řádů členských států v oblasti správního práva trestního dále přispívá i konstantní judikatura Soudu, která vysvětluje jednotlivé pojmy obsažené v jednotlivých ustanoveních Úmluvy týkajících se správního trestání, a judikatura nejvyšších orgánů soudní moci v členských státech, která vychází z judikatury Soudu.

3.5. Vztah Úmluvy a českého právního řádu

Co se týče právního řádu České republiky, je pro jeho vztah k Úmluvě klíčové ustanovení čl. 10 Ústavy. Současné znění čl. 10 Ústavy je výsledkem ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tzv. euronovely, kterým byla Úmluva inkorporována do právního řádu České republiky. Jednotlivá ustanovení Úmluvy jsou přímo vykonatelná, což znamená, že jsou přímým pramenem práv, ale i povinností osob, které se jich mohou před orgány členských států přímo dovolat. Přímá vykonatelnost také znamená, že jednotlivá ustanovení Úmluvy jsou přímo aplikovatelná orgány členských států. Hlavní podmínkou přímé vykonatelnosti je dostatečná určitost ustanovení Úmluvy.⁷⁷

Z hlediska vztahu českého práva a Úmluvy mohou vzniknout tři základní situace. Pokud Úmluva stanovuje určité právo, bez ohledu na jeho povahu, které vnitrostátní právní řád přímo nedeclaruje, použije se ustanovení Úmluvy. Pokud Úmluva a vnitrostátní právo upravují shodná práva, je povinností soudů a jiných orgánů interpretovat vnitrostátní právo v souladu se smyslem Úmluvy. Případnou kolizi českého práva a Úmluvy řeší ustanovení čl. 10 Ústavy, podle kterého má Úmluva aplikační přednost. Úmluva se však ve smyslu ustanovení čl. 53 použije pouze v případě, že je pro danou osobu v určitém případě výhodnější než vnitrostátní zákon. Čl. 53 Úmluvy totiž stanoví zásadu aplikace příznivější právní normy. V případě kolize Úmluvy s českým ústavním pořádkem by byla nutná změna ústavního pořádku samotného, protože Úmluva nemá přednost před českým ústavním pořádkem, který je tvořen Ústavou, Listinou a dalšími ústavními zákony. Důležitým

⁷⁶ MALENOVSKÝ, Jiří. Nově demokratické státy Evropy a 14. protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *Právník*. 2006, roč. 146, č. 6, s. 601 – 605.

⁷⁷ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 31 – 32.

článkem Ústavy, na který je v souvislosti s její aplikací a postavením v právním řádu upozornit, je její čl. 95, podle kterého jsou soudci soudů všech typů a stupňů při svém rozhodování vázáni pouze zákonem a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky. Tato skutečnost tedy znamená, že čeští soudci musejí mít podrobnou znalost jednotlivých ustanovení Úmluvy a také se musejí orientovat v recentní judikatuře Soudu. Soudci jsou dále podle ustanovení čl. 95 Ústavy oprávněni posuzovat soulad podzákonných právních předpisů, které mají v daných případech aplikovat, se zákony a mezinárodními smlouvami. Pokud potom dojdou k závěru, že je podzákonný právní předpis v rozporu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, musejí odmítnout jeho aplikaci a tento postup zdůvodnit ve svém rozhodnutí.⁷⁸

3.6. Vztah Úmluvy a práva Evropské unie

Úmluva, která je základním kamenem ochrany lidských práv v prostoru Rady Evropy, má vliv i na právo Evropské unie, jehož některé předpisy, tvoří základ ochrany lidských práv v prostoru Evropské unie. Pro oblast ochrany lidských práv v evropském prostoru je zásadní rozdíl v charakteru Rady Evropy a Evropské unie. Zatímco Rada Evropy je klasická mezivládní mezinárodní organizace a Úmluva je klasickým instrumentem mezinárodního práva uzavřeným mezi suverénními státy, aniž by se státy jakkoliv vzdaly své suverenity, Evropskou unií můžeme chápat jako supranacionální organizaci, entitu sui generis, která je založena na hluboké kooperaci a těsné spolupráci v různých oblastech, které se vyznačují integrací nové, kvalitativně vyšší úrovně mezi členskými státy a jejich národy. V oblasti ochrany lidských práv na půdě Rady Evropy je činný zejména Evropský soud pro lidská práva, na půdě EU potom Evropský soudní dvůr.⁷⁹ Zatímco oba soudy k problematice lidských práv přistupují prakticky stejným způsobem, rozdíl je jen v užívané terminologii, působnost obou soudů je odlišná. Hlavním a jediným úkolem Evropského soudu pro lidská práva je zajišťování dodržování Úmluvy ze strany členských států, působnost Evropského soudního dvora je mnohem širší. Jeho posláním je, mimo jiné, zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie a právních aktů vydávaných na jejich základě orgány Evropské unie a to všemi adresáty evropského práva, tzn. členskými státy,

⁷⁸ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 77.

⁷⁹ DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. *A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis*. Oxford: Common Market Law Review. 2006, s. 5.

jednotlivci, tj. občany a právníckými osobami, ale i samotnými orgány Evropské unie. Ačkoliv se v rámci Rady Evropy a EU jedná o dva samostatné subsystémy ochrany lidských práv v evropském prostoru a měřítku, jsou velmi silně svázané. Tato svázanost je dána již faktem, že všechny členské státy EU jsou zároveň členskými státy Rady Evropy, a přímo vyjádřena prostřednictvím čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii. To v praxi znamená, že Evropský soudní dvůr ve svých rozhodnutích začasté odkazuje na ustanovení Úmluvy.⁸⁰

3.7. Vztah rozhodovací činnosti Soudu a Ústavního soudu České republiky

Na tomto místě je nutné uvést, že, tak jako mezi Úmluvou a právem Evropské unie, rozhodovací činností Soudu a Evropského soudního dvora, existuje i poměrně těsný vztah mezi rozhodovací činností Soudu a Ústavního soudu České republiky. Tento vztah má několik zásadních rovin. Za prvé podání ústavní stížnosti, jakožto prostředku ochrany základních lidských práv a svobod, je nutnou podmínkou pro to, aby se osoba mohla se svou stížností obrátit k Soudu. Za druhé Ústavní soud České republiky se ve své rozhodovací činnosti také velmi často odvolává na Úmluvu a vychází z judikatury Soudu. V čl. 83 Ústavy je Ústavní soud výslovně označen za orgán ochrany ústavnosti. Ústavní soud v rámci projednávání jednotlivých věcí aplikuje ústavní normy, tj. zejména samotnou Ústavu a Listinu. Předpokladem pro to, aby se jednotlivé osoby mohly obrátit se svou stížností k Ústavnímu soudu České republiky, je vyčerpání všech opravných prostředků nutných k ochraně jejich základních lidských práv a svobod, které byly podle tvrzení těchto osob narušeny rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci. Měřítkem toho, zda k takovému zásahu došlo je jednak Listina a také mezinárodní lidskoprávní smlouvy, které jsou podle čl. 10 Ústavy pramenem českého právního řádu. Ústavní soud České republiky rozhoduje o jednotlivých stížnostech nálezem. Pokud by totiž jeho nálezh nebyl následným rozhodnutím nebo postupem orgánu veřejné moci, proti němuž stížnost směřovala, respektován, bylo by to důvodem pro opětovné zrušení tohoto rozhodnutí a prohlášení tohoto postupu za protiústavní. Také je nutné poznamenat, že některé nálezy Ústavního soudu České republiky byly předmětem stížnosti k Soudu, který o nich rozhodoval. Tato rozhodnutí se potom logicky projevila v nálezech Ústavního soudu.

⁸⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 98.

3.8. Vztah Úmluvy a přestupkového práva

Úmluva se dotýká jak hmotněprávní oblasti vnitrostátní právní úpravy přestupkového práva, tak i jeho procesní oblasti. Otázky hmotného práva jsou upraveny zejména čl. 3 Úmluvy, tj. zákaz mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení a trestu, čl. 7, tj. zásada zákazu zpětné retroaktivity a zásady, že není trestného jednání a trestu bez zákona, čl. 4 k Protokolu č. 7, tj. zásada, že není možné dvakrát trestat totožné trestné jednání. Otázky procesního práva řeší zejména čl. 6, tj. právo na spravedlivé projednání věci, čl. 2 Protokolu č. 7, tj. možnost přezkoumání zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí v rámci odvolacího řízení a čl. 3 k Protokolu č. 7, tj. právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

V ustanovení čl. 3 Úmluvy je uvedeno, že: *„Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“* V ustanovení čl. 6 (právo na spravedlivý proces) je uvedeno, že: *„každý má právo, jedná-li se o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu, aby tato věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem.“* Dále je v ustanovení čl. 6 uvedeno, že: *„Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva: být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu, mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby, obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru, nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě, mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“* V ustanovení čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) je uvedeno, že: *„Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu. Tento článek nebrání souzení a potrestání osoby za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, bylo trestné podle obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy.“*

Na čl. 6 Úmluvy potom navazují čl. 2 – 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, ve kterých je uvedeno, že: *„Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. Výkon tohoto práva, včetně důvodů, pro něž může být vykonáno, stanoví zákon. Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případech méně závažných trestných činů určených zákonem, nebo pokud byl jednotlivec souzen v prvním stupni nejvyšším soudem nebo byl uznán vinným a*

odsouzen na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku. Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci tébož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“ Tento postup není na překážku obnově řízení podle právní úpravy příslušného členského státu, jestliže by nové nebo nově zjištěné skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit nové rozhodnutí ve věci. Čl. 4 Protokolu č. 7 dále stanoví, že od institutu obnovy řízení nelze odstoupit.

V čl. 13 a 14, je uvedeno, že: *„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností. Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.“* Jisté omezení práv zakotvených ve výše uvedených člancích můžeme nalézt v čl. 15, podle kterého: *„V případě války nebo jiného veřejného obroženi státní existence může každá Vysoká smluvní strana přijmout opatření směřující k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva. Podle tohoto ustanovení nelze odstoupit od zákazu trestu smrti, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů.“*

Práva zaručená výše uvedenými ustanoveními Úmluvy, která jsou klíčová pro oblast správního trestání, dělíme na absolutní, která nelze za žádných okolností derogovat a na práva omezitelná, která jsou sice nezadatelná, nezrušitelná, nepromlčitelná a nezczizitelná, ale lze je za určitých okolností a v určitých mezích stanovených Úmluvou omezit. Mezi absolutní práva patří zákaz trestu smrti, mučení a nelidského či ponižujícího zacházení a trestu, dále pak zásada, že jen samotný zákon může stanovit, jaké jednání je trestné a jaký trest lze za jeho spáchání uložit a konečně zákaz retroaktivity správního práva trestního, podle které nikdo nemůže být se zpětnou platností potrestán za jednání, které v okamžiku jeho uskutečnění nebylo trestným. Mezi omezitelná práva patří právo na odvolání nebo obecněji přezkum a to při projednávání méně závažných trestných deliktů, za které lze uložit jen mírnější tresty a také v případech, kdy určité trestné jednání v prvním stupni projednává nejvyšší soud členského státu. Jiná práva zakotvená Úmluvou mohou být omezena orgány členských států pouze v případech a mezích stanovených zákonem a pouze v míře nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, ochrany

veřejného pořádku, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.⁸¹ V dalším textu této disertační práce budou pro správní právo trestní relevantní ustanovení Úmluvy rozebrána podrobněji.

3.9. Článek 6 Úmluvy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

Význam čl. 6 Úmluvy, vzhledem k dikci jeho obsahu, nespočívá jen v tom, že zaručuje právo na spravedlivý proces v rámci řízení o deliktech, ale také tím, že také stanoví presumpci nevinoty a základní obhajovací práva. Rozhodovací orgány musejí v rámci své činnosti aplikovat čl. 6 zejména během celého řízení a to od jeho přípravné fáze a také v situacích, kdy řeší procesní otázky související s předmětným řízením. Rozhodovací orgány členských států také musejí čl. 6 aplikovat v rámci odvolacího řízení, pokud je k odvolacímu orgánu podán návrh na přezkoumání prvostupňového rozhodnutí a to s ohledem na jeho zákonnost a vady řízení v prvním stupni, které předcházely vydání napadeného rozhodnutí.⁸² Čl. 6 tedy zakotvuje záruky, které ve svém celku mají zajistit spravedlnost řízení. Spravedlivé řízení je jedním ze základních atributů moderního právního státu, ve kterém je nezbytná vázanost orgánů veřejné moci svými vlastními pravidly a rovnost subjektů před zákonem. Čl. 6 v tomto smyslu dopadá na všechny orgány veřejné moci členských států, před kterými se o určité věci vede řízení a dopadá také na všechny účastníky těchto řízení a to bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Výše uvedenými zárukami jsou právo každého na spravedlivé, veřejné a v přiměřené lhůtě projednání dané věci nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, dále pak právo každého být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění, mít přiměřený čas a možnost k přípravě obhajoby, obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru, nebo pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky svědčící proti jeho osobě a naopak dosáhnout předvolání a výslech svědků v jejich prospěch za stejných podmínek, na bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.⁸³

⁸¹ PIROŠÍKOVÁ, Mária. *Komentář k vybraným článkům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Bratislava: Euroiuris, 2007, s. 313 – 445.

⁸² ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 1 – 27.

⁸³ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 572.

Prvním z problémů spojených s aplikací čl. 6 Úmluvy je samotný pojem „*fair trial*“, tj. spravedlivý proces, spravedlivé řízení. Tento pojem není nikde v Úmluvě explicitně definován. Jedná se tedy o neurčitý právní pojem, jehož obsah byl, je a bude v judikatuře Soudu neustále vyjasňován a upřesňován. Pojem spravedlivého řízení můžeme chápat v užším, nebo širším smyslu. Z hlediska užšího smyslu považujeme za spravedlivé řízení takové řízení, které splňuje podmínky čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Z hlediska širšího smyslu považujeme za spravedlivé řízení takové řízení, které splňuje požadavky celého čl. 6 a 7 Úmluvy a dále pak požadavky stanovené v čl. 2 až 4 k Protokolu č. 7.⁸⁴

Další důležitou otázkou, kterou je třeba vyřešit, je vymezení rozsahu působnosti čl. 6 a to z hlediska časového a věcného. Z hlediska časového působení čl. 6 je nutné uvést, že aplikace čl. 6 je nutná od okamžiku, kdy je proti určité osobě „*vzneseno obvinění z trestního deliktu*“ a je nutné jej aplikovat až do okamžiku, kdy je o tomto obvinění z trestního deliktu pravomocně rozhodnuto, tzn. do právní moci rozhodnutí o opravném prostředku nebo do okamžiku pravomocného uložení sankce nebo jiné povinnosti, případně její následné exekuce. Klíčovým je zde pojem vznesení obvinění. Nemusí se totiž nutně jednat o okamžik, kdy je domnělý pachatel deliktu formálně obviněn z jeho spáchání. Smyslem čl. 6 je totiž chránit domnělého pachatele po celou dobu řízení o deliktu a to i s ohledem na to, že může být obviněn ze spáchání deliktu až ve velmi dlouhém vyšetřování. A proto se požadavky čl. 6 v některých případech vztahují i na fáze řízení předcházející vznesení obvinění proti určité osobě, tzn. na fázi vyšetřování deliktu. Obecně je tak nutné říct, že Soud nahlíží na proces o trestním deliktu jako na jeden jednolitý celek, a proto mohou být některé principy čl. 6, jako je právo na přiměřený čas k přípravě obhajoby, aplikovány i v rámci postupů před zahájením řízení, pokud existuje závažné riziko narušení spravedlnosti řízení, tak jak ji Soud vymezil ve své judikatuře. Nicméně způsob aplikace čl. 6 v rámci postupů před zahájením řízení závisí na zvláštностech daného řízení a skutkových okolnostech případu. Čl. 6 je tedy aplikovatelný po celou dobu řízení a to od okamžiku vznesení obvinění až po výkon rozhodnutí o uložení sankce nebo jiné povinnosti.^{85 86 87}

⁸⁴ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 573.

⁸⁵ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

⁸⁶ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 607 – 610.

⁸⁷ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. prosince 2001, *Weixelbraun vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-X, stížnost č. 33730/96, body 23 až 58; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. dubna 1998, *Estima Jorge vs. Portugalsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-II, stížnost č. 24550/94, body 68 až 69;

Z hlediska věcné působnosti čl. 6 je třeba vysvětlit pojem „*obvinění z trestního deliktu*.“ Pojem obvinění z trestního deliktu byl mnohokrát v judikatuře Soudu definován jako projednávání a rozhodování o jakémkoliv deliktu, tj. protiprávním jednání, v judikatuře Soudu se mluví o pojmu „*offence*“, který naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu, nebo deliktu administrativní povahy a to jak fyzických, tak i právnických osob. Z toho jasně vyplývá, že čl. 6 Úmluvy je základem i pro přestupkové řízení. Čl. 6 se však v zásadě nevztahuje na delikty, jejichž povaha spočívá v porušení vnitřní disciplíny, zejména ve vztahu k určitému orgánu veřejné moci členského státu.⁸⁸

Z jednotlivých judikátů Soudu také vyplývá, že ač je pojem „*obvinění z trestního deliktu*“ v právních rádech členských států definován odlišně, bylo by nespravedlivé a diskriminační, pokud by uplatňování záruk spravedlivého řízení stanovených čl. 6 záviselo jen na nepřesné definici tohoto pojmu stanoveného právními řády členských států. V tomto smyslu je tudíž nutné stanovit, který delikt bude spadat pod pojem „*obvinění z trestního deliktu*“ a režim čl. 6 Úmluvy. Pojem „*obvinění z trestního deliktu*“ má autonomní význam, který je nezávislý na kategorizaci pojmu v právních rádech členských států. Obvinění může být obecně definováno jako oficiální oznámení určitého orgánu veřejné moci určité osobě o tom, že se dopustila protiprávního jednání. Tímto obviněním musí být také podstatně změněna osobní situace obviněného. Toto posouzení je klíčové pro postavení osoby obviněné z konkrétního deliktu, protože pokud její delikt bude kvalifikován jako „*trestní*“ podle čl. 6 Úmluvy, musejí jí být zajištěna veškerá práva spravedlivého procesu, což však neznamená, že by členské státy byly zbaveny možnosti do svých právních rádu implementovat pravidla o zániku odpovědnosti za protiprávní jednání. Soud v této souvislosti v případě *Engel et al. vs. Nizozemí*⁸⁹ vymezil tři základní tzv. Engelova kritéria, která jsou zásadní pro rozhodnutí o tom, zda obvinění z trestního deliktu bude spadat pod režim čl. 6 Úmluvy.^{90 91}

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 26. září 1996, *Di Piede vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-IV, stížnost č. 15797/89, body 35 až 65

⁸⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 26. března 1982, *Adolf vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A-49, stížnost č. 8269/78, body 28 až 41

⁸⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. června 1976, *Engel a další vs. Nizozemí*, Sb. rozh. s. ECHR 1976-A-22, stížnost č. 5100/71, body 54 až 111

⁹⁰ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

⁹¹ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 391.

Prvním kritériem je kvalifikace daného deliktu v právním řádu členského státu, tzn. zda protiprávní jednání spadá do oblasti trestního práva, příp. správního práva trestního.⁹² Soud toto posouzení považuje za klíčové. Někdy je však právní úprava členského státu natolik nejasná, pročež Soud stanovil další dvě kritéria. Tím druhým je povaha samotného deliktu, zejména zájem, proti kterému tento delikt směřuje, povaha subjektu deliktu a účel sankce za tento delikt ukládané.⁹³ V praxi to tedy znamená, že Soud posuzuje samotnou povahu deliktu, tak jak je vymezena právním řádem členského státu, a zda má tento delikt určité společné znaky s trestnými činy. Soud také vymezil jasnou hranici mezi delikty, které se týkají disciplíny určité části populace, jako jsou členové zákonodárných sborů, soudci, vojáci, policisté a další příslušníci veřejných ozbrojených sborů, nebo zda se jedná o delikty páchané osobami bez zvláštního postavení, vlastností a působnosti, tzn. celou společností.⁹⁴ Pokud se jedná o delikty spáchané osobami se zvláštním postavením, vlastnostmi a působností, tak existuje mnohem vyšší pravděpodobnost, že tyto delikty nebudou spadat pod působnost čl. 6. Znak deliktu spočívající v tom, že se jej může dopustit pouze určitá část populace a souvisí s vnitřní disciplínou, je však pouze jedním z kritérií důležitým pro posouzení povahy deliktu.⁹⁵ Podle třetího kritéria je totiž nutné také posoudit závažnost, místo a způsob výkonu sankce uložené za spáchání deliktu. V právních řádech některých členských států nejsou některé drobné přestupky považovány za trestní delikty, což znamená, že podle práva členského státu nespádají pod režim čl. 6. Soud tento přístup považuje za nerozporný s čl. 6, pokud se daný delikt neobjeví v žádném oficiálním registru deliktů a opatření uložené za jeho spáchání nemá represivní charakter. Tento přístup také znamená snížení zátěže systému rozhodovacích orgánů v členském státě. Nesmí však dojít k situaci, kdy by orgány veřejné moci členských států obcházely účel a smysl čl. 6, a proto veškerá řízení o deliktech, která mohou být zakončena uložením represivního nebo preventivního opatření, ať už jsou v právním řádu tyto delikty označeny jakkoliv, musejí spadat pod režim čl. 6. Stejně tak případy, ve kterých může být uložena závažná sankce, musejí být řešeny podle čl. 6. Spornou se stala otázka řízení, v jejichž rámci nedochází

⁹² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. února 1984, *Öztiirk vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-73, stížnost č. 8544/79, body 45 až 60

⁹³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. července 1982, *Eckle vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A-51, stížnost č. 8130/78, body 71 až 96

⁹⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. srpna 1998, *Couez vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-V, stížnost č. 24271/94, body 17 až 45; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. srpna 1996, *Benkessiouer vs. France*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-V, stížnost č. 26106/95, body 20 až 25

⁹⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. března 2001, *Streletz vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-II, stížnost č. 34044/96, body 46 až 114

k posuzování relevance obvinění z trestního deliktu, ale dochází zde k projednání určitých důležitých otázek, které souvisejí s řízením o samotném obvinění z trestního deliktu, tzn. kdy se posuzují tzv. předběžné otázky nebo se rozhoduje o předběžných opatřeních. Příkladem může být řízení, kdy je obviněnému nařízeno, aby neopouštěl území svého domovského státu a nemařil tak průběh řízení, nebo naopak řízení o deportaci do jiného státu za účelem stíhání, řízení o stanovení kauce nebo záruky. Všechna tato řízení jsou vyloučena z působnosti čl. 6, protože se v jejich rámci nejednalo o samotném trestním deliktu.^{96 97}

Můžeme tedy shrnout, že podle Engelových kritérií považujeme za „obvinění z trestního deliktu“ obvinění z jakéhokoliv deliktu, jehož postih je vnitrostátními právními předpisy definován jako preventivní a zároveň i represivní opatření veřejné moci reagující na delikt, za jehož spáchání se ukládá sankce, kterou se citelně zasahuje do práv a svobod odpovědného subjektu, přičemž tento zásah nemusí spočívat pouze v odnětí svobody, ale například i v zaplacení pokuty.⁹⁸ Delikt musí být také zpravidla spáchán osobou bez zvláštního postavení, vlastností nebo působnosti a nesmí mít vztah k vnitřní disciplíně určitého orgánu veřejné moci v členském státě. Prostřednictvím Engelových kritérií Soud členským státům sice v podstatě znemožnil, aby veškeré delikty svojí autonomní úpravou v právních řádech vyloučily z působnosti čl. 6 Úmluvy, např. označením deliktu jako disciplinárního, přičemž by jeho podstata byla naprosto odlišná než porušení kázně v rámci orgánu veřejné moci, na druhou stranu však Soud prostřednictvím Engelových kritérií striktní požadavek stanovený v případě *Delcourt vs. Belgie* zrelativizoval a členským státům tak dal jistou možnost ve svých právních řádech působení čl. 6 Úmluvy omezit. Soud v případě *Engel vs. Nizozemí* tak uzavírá, že ve smyslu čl. 6 je a priori nutné zkoumat pravou podstatu deliktu, čímž se, podle názoru Soudu, do důsledku naplní účel čl. 6 Úmluvy.^{99 100}

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že výklad pojmu „obvinění z trestního deliktu“, který užívá čl. 6 Úmluvy, je extenzivní. Podle tohoto extenzivního výkladu lze za „obvinění z trestního deliktu“ považovat v podstatě obvinění z jakéhokoliv trestního deliktu, za který

⁹⁶ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 574 – 582.

⁹⁷ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

⁹⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 10. června 1996, *Benham vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-III, stížnost č. 19380/92, body 35 až 47

⁹⁹ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 574 – 582.

hrozí pachateli citelnější postih podle práva členského státu.¹⁰¹ Smyslem tohoto extenzivního výkladu čl. 6 je zajistit právo na spravedlivý proces co nejširšímu okruhu osob, které se dopustily nejrůznějších druhů deliktů. Na tomto extenzivním výkladu je založena i judikatura Ústavního soudu České republiky, jmenovitě náleží pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17. ledna 2001, kterým Ústavní soud zrušil ustanovení § 83 odst. 1 přestupkového zákona, podle něž bylo ze soudního přezkumu vyloučeno rozhodnutí o přestupku, za něž nebylo možno uložit pokutu vyšší než 2 000,- Kč nebo zákaz činnosti, jímž bylo vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota nepřesáhla částku 2 000,- Kč. V tomto svém nálezu Ústavní soud uvádí: „Právo na spravedlivý proces, jebož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, zaujímá v demokratické společnosti význačné místo. Dotčená osoba musí mít možnost nechat rozhodnutí přijaté proti ní přezkoumat soudem, který splňuje záruky čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V projednávaném případě však navrhovatel tuto možnost neměl. Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy ČR a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V případě rozhodnutí o přestupcích však toto právo ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nezaručuje, neboť je jím odňato právo nechat přezkoumat rozhodnutí orgánu veřejné správy nezávislým a nestranným soudem. V režimu čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy jsou tedy i přestupky, za které nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti. Proto ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, které ze soudního přezkumu vylučuje rozhodnutí o přestupku, za něž nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti, s výjimkou těch případů, kdy bylo vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2000 Kč, je v rozporu s ustanovením čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy. Napadené ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je v rozporu i s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Vyloučení soudní ochrany u přezkumu rozhodnutí ve věcech některých přestupků totiž zasahuje do základního práva na soudní ochranu a ve svém důsledku je pak v kolizi i s čl. 1 a 4 Ústavy ČR.“¹⁰² V tomto případě Ústavní soud došel také k závěru, že ukládání pokut a jiných sankcí za přestupky a jiné správní delikty, je způsobilé velmi významně zasáhnout do základních lidských práv a svobod, a to, v některých případech, s ohledem na jejich výši a možnost opakovaného

¹⁰⁰ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

¹⁰¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. března 1994, *Ravnborg vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1994-A-283 B, stížnost č. 14220/88, body 38 až 57

uložení. Ústavní soud ve svém nálezu také zdůraznil, že tyto pokuty ukládají orgány veřejné moci zpravidla na základě své volné úvahy, kdy subsumují určitou skutkovou podstatu daného případu pod příslušnou právní normu nebo vybírají druh sankce a její výši v rozmezí stanoveném zákonem. Proto je potřeba osobám obviněným z těchto protiprávních jednání v podobě přestupků a správních deliktů i v těchto „*bagatelních*“ případech garantovat právo na spravedlivý proces ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy.

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy tak v realitě České republiky stanoví požadavek spravedlivosti jak v oblasti trestního, tak i v oblasti civilního řízení, dále pak i v řízeních před orgány veřejné správy a správními soudy. Tento princip je dále rozveden v ustanoveních čl. 6 odst. 2 a 3, které zakotvují některé další specifické záruky, tj. zejména právo na obhajobu v řízení o trestním deliktu. Při posuzování otázky zda byl princip spravedlnosti v daném řízení ze strany orgánů členských států respektován, musí Soud posoudit celkový průběh řízení, protože např. nedostatky řízení v prvním stupni mohou být napraveny v odvolacím řízení. Na druhou stranu i řada drobných procesních vad může vést k porušení práva na spravedlivý proces.¹⁰³

Na tomto místě je nutné také uvést oblasti, ve kterých se čl. 6 Úmluvy neaplikuje.¹⁰⁴ Čl. 6 se zejména nevztahuje na oblast disciplinárních deliktů, které spočívají v porušení kázně v rámci orgánu veřejné moci, na řízení o poskytnutí právní pomoci, na stádium řízení, kdy je osoba ve vyšetřovací vazbě ani se nevztahuje na případy, kdy jedna osoba proti druhé podá trestní oznámení. Čl. 6 se také netýká policejní ochrany svědků nebo osob, které trestní oznámení podaly. Čl. 6 se nevztahuje na přijímání opatření, která mají za cíl potlačit občanské nepokoje a nevztahuje se ani na řízení o poskytnutí bezplatné právní pomoci. Také pod čl. 6 nespádají opatření spojená se zajištěním majetku podezřelého nebo třetích osob, pokud se nakonec v rámci řízení nepřikročí k projednávání trestního deliktu. Čl. 6 se nevztahuje na případy projednávání žádosti o obnovu řízení, protože rozhodnutí o této žádosti je v diskreční pravomoci příslušného orgánu veřejné moci. Na průběh obnoveného řízení se však čl. 6 již vztahuje, protože se v jeho rámci znovu projednává obvinění z trestního deliktu. Do působnosti čl. 6 také spadají procesy spojené se soudním přezkumem pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné správy. Čl. 6 se konečně také nevztahuje na situace, kdy orgány veřejné moci členských států odmítnou, potom co bylo

¹⁰² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, bod 2

¹⁰³ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 392 – 394.

Soudem zjištěno porušení Úmluvy, žádost o nové otevření případu.^{105 106} Zatímco čl. 6 Úmluvy sám o sobě nezaručuje právo na odvolání k nadřízenému orgánu, je toto právo zcela a nepochybně zakotveno v Protokolu č. 7 k Úmluvě, doporučeních Výboru ministrů Rady Evropy a v judikatuře Soudu. Pokud má tedy podle právního řádu členského státu určitá osoba obviněná z deliktu právo na odvolání, je nutné všechny požadavky čl. 6 aplikovat i v rámci odvolacího řízení. Ovšem způsob, jakým má být čl. 6 Úmluvy aplikován, namnoze závisí na povaze řízení. Při rozhodování o tom, zda byl čl. 6 dodržen, nebo porušen, musí Soud vždy přihlížet k povaze řízení a k jeho celkovému průběhu. Podle názoru Soudu je tedy možné a nerozporné s čl. 6, pokud některá fáze řízení nenaplní zcela veškeré požadavky stanovené Úmluvou. V těchto případech je však nezbytné, aby alespoň jedna z fází řízení beze zbytku tyto požadavky naplnila. Konkrétně je tedy možné, aby např. tyto požadavky nebyly naplněny v rámci správního, disciplinárního nebo přestupkového řízení, pokud navazující soudní řízení, kde je přezkoumáváno rozhodnutí správního, disciplinárního nebo přestupkového orgánu, tyto požadavky zcela splňuje.¹⁰⁷ Také není nutné, aby např. odvolací orgán prováděl dokazování v celém rozsahu, pokud proběhlo před orgánem prvního stupně.¹⁰⁸

Tyto základní díky judikatury Soudu týkající se čl. 6 Úmluvy budí poněkud rozpaky. Zatímco v případě *Delcourt vs. Belgie* Soud nekompromisně dochází k závěru, že je třeba čl. 6 aplikovat v jakékoli fázi řízení o jakémkoliv trestním deliktu, s ohledem na povahu tohoto řízení, v následujících letech se Soud snaží takto striktně stanovený požadavek, který však zcela jasně vyplývá z textu čl. 6 Úmluvy, oslabit. Zatímco nejprve Soud prohlásil, že je nutné čl. 6 aplikovat s ohledem na charakter daného řízení, následně prohlásil, že v některých fázích řízení, jehož povaha zcela opravňuje jeho podřazení pod čl. 6, nemusí být čl. 6 aplikován. Takto nastavený, z mého pohledu nepřijatelný, trend v rozhodovací činnosti Soudu může vést jen k absolutní právní nejistotě osoby obviněné z trestního

¹⁰⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 25. února 1997, *Findlay vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1997-I, stížnost č. 22107/93, body 61 až 92

¹⁰⁵ KMEC, Jíří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 607 – 610.

¹⁰⁶ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

¹⁰⁷ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. listopadu 2006, *Jussila vs. Finsko*, Sb. rozh. s. ECHR 2006-XIV, body 29 až 49

¹⁰⁸ KMEC, Jíří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 607 – 610.

deliktu v jednotlivých fázích daného řízení a také de facto k pouhému formálnímu konání některých fází řízení.¹⁰⁹

Pro oblast řízení před ústavními soudy členských států, Soud došel k závěru, že čl. 6 Úmluvy se nevztahuje na ta řízení, v nichž se projednávají čistě ústavní otázky bez vztahu ke konkrétnímu případu. Čl. 6 se tedy nevztahuje na případy, kdy se ústavní soud zabývá toliko vymezením obsahu ústavou zaručených práv nebo kompatibilitou určitého právního předpisu s právními předpisy vyšší právní síly nebo mezinárodními smlouvami.

3.10. Spravedlnost řízení

Základním prvkem jakéhokoliv řízení je podle čl. 6 Úmluvy jeho spravedlnost.¹¹⁰ Požadavek spravedlnosti se vztahuje na celé řízení, ne pouze na ústní projednání věci v rámci prvostupňové fáze řízení. Otázku, zda se obviněné osobě dostalo v rámci řízení o jejím deliktu spravedlnosti, je třeba nahlížet z pohledu celého řízení, i když v některých případech může mít i jedno jediné pochybení zásadní negativní dopad. Otázka, zda se obviněnému dostalo spravedlivého řízení, se samozřejmě liší od otázky, zda je dané rozhodnutí o trestním deliktu věcně správné, nebo ne. Soud v této souvislosti několikrát ve své judikatuře zdůraznil, že není poslední instancí daného řízení a že nepřezkoumává správnost stížnostmi napadených rozhodnutí.¹¹¹ Soud nemá pravomoc posoudit, zda se soud členského státu v rámci řízení dopustil chyb při posuzování skutkových nebo právních otázek ve světle právního řádu toho kterého členského státu, ale zabývá se pouze otázkou, zda dané řízení naplnilo požadavky čl. 6 Úmluvy.¹¹² Základními podmínkami spravedlivého řízení podle čl. 6 Úmluvy jsou: kontradiktornost řízení, přístup k rozhodovacímu orgánu, veřejné projednání trestního deliktu, rovnost zbraní, přiměřenost délky řízení, presumpce nevinny a realizace základních obhajovacích práv obviněného.¹¹³ Soud ve své judikatuře postupně vymezil obsah těchto základních komponent spravedlivého řízení.

¹⁰⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. dubna 2006, *Martinie vs. Francie*, stížnost č., Sb. rozh. EHCR, 58675/00, body, Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 16. července 1971, *Ringeisen vs. Rakousko*, Sb. rozh. EHCR, stížnost č. 2614/65, body

¹¹⁰ MOWBRAY, Alastair. *Cases, materials, and commentary on the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 341 a násl.

¹¹¹ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Antwerpen*. Intersentia, 2006, s. 511 – 650.

¹¹² ROZAKIS, Christos. *The contribution of the European Court of Human Rights to the development of the law states immunity*. Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007, s. 387 – 402.

¹¹³ KMEC, Jiří, KOSAR, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 735.

3.10.1. Kontradiktornost řízení

V případě *Delcourt vs. Belgie* Soud prohlásil, že posuzování kritérií spravedlnosti by se mělo odvíjet podle charakteru řízení samotného.¹¹⁴ V rámci spravedlivého řízení o trestním deliktu by obviněný, jeho obhájce, ale i druhá žalující strana, měli mít možnost seznámit se skutkovými tvrzeními a důkazy předloženými protistranou. Je také záležitostí právních řádů členských států, aby stanovily pravidla pro předkládání a posuzování jednotlivých důkazů. Nicméně pokud se Soud zabývá otázkou spravedlnosti řízení, musí se také zabývat způsobem, jakým byly důkazy, které jsou podkladem rozhodnutí, pořízeny, předloženy a následně posouzeny. Zejména v řízení o trestním deliktu je pro naplnění spravedlnosti řízení nutné, aby veškeré důkazy byly prováděny za přítomnosti obviněného nebo jeho právního zástupce, pokud mají zájem se procesu dokazování zúčastnit. Je to důležité z důvodu, aby obviněný, případně jeho obhájce, měli možnost napadnout zákonnost a hodnověrnost těchto důkazů. Toto právo obviněného také zahrnuje oprávnění nechat prostřednictvím rozhodovacího orgánu předvolat a vyslechnout svědky a to jak v jeho prospěch, tak i v neprospěch, případně s jejich výpověďmi polemizovat. Aby mohlo řízení o trestním deliktu v praxi fungovat, je nutné zachovat přístupnost všech důkazů oběma stranám sporu. Dále je nutné, aby vyšetřující orgány předkládaly obviněnému nebo jeho právnímu zástupci všechny jimi získané důkazy, které mají k dispozici. Jak však Soud dále poznamenává, toto právo obviněného nebo jeho obhájce na přístup k důkazům není absolutní.¹¹⁵

V případě *Edwards vs. Spojené království*,¹¹⁶ Soud později došel k závěru, že toto právo může být omezeno ve veřejném zájmu, např. z důvodu národní bezpečnosti. Např. v zájmu zachování národní bezpečnosti mohou být užity i velmi citlivé materiály a údaje o jednotlivých osobách pořízené bez jejich vědomí, je však jasné, že určité, v daném řízení nadřízené orgány členských států, musejí mít pravomoc používání těchto materiálů kontrolovat. V tomto smyslu se jedná o povinnost členských států. Na tomto místě je

¹¹⁴ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

¹¹⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 18. února 1997, *Nideröst-Huber vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1997-I, stížnost č. 18990/91, body 19 až 41; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. června 1993, *Ruiz-Mateos vs. Španělsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1993-A-262, stížnost č. 12952/87, body 30 až 70; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 4. června 2002, *Komanický vs. Slovensko*, Sb. rozh. s. ECHR 2002-VI, stížnost č. 32106/96, body 49 až 119; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. srpna 1991, *Brandstetter vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1991-A-211, stížnost č. 11170/84, body 39 až 74; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. února 1996, *Lobo Machado vs. Portugalsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-I, stížnost č. 15764/89, body 38 až 63

nutné zdůraznit, že Soud nepřezkoumává, zda rozhodnutí orgánů členských států o zákazu zpřístupnění důkazů v jednotlivých případech, byla vydána v souladu s právním řádem toho kterého členského státu. Soud pouze přezkoumává kvalitu řízení jako takového, aby se ujistil, že dané řízení naplňuje požadavky čl. 6 a veškeré zásady sporného řízení. S požadavkem spornosti řízení úzce souvisí právo na přístup k rozhodovacímu orgánu.¹¹⁷

Omezení práva obviněného na přístup k důkazním prostředkům za podmínek stanovených v případě *Edwards vs. Spojené království*, na rozdíl např. od případu *Delcourt vs. Belgie*, který v tomto smyslu nekladl žádné překážky, je logickým závěrem, který by měl přispět k účelu řízení, kterým jistě a to na prvním místě má být objasnění okolností spáchání trestního deliktu a zjištění jeho pachatele. Jak Soud zdůrazňuje, musí být dané omezení aplikováno přiměřeně. V tomto smyslu je takové upřesnění judikatury možné považovat za pozitivní. Výše popsanou cestu potvrzuje i další judikatura Soudu.¹¹⁸

3.10.2. Přístup k rozhodovacímu orgánu

Prvním základním předpokladem práva na spravedlivé projednání věci podle čl. 6 Úmluvy je to, aby osoba obviněná ze spáchání trestního deliktu měla možnost přístupu k rozhodujícímu orgánu, Soud ve své judikatuře používá pojem „tribunál“.¹¹⁹ Jedná se sice o právo, které není *expressis verbis* stanoveno v textu čl. 6, ale je z něj vyvoditelné a dále bylo rozpracováno judikaturou Soudu, ve které se Soud postupně zaobíral vymezením pojmu a rozsahu tohoto práva a také vymezením množiny orgánů, které musejí toto právo zajišťovat. Stručně řečeno toto právo znamená, že osoba obviněná z deliktu musí mít podle právního řádu členského státu možnost předložit svůj případ příslušnému orgánu, přičemž členské státy nesmějí ve svých právních rádech klást překážky nebo stanovovat nevhodné a komplikované postupy, které by realizaci tohoto práva *de facto* zabránily.¹²⁰

Podle interpretace Soudu právo na přístup, jakožto jedna z komponent spravedlivého řízení, přímo vyplývá z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Stížnost na porušení práva přístupu může k Soudu podat každý, kdo se domnívá, že neměl možnost předložit

¹¹⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 1. března 2002, *Edwards vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2002-II, stížnost č. 46477/99, body 96 až 102

¹¹⁷ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 740 – 751.

¹¹⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. února 1994, *Bendenoun vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1994-A-3, bod 86

¹¹⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 4. prosince 1995, *Bellet vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-333-B, stížnost č. 23805/94, body 28 až 46

svoji věc orgánu, který je příslušný projednat veškeré skutkové i právní otázky daného případu, nebo i v situacích, kdy tento rozhodující orgán odmítne ve věci přijmout rozhodnutí. Toto právo se týká všech osob obviněných ze spáchání jakéhokoliv trestního deliktu. Právo na přístup je v judikatuře Soudu poprvé zmíněno v souvislosti s případem *Golder vs. Spojené království*,¹²¹ ve kterém Soud došel k jasnému závěru, že čl. 6 garantující spravedlivé řízení by byl v praxi nepoužitelný, pokud by obviněný z trestního deliktu neměl právo na přístup k rozhodovacímu orgánu. Podle stanoviska Soudu je právo na přístup vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy přirozeným právem, které existuje vedle zásady zakazující odepření spravedlnosti. S právem na přístup souvisí i kvalita pravomocí rozhodujícího orgánu, který musí disponovat tzv. soudními funkcemi, tzn. zejména pravomocí danou věc rozhodnout. Právo na přístup rovněž zahrnuje i právo obviněného na oznámení rozhodnutí. Obviněný se všech výše uvedených práv může vzdát.¹²²

Soud později v případě *Umlauf vs. Rakousko*¹²³ také dochází k závěru, že není nutné, aby všechna rozhodnutí ve věci vydaná k tomu příslušným rozhodovacím orgánem a ovlivňující postavení obviněného byla následně nutně předmětem soudního přezkumu.¹²⁴ Opačný přístup by vedl k přehlčení soudní soustavy a omezení jejích funkcí. Tento názor vychází z faktu, že v mnoha právních řádech členských států jsou některá rozhodnutí ovlivňující právní postavení obviněných vydávána a následně i přezkoumávána orgány veřejné správy nebo jinými orgány, které k tomu mají pravomoc. V této souvislosti Soud dochází k závěru, že pokud správní řízení o deliktu nesplňuje všechny požadavky čl. 6 Úmluvy, musí být v právním řádu členského státu obviněným zaručeno právo na předložení případu k soudu a řízení před ním konané musí splňovat veškeré požadavky čl. 6 Úmluvy.

Právo na přístup musí být zaručeno jak v prvostupňovém, tak i odvolacím řízení, pokud je v právním řádu členského státu zakotveno. Na tomto místě je nutné uvést, že i právo na přístup může být do jisté míry a v konkrétních případech vyloučeno, ale důvody

¹²⁰ LEACH, Peter. *Taking a case to the European Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 306 – 310.

¹²¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. února 1975, *Golder vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1975-A-18, stížnost č. 4451/70, body 23 až 46

¹²² ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

¹²³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. října 1995, *Umlauf vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-328, stížnost č. 15527/89, body 27 až 41

¹²⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 30. března 2010, *Handölsdalen Sami Village a ostatní vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. EHCR 2010-III, stížnost č. 39013/04, body 48 až 74

tohoto vyloučení musejí být objektivní, relevantní a přímo zakotvené v právní úpravě členského státu.¹²⁵

S právem na přístup k rozhodovacímu orgánu souvisí i otázka lhůt. Je samozřejmé, že z důvodu zajištění řádného výkonu spravedlnosti mohou být v právních řádech členských států stanoveny lhůty a jiné procesní podmínky pro předložení věci k rozhodovacímu orgánu nebo pro podání opravných prostředků proti rozhodnutím o trestních deliktech.¹²⁶ V některých případech může obviněný zmeškat lhůtu pro podání opravného prostředku. Pokud se jedná o objektivní důvody, které vznikly bez zavinění obviněného, mělo by mu být zmeškání lhůty pro podání opravného prostředku prominuto. Tento objektivní důvod např. vzniká v situaci, kdy obviněný nemůže podat opravný prostředek ve lhůtě, protože mu nebylo oznámeno rozhodnutí orgánu prvního stupně, a to bez ohledu na snahu obviněného ze své iniciativy zjistit obsah odůvodnění rozhodnutí, proti kterému zamýšlí opravný prostředek podat.¹²⁷ Úmluva však nikde nestanoví, jakou formu by toto oznámené rozhodnutí mělo mít. Nikde v textu Úmluvy tedy není přímo stanoveno, že by obviněnému mělo být oznámeno rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení. Další relevantní otázkou, která vyvstává v souvislosti s právem na přístup k rozhodujícímu orgánu, je otázka jeho efektivity.¹²⁸

V oblasti práva na přístup k rozhodovacímu orgánu je jistě pozitivní, že Soud ve své judikatuře stanovil právo na přístup nejenom k soudům, ale i k dalším rozhodovacím orgánům. Soud tak nepřímou stanovil, že množina orgánů, které by se měly zabývat projednáváním a řešením trestních deliktů a u nichž je nutno zachovávat kvalitu řízení podle čl. 6 Úmluvy, může být mnohem širší. Pokud se tedy jedná o trestní delikty správní povahy, ty by měly být a priori řešeny a pravomocně vyřešeny v pořadu veřejné správy a jen minimum případů by mělo být řešeno soudně. Soud tedy nepřímou klade důraz na kvalitu rozhodování i v oblasti veřejné správy a pravomoc soudů tak přenechává k řešení trestních deliktů závažnější povahy. I toto upřesnění judikatury Soudu je možné považovat za pozitivní.

¹²⁵ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 619.

¹²⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. července 2001, *Ferrazini vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-VII, stížnost č. 44759/98, body 14 až 34

¹²⁷ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 167 a násl.

3.10.3. Orgán

Z teze čl. 6 Úmluvy nevyplývá, že by o všech trestních deliktech měl rozhodovat soud, čl. 6 Úmluvy totiž užívá pojem „tribunál“. Musí to však být orgán nezávislý, nestranný, zřízený zákonem, ať už danou věc projednává a rozhoduje v prvním stupni nebo i jako orgán odvolací a vždy musí jednat v plné jurisdikci, tzn. že musí mít možnost přezkoumávat jak právní, tak i skutkovou stránku daného případu. Klíčovými charakteristickými pojmy rozhodujících orgánů jsou tedy nezávislost, nestrannost a zákonnost. Čl. 6 však nestanoví, že by se řízení o trestním deliktu muselo vždy odehrávat před porotními nebo plně profesionálními soudy, protože podle stanoviska Soudu vyjádřeného v jeho judikatuře se řízení může odehrávat před jakýmkoliv orgánem veřejné moci. Podle názoru Soudu je však na druhou stranu klíčové, aby byl rozhodující orgán zřízen zákonem a působil v jeho rámci, což znamená, že pravomoc rozhodovacího orgánu musí být vykonávána v souladu se zákonem.¹²⁹ Podle Soudu není ale nutné, aby např. všechny otázky organizace systému rozhodovacích orgánů a jejich činnosti byly přímo upraveny zákonem. Některé záležitosti mohou být přímo přenechány rozhodovacím orgánům, které o nich budou v rámci své pravomoci a působnosti rozhodovat samy, např. rozvrh práce, vyhlášky a nařízení.^{130 131} Soud se ve svých judikátech postupně zaobíral definicí pojmu orgán a dále pak kvalitativními požadavky kladenými na jeho činnost.

Zákonnost zřízení rozhodovacího orgánu je základní a klíčovou vlastností, která se k němu vztahuje. Samotný pojem „orgán“ byl Soudem poprvé definován v případě *Belilos vs. Švýcarsko*,¹³² kde bylo řečeno, že rozhodovací orgán je charakterizován jeho soudní funkcí, tedy jedná se o orgán, který posuzuje případy v rámci své pravomoci stanovené na základě právních předpisů a který provádí řízení v jejich rámci. Orgán musí také splňovat řadu dalších kritérií a to je nezávislost, nestrannost, určité funkční období svých členů, dodržování garancí stanovených čl. 6 Úmluvy v rámci svého postupu a musí disponovat prostředky k potlačení vnějšího tlaku veřejnosti a médií. Orgán také musí mít pravomoc vydávat právně závazná rozhodnutí. Rozhodovací činnost orgánu musí dále mít zákonné

¹²⁸ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 660 – 670.

¹²⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. července 2006, *Sokurenko a Strygun vs. Ukrajina*, Sb. rozh. s. ECHR 2006-V, stížnost č. 29458/04, body 13 až 37

¹³⁰ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 153 – 167.

¹³¹ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 673.

limity, při rozhodování příslušného orgánu není možná zcela autonomní libovůle. Pokud má orgán i jiné než rozhodovací pravomoci, např. dozor, vydávání právních předpisů, uzavírání smluv, vydávání jiných opatření, tak tato skutečnost neznamena, že by se podle čl. 6 Úmluvy nejednalo o orgán. Ve smyslu čl. 6 však nejsou za orgány považovány instituce, které např. udělují právní poradenství ohledně postupu v určité věci. Na tomto místě je nutné poznamenat, že z judikatury Soudu není možné přesně vyvodit, jaké typy orgánů splňují požadavky čl. 6 Úmluvy na nezávislost, nestrannost a zákonnost. V jeho rozsudcích byly za orgány ve smyslu čl. 6 prohlášeny mnohé specializované orgány, včetně těch disciplinárních, které se zabývají delikty, které velmi často spadají mimo rámec čl. 6. Tak např. za orgány podle čl. 6 byly prohlášeny: vojenské soudy, orgány, které schvalují kontrakty týkající se pozemků, pozemkové fondy, rozhodčí orgány rozhodující o finanční náhradě za zestátněné akcie nebo podílové listy.¹³³ Samotný ministr nebo vláda však nemají status orgánu podle čl. 6, i přestože je jejich pravomoc a působnost často upravena zákonem a velmi často vydávají závazná rozhodnutí, a to z důvodu nesplnění požadavku jejich nestrannosti.^{134 135}

V dalších judikátech se Soud soustředil na vyložení pojmů nezávislost a nestrannost. Ačkoliv pojmy nezávislost a nestrannost jsou na první pohled oddělené, Soud ve své judikatuře mnohokrát prohlásil, že se jedná o dva související pojmy, které prakticky ve všech kauzách posuzuje společně. Nicméně pro účely této práce je nutné rozdíl mezi těmito dvěma pojmy vyjasnit. Soud v této souvislosti i zde, na základě své předešlé judikatury, dochází k jasnému stanovisku, že pokud určitý orgán veřejné moci, který posuzuje daný delikt a ukládá za jeho spáchání sankci, nesplňuje požadavky nezávislosti a nestrannosti, je nutné obviněnému zajistit přezkum rozhodnutí jiným orgánem veřejné

¹³² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 29. dubna 1988, *Belilos vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1988-A-132, stížnost č. 10328/83, body 38 až 82

¹³³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 18. února 1999, *Buscarini vs. San Marino*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-I, stížnost č. 24645/94, body 19 až 48; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 4. března 2003, *Posokhov vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR, stížnost č. 63486/00, body 21 až 45

¹³⁴ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 451.

¹³⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, *Bryan vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-335-A, stížnost č. 19178/91, body 21 až 48; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 26. října 1984, *De Cubber vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-86, stížnost č. 9186/80, body 23 až 37; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 16. září 1999, *Buscemi vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-VI, stížnost č. 29569/95, body 51 až 81

moci, který bude splňovat veškeré požadavky čl. 6 Úmluvy, tj. nezávislost, nestrannost a zákonnost vzniku, působení a procesu projednávání deliktu.¹³⁶

Pokud se týče pojmu „*nezávislost*“, tu Soud vyložil jako nezávislost na výkonné moci a účastnících řízení.¹³⁷ Podle názoru Soudu skutečnost, že rozhodovací orgány jsou v mnoha členských státech orgány moci výkonné, automaticky nepředstavuje jejich závislost na moci výkonné a to ani v případech, pokud se tyto rozhodovací orgány zabývají kauzou týkající se výkonné moci. Podstatná je jiná záležitost. Aby mohl být určitý orgán prohlášen za nezávislý na moci výkonné, je nezbytné, aby právní řády členských států neumožňovaly dalším představitelům výkonné moci přímo ovlivňovat rozhodovací činnost těchto orgánů, např. prostřednictvím nařízení, příkazů atd., a na druhou stranu povinnost rozhodovacích orgánů se těmito instrukcemi v rámci projednávání předmětu řízení řídit. Požadavek nezávislosti nemůže být naplněn v situaci, kdy oprávněná úřední osoba, která vede řízení o trestním deliktu a následně o něm vydá rozhodnutí, je služebně podřízena některému z účastníků řízení, který je jednou ze stran procesu. Relevantními okolnostmi pro posouzení nezávislosti orgánu jsou: způsob ustanovení těch orgánů, které dané případy rozhodují, délka funkčního jejich představitelů období, záruky proti negativnímu tlaku veřejného mínění a samotné chování těchto osob reprezentujících tyto orgány.¹³⁸

Hlavní předpoklad nezávislosti rozhodovacího orgánu můžeme také spatřovat v délce funkčního období jeho členů a zakotvením právních pojistek proti jejich libovolnému odvolávání v rámci jejich funkčního období orgány a představiteli moci výkonné. Podmínky pro odvolávání členů rozhodovacích orgánů a samotný proces tohoto odvolávání by měly být přímo stanoveny právními předpisy. Tyto podmínky je potom důležité dodržovat nejen *de iure*, ale i *de facto*. Soud se však v žádném ze svých rozsudků nevyjádřil k délce funkčního období, kterou by považoval za optimální. Tato otázka je věcí právní úpravy v jednotlivých členských státech. V případě *Belilos vs. Švýcarsko*¹³⁹ v souvislosti s pojmem nezávislosti dochází k velmi důležitému závěru a to k tomu, že nedostatek nezávislosti rozhodovacího orgánu nemůže být kompenzován jinak striktním dodržováním

¹³⁶ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 219 – 251.

¹³⁷ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. října 1978, *Zand vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1978-A-87, stížnost č. 7360/76, body 26 až 54

¹³⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 25. února 1997, *Findlay vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1997-I, stížnost č. 22107/93, body 61 až 92

¹³⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 29. dubna 1988, *Belilos vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1988-A-132, stížnost č. 10328/83, body 38 až 82

procesních pravidel, která mají osobě obviněné z trestního deliktu zajistit její základní procesní práva.^{140 141}

Pokud se týče pojmu „*nestrannost*“, tu Soud vyložil jako nedostatek předsudků, nebo zaujatosti orgánu vůči účastníkům řízení. Ke splnění požadavku nestrannosti je podle Soudu nutné, aby orgán prošel tzv. subjektivním a objektivním testem nestrannosti. Z hlediska subjektivního testu vyvstává otázka, zda lze na základě určitých skutečností dokázat, že člen orgánu jednal v osobním zaujetí vůči účastníkovi řízení. Soudem byla stanovena domněnka, že člen orgánu je považován za nestranného, dokud není prokázán opak.¹⁴² Prokázat členovi orgánu osobní zaujetí vůči účastníkovi řízení není ve většině případů jednoduché. Z hlediska objektivního testu je nutné, aby rozhodovací orgán byl skutečně nestranný, tzn. nejen zdánlivě a aby právní řády členských států založily takové záruky nestrannosti, které mají zabránit zpochybnování rozhodnutí příslušných orgánů v jednotlivých případech z důvodu podjatosti jejich členů. Rozhodovací orgán podle názoru Soudu musí projít jak objektivním, tak i subjektivním testem nestrannosti. V rámci subjektivního testu nestrannosti se zkoumá osobní přesvědčení oprávněné úřední osoby, která vede řízení o deliktu a vydává o něm rozhodnutí. Přesvědčení příslušného úředníka lze v některých případech přímo vyčíst z jeho postupu v daném případě. Ovšem je také nutné říct, že oprávněná úřední osoba je považována za nepodjatou, dokud není prokázán opak.

Příkladem nedostatku nestrannosti je situace, kdy rozhodovací orgán nebo jeho členové např. v rámci probíhajícího řízení veřejně hodnotí kvalitu obhajoby samotného obviněného nebo jeho právního zástupce. Dále je projevem nedostatku nestrannosti rozhodovacího orgánu situace, kdy rozhodovací orgán v určitém veřejném prohlášení, i přestože řízení ještě probíhá a bude probíhat, oznámí obsah svého budoucího zamýšleného rozhodnutí.^{143 144}

¹⁴⁰ KMEC, Jíří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 670 – 673.

¹⁴¹ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 451 – 457.

¹⁴² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. března 1990 *Demicoli vs. Malta*, Sb. rozh. s. ECHR 1990-A-210, stížnost č. 13057/87 body 25 až 53; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. října 1987, *Langborger vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1987-A-155, stížnost č. 11179/84, body 28 až 53; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. června 1981, *Le Compte, Van Leuven a De Meyere vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1981-A-43, stížnost č. 6878/75, body 38 až 68

¹⁴³ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 219 – 251.

¹⁴⁴ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 433 – 435.

Tyto výše popsané situace jsou natolik závažné, že by znamenaly porušení čl. 6 Úmluvy. V rámci objektivního testu lze mnohem snáze dojít k závěru o nestrannosti nebo jejím nedostatku u rozhodovacího orgánu. V souvislosti s objektivním testem nestrannosti je postoj Soudu založen na úvaze, že není dostatečné „*spravedlnosti učinit za dost, ale je třeba, aby toto učinění bylo vidět i v praxi.*“ Otázka nestrannosti rozhodujícího orgánu z hlediska objektivního testu byla Soudem poprvé řešena v kauze *Piersack vs. Belgie*.¹⁴⁵ V tomto případě, co se týče nestrannosti, Soud ve svém rozhodnutí dochází také k názoru, že není podstatné, zda podjatost cítí obviněný, který je v případě vydání odsuzujícího rozhodnutí nespokojen s jednáním rozhodující osoby, ale zda tuto podjatost cítí nezaujatý divák, který se účastní řízení. V tomto případě Soud uzavřel, že v rámci projednávání deliktů musí vnitrostátní rozhodovací orgány členských států působit na veřejnost absolutně důvěryhodně a rozhodující osoba, u níž existuje nebezpečí nestrannosti, musí být z případu okamžitě vyloučena. K velmi zajímavé situaci došlo v případě *Remli vs. Francie*,¹⁴⁶ kdy se jednalo o projednávání deliktu, kterého se měl dopustit francouzský státní občan severoafrického původu. V tomto případě se jedna z rozhodujících osob nechala slyšet, že je rasista a nemá ráda Araby. Obhajoba na tuto skutečnost v dalším řízení upozornila soud, který však prohlásil, že tuto skutečnost nemůže vzít na zřetel, protože mu to právní řád neumožňuje. Na základě následně podané stížnosti byla Francie odsouzena za porušení čl. 6 Úmluvy, protože podle názoru Soudu je povinností členských států do svých právních řádů vložit nástroje, které by tyto situace řešily. Nejedná se tedy o záležitost toho kterého rozhodovacího orgánu, ale celého právního systému dané členské země, který musí potlačovat zaujatost rozhodovacích orgánů, ale i dalších osob, které v řízení vystupují. Další situací, která může vyvolat konflikt s čl. 6 Úmluvy, je postupné působení určité osoby v různých rolích při projednávání jednoho případu. Jedná se např. o působení úřední osoby nebo soudce na různých stupních rozhodovacího orgánu. Tuto situaci je však nutné odlišit od případu, kdy o opravném prostředku rozhoduje stejná osoba, která rozhodovala o trestním deliktu v rámci prvostupňového řízení. V tomto případě není o nedostatku nestrannosti rozhodovacího orgánu pochyb. Dalším důvodem pro konstataci nedostatku nezávislosti rozhodovacího orgánu mohou být i rasistické výroky a jiné projevy nesnášenlivosti jeho členů a to bez vztahu ke konkrétnímu případu, který se před nimi

¹⁴⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 1. října 1982, *Piersack vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A53, stížnost č. 8692/79, body 26 až 33

¹⁴⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. dubna 1996, *Remli vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-II, stížnost č. 16838/90, body 48 až 76

projednává, anebo bez vztahu ke konkrétním účastníkům řízení. Důvodem pro vyloučení určité osoby z případu tak mohou být i osobní postoje a jednání rozhodující osoby, a to i mimo rámec výkonu veřejné moci.^{147 148}

I v oblasti rozpracování pojmu nezávislý a nestranný orgán nelze judikatuře Soudu nic zásadního vytknout. Soud nejdříve musel vyjasnit pojem orgán a až poté kvalitativní požadavky kladené na jeho existenci a fungování. Velmi pozitivní je skutečnost, že Soud ve své judikatuře vidí rozhodovací orgán jako organismus, v jehož rámci působí lidé, kteří mají své postoje a také mohou mít určité předsudky, jejichž nezastřené prezentování by mohlo vést, zcela v souladu s dikcí čl. 6, k vyloučení těchto úředních osob z projednávání věci. Bohužel je nutné říct, že česká právní úprava tento přístup Soudu nereflektuje.

3.10.4. Veřejné projednání věci

Právo na veřejné projednání věci se, podle judikatury Soudu, skládá ze čtyř základních prvků. Tím prvním je právo obviněného být fyzicky přítomen u rozhodovacího orgánu, tím druhým je právo obviněného se účinně podílet na průběhu řízení o deliktu, třetím prvkem je veřejnost řízení o deliktu, což znamená, že jakákoliv ze stran řízení může podat před rozhodovacím orgánem návrh na to, aby se řízení odehrávalo za přítomnosti veřejnosti a médií, čtvrtým a posledním prvkem práva na veřejné projednání věci je povinnost rozhodovacího orgánu vyhlásit svoje rozhodnutí o trestním deliktu veřejně.¹⁴⁹ Tyto jednotlivé prvky byly v judikatuře Soudu postupně a paralelně vymezeny.¹⁵⁰

První prvek, tj. možnost obviněného se osobně zúčastnit projednávání svého případu byl poprvé zmíněn v případě *Campbell a Fell vs. Spojené království*.¹⁵¹ V tomto případě Soud stanovil, že je nutné se zejména zabývat otázkou, zda přímo obviněnému bylo

¹⁴⁷ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 673 – 685.

¹⁴⁸ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 219 – 251.

¹⁴⁹ CREMONA, John. *The public character of trial and judgement in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*. München: Carl Heymanns Verlag KG, 1990, s. 107 – 113.

¹⁵⁰ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. května 2010, *Larin vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR 2010-VI, stížnost č. 15034/02, body 27 až 63; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 10. května 2007, *Kovalev vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR 2007-VI, stížnost č. 78145/01, body 29 až 53; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. února 1993, *Fredin vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1993-A-283-A, stížnost č. 18928/91, body 18 až 29; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. ledna 2009, *Schlumpf vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 2009-I, stížnost č. 29002/06, body 19 až 47; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 13. října 1988, *Hakansson a Stureson vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1988-A-171-A, stížnost č. 11855/85, body 42 až 74; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 30. června 1992, *Zumbotol vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1992-A-268-A, stížnost č. 12235/86, body 27 až 51

¹⁵¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. června 1984, *Campbell a Fell vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-80, stížnost č. 7819/77, body 56 až 146

umožněno se osobně účastnit projednávání jeho deliktu, nebo nikoliv. Zatímco nepřítomnost právního zástupce může v některých případech znamenat porušení ustanovení čl. 6 odst. 3 Úmluvy, čl. 6 odst. 1 Úmluvy se týká přímo osobní účasti obviněného v řízení. V tomto ohledu bude záležet na povaze každého řízení, zda nepřítomnost obviněného v rámci řízení, jehož předmětem je projednávání trestního deliktu, skutečně způsobí porušení čl. 6. V případě *Jacobsson vs. Švédsko*¹⁵² Soud vyslovil pravidlo, že pokud je určitá věc projednána jen v rámci jednostupňového řízení, je nezbytně nutné, aby toto řízení proběhlo ústně a za účasti veřejnosti, ledaže by výjimečné okolnosti konání takového řízení znemožňovaly. Každopádně podle názoru Soudu by obviněný měl mít podle právních řádů členských států právo být přítomen alespoň jednomu jednání v dané věci. Co se týče práva na ústní projednání dané věci, Soud v případě *Jussila vs. Finsko*, prohlásil, že toto právo v souvislosti s řízením o trestním deliktu není absolutní. Rozhodovací orgán může delikt projednat i písemným způsobem avšak pouze v případech, kdy v rámci řízení nejsou žádné sporné skutečnosti, které by bylo nutné prokazovat v rámci ústního jednání, přičemž rozhodovací orgán musí mít dostatek důkazů a jiných podání k vydání spravedlivého a důvodného rozhodnutí.^{153 154}

Dále Soud judikoval, že ani výkon trestu odnětí svobody za jiný trestní delikt nemůže být důvodem pro nepřipuštění obviněného k řízení. Soud v této souvislosti také uvádí, že obviněný by měl mít vždy právo být přítomen řízení v prvním stupni a v případě konání odvolacího řízení také v situacích, kdy by mu rozhodovací orgán mohl za jeho delikt uložit ještě přísnější trest než ten, který byl uložen v prvním stupni. Účast obviněného v prvním stupni však není nezbytně nutná ve všech případech. Pokud totiž dojde k porušení jeho práva být přítomen řízení v prvním stupni, toto porušení může být nahrazeno přítomností obviněného u odvolacího orgánu, který však musí mít pravomoc projednat danou věc v tzv. plné jurisdikci, tzn. projednat skutkovou i právní stránku daného případu a mít možnost rozhodnutí orgánu první stupně změnit nebo zrušit. Pokud toto právo bylo obviněnému zaručeno v rámci řízení v prvním stupni a odvolací orgán je povolán k tomu, aby se zabýval pouze právními, nikoliv i faktickými otázkami, může projednat daný případ v nepřítomnosti obviněného. Z výše uvedeného také vyplývá, že

¹⁵² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. května 1996, *Jacobsson vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-I, stížnost č. 16970/90, body 36 až 49

¹⁵³ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

¹⁵⁴ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 438 – 441.

pokud je jediným opravným prostředkem kasace, ve které rozhodovací orgán zpravidla nemá pravomoc posuzovat jak právní, tak i faktické otázky a svým rozhodnutím toliko potvrzuje nebo ruší napadené rozhodnutí z hlediska konformity se zákonem, je v těchto případech nutné, aby bylo obviněnému zaručeno právo na projednání věci v jeho přítomnosti již na prvním stupni. V některých případech mohou rozhodovací orgány členských států projednat delikt obviněného i v jeho nepřítomnosti a to zejména tehdy, pokud nepochybně prokáží, že vynaložily veškeré možné úsilí a prostředky k tomu, aby zjistily místo, kde se obviněný zdržuje, a informovaly jej o vznesení obvinění z trestního deliktu a detailech následného řízení. Soud později doplnil, že výsledky takového vadného řízení je možné využít jen v případě, že obviněný, který je zapojen do řízení později, bude mít zaručena veškerá obhajovací práva a bude se moci vyjádřit ke všem důkazům navrženým a provedeným, ke skutečnostem tvrzeným v jeho nepřítomnosti a k povaze a obsahu obvinění z trestního deliktu, o němž získá relevantní informace od rozhodovacího orgánu. Obviněnému musí být také dána možnost, aby mohl provádět některé úkony zpětně. Výše uvedené však v žádném případě neznamená, že by rozhodovací orgány členských států měly za povinnost přemlouvat obviněného k účasti řízení, pokud ten sám o sobě nehodlá vyvíjet dostatečné úsilí k účasti.^{155 156}

Druhým prvkem práva na veřejné projednání věci je právo na efektivní účast obviněného v řízení před rozhodovacím orgánem. Aby tato účast byla efektivní, nestačí pouhá fyzická přítomnost obviněného před rozhodovacím orgánem. Obviněný musí být schopen participovat na řízení o deliktu skutečně efektivně. Soud prohlásil, že tato schopnost může být ovlivněna i objektivními faktory jako jsou zdravotní stav, věk, duševní vyspělost atd.

Třetím prvkem práva na veřejné projednání věci je právo obviněného na konání řízení o deliktu za přítomnosti veřejnosti. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy požaduje, aby řízení o deliktu bylo veřejné, avšak i přesto z tohoto obecného pravidla stanoví určité výjimky. Podle názoru Soudu by v právních rádech členských států mělo existovat zákonné pravidlo, že řízení o deliktu je vždy veřejné, pokud příslušný zákon nestanoví jinak. Veřejný charakter řízení ochraňuje obviněného před výkonem tzv. tajné kabinetní justice bez dohledu veřejnosti. Veřejnost řízení je také jedním z nástrojů posilování důvěry ve výkon

¹⁵⁵ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 751 – 757.

¹⁵⁶ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 438 – 441.

justice a činnost rozhodovacích orgánů. Veřejné projednávání deliktu dále umožňuje médiím plnit svoji funkci hlídačích psa. Právo na veřejné projednání věci za přítomnosti veřejnosti může být omezeno jen za striktně stanovených podmínek, tj. národní bezpečnost, veřejná bezpečnost a bezpečnost účastníků řízení, veřejný pořádek a mravnost, věk obviněného z deliktu, práva a oprávněné zájmy účastníků řízení atd. Nedodržení práva obviněného na veřejné projednání věci v řízení před orgánem prvního stupně, není, vzhledem k jeho povaze, možné napravit v rámci odvolacího řízení.¹⁵⁷

Posledním prvkem práva na veřejné projednání věci je povinnost rozhodovacího orgánu vyhlásit svoje rozhodnutí o deliktu veřejně. Požadavek na veřejné vyhlášení rozhodnutí může být ve výjimečných případech omezen. Forma zveřejnění jednotlivých rozhodnutí je poté věcí právních řádů samotných členských států. Při stanovení této formy zveřejnění je třeba přihlídnout k povaze daného řízení jakožto celku a k jeho obsahu a předmětu. K naplnění čl. 6 Úmluvy však stačí, pokud má obviněný podle právního řádu členského státu právo obdržet písemné vyhotovení kopie rozhodnutí rozhodovacího orgánu nebo právo na konzultaci s rozhodovacím orgánem o vydaném rozhodnutí. Proti smyslu Úmluvy není ani praxe, kdy rozhodovací orgán zveřejní své rozhodnutí v oficiální sbírce rozhodnutí.

Tyto základní prvky by se měly, podle judikatury Soudu, vztahovat prostřednictvím Protokolu č. 7 k Úmluvě i na odvolací řízení, pokud je možné jej podle právního řádu členského státu v dané věci konat. Přesný způsob aplikace tohoto práva v rovině odvolacího řízení, nechává Úmluva na samotných členských státech a jejich vnitrostátním právním úpravám. Skutečnost, zda má obviněný právo být slyšen i v rámci odvolacího řízení, záleží podle Soudu zejména na tom, jakou váhu právní řády členských států odvolacímu řízení přiřkládají, co je jeho předmětem a jaká je role samotného odvolacího orgánu, který se opravným prostředkem zabývá. Dále Soud došel k jasnému závěru, že je nutné v rámci projednávání jednotlivých stížností, které jsou k němu zaslány, prozkoumávat i právní úpravu odvolacího systému daného členského státu, rozsah právním řádem vymezených pravomocí odvolacího orgánu a konečně i prostředky a způsob, jakým byla před rozhodovacím orgánem skutečně chráněna práva obviněného.^{158 159}

¹⁵⁷ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

¹⁵⁸ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 687.

¹⁵⁹ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy tedy zajišťuje právo všech osob na veřejné slyšení. To znamená, že řízení musí probíhat veřejně a v ústní formě, nikoliv písemně. Přítomnost veřejnosti v řízení je důležitá pro transparentnost rozhodování, která přispívá ke zvyšování důvěry v rozhodovací činnost příslušných orgánů. Veřejnost může být za jistých okolností z projednávání případu vyloučena. Jedná se zejména o účely ochrany mravnosti, veřejného pořádku, národní bezpečnosti, bezpečnosti veřejnosti nebo případy, kdy je třeba chránit soukromý život účastníků řízení. Veřejnost může být také vyloučena v případech, kdy existuje „společenská objednávka“ po určitém obsahu rozhodnutí a rozhodovací orgán se tímto chce vyvarovat nepřiměřeného vnějšího nátlaku společnosti. I sami účastníci řízení mohou rozhodovací orgán požádat o vyloučení veřejnosti. Právo na veřejné slyšení není pro účastníky nutností a povinností. Toto vzdání se práva však musí být učiněno svobodně a zcela zjevným způsobem.¹⁶⁰

Co se týče práva na veřejné vyhlášení rozhodnutí, nejsou zde podle čl. 6 Úmluvy žádné výjimky, na rozdíl od práva na veřejné slyšení, přesto Soud došel k závěru, že slova „vyhlášen veřejně“ musí být vykládána s jistou mírou flexibility.¹⁶¹ Soud tedy ve své judikatuře v rámci tohoto práva vymezil mnohé výjimky. Takže např. není nutné v rámci řízení a jeho jednotlivých fázích, kde je přítomna veřejnost, číst celé rozhodnutí. V případě *Lamanna vs. Rakousko*¹⁶² Soud došel k závěru, že nedošlo k porušení čl. 6, pokud odvolací orgán přečetl jen jakýsi sumář rozhodnutí orgánu prvního stupně. Naopak došlo k porušení čl. 6 v případě *Ryakib Biryukov vs. Rusko*,¹⁶³ kdy bylo shledáno nedostatečným pouhé přečtení výroku rozhodnutí bez odůvodnění. Není také nutné vyhlásit rozhodnutí veřejně, tak jako k tomu došlo v případě *Campbell a Fell vs. Spojené království*¹⁶⁴ a to z důvodu zachování bezpečnosti. V případě *Pretto vs. Itálie*¹⁶⁵ Soud došel k závěru, že je možné některá

¹⁶⁰ KMEC, Jiří, KOSAR, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 687.

¹⁶¹ ROBERTS, Peter. Does Article 6 of the European Convention on Human Rights require reasoned verdicts in criminal trials? *Human rights law review*, 2011, č. 2, s. 213 – 235.

¹⁶² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 10. července 2001, *Lamanna vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-II, stížnost č. 28923/95, body 27 až 40

¹⁶³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. prosince 2004, *Ryakib Biryukov vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR 2004-X, stížnost č. 14810/02, body 28 až 51

¹⁶⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. června 1984, *Campbell a Fell vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-80, stížnost č. 7819/77, body 56 až 146

¹⁶⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. prosince 1983, *Pretto vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1983-A-71, stížnost č. 7984/77, body 19 až 37

rozhodnutí vyhlásit formou zveřejnění ve sbírkách, kde si je veřejnost může v případě zájmu dohledat. Musí se však v dané zemi jednat o dlouhodobou tradici.^{166 167}

S problematikou veřejného vyhlášení rozhodnutí souvisí i požadavek na to, aby rozhodnutí o deliktu bylo odůvodněno. Toto právo má kořeny ve více principech obsažených v Úmluvě, které mají osoby obviněné z deliktu chránit před libovůli rozhodovacích orgánů. Toto právo neznamená, že by rozhodovací orgány musely v odůvodněných rozhodnutích reagovat na všechny námítky vznesené účastníky řízení, je však nezbytně nutné, aby rozhodovací orgány ve svých rozhodnutích odpověděly na všechny klíčové právní a skutkové námítky účastníků řízení. V této souvislosti lze za porušení čl. 6 Úmluvy považovat situace, kdy se rozhodovací orgán ve svém rozhodnutí nevypořádá se všemi zásadními skutkovými okolnostmi daného případu. Úmluva v tomto smyslu stanoví, že je povinností rozhodovacího orgánu v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat veškeré námítky účastníků řízení.¹⁶⁸

Je také důležité uvést, že samotný čl. 6 Úmluvy nestanoví přímý požadavek, aby odůvodnění rozhodnutí o deliktu byla vypracována písemně nebo v určitém okamžiku. V rozporu s Úmluvou tak není situace, kdy rozhodovací orgán odůvodní své rozhodnutí až po nějakém čase od jeho přijetí, pokud tento postup zcela neznemožňuje obviněnému podat opravný prostředek proti tomuto vyhlášenému rozhodnutí. Požadavky čl. 6 budou naplněny v případech, kdy se rozhodovací orgán ve svém rozhodnutí vypořádá objektivně nahlíženo se všemi relevantními skutkovými i právními argumenty vznesenými účastníky řízení. To znamená, že rozhodovací orgán má prostor nevypořádat určitý argument, který určitá strana řízení považuje ze svého subjektivního pohledu za zásadní, avšak rozhodovací orgán toto přesvědčení nesdílí, což ovšem musí vyargumentovat. Každopádně jakékoliv pochybení rozhodovacího orgánu prvního stupně týkající se povinnosti vypořádat zásadní objektivní skutkové i právní argumenty účastníků řízení může být následně napraveno v rámci řízení o opravném prostředku.^{169 170}

¹⁶⁶ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 687 – 694.

¹⁶⁷ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 442.

¹⁶⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 10. července 2003, *Multiplex vs. Chorvatsko*, Sb. rozh. ECHR 2003-VIII, stížnost č. 58112/00, body 16 až 41

¹⁶⁹ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 757 – 762.

¹⁷⁰ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

V oblasti geneze judikatury Soudu k principu veřejného projednání věci lze dojít ke dvěma protikladným závěrům. Zatímco v případě práva obviněného být přítomen projednávání věci, práva na veřejné projednání věci a odůvodňování rozhodnutí prošla judikatura poměrně logickým vývojem, protože není vždy možné tyto prvky naplnit, v oblasti veřejného vyhlášení rozhodnutí se judikatura Soudu dala na cestu, která není nutná a trvání na absolutním dodržování tohoto požadavku ze strany rozhodovacích orgánů členských států by jim jistě nečinilo žádné obtíže. Zohledňování tradic v členských státech, k čemuž došlo v případě *Pretto vs. Itálie*, není, podle mého názoru dostatečně silným argumentem a je de facto v rozporu s právem na veřejné projednání věci.

3.10.5. Rovnost zbraní

Princip rovnosti zbraní, ve smyslu spravedlivé rovnováhy mezi stranami řízení, je, podle judikatury Soudu, ústředním prvkem práva na spravedlivé řízení a je nedílnou součástí požadavku na kontradiktornost řízení. V podstatě tento princip vyžaduje, aby každá strana měla možnost prezentovat svůj případ před rozhodovacím orgánem a to včetně předkládání důkazů a to tak, aby jedna ze stran nebyla vůči druhé ve významné nevýhodě. Princip rovnosti zbraní znamená zejména rovnost v procesním postavení stran.

Princip rovnosti zbraní musí platit pro jakékoliv řízení. Na druhou stranu však Soud jasně říká, že drobné nerovnosti v právním postavení stran řízení, které zakotvují právní řády jednotlivých členských států, nejsou v rozporu s čl. 6 Úmluvy. Soud v souvislosti s tímto principem nevyvodil vyčerpávající výčet procesních pravidel, která je třeba dodržovat. Přesné procesní požadavky totiž závisejí na povaze jednotlivých řízení, včetně důležitosti jejich předmětu. Příslušné procesní záruky tedy musejí odpovídat povaze toho kterého řízení. K těmto procesním zárukám patří zejména právo na předložení důkazů, právo zpochybnit zákonnost a věrohodnost důkazů předložených druhou stranou a právo tvrdit rozhodné skutečnosti. V této souvislosti je důležité, aby obě strany měly zaručeny stejné podmínky pro předkládání věci rozhodovacímu orgánu, při podávání svědecké výpovědi a předkládání důkazů, což je základní předpoklad rovnosti zbraní. Princip rovnosti zbraní rovněž znamená, že straně, která byla řádně předvolána a nedostavila se k projednání trestního deliktu bez uvedení řádného důvodu, nebude dána náhradní možnost pro vyjádření svého postoje. Riziko porušení principu rovnosti zbraní může nastat zejména v případech, kdy právní řády členských států staví v přístupu k rozhodovacímu orgánu závažné objektivní překážky, případně je přijat zákon, který má za cíl ovlivnit

rozhodnutí příslušného orgánu v jednom jediném případě. Princip rovnosti zbraní je rozebrán ve významném množství judikátů Soudu, ve kterých se postupně zaobíral limity jeho uplatňování.¹⁷¹

Princip rovnosti zbraní byl Soudem poprvé přímo zmíněn v případě *Böbnisch vs. Rakousko*.¹⁷² V této kauze podal k Soudu stížnost jeden vídeňský řezník, který byl obviněn z protiprávního jednání podle rakouského zákona o hygieně potravin. V tomto případě u tohoto stěžovatele na základě provedené kontroly došlo k zjištění, že jím prodávané uzené maso obsahuje karcinogenní látky. Příslušný orgán, který stěžovatele odsoudil, v rámci řízení povolal jako odborného znalce osobu, která podala na stěžovatele oznámení k orgánu hygienické kontroly. Toto oznámení následně vedlo k zahájení stíhání stěžovatele. Po projednání stížnosti Soud došel k závěru, že došlo k porušení rovnosti postavení stran, čímž se stalo toto řízení o trestním deliktu nespravedlivým. Soud dále došel k závěru, že v rámci řízení o trestním deliktu tato rovnost zbraní znamená právo obviněného na projednání jeho věci takovým způsobem, který jej nepostaví do zřejmě nevýhodného postavení.¹⁷³

V rámci judikatury Soudu, s ohledem na obsah čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nejsou stanovena žádná konkrétnější pravidla pro provádění důkazních prostředků a také nestanoví, o jaké druhy důkazních prostředků se může jednat. Vyžaduje však, aby všechny okolnosti daného řízení splňovaly podmínky spravedlivého řízení. Např. v kauze *Khan vs. Spojené království*¹⁷⁴ byl stěžovatel odsouzen za delikt a to na základě důkazu získaného prostřednictvím tajného nahrávacího zařízení. Nahrávání rozhovorů v tomto případě bylo Soudem prohlášeno za nepřípustné z důvodu porušení čl. 8 Úmluvy. Soud však došel k závěru, že nedošlo k porušení čl. 6, protože stěžovatel měl v rámci řízení dostatek příležitostí, aby zpochybnil jak autentičnost tohoto záznamu, tak i jeho samotné nasazení, a dále prohlásil, že použití takto tajně získaného materiálu nepředstavuje rozpor s požadavky spravedlivého řízení podle čl. 6 odst. 1. Na druhou stranu však, ve smyslu ustanovení čl. 6

¹⁷¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 25. dubna 1983, *Pakelli vs. Německo*, Sb. rozh. ECHR 1983-A-64, stížnost č. 8398/78, body 29 až 47; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. února 1996, *Bulut vs. Rakousko*, Sb. rozh. ECHR 1996-II, stížnost č. 17358/90, body 15 až 42; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. července 1987, *Baraona vs. Portugalsko*, Sb. rozh. ECHR 1987-A-122, stížnost č. 10092/82, body 35 až 63

¹⁷² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. července 1985, *Böbnisch vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1985-A-75, stížnost č. 9123/80, body 24 až 48

¹⁷³ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

¹⁷⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 1. srpna 1997, *Khan vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2000-V, stížnost č. 35394/97, body 22 až 47

odst. 1 Úmluvy, vyvodil požadavek, aby obhajobě byly obhajobě zpřístupněny všechny zajištěné důkazy, ať už svědčí ve prospěch, nebo v neprospěch obhajoby.¹⁷⁵

Těžkosti způsobené obviněnému nebo obhájci omezením jejich práv ve vztahu k důkazům, např. pokud je určitý důkaz vyloučen z dispozice obhajoby z důvodu veřejného zájmu, nemohou být vždy zcela vyváženy průběhem dalšího řízení před rozhodovacím orgánem. Tento názor Soud vyvodil v případě *Rowe a Davis vs. Spojené království*¹⁷⁶ a v případě *Fitt vs. Spojené království*.¹⁷⁷ V prvním případě, v souladu se zákonem, který tento postup umožňoval, nebyl právnímu zástupci v rámci prvostupňového řízení zpřístupněn jeden z klíčových důkazů. Soud rozhodl, že tento postup nebyl v souladu s právem na spravedlivý proces a to i navzdory skutečnosti, že odvolací orgán tento důkaz za přítomnosti obhajoby provedl a následně potvrdil odsuzující rozsudek orgánu prvního stupně. V rozporu s právem na přístup k rozhodujícímu orgánu jsou i případy, kdy orgán vyšetřující určitý delikt zcela svévolně odepřel obviněnému přístup k jím drženému důkazu, případně obviněnému zapřel existenci určitého důkazu, který by v rámci dalšího řízení mohl vylepšit jeho pozici. Osoba podávající stížnost k Soudu v těchto případech však musí prokázat, že vyšetřující orgány v okamžiku, kdy k němu odepřely přístup, tímto klíčovým důkazem disponovaly. Čl. 6 je porušen i v případech, kdy vyšetřující nebo rozhodovací orgán nedovolí obviněnému pořizovat kopie spisu nebo jeho částí, případně si činit výpisy, které by mu sloužily jako podklad v následujícím řízení.^{178 179}

Právo obviněného vystupovat před rozhodovacím orgánem, coby další komponenta zásady rovnosti zbraní znamená, že obviněný musí mít možnost aktivně se zapojit do projednávání případu. Obviněný se může svého práva na osobní účast v řízení vzdát, toto vzdání však musí být jasné a jednoznačné.

Judikatura Soudu dále, s ohledem na obsah čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, stanovila, že odvolací řízení může být v právních řádech členských států nahlíženo jako rozšíření prvostupňového řízení. Je však nutné zdůraznit, že požadavky spravedlnosti se mohou v prvostupňovém a odvolacím řízení zcela lišit. Tato skutečnost je do jisté míry ilustrována

¹⁷⁵ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 430 – 433.

¹⁷⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 16. února 2000, *Rowe vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2000-II, stížnost č. 28901/95, body 53 až 73

¹⁷⁷ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 16. února 2000, *Fitt vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2000-II, stížnost č. 29777/96, body 35 až 55

¹⁷⁸ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

v následujících kauzách. V případě *Ekbatani vs. Švédsko* Soud potvrdil, že absence veřejného projednání věci před odvolacím orgánem může být ospravedlněna zvláštními rysy odvolacího nebo přezkumného řízení. V tomto případě se švédský odvolací soud zabýval klíčovou otázkou, zda se obviněný dopustil deliktu, v neveřejném jednání a bez přítomnosti obviněného, který se svého práva účasti na řízení nevzdal. Soud došel k závěru, že spravedlivé posouzení viny v rámci neveřejného jednání v tomto případě nebylo možné, že došlo k porušení principu rovnosti zbraní.^{180 181}

V oblasti geneze judikatury Soudu k principu rovnosti zbraní lze dojít k závěru, že Soud prostřednictvím své judikatury sice jasně stanovil požadavek rovnosti zbraní, také v množství judikátů stanovil, co je z hlediska zajištění principu rovnosti zbraní nepřijatelné, ale na druhou stranu přesněji nestanoví, realizace jakých pravidel by měla vést k zajištění rovnosti zbraní, ve většině případů jen odkazuje na jiné zásady. Navíc lze v judikatuře Soudu vysledovat fakticky paralelně neaplikovatelné závěry. Zatímco v případě *Khan vs. Spojené království* Soud vyvodil, že by v určité fázi řízení měla mít obhajoba vždy přístup ke všem důkazním prostředkům, tuto fázi však výslovně nedefinoval, v případě *Rowe a Davis vs. Spojené království* nevyločil odnětí některých důkazních prostředků z dispozice obhajoby z důvodu veřejného zájmu, aniž by opět definoval, o jakou fázi řízení o trestním deliktu se může jednat. Tato situace tak vnáší velikou nejistotu do postavení obviněného.

3.10.6. Přiměřenost délky řízení

Právo na vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu se, podle judikatury Soudu, týká v podstatě všech druhů řízení a tedy i řízení o trestních deliktech. Účelem práva na vydání rozhodnutí v přiměřeném čase, je ochrana obviněného před excesivními průtahy v rámci řízení. Čl. 6 Úmluvy v této souvislosti podtrhuje důležitost „*vyjevení spravedlnosti bez zbytečných odkladů, které by mohly ohrozit její naplňování v praxi a věrohodnost příslušného rozhodovacího orgánu.*“ Toto právo má tedy chránit všechny účastníky řízení před procedurálními zpožděními a podtrhuje důležitost výkonu spravedlnosti bez průtahů, které mohou ohrozit její efektivitu a důvěryhodnost. Tento požadavek je kladen na všechny orgány všech stupňů a typů, tedy i na soudy včetně těch ústavních. Co se týče požadavku přiměřené lhůty pro řešení případu,

¹⁷⁹ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 430 – 433.

¹⁸⁰ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 737 – 740.

¹⁸¹ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 197 – 218.

existuje bohatá judikatura Soudu a to i přesto, že se jedná o poměrně jasný princip.^{182 183} Soud ve své judikatuře musel nejdříve postavit na jisto, od kterého okamžiku se délka řízení posuzuje a dále pak vymezit jednotlivé okolnosti důležité pro posouzení toho, zda je dané řízení nepřiměřeně dlouhé, či nikoliv.¹⁸⁴

Podle primárního názoru Soudu pro rozhodnutí, zda je určitá věc projednávána přiměřenou dobu, nebo ne, je nutné posoudit okolnosti toho kterého případu. Soud nestanovil žádný časový limit. Okolnosti, které Soud bere v potaz, jsou zejména obtížnost případu, chování účastníka řízení a postup rozhodovacích orgánů. Je také nutné brát v potaz, co je pro účastníka řízení tzv. ve hře. Může se jednat o pracovní právní poměr účastníka řízení, jeho osobní status, péči o dítě, zdraví, občanskou čest, vlastnické právo k pozemku, náhradu škody způsobenou dopravní nehodou aj. Soud tyto tři otázky posuzuje každou zvlášť, přičemž se následně soustředí na to, zda v jednotlivých fázích řízení nedošlo k excesivním prodlením. Co se týče stanovení přiměřené délky řízení, není samozřejmě možné, aby Soud určil přesnou lhůtu, vždy záleží na okolnostech daného případu. Soud však např. prohlásil za porušující čl. 6 Úmluvy řízení o deliktu, které, včetně odvolacího řízení, trvalo jedenáct let. V těchto případech je poměrně jednoduché dojít k závěru o porušení čl. 6 a zásady přiměřené délky řízení. V silách Soudu, který tak také činí, je v rámci své judikatury vyvodit určité obecné zásady, které mají sloužit k tomu, aby se délka řízení zbytečně neprotahovala. Soud přitom podrobně zkoumá jen ta řízení, která trvají delší dobu a to z toho pohledu, zda v přezkoumávaném řízení byla dodržena kritéria, která vyvodil ve své judikatuře a která přinášejí odpověď na otázku, zda v daném řízení došlo k průtahům. Tato skutečnost a opakované stížnosti směřující např. proti Itálii, která

¹⁸² KMEC, Jirí, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 701.

¹⁸³ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 177 – 197.

¹⁸⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. května 1998, *Hozee vs. Nizozemí*, Sb. rozh. ECHR 1998-III, stížnost č. 21961/93, body 26 až 41; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 19. března 1997, *Hornshy vs. Řecko*, Sb. rozh. ECHR 1997-II, stížnost č. 18357/91, body 33 až 49; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 27. října 1994, *Katte Klitsche de la Grange vs. Itálie*, Sb. rozh. 1994-A-293-B, stížnost č. 12539/86, body 35 až 63; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. října 1992, *Boddaert vs. Belgie*, Sb. rozh. ECHR 1992-A-235-D, stížnost č. 12919/87, body 17 až 44; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 27. února 1992, *Diana vs. Itálie*, Sb. rozh. ECHR 1992-A-25, stížnost č. 11898/85, body 14 až 38; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. dubna 1998, *Mavronichis vs. Kypr*, Sb. rozh. ECHR 1998-II, stížnost č. 28054/95, body 25 až 51; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. listopadu 1993, *Scopelliti vs. Itálie*, Sb. rozh. ECHR 1993-A-278, stížnost č. 15511/89, body 27 až 68; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. července 1989, *Unión Alimentaria Sanders S.A. vs. Španělsko*, Sb. rozh. ECHR 1989-A-157, stížnost č. 11681/85, body 32 až 65; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 17. prosince 1996, *Duclos vs. Francie*, Sb. rozh. ECHR 1996-A-331, stížnost č. 20940/92,

je jedním z členských států Rady Evropy, vedly Soud k vyslovení apelu, aby všechny členské státy vytvořily ve svých právních řádech nástroje, které by zabránily průtahům v řízení. A pokud by taková právní úprava v právním řádu členského státu absentovala, tak by taková absence sama o sobě znamenala porušení čl. 6 Úmluvy. Soud nadto prohlásil, že náhrada škody, způsobená průtahy v řízení, přiznaná a vyplacená příslušnými orgány členských států by měla být, co se týče výše a rozsahu, zcela srovnatelná s náhradami škod přiznanými Soudem v případech, které spočívají v porušení Úmluvy v jiném smyslu.

Délka řízení o trestním deliktu, která musí být přiměřená, představuje časový úsek mezi vznesením obvinění z deliktu a uložením sankce za tento delikt, případně mezi jiným pravomocným rozhodnutím daného případu. V právních řádech existují rozdíly ve stanovení okamžiku, kdy je takové obvinění vzneseno. Ve smyslu judikatury Soudu má pojem „obvinění z trestního deliktu“ samostatný význam a jedná se o oznámení, které je ze strany příslušného orgánu směřováno vůči konkrétní fyzické nebo právnické osobě, o tom, že je tato osoba podezřelá ze spáchání konkrétního trestního deliktu. Ve světle judikatury Soudu se na obvinění nahlíží jako na oficiální oznámení příslušného orgánu směřované určité osobě o tom, že se právě ona měla dopustit trestního deliktu. V případě *Eckle vs. Německo*¹⁸⁵ vyložil Soud pojem obvinění tak, že zahrnuje i ostatní opatření, která jsou následkem takového oficiálního oznámení a která jsou způsobila ovlivnit postavení podezřelého. Co se týče konce přiměřené lhůty, ta zahrnuje celé řízení o trestním deliktu a to včetně řízení odvolacího. Obvinění z trestního deliktu není podle judikatury Soudem projednáno, dokud není v dané věci vydáno pravomocné rozhodnutí, tj. buď o zproštění obvinění, nebo o uložení trestu.¹⁸⁶

Soud v souvislosti s vedením řízení o trestním deliktu také zdůrazňuje, že se jedná o řízení, ve kterém je nutné postupovat se zvýšenou opatrností. Řízení o trestním deliktu je tedy řízením, které je třeba skončit co nejrychleji, a navíc přitom postupovat s co nejvyšší pečlivostí, protože není možné, aby obviněný setrval nepřiměřeně dlouhou dobu v právní nejistotě.^{187 188} Protože mezi zájmem na kvalitním rozhodnutí věcí a zájmem na

body 17 až 52; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. října 1998, *Jablonski vs. Polsko*, Sb. rozh. ECHR 1998-A-238-B, stížnost č. 33492/96, body 33 až 69

¹⁸⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. července 1982, *Eckle vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A-51, stížnost č. 8130/78, body 71 až 96

¹⁸⁶ KMEC, Jiří, KOSAR, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 701.

¹⁸⁷ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 443.

provedení co nejrychlejšího řízení může nastat střet, je podle názoru Soudu při posuzování otázky, zda došlo, nebo nedošlo v řízení k nepřiměřeným průtahům, nutné zabývat se třemi zásadními okolnostmi, kterými jsou obtížnost případu, postup účastníků řízení a postup rozhodovacích orgánů.

Co se týče prvního hlediska, to znamená obtížnosti případu, je nutné brát v potaz objem důkazních prostředků, počet obviněných, nutnost vyžádání znaleckého posudku, nutnost dožádání úkonu v jiném státě, obtížnost právních otázek daného případu. V této souvislosti je také třeba vzít v potaz také přijetí nové právní úpravy, které může po určitou dobu délku jednotlivých řízení prodloužit. Každopádně je ale třeba na přezkoumávané řízení nahlížet jako na celek a to např. z důvodu konání řízení o předběžných otázkách, jejichž posouzení je klíčové pro obsah rozhodnutí, k jejichž posouzení však nemá rozhodovací orgán pravomoc, a musí tak vyčkat na pravomocné rozhodnutí v této věci příslušného orgánu.^{189 190}

Co se týče druhého hlediska, stát nemůže být odpovědný za postup účastníka řízení, který svým chováním projednávání případu fakticky zdržuje. To znamená, že v některých případech je úmyslné nebo nedbalostní jednání obviněného důvodem průtahů v řízení. Typicky se může jednat o protiprávní jednání obviněného, který zdržuje průběh řízení např. odmítáním spolupráce s rozhodovacím orgánem, případně ale i právně nezávadné a důsledné využívání všech procesních prostředků, které mu příslušný právní předpis poskytuje. Tyto postupy obviněného tak Soud nemůže brát v potaz při rozhodování o přiměřenosti, nebo nepřiměřenosti délky přezkoumávaného řízení.^{191 192 193}

Co se týče třetího hlediska, Soud musí brát v potaz postupy rozhodovacích či jiných státních orgánů, které ovlivňují délku řízení. Pokud tedy např. rozhodovací orgán bude v prodlení s předložením důkazu, který je nutné v daném řízení provést, bude tento postup zcela přičitatelný členskému státu, který za něj také bude přímo odpovědný. Stát nebude

¹⁸⁸ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 177 – 197.

¹⁸⁹ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 443 – 446.

¹⁹⁰ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 701 – 704.

¹⁹¹ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 177 – 197.

¹⁹² KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 704 – 707.

¹⁹³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. srpna 1996, *Johansen vs. Norsko*, Sb. rozh. ECHR 1996-III, stížnost č. 17383/90, body 50 až 93; Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. září 1994, *Hokkanen vs. Finsko*, Sb. rozh. ECHR 1994-A-299-A, stížnost č. 19823/92, body 52 až 80

odpovídat za průtahy způsobené jinými účastníky řízení, tj. soukromými fyzickými a právními osobami, ovšem i v případech těchto průtahů bude Soud zajímat, zda rozhodovací orgány podnikly všechny potřebné kroky k zajištění bezproblémového a co nejrychlejšího řízení, nebo zda např. bezdůvodně neprodloužily procesní lhůty k učinění jednotlivých úkonů a tím neprodloužil celkovou dobu řízení. Státy také odpovídají v případech nedůvodně dlouhého přerušování řízení, případně odročení jednání. K přerušování řízení by mělo být přistupováno jako k nástroji, který má naopak znemožnit průtahy v řízení. Podle názoru Soudu je např. možné přerušit řízení z důvodu posečkání na výsledek jiného řízení, které souvisí s rozhodovanou věcí. Je také v zásadě možné přerušit řízení o deliktu, ze kterého je obviněna osoba čelící v dalších řízeních obviněním z o mnoho závažnějších deliktů, za které jí mohou být uloženy přísnější sankce, případně přerušit řízení, pokud probíhá před ústavním soudem řízení o ústavnosti určitého právního předpisu, podle kterého má příslušný rozhodovací orgán v řízení postupovat. Ne všechny průtahy v řízení jsou tak způsobeny postupem rozhodovacích orgánů. V některých případech jsou průtahy v řízení způsobeny přetížeností rozhodovacích orgánů členských států. Za tyto průtahy stát nese odpovědnost v případech, kdy se jedná o tzv. chronickou dlouhotrvající přetíženost, kterou členské státy odmítají řešit a přijmout účinné kroky. Těmito kroky může být upřednostnění urgentních a důležitých případů, podle jejich předmětu a významu pro účastníky. Pokud jsou průtahy důsledkem hlubších a strukturálních problémů, je nutné přijmout o mnoho přísnější opatření. Takové průtahy jsou potom také beze všech pochybností přičitatelné přímo členským státům. Důvodem je skutečnost, že členské státy mají za povinnost vytvořit takové právní systémy a strukturu rozhodovacích orgánů, které budou beze zbytku naplňovat všechny požadavky čl. 6 Úmluvy, včetně rychlosti řízení.¹⁹⁴

V oblasti geneze judikatury Soudu k principu rovnosti zbraní lze dojít k závěru, že Soud poměrně logicky nejprve vyvodil časový okamžik, od kterého se posuzuje délka řízení a dále pak vymezoval a zpřesňoval jednotlivé faktory posuzování délky řízení. Kladně lze hodnotit zejména skutečnost, že Soud nestanovil jasnou dobu, po jejímž uplynutí by bylo možné dané řízení považovat za nepřiměřeně dlouhé, protože ke stanovení tohoto závěru je nutné posoudit nejenom délku řízení samotného, ale i další okolnosti. Celá judikatura

¹⁹⁴ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 177 – 197.

Soudu k tomuto principu postupně vytvořila uzavřený celek, ve kterém dochází k závěru, že průtahy nemusejí nutně být jen na straně státu. S tímto závěrem lze jenom souhlasit.

3.10.7. Presumpce nevinny

Presumpce nevinny je zakotvena v čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Soud ve své judikatuře postupně vymezil nejenom okruh osob, vůči nimž je nutno princip presumpce nevinny uplatňovat, ale také jasně vymezil dobu, po kterou je nutno tento princip v rámci řízení uplatňovat. Soud zejména stanovil, že čl. 6 odst. 2 je nutno uplatňovat vůči všem obviněným z jakéhokoliv trestního deliktu. Je nanejvýše nutné, aby rozhodovací orgány dodržovaly princip presumpce nevinny v průběhu celého řízení, tzn. od okamžiku obvinění určité osoby z trestního deliktu až po vydání pravomocného rozhodnutí o tomto deliktu.¹⁹⁵ Navíc je nutné uvést, že princip presumpce nevinny se neuplatňuje jen v rámci posuzování skutkové podstaty trestního deliktu. Presumpce nevinny je totiž i podstatnou procesní zárukou obviněného. Procesní dopad principu presumpce nevinny spočívá v tom, že rozhodovací orgány nesmějí v řízení postupovat podle předpokladu, že se obviněný projednávaného protiprávního jednání dopustil. To také znamená, že rozhodovací orgán např. nesmí vyvozovat určité závěry z mlčení obviněného. Pokud by rozhodovací orgán z tohoto mlčení vyvozoval vinu obviněného, musel by obviněný aktivně prokazovat svoji nevinu, což je absolutně nepřípustné.¹⁹⁶

Je také důležité uvést, že Soud v souvislosti s čl. 6 odst. 2 Úmluvy nezkoumá jen průběh řízení a dopad jednotlivých procesních úkonů příslušných orgánů, které k nim mají pravomoc, na postavení obviněného, ale také se soustředí na prohlášení oprávněných úředních osob, která se týkají otázky viny, nebo nevinny obviněného a na jejich faktické chování v souvislosti s konáním řízení. Otázkou, kterou se Soud zabývá v souvislosti s projednáním stížností podaných na základě čl. 6 odst. 2, je to, zda kontext, znění a smysl napadeného prohlášení mohou vést k předčasnému stanovení viny obviněného. Podle principu presumpce nevinny jsou povinny postupovat všechny rozhodovací orgány členských států. Na druhou stranu však Soud také zdůrazňuje, že smyslem čl. 6 odst. 2

¹⁹⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 25. března 1983, *Minelli vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1983-A-62, stížnost č. 8660/79, body 23 až 52

¹⁹⁶ JEBENS, Sverre-Erik. *The scope of the presumption of innocence in Article 6 § 2 of the Convention*. Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007, s. 207 – 228.

Úmluvy není orgánům členských zakázat informování veřejnosti o probíhajících řízeních o trestních deliktech.¹⁹⁷

Toto informování by však mělo být co nejvíce diskrétní a obezřetné, aby vůči obviněným nedošlo k porušení principu presumpce nevinoty. Soud dále uvádí, že pokud je princip presumpce nevinoty obviněného ohrožen určitým neopatrným vyjádřením již v rámci prvních fází řízení, lze tuto chybu napravit v následujících fázích řízení a to tak, aby další řízení splňovalo veškeré podmínky čl. 6 Úmluvy. Z výše uvedeného vyplývá, že presumpci nevinoty je nutné uplatňovat jen do okamžiku, kdy je osobě obviněné plným a nepochybným způsobem prokázána vina. V této souvislosti Soud ve své judikatuře vychází ze zásady, že neprokázaná vina se rovná prokázané nevině. Typicky tato zásada nachází uplatnění v rámci řízení o náhradu škody způsobené nezákonným stíháním za trestní delikt. Soud se v některých svých rozhodnutích jasně vyjádřil, že náhradu škody nelze odmítnout jen proto, že se v pravomocně skončeném řízení nepodařilo vyvrátit veškeré pochybnosti o nevině obviněného. Podle judikatury Soudu se ovšem nejedná o případy, kdy řízení o trestním deliktu bylo proti obviněnému zastaveno jen z důvodu procesních pochybení příslušných vyšetřujících a rozhodovacích orgánů, což lze jistě kritizovat, protože se tímto oslabují požadavky na kvalitní postup rozhodovacích orgánů. Soud nadto také uvádí, že: „*presumpce nevinoty bude porušena v případě, pokud, aniž by byla vina obviněnému prokázána plným a nepochybným způsobem a on neměl možnost uplatnit svá základní obhajovací práva, z rozhodnutí příslušného rozhodovacího orgánu o jiné věci jasně vyplývá jeho přesvědčení o vině obviněného. Závěr o porušení presumpce nevinoty může vyplývat z určitých úvah rozhodovacího orgánu, který je vyjádřil v rámci některého ze svých rozhodnutí, a to i bez formálních skutkových zjištění.*“^{198 199}

Princip presumpce nevinoty obviněné osoby je klíčovou pro vyšetřování daného protiprávního jednání a vyhledávání důkazů. Zásadní je také skutečnost, že rozhodovací orgán musí plně a bez pochyb prokázat vinu obviněné osoby, v tomto smyslu nese důkazní břemeno. Naopak obviněný nemusí svoji nevinu prokazovat a jakákoliv pochybnost o jeho vině musí být v jeho prospěch.²⁰⁰ Presumpci nevinoty je však nutné aplikovat mnohem šířeji. Z hlediska ochrany práv obviněného je klíčovou zásada, že obviněný nesmí být ze strany

¹⁹⁷ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 458 – 462.

¹⁹⁸ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 787 – 795.

¹⁹⁹ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 251 – 267.

²⁰⁰ BERGER, Martin. Compelled self-reporting and principle against compelled self-incrimination. *European human rights law review*, 2006, č. 1, s. 25 – 34.

veřejných činitelů prohlášen vinným ještě předtím, než dojde k ukončení řízení. Soud konstatoval porušení čl. 6 např. v kauze *Minelli vs. Švýcarsko*.²⁰¹ V tomto případě byl stěžovatel, soukromý novinář, souzen pro pomluvu a to na základě oznámení dotčené osoby. Rozhodovací orgán sice došel k závěru, že se obviněný tohoto protiprávního jednání dopustil, ovšem obviněného neodsoudil, protože došlo k promlčení tohoto deliktu. I přesto uložil obviněnému povinnost uhradit náklady řízení s odůvodněním, že: „...*pokud by se nestal daný čin, nebylo by tohoto řízení a poškození by nemusel bradit náklady právního zastoupení...*“ a navíc „...*novinový článek, který byl předmětem trestního oznámení, by velice pravděpodobně vedl k odsouzení obviněného...*“ Odvolací orgán, který se kauzou zabýval, potvrdil rozhodnutí orgánu prvního stupně v plném rozsahu včetně jeho odůvodnění. Tento postup však Soud označil jako neslučitelný s čl. 6 Úmluvy.^{202 203}

Neodmyslitelnou součástí presumpce neviny je právo nevypovídat a právo nesvědčit proti sobě samému.²⁰⁴ Právní úpravy členských zemí tak nesmějí obviněnému ukládat povinnost odpovídat na otázky jemu kladené během vyšetřování nebo svědčit. V kauze *Sanders vs. Spojené království*²⁰⁵ byly proti stěžovateli užity jako důkazy přepisy jeho rozhovorů s úředníky ministerstva průmyslu a obchodu, které měly prokázat, že si stěžovatel ve svých výpovědích odporuje. Podle britského obchodního zákoníku bylo povinností stěžovatele odpovídat v průběhu vyšetřování na otázky úředníků. Soud v tomto případě došel k závěru, že pojem spravedlivého řízení předpokládá, že se příslušný orgán musí při dokazování viny obviněného obejít bez důkazů získaných nátlakovými metodami, které směřují proti vůli obviněného. V tomto případě Soud došel k závěru, že ze strany britských orgánů došlo k porušení čl. 6 Úmluvy, protože je privilegium obviněného nesvědčit proti sobě samému úzce spojeno s presumpcí neviny. V kauze *Murray vs. Spojené království* však Soud došel k závěru, že právo nevypovídat nemůže mít absolutní povahu. Britský zákon, který stanovil zásadu, že odmítnutí obviněného odpovědět na dotaz, může mít pro něj negativní následky v tom smyslu, že se zvýší přesvědčivost důkazů svědčících proti obviněnému, avšak ze samotného mlčení není možné vyvodit vinu obviněného a postavit

²⁰¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 25. března 1983, *Minelli vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1983-A-62, stížnost č. 8660/79, body 23 až 52

²⁰² KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 793.

²⁰³ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 251 – 267.

²⁰⁴ BERGER, Martin. Self-incrimination and the European Court of Human Rights. *European human rights law review*, 2007, č. 5, s. 514 – 533.

na něm odsuzující rozhodnutí, byl Soudem prohlášen za souladný s čl. 6 Úmluvy. Později v kauze *Salabiaku vs. Francie*²⁰⁶ Soud došel k závěru, že je v právním řádu členských států možná existence zákonných domněnek namířených proti obviněnému, stejně tak i zakotvení situací, které vedou k převedení odpovědnosti na konkrétní osobu, pokud tyto instituty a situace nevybočují z limitů odůvodněnosti.

V oblasti geneze judikatury Soudu k principu presumpce nevinny lze dojít ke dvěma protikladným závěrům. Zatímco v souvislosti se samotným principem presumpce nevinny Soud ve své judikatuře hned z počátku stanovil de facto nezpochybnitelné základní zásady, v oblasti principu zákazu sebeobviňování stanovil nepřipustnost jen přímého donucování ze strany příslušných orgánů, nikoliv však nepřipustnost zákonných domněnek, které oslabují pozici osoby obviněné z trestního deliktu. Soud tak v případě *Salabiaku vs. Francie*, což je bohužel potvrzováno i další judikaturou,²⁰⁷ jako by podlehl zájmům jednotlivých členských států. V tomto smyslu lze hovořit o praxi Soudu, která je, podle mého názoru, v absolutním rozporu s principem presumpce nevinny podle čl. 6, kterou obviněný z trestního deliktu nemusí prokazovat.

3.10.8. Základní obhajovací práva

Záruky stanovené v čl. 6 odst. 3 Úmluvy zakotvují minimální obhajovací práva v rámci řízení o trestních deliktech. Tyto záruky jsou již dlouhou dobu Soudem uznávány jako specifické aspekty práva na spravedlivé řízení, které je zakotveno čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soud tak vždy zkoumá čl. 6 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 ve vzájemné souvislosti. To znamená, že pokud stěžovatel chce být před Soudem úspěšný se svou stížností týkající se porušení základních obhajovacích práv, musí také zároveň prokázat, že toto porušení mělo negativní vliv i na spravedlnost řízení jako celku, a to i řízení odvolacího nebo kasačního.^{208 209} Soud ve své bohaté judikatuře postupně vymezil obsah jednotlivých komponent práva na obhajobu.

²⁰⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 13. září 1994, *Sanders vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-VI, stížnost č. 19187/91, body 59 až 94

²⁰⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. října 1998, *Salabiaku vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1991-A-141, stížnost č. 10519/83, body 23 až 31

²⁰⁷ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 29. června 2007, *O'Halloran a Francis vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2006-II, bod 2

²⁰⁸ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 795.

²⁰⁹ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

Jedním ze základů práva na obhajobu je, podle názoru Soudu, právo být informován o trestním obvinění. Toto právo je zároveň zásadní pro postup obviněného z trestního deliktu a jeho obhajoby. Informace, kterou je třeba obviněnému předat, musí obsahovat skutečnosti o povaze a důvodech obvinění z trestního deliktu. Povahou deliktu, ve smyslu judikatury Soudu, rozumíme právní klasifikaci deliktu, ze kterého byla určitá osoba obviněna, a důvodem rozumíme jednání, kterého se obviněný údajně dopustil. Otázka, zda se obviněnému dostalo skutečně dostatečné informace o povaze a o důvodech obvinění z trestního deliktu, musí Soud posuzovat v kontextu s všeobjímajícím právem na spravedlivé řízení. Soud v této souvislosti uvádí, že poskytnutí plné, detailní a bezchybné informace o obvinění z trestního deliktu a jeho právní kvalifikaci, kterou rozhodovací orgán vysloví, je zásadním předpokladem pro to, aby dané řízení mohlo být považováno ve výše uvedených souvislostech za spravedlivé. Podstatou práva být informován o trestním obvinění je umožnit obviněnému přípravu jeho obhajoby. Čl. 6 odst. 3 písm. a) nevyžaduje, aby byl obviněný detailně informován např. o všech důkazech, které proti němu svědčí. Tyto informace je možné obviněnému poskytnout až v rámci pozdějších fází řízení tak, jak to vyžaduje čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy. Navíc je nutné říct, že nikde v judikatuře Soudu není stanoven požadavek, aby byl obviněný informován písemně, ústní informace, pokud je dostatečná, není v rozporu s čl. 6 odst. 3. Úmluva také příslušným orgánům nezakazuje změnit právní kvalifikaci trestního deliktu, které je obviněnému kladen za vinu. V takových případech obviněný musí být bez zbytečného odkladu informován o nové kvalifikaci již dříve oznámených obviněních z trestních deliktů a musí mu být poskytnut dostatečný časový prostor pro reakci a následnou přípravu obhajoby.^{210 211}

Důležitou komponentou práva být informován je právo být informován včas. Judikatura, která se této otázky týká, nepřináší uspokojivou odpověď na to, jaká lhůta je v tomto smyslu považována za přiměřenou. Nicméně jakákoliv informace, ať už skutková nebo právní, musí být obviněnému oznámena s takovým časovým předstihem, aby měl možnost připravit svoji obhajobu. Co se týče skutkových otázek, obviněný musí být informován o místě, datu a čase domnělého trestního deliktu, ze kterého byl obviněn.²¹²

²¹⁰ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 797 – 799.

²¹¹ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 464 – 465.

²¹² ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

V kauze *Brožiček vs. Itálie*²¹³ došel Soud k závěru, že oznámení o obvinění musí jednak obsahovat výše uvedené informace a nadto musí být vyhotoveno v jazyce, kterému obviněný rozumí. Toto právo zajišťuje obviněnému, na základě jeho osobní preference, užívat svůj mateřský jazyk, i přesto že ovládá jazyk těch osob, které jej obvinily z trestního deliktu. Oznámení splňující tyto podmínky je nezbytně nutné pro přípravu obhajoby. V tomto případě bylo stěžovateli německé národnosti doručeno oznámení o obvinění z protiprávního jednání v italském jazyce, ačkoliv stěžovatel prohlásil, že tento jazyk neovládá. Stěžovatel na doručení tohoto oznámení reagoval tak, že příslušnému orgánu oznámil, že neovládá jazyk, v němž bylo oznámení vyhotoveno, a požádal o sdělení informací v německém jazyce. Od italských úřadů však nevzešla žádná relevantní reakce. V tomto případě bylo Soudem deklarováno porušení čl. 6 Úmluvy.

Ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. b) a c) Úmluvy má obviněný právo na přípravu adekvátní obhajoby a tato ustanovení dávají obviněnému dvojí možnost. Podle nich má totiž obviněný právo hájit se buď sám, nebo prostřednictvím právního zástupce. Ačkoliv to Úmluva přímo nestanoví, Soud dále v jednom ze svých rozhodnutí došel k závěru, že zakotvení povinného právního zastoupení v právním řádu členského státu pro jednotlivé případy není porušením čl. 6 Úmluvy. Naopak právní řády členských států nesmějí obviněného nutit využívat služeb právního zástupce ex offio, pokud má dostatečné prostředky pro zajištění služeb jiného právního zástupce.^{214 215}

Další komponentou základních obhajovacích práv je právo obviněného na adekvátní čas k přípravě obhajoby a prostředků k její realizaci. Pojmy čas a prostředky jsou velmi silně spojené a souvisejí spolu. Jak bylo uvedeno výše, čl. 6 odst. 1 Úmluvy se týká toliko práva na spravedlivé řízení, zatímco čl. 6 odst. 2 a 3 zakotvují základní obhajovací práva. Za účelem posouzení otázky, zda byla dodržena základní obhajovací práva, je nutné, aby se Soud zabýval celkovou pozicí a situací obhajoby, nikoliv izolovaně jen postavením samotného obviněného. Požadavek na včasné informování obviněného o trestním deliktu podle čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy tak úzce souvisí s požadavkem na ponechání přiměřeného času obviněnému pro přípravu obhajoby podle čl. 6 odst. 3 písm. b). V této souvislosti je potom těžké najít rovnováhu mezi povinnostmi projednat obvinění z trestního

²¹³ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 19. prosince 1989, *Brožiček vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-167, stížnost č. 10964/84, body 29 až 51

²¹⁴ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 799.

²¹⁵ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

deliktu v přiměřeném čase a mezi ponecháním přiměřeného času obviněnému na přípravu obhajoby. Podstatou práva na přiměřený čas k přípravě obhajoby je zamezit tomu, aby rozhodovací orgány členských států vedly tzv. ukvapená řízení, ve kterých obviněný nebude mít možnost se řádně hájit. Doba, kterou obviněný potřebuje k přípravě své obhajoby, se liší případ od případu a samotná judikatura Soudu nestanoví přesnou délku potřebné doby, ale pouze okolnosti, na základě kterých lze posoudit, zda obviněnému byl dán přiměřený čas k přípravě obhajoby. Potřebná doba se odvíjí také od složitosti případu, případně závisí na procesní fázi, do které řízení o trestním deliktu dospělo. Ve skutkově jasných případech může být obviněnému ponechána poměrně krátká doba mezi vznesením obvinění a počátkem jednání příslušného rozhodovacího orgánu o trestním deliktu. V této souvislosti Soud vyvodil povinnost rozhodovacích orgánů členských států informovat obviněného o všech relevantních procesních lhůtách.^{216 217}

Další komponentu základních obhajovacích práv obviněného tedy představuje právo na uplatnění nezbytných prostředků pro výkon obhajoby. Otázku, které prostředky řadíme do prostředků nutných pro výkon obhajoby, je podle názoru Soudu třeba zkoumat vzhledem ke zvláštním okolnostem každého jednotlivého případu a procesu, který jej upravuje. Základním nástrojem pro výkon obhajoby je zřejmě právo obviněného na komunikaci s právním zástupcem, tj. obhájcem. Toto právo však může být v určitých případech a směrech omezeno. V kauze *S. vs. Švýcarsko* Soud vyvodil právo obviněného na rozhovor se svým právním zástupcem v nepřítomnosti třetích osob, které je vlastní právu na obhajobu. Soud dále v případě *Quaranta vs. Švýcarsko* stanovil základní podmínky pro ustanovení bezplatného právního zastoupení obviněnému a to nedostatek materiálních prostředků obviněného, zájem spravedlnosti,²¹⁸ závažnost protiprávního jednání a závažnost hrozící sankce, složitost případu a osobní situace obviněného. V další kauze *Benham vs. Spojené království* Soud došel k závěru, že v případech, kdy obviněnému hrozí za delikt odnětí svobody, je nutné právní zastoupení. V kauze *Artico vs. Itálie*²¹⁹ dále Soud judikuje, že práva chráněná Úmluvou a požadavky v ní uvedené nejsou teoretické a iluzorní, ale musejí být prostřednictvím právních řádů členských států a postupů jejich

²¹⁶ KMEC, Jiří, KOSARĚ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 800 – 802.

²¹⁷ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 465 – 468.

²¹⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. května 1991, *Quaranta vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1991-A-205, stížnost č. 12744/87, body 26 až 45

²¹⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. května 1980, *Artico vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1980-A-37, stížnost č. 6694/74, body 23 až 48

orgánů vykládány a aplikovány reálným a efektivním způsobem. Obviněnému se tedy musí, mimo jiného, dostat efektivního zastoupení. V případě *Goddí vs. Itálie*.²²⁰ Soud došel k závěru, že právní zástupce obviněného musí být informován o všech jednáních v dané věci a pokud možno i o všech procesních úkonech v dané věci realizovaných.^{221 222}

Soud v několika případech také posuzoval otázku, nakolik je právo obviněného a jeho obhájce na přístup k vyšetřovacímu spisu složkou základních obhajovacích práv, tzn. jedním z nástrojů k přípravě obhajoby. Soud došel k jasnému závěru, že i toto právo je základním obhajovacím právem, protože obviněný potřebuje znát výsledky vyšetřování k tomu, aby mohl účinně připravit svoji obhajobu. Co se týče práva na přístup k vyšetřovacímu spisu, do určité míry záleží i na skutečnosti, který rozhodovací orgán vyšetřování vedl. Vzhledem k výše uvedenému je tedy nutné, aby obviněný znal veškeré poznatky, které se podařilo zjistit příslušnému rozhodovacímu orgánu, k tomu, aby mohl připravit svoji obhajobu, tzn. zejména dosáhnout zproštění obvinění z deliktu nebo prokázat polehčující okolnosti, které zmenšují jeho vinu nebo by mohly snížit trest za spáchaný delikt. Soud také došel k závěru, že není nutné, aby k vyšetřovacímu spisu měl přístup přímo obviněný, protože postačí, pokud je tento přístup zaručen obhájci obviněného. Nezbytným prostředkem k přípravě obhajoby je také právo obviněného nahlédnout do všech dokumentů ve všech spisech vedených o trestním deliktu. Pokud obviněnému není ze strany rozhodovacího orgánu zpřístupněn některý spis nebo jeho dokumenty, může obviněný na základě této skutečnosti podat stížnost k Soudu, která však bude úspěšná pouze v případě, že prokáže porušení čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy, tzn. práva na obhajobu jako celku.^{223 224}

Soud dále v případě *Lüdicke, Belkacam and Koç vs. Německo* řešil otázku širě práva na bezplatné tlumočení,²²⁵ kdy stěžovatelům byla příslušným orgánem uložena povinnost nahradit náklady řízení včetně tlumočení, protože v daném případě byli odsouzeni, ačkoliv jim bylo přiznáno bezplatné tlumočení. Soud se v tomto případě zabýval výkladem pojmu

²²⁰ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. dubna 1984, *Goddí vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-76, stížnost č. 8966/80, body 28 až 54

²²¹ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 805.

²²² ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

²²³ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 806 – 809.

²²⁴ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 267 – 281.

bezplatné. Příslušný orgán došel k závěru, že bezplatnost je možná pouze ve fázi, kdy je osoba z určitého protiprávního jednání obviněna, jakmile je ale odsouzena, nevztahuje se na ni právo bezplatného tlumočení, které stanoví čl. 6 Úmluvy. Soud však došel k závěru, že bezplatně znamená bezplatně a to beze změny po celé řízení, včetně řízení vykonávacího. V opačném případě by hrozilo riziko, že obviněný nebude svého práva na tlumočnicka využívat z důvodu obav z náhrady nákladů tlumočení. V kauze *Kamasinski vs. Rakousko*²²⁶ Soud rozhodl, že právo na bezplatné tlumočení se nevztahuje jen na ústní jednání v dané věci, ale zahrnuje také tlumočení nebo přeložení všech dokumentů nebo rozhodnutí, které musejí být obviněnému srozumitelné, jinak řečeno zahrnuje i fázi vyšetřování k tomu, aby byla zajištěna spravedlnost řízení.²²⁷

V oblasti geneze judikatury Soudu k principu práva na obhajobu lze dojít k závěru, že Soud postupně a lineárně vypracovával obsahovou náplň práva na obhajobu. Jednotlivé závěry Soudu v této oblasti se vzájemně doplňují a vytvářejí celek, který není v žádném ze svých ohledů protismyslný. V oblasti principu práva na obhajobu můžeme judikaturu Soudu považovat za vyváženou. Tímto celkem by se měla řídit i česká právní úprava přestupkového řízení.

3.11. Článek 7 Úmluvy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

Jádro a způsob jakéhokoliv trestání protiprávního lze nalézt, z hlediska evropského správního práva trestního, v čl. 7 Úmluvy, ve kterém je stanoven požadavek *nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege*, tzn. že není trestního deliktu bez zákona a není trestu bez zákona. Aplikaci čl. 7 Úmluvy, který je odrazem myšlenky právního státu, není možné v členských státech derogovat za žádných okolností, a to ani v případě ohrožení státu. Požadavek v čl. 7 je tedy postaven na roveň zákazu mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu.²²⁸ Podle judikatury Soudu je čl. 7 Úmluvy vystaven na třech základních premisách. Zaprvé: jen zákon může stanovit, jaké jednání je protiprávní a trestné a jaký trest lze za jeho spáchání uložit. Za druhé: protiprávní jednání nesmí být předmětem retroaktivního postihu. Za třetí: za protiprávní jednání nelze uložit přísnější

²²⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. listopadu 1978, *Lüdicke, Belkacem a Koç vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1978-A-29, stížnost č. 6210/73, body 33 až 57

²²⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 19. prosince 1989, *Kamasinski vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1981-A-168, stížnost č. 9783/82, body 59 až 115

²²⁷ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 833.

trest než ten, který bylo možné uložit v okamžiku spáchání protiprávního jednání.²²⁹ V Čl. 7 se dále vyskytují tři základní pojmy a to *trestní delikt*, *právo* a *sankce*, z nichž pojmy právo a sankce Soud vyložil v rámci své judikatury.

V souvislosti s pojmem „*trestní delikt*“ Soud již dříve prohlásil, že formulace trestní politiky toho kterého členského státu je jeho vnitřní záležitostí, tzn. že právní řády členských zemí autonomně stanoví, co se oním trestním deliktem myslí. Vzhledem k výše uvedenému je však jasné, že pojem „*trestní delikt*“ je třeba vykládat extenzivním způsobem.²³⁰ Soud také judikoval, že pojem „*právo*“ má autonomní význam v rámci schématu Úmluvy. Pod pojem právo lze podle názoru Soudu podřadit nejenom psané právní předpisy, ale i case-law soudů členských zemí vybudované na určitých právních zásadách. V této souvislosti Soud došel k jasnému závěru, že pojem právo je nutné chápat z hlediska jeho materiální podstaty, tzn. jeho schopnosti regulovat společenské vztahy, nikoliv v jeho formálním smyslu. Z tohoto důvodu můžeme pod pojem právo zařadit i podzákoné právní předpisy, ale i výše zmiňované soudcovské právo. V kauze *SW a CR vs. Spojené království*²³¹ Soud judikoval, že progresivní vývoj trestněprávních předpisů prostřednictvím soudcovského práva je možný a o to víc, pokud se v daném státu jedná o dlouhodobou a fungující právní tradici. V tomto i následujících judikátech potom Soud zdůrazňuje požadavek jasnosti, přístupnosti a předvídatelnosti práva. V případech *Custers, Deveaux and Turk vs. Dánsko*²³² Soud stanovil, že pod pojem právo je možné zařadit i nařízení vlády a v případě *Jorgic vs. Německo* na toto téma uzavírá, že pod pojem právo lze zařadit i mezinárodněprávní předpisy, které jsou nedílnou částí práva členských států a které upravují oblast trestání protiprávních jednání.²³³ Dalším důležitým pojmem, kterým se Soud zabývá ve své judikatuře, je pojem „*sankce*.“ V případě *Welch vs. Spojené království*²³⁴ Soud judikoval, že sankcí rozumíme jakékoliv opatření, které je následkem odsouzení

²²⁸ MOWBRAY, Alastair. *Cases, materials, and commentary on the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 469 a násl.

²²⁹ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012, s. 838.

²³⁰ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. února 2008, *Kafkaris vs. Kypr*, Sb. rozh. s. 2008-II, stížnost č. 21906/04, body 116 až 152

²³¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, *SW a CR vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-IV, bod 68

²³² Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 3. května 2007, *Custers, Deveaux a Turk vs. Dánsko*, Sb. rozh. s. ECHR 2007-V, stížnost č. 11843/03, body 21 až 44

²³³ ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 315 – 337.

²³⁴ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. února 1995, *Welch vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-307, stížnost č. 17440/90, body 22 až 41

určitého protiprávního jednání, jedná se o tzv. Welchovo kritérium. V případě *Jamil vs. Francie*²³⁵ Soud dále vysvětluje, že sankcí rozumíme jakékoliv opatření, které bylo uloženo v tzv. trestněprávním kontextu. V případě *Ibbotson vs. Spojené království*²³⁶ Soud v návaznosti na tzv. Welchovo kritérium judikoval, že rozhodnutí o povaze daného opatření lze přijmout až v okamžiku, kdy byla určitá osoba za dané protiprávní jednání odsouzena. V případě *Erdogu vs. Turecko*²³⁷ Soud upozornil na fakt, že v současné době se v právních rádech členských států vyskytují mnohá opatření, která se zdánlivě tváří jako preventivní, ale sama o sobě představují citelné zásahy do právní sféry osob, aniž by byla výsledkem řízení o deliktu. Soud v tomto případě uzavírá, že je absolutně nepřijatelná praxe spočívající v přijímání preventivních opatření ze strany státní moci, která nemají zákonný podklad. Tato opatření se mohou začasťe střetávat s právy chráněnými Úmluvou, a pokud nejsou upravena právem toho kterého členského státu, může se stát, že dotčené osoby nebudou moci dost dobře poznat hranici mezi dovoleným a nedovoleným jednáním. V kauze *Gillan a Quinton vs. Spojené království*²³⁸ Soud stanovil, že je, ve smyslu čl. 7, také nezbytně nutné, aby byly zákonem přesně určeny příslušné orgány, které rozhodují o protiprávních jednáních.²³⁹

Čl. 7 odst. 1 Úmluvy také zakazuje členským státům ex post prohlásit určitá jednání protiprávními. Zákaz retroaktivity je spojen s požadavkem předvídatelnosti, jasnosti a určitosti právní úpravy. Čl. 7 odst. 1 se netýká jen zákazu retroaktivity práva v neprospěch obviněného, ale také ztělesňuje obecnou zásadu, že jen zákon může stanovit, jaké jednání je trestné a jakou sankci lze za jeho spáchání uložit, tj. nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, a konečně také zásadu, že nejasná právní úprava nesmí být vykládána v neprospěch obviněného, tzn. že není povolena analogie v neprospěch obviněného. Protiprávní jednání tedy musí být striktně a přesně stanoveno zákonem. Z judikatury Soudu jasně nevyplývá, zda by právo mělo být a priori předvídatelné, a tudíž i ne-retroaktivní, nebo a priori ne-retroaktivní, a tudíž i předvídatelné, nebo zda tyto principy mají stejnou důležitost. Z interpretace zásady nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege

²³⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. června 1995, *Jamil vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-328, stížnost č. 15917/89, body 15 až 32

²³⁶ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. října 1998, *Ibbotson vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-V, stížnost č. 40146/98, body 55 až 82

²³⁷ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. září 1999, *Erdogu vs. Turecko*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-VI, stížnost č. 18883/99, body 31 až 66

²³⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. ledna 2010, *Gillan a Quinton vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2010-I-56, bod 48

lze dojít k závěru, že tyto dva principy jsou si rovny. Rozlišení těchto dvou principů je ovšem důležité a nemělo by se podceňovat. Pokud by byl důležitější princip předvídatelnosti, potom by byly možné i retroaktivní změny práva, pokud by byly jasně předvídatelné. Pokud by byl důležitější princip zákazu retroaktivity, potom by byly nemožné jakékoliv zpětné změny práva, i kdyby byly sebevíc předvídatelné. Z hlediska základních idejí právního státu však jasně vyplývá, že princip zákazu retroaktivity stojí na vyšším stupni důležitosti. Třetí a poslední zákaz v čl. 7 Úmluvy stanoví, že za spáchání protiprávního jednání není možné uložit přísnější sankci než tu, kterou bylo možno uložit v době jeho spáchání. Případy, kdy byly uloženy přísnější sankce, než jaké stanoví zákon, případně uloženy jiných sankcí než těch, které stanoví zákon, jsou velmi často předmětem stížností podávaných k Soudu.²⁴⁰

V oblasti geneze judikatury Soudu k problematice sankcionování lze dojít k závěru, že i zde judikatura Soudu tvoří uzavřený a nerozporný celek. Soud zcela správně uvádí, že zejména z pohledu materiálního musí sankcionování splňovat veškeré požadavky čl. 7 Úmluvy. Podle Soudu tedy nejsou klíčové právní úpravy v jednotlivých členských státech, ale způsob jejich aplikace. Formální vymezení sankcionování v právních řádech členských států je pro Soud důležité „pouze“ z hlediska jasnosti, předvídatelnosti a přístupnosti jeho obsahu pro adresáty práva.

3.12. Článek 13 Úmluvy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

Důležitým pro oblast pro postihování trestních deliktů je i čl. 13. Úmluvy. Čl. 13 Úmluvy musí být, stejně jako ostatní články v Úmluvě obsažené, předmětem aplikace orgánů členských států. Základní povinností členských států je v této souvislosti prostřednictvím svých právních řádů předcházet porušování Úmluvy a případné jednotlivé případy porušení, pokud již nastanou, ve své sféře sankcionovat. V oblasti postihování trestních deliktů správní povahy se zejména jedná o případy možného porušení čl. 6 a 7 Úmluvy. Členské státy musejí v rámci svých právních řádů nastavit nástroje k efektivnímu plnění této povinnosti. Jedním z těchto nástrojů jsou i nápravné prostředky. Účelem čl. 13 je, aby právní systémy členských států plnily výše popsanou roli v plném rozsahu a to právě

²³⁹ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 315 – 337.

stanovením povinnosti vložit do právního řádu nápravné prostředky, které mají odstranit následky situací spočívajících v porušení jednotlivých ustanovení Úmluvy. Ve své judikatuře Soud stanovil požadavek, že v právních řádech členských států musí být každému zaručena dostupnost prostředků vedoucích k nápravě následků situací, které jsou v rozporu s Úmluvou. V tomto smyslu čl. 13 státům stanoví povinnost aktivně konat. Státy tak zejména musejí vytvořit soustavu orgánů zabývajících se případy porušení práv zaručených Úmluvou a také stížnostmi na porušení základních procesních práv. V ideálním případě by těmito orgány měly být soudy, což potvrzuje i konstantní judikatura Soudu. Těmito orgány však mohou být i jiné orgány veřejné moci, které zajišťují požadavek nestrannosti a nezávislosti tak, jak byly vymezeny v judikatuře Soudu. Musí se jednat o národní orgány nezávislé a nestranné na tom, který se dopustil porušení Úmluvy. Druhým požadavkem je to, aby prostředky vedoucí k nápravě situací v rozporu s Úmluvou byly efektivními. Tento požadavek má různé důsledky. Za prvé se jedná o povinnost provést důkladné a řádné vyšetření celé věci, v rámci kterého budou plně respektována práva zaručená Úmluvou. Rozhodnutí příslušných národních orgánů o nápravných prostředcích by také v zásadě měla být předmětem přezkumu. Tento požadavek však není absolutní a vždy bude záležet na důležitosti věci, která je předmětem řízení. Soudní přezkum bude nutný vždy, kdy se bude jednat o případy tvrzeného porušení osobnostních práv, tj. např. práva na život, zdraví, čest, občanskou a lidskou důstojnost, osobní svobodu a jiná práva. Řízení, v rámci kterého příslušný orgán veřejné moci řeší případy porušení Úmluvy, musí být nastaveno efektivně tak, aby rozhodující orgán byl schopen zjistit stav věci v rozsahu, o kterém nejsou pochybnosti.²⁴¹

3.13. Doporučení jako činnost Výboru ministrů Rady Evropy

Druhou významnou část dokumentů evropského správního práva trestního tvoří doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, jejichž obsah je těsně svázán s obsahem Úmluvy. Tato doporučení se týkají nejenom výkonu veřejné správy, ale výkonu všech důležitých činností, které lze podřadit pod výkon státní moci ze strany členských států Rady Evropy. Pro potřeby této disertační práce jsou nejdůležitější ta doporučení, která se týkají čl. 6, 7 a 13 Úmluvy. Co se týče vztahu jednotlivých doporučení a těchto v předchozích

²⁴⁰ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 479 – 489.

²⁴¹ ROCA, Javier, García, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 449 – 467.

kapitolách podrobně rozebraných článků Úmluvy, ten je takový, že jednotlivá doporučení, zcela v souladu s obsahem Úmluvou a navazující judikaturou Soudu, se poněkud jednodušším způsobem snaží vysvětlit, co je míněno pod obsahem jednotlivých článků Úmluvy.²⁴²

Výhodou těchto doporučení je skutečnost, že jsou poměrně stručná a používají ve větší míře laičtější jazyk než např. judikatura Soudu, která je také reflexí obsahu Úmluvy. Obsahem klíčových doporučení je tedy jakýsi soubor závěrů o tom, jakou kvalitu by mělo splňovat jakékoliv správní řízení a to v oblasti ochrany základních procesních práv účastníků řízení, v oblasti správního uvažování příslušných orgánů veřejné správy při procesu rozhodování, v oblasti odpovědnosti příslušných orgánů veřejné správy za škody a jiné újmy jimi způsobenými, v oblasti sankcionování, v oblasti výkonu rozhodnutí příslušných orgánů veřejné správy a v oblasti soudního přezkumu, který můžeme považovat za jeden z nejdůležitějších nástrojů kontroly činnosti příslušných orgánů veřejné správy. Další pozitivní vlastností doporučení je jejich neustrnulost a neustálý vývoj jejich obsahu. Původně totiž byla v roce 1977 přijata Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. 77/31 z 28. 9. 1977, o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy, která se snažila postihnout veškeré významné aspekty správního řízení, tedy i řízení o deliktech správní povahy. To se postupem času ukázalo jako nedostatečné, a tak na tuto Rezoluci navázalo množství dalších doporučení. Celý vývoj jako by se vrátil na samý počátek v roce 1996, kdy Výbor ministrů Rady Evropy přijal Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami, které shrnují obsah všech předchozích doporučení vydaných od roku 1977.

Co se týče nevýhod doporučení, je nutné říct, že na rozdíl od dohod a úmluv, které vznikly na půdě Rady Evropy, a k nimž jednotlivé členské státy Rady Evropy, jsou tato doporučení pro členské státy Rady Evropy právně nezávazná a podle teorie práva je řadíme k pravidlům soft-law. Doporučení Výboru ministrů můžeme chápat jako souhrn požadavků, které nejsou vynutitelné, a jednotlivá doporučení mají spíše charakter politických deklamací, které byly vytvořeny v rámci činnosti mezinárodní organizace jedním z jejích orgánů, tj. Výborem ministrů, s vysokou mírou autority. Doporučení totiž neobsahují pravidla, která jsou jasná a jednoznačná, a proto z nich nelze vyvodit jasná práva a povinnosti. Jedná se o pravidla s volnějším obsahem nebo formou. V textu

²⁴² VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 36 – 40.

jednotlivých doporučení se tato nedokonalost projevuje formulacemi např., že: „*smluvní strany prohlasují, že budou usilovat...*“ nebo „*smluvní strany zaváží...*“ atd. Tyto dokumenty jsou právně nezávazné také proto, že nemají návaznost na institut mezinárodněprávní odpovědnosti. Jejich porušením ze strany členského státu nevznikne jeho mezinárodněprávní odpovědnost, protože porušení takto formulovaného pravidla není možné kvalifikovat jako protiprávní jednání. Jejich faktické dodržování ze strany členských států je spíše otázkou jejich mezinárodní prestiže a důvěryhodnosti. Doporučení jsou však dodržována také proto, že se jedná o názory de lege ferenda Výboru ministrů na právní úpravu jednotlivých oblastí, které vycházejí přímo z judikatury Soudu, který aplikuje v konkrétních případech jednotlivá ustanovení Úmluvy. Předmětem mého zájmu jsou zejména ty rezoluce a doporučení, které se vztahují k problematice správního trestání.²⁴³

Z hlediska časového je jako první nutné uvést Rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy 77/31 z 28. 9. 1977, o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy. V této rezoluci je napsáno následující: „*Každý, kdo je účastníkem správního řízení a jako takový může být omezen ve svých právech, svobodách či zájmech správním aktem, má právo vyjádřit se ke skutečnému stavu věci, uvést důkazy, resp. navrhnout, jakými prostředky má být dokazování vedeno. O tomto právu musí být správním orgánem včas a řádně poučen... Ještě před vydáním rozhodnutí má účastník řízení právo požádat, aby byl vhodnými prostředky informován o všech známých skutečnostech, na jejichž základě má být správní akt vydán... Účastník se může nechat v řízení zastupovat a využít právní pomoc... Je též třeba dát mu možnost obeznámit se s odůvodněním správního aktu, které musí být buď jeho součástí, nebo má být účastníkovi sděleno písemně a v přiměřené lhůtě... Účastník musí být, opět písemně, poučen o možnosti podat opravné prostředky proti správnímu aktu, kterým je zasahováno do jeho práv, svobod či zájmů, včetně lhůt, kdy je tak možno učinit...*“ Tato rezoluce a následující akty, kterými bych se chtěl ve své práci zabývat, sice nejsou závazné, ale jsou pro svoji vysokou právní autoritu dodržovány členskými zeměmi Rady Evropy a tvoří základ jejich právní úpravy přestupkového řízení. Na tuto rezoluci z konce 70. let navázala řada dalších doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.²⁴⁴

Pro oblast přestupkového řízení je dále významné doporučení č. 80/2 z 11. 3. 1980 týkající se výkonu diskrečního oprávnění v oblasti správy. V něm je uvedeno, že: „*se při správním uvážení mají správní orgány řídit následujícími principy: nesledovat svým rozhodnutím jiný než*

²⁴³ VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006, s. 36 – 40.

²⁴⁴ EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities*. Strassbourg: Council of Europe, 1977, s. 1 – 12.

předepsaný účel, vycházet pouze ze skutečností, které jsou pro daný případ relevantní, a přitom zachovávat objektivitu a nestrannost, dodržovat rovnost před právem a nepřipouštět diskriminaci, dbát na vyváženost mezi tím, co je účelem rozhodnutí, a tím, jaký nepřiznivý zásah do práv, svobod a zájmů může toto rozhodnutí vyvolat, rozhodovat v rozumné, danému případu přiměřené lhůtě a posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic... Obecné směrnice, podle nichž se postupuje při použití diskrečního oprávnění, mají být zveřejněny nebo účastníkovi řízení náležitým způsobem a v nezbytném rozsahu sděleny... Správní orgán má postupovat při použití diskrečního oprávnění podle obecných směrnic obsažených v Rezoluci 77/31 a jestliže se od nich odchýlí, musí to odůvodnit... Je třeba, aby správní akt, který je vydán na základě správního uvážení, byl přezkoumatelný soudem či jiným nezávislým orgánem. To ovšem nevylučuje, aby nebyl přezkoumáván také správním orgánem jak z hlediska zákonnosti, tak i správnosti.“

Dále nelze přehlédnout doporučení č. 84/15 z 18. 9. 1984 týkající se odpovědnosti veřejné správy. V něm je uvedeno, že: „*povinnost správního orgánu nahradit škodu vzniká v případech, že se nechová tak, jak by bylo podle práva rozumné očekávat a to vůči poškozené osobě. Výslovně se předpokládá, že o takové nesprávné chování přijde v případě porušení práva... Povinnost nahradit škodu vznikne, i když sice splněny zmíněné podmínky nejsou, pokud by však nebylo spravedlivé, aby poškozený subjekt sám snášel újmu vyvolanou správním aktem. Podmínkou zde je, že akt byl vydán ve veřejném zájmu, pouze jedna osoba či omezená skupina lidí přitom utrpěla újmu a šlo o akt výjimečné povahy nebo s výjimečnými následky. V tomto případě může být škoda nabazena jen zčásti podle principů spravedlnosti... Nárok na náhradu škody lze přiměřeně snížit ba i odmítnut, jestliže se poškozený svým zaviněním nebo neuplatněním nároku podílel na vzniklé škodě. Totéž platí, přispěla-li ke vzniku škody osoba, za niž je obětí podle vnitrostátního práva odpovědná... Vyloučeno je vázat uplatnění nároku na náhradu škody na povinnost poškozeného uplatnit tento nárok nejprve vůči úřední osobě, která jménem veřejného orgánu jednala... Rozhodnutí o poskytnutí náhrady škody by mělo být prováděno co možná bez prodlení.“²⁴⁵*

Z hlediska přestupkového řízení je významné rovněž doporučení č. 89/8 z 13. 9. 1989 upravující prozatímní soudní ochranu poskytovanou ve správních věcech. V něm je uvedeno, že: „*byl-li podán návrh na soudní přezkoumání správního aktu, o němž soud dosud nerozhodl, může navrhovatel požádat, aby soud nařídil vůči tomuto aktu předběžné opatření. Takové opatření má soud nařídít zejména v takovém případě, kdy by výkon správního aktu mohl způsobit obtížné napravitelnou újmu a vznikají-li zřejmé pochybnosti o platnosti aktu... Soud může předběžně nařídít, aby*

²⁴⁵ EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on exercise of discretionary powers by administrative authorities*. Strassbourg: Council of Europe, 1980, s. 11 – 21.

*výkon správního aktu byl zcela nebo zčásti odložen, obnoven stav narušený vydáním správního aktu nebo určit, že správní orgán musí splnit určitou povinnost... O předběžném opatření má soud rozhodnout bezodkladně, avšak straně, proti níž opatření směřuje, i dotčeným třetím osobám má být dána možnost, aby se před soudem vyjádřily.*²⁴⁶

Konečně je významní i doporučení č. 91/1 z 13. 2. 1991 vztahující se ke správním sankcím, jimiž se rozumí pokuta i jakékoli jiné trestní opatření peněžité nebo nepeněžité povahy. V něm je uvedeno, že: „*správní sankce a podmínky, za nichž mohou být použity, musí stanovit zákon... Vyloučena je retroaktivita, nabude-li však po spáchání činu platnost předpis, který umožňuje ukládat mírnější sankci, má být skutek posouzen podle té úpravy, která je pro pachatele výhodnější. Jestliže by naopak bylo možno uložit za čin v době jeho spáchání mírnější sankci, nelze uložit sankci přísnější, i kdyby to předpisy účinné v době ukládání sankce dovolovaly... Uplatněna má být zásada non bis in idem... V případě, že má být skutek potrestán více správními orgány podle předpisů, které chrání různé zájmy, je nezbytné, aby každý z nich zvážil, že za daný skutek již byla uložena jiná správní sankce... Je třeba, aby postih za protiprávní jednání byl proveden v přiměřené lhůtě, a správní orgány mají postupovat v sankčním řízení rychlostí, která je rozumná vzhledem k okolnostem případu... Každé řízení směřující k uložení sankce musí být uzavřeno pravomocným rozhodnutím.*“²⁴⁷

Mimo obecná doporučení, která stanoví rezoluce č. 77/31, známe i další zásady, které vyplývají z dalších aktů orgánů Rady Evropy a jsou spojeny ve všem druhu správního řízení, tedy i s přestupkovým řízením. Jedná se o následující zásady: „*osoba, vůči níž řízení směřuje, musí být seznámena s jeho důvody, je třeba jí poskytnut dostatečný čas k přípravě obhajoby, tato osoba, resp. její zástupce, musí být seznámena s důkazy, o které se řízení opírá, a má právo se vyjádřit ke každé věci, o níž má být v řízení rozhodnuto, rozhodnutí, jímž se ukládá sankce, musí být řádně odůvodněno. Jestliže s tím osoba souhlasí, lze od uvedených principů upustit za předpokladu, že jde o méně závažné případy, a jako sankce mohou být uloženy jen nízké peněžité pokuty. Pokud s tím však vysloví nesouhlas, musí být uvedené principy dodrženy. Důkazní břemeno spočívá zásadně na správním orgánu. Správní akt, jímž se ukládá sankce, musí být přezkoumatelný alespoň z hlediska zákonnosti nezávislým a nestranným soudem.*“

S posledně uvedenou zásadou je spojeno doporučení Výboru ministrů č. 20/04 z 15. 12. 2004, které bylo přijato ohledně soudní kontroly správních aktů, a to jak individuálních, tak normativních právních aktů. V něm je uvedeno, že: „*soudnímu přezkoumu*

²⁴⁶ EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on public liability*. Strassbourg: Council of Europe, 1984, s. 1 – 21.

²⁴⁷ EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on administrative sanctions*. Strassbourg: Council of Europe, 1991, s. 53 – 60.

*by měly podléhat veškeré správní akty v plném rozsahu, at' se týkají osob fyzických či právnických, případně i subjektů, které chrání kolektivní zájmy, a to jak z hlediska zákonnosti, procesních vad i zneužití pravomoci... Na soud by se měly subjekty obracet až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, jejichž délka by neměla být příliš dlouhá. Lhůty pro zahájení řízení před soudem mají být patřičné a přiměřené... Přístupu k soudům by neměly bránit příliš vysoké náklady na řízení... Soudní přezkoumání je třeba svěřit nezávislým a nestranným soudům, at' správním, nebo řádným. Lhůta, v níž soudy rozhodují, by měla být přiměřená, řízení před nimi kontradiktorní a soudy by měly rozhodovat v plné jurisdikci, ve veřejném řízení a jejich rozsudky by měly být odůvodněné... Bude-li správní akt shledán nezákonným, měl by soud disponovat prostředky ke zjednání nápravy nejméně v rozsahu zrušení takového aktu... Soudy by měly mít možnost nařizovat předběžná opatření ve věci samé.*²⁴⁸

Posledním významným dokumentem pro přestupkové řízení, který byl přijat na půdě Rady Evropy Evropským Výborem pro právní koordinaci, jsou Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami. V Principech jsou vymezeny základní instituty přestupkového řízení jako: *pojem správního aktu, úřad, diskreční moc, rovnost, podjatost úředníků, poučovací povinnost správních orgánů, přístup k informacím aj.* Dále je v nich uveden výčet možných sankcí za správní delikt, zásada *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, zákaz retroaktivity, zásada *non bis in idem*, zásada spolupráce správních orgánů, otázky náhrady škody způsobené nezákonným správním aktem a zásada přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaných ve správním řízení nezávislými a nestrannými soudy. Obsah Principů tak reflektuje předchozí genezi v oblasti přijímání jednotlivých doporučujících dokumentů na půdě Rady Evropy.²⁴⁹

Závěr

Po výše provedeném a podrobném rozboru týkajícího se klíčových ustanovení Úmluvy, obsahu nejvýznamnějších doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a obsahu navazující judikatury Soudu je třeba uvést několik závěrečných poznámek k významu evropského správního práva trestního pro oblast postihování přestupků. Můžeme bez větších výhrad říci, že dokumenty evropského správního práva trestního tvoří zřejmě nejkomplexnější soubor pramenů, který na úrovni mezinárodního práva zakotvuje základní pravidla, mantinely a standardy řízení vedeného proti osobě obviněné z trestního deliktu

²⁴⁸ EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on judicial review of administrative authorities acts*. Strassbourg: Council of Europe, 2004, s. 1 – 18.

jakékoliv povahy. Celé řízení o trestním deliktu se musí odehrávat při naplnění zásady legality a to jak v souvislosti s vymezením skutkových podstat trestních deliktů, tak i sankcí za ně hrozících, zákazu retroaktivity, ne bis in idem, rychlosti, dalších zásad spravedlivého procesu, zásady přezkoumatelnosti rozhodnutí soudem ad. Podle dokumentů evropského správního práva trestního by dále měla být právní úprava řízení o trestním deliktu co nejvíce jasná, srozumitelná, předvídatelná a efektivní. Dokumenty evropského správního práva trestního, zejména Úmluva, jsou také významné tím, že stanoví institucionální nástroje garance práv obviněného. Za ty lze zejména považovat samotnou existenci Soudu, který projednává stížnosti týkající se porušení ustanovení Úmluvy, a působení Výboru ministrů Rady Evropy. Činnost Soudu však není pouze aplikační ale zejména interpretační. Soud ve své bohaté judikatuře vyložil obsah nejenom výše uvedených zásad, ale i dalších důležitých hmotněprávních pojmů souvisejících s řízením o trestních deliktech. Evropské správní právo trestní tak zahrnuje mnohem obsáhlejší problematiku než procesní otázky.

Dalším významným prvkem je silný vliv Úmluvy na právní řád České republiky, dalších členských států Rady Evropy a také na právo Evropské unie a rozhodovací činnost Evropského soudního dvora. Není možné také zapomenout na reflexi obsahu Úmluvy v judikatuře Ústavního soudu České republiky. Ovšem ani Úmluva není ve všech ohledech dokonalá. Nepostihuje některé důležité zásady vztahující se ke všem formám řízení bez ohledu na jejich předmět. Úmluva se např. nezabývá zásadou přiměřenosti, která je svázána se zásadami zjištění skutkového stavu, o němž nejsou pochybnosti, nezabývá se zásadami bezprostřednosti a ústnosti a jejich konfliktem se zásadou písemnosti, toliko je podřazuje pod zásadu veřejnosti, které nejsou identické. Dále nejsou výslovně předmětem jejího obsahu zásada oficiality, zásada vyhledávací a součinnosti mezi příslušnými rozhodovacími orgány. Ty jistě vyplývají z obsahu a smyslu zásady zákonnosti, která, jak uvedeno výše, je podle Úmluvy nejvýznamnější zásadou všech řízení o trestních deliktech, přestupkové řízení nevyjímaje. Na druhou stranu je nutné říct, že ačkoliv Úmluva o těchto zásadách, které jsou důležité pro všechny subjekty účastníci se všech řízení o trestních deliktech jakéhokoliv druhu, mlčí, výslovně je prostřednictvím svých ustanovení nevylučuje. Naopak, což je velmi pozitivní, navazující doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a judikatura Soudu členské státy vyzývají, aby nastavily svoji právní úpravu nad rámec obsahu Úmluvy. Je to dáno zejména datem vzniku Úmluvy a samotným jejím obsahem, který můžeme

²⁴⁹ EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on principles of administrative law*. Strassbourg: Council of Europe, 1996, s. 1 – 17.

považovat za minimum nutného. V tomto smyslu je nutné zdůraznit, že i česká právní úprava přestupkového řízení je v některých aspektech nastavena nad rámec Úmluvy, v některých však nikoliv.

V souladu s výše provedeno analýzou relevantních pramenů evropského správního práva trestního a vyvozením požadavků v nich stanovených vyplynulo, že základní hypotéza položená v úvodu této disertační práce je ve svém rámci rozvinuta do dalších dílčích hypotéz, které lze formulovat takto: **„Přestupkové řízení splňuje základní požadavky spravedlnosti kladené na řízení o trestním deliktu, tak jak je vymezuje čl. 6 Úmluvy a navazující judikatura Soudu. Právní úprava přestupkového řízení tak splňuje požadavek zákonnosti, je efektivním nástrojem ochrany osoby obviněné z trestního deliktu, naplňuje zásady veřejnosti a rychlosti běhu řízení, zákonného zřízení a nestrannosti rozhodovacího orgánu. V právní úpravě přestupkového řízení je příslušným orgánům veřejné správy, které projednávají přestupky, zajištěna dostatečná možnost správního uvážení. Co se týče sankcionování přestupků, příslušné orgány veřejné správy ukládají sankce za spáchané přestupky na základě zásady zákonnosti, postupují při projednávání přestupků podle zásad non bis in idem a zákazu retroaktivity, věcná příslušnost orgánů veřejné správy je vymezena nepochybným způsobem a tento systém sankcí je efektivní. Co se týče soudního přezkumu, příslušné orgány veřejné správy, které projednávají přestupky, podléhají náležité soudní kontrole.“**

Co se týče důvodu stanovení právě těchto dalších dílčích hypotéz, ten je jasný. Úmluva samotná, navazující doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a judikatura Soudu se soustředí nejenom na samotné řízení o trestním deliktu před příslušnými rozhodovacími orgány, ale také na postupy následující po vydání pravomocného rozhodnutí a konečně na soudní přezkum tohoto rozhodnutí ze strany soudních orgánů.

I přes výše naznačené pozitivní působení pramenů evropského správního práva trestního, lze na obsahu judikatury Soudu, což je orgán, který má mimo jiné za cíl bdít nad dodržováním Úmluvy v členských státech Rady Evropy, vysledovat některé kritické prvky. Ačkoliv čl. 6 a 7 Úmluvy, které se nejvíce vztahují k problematice správního trestání, stanoví poměrně jasné a striktní požadavky na právní úpravu správního práva trestního v členských státech a na postup jejich orgánů, dalo by se říct, že tyto jinak striktní požadavky jsou čas od času a případ od případu do jisté míry ze strany Soudu zeslabovány. Typickými příklady jsou rozsudky v kauzách *Edwards vs. Spojené království*, *Engel et al. vs.*

Nizozemí, Jussila vs. Finsko a Salabiaku vs. Francie. Soud v těchto kauzách zeslabuje premisu, že řízení o obvinění z trestního deliktu musí vždy splňovat základní požadavky Úmluvy. Tato do jisté míry nekoncepčnost postupu Soudu může mít vysoce negativní dopad na postavení osoby obviněné z trestního deliktu. Na tomto přístupu Soudu navíc není možné vysledovat žádný objektivní důvod, ledaže by byly následkem tlaku členských států. Jsem přesvědčen o tom, že požadavky kladené Úmluvou nejsou přehnané a nereálné takovým způsobem, aby nemohly být bez výhrady zdůrazňovány judikaturou Soudu a promítnuty v právních rádech členských států a v řízeních před všemi jejich rozhodovacími orgány, nejenom soudy. Pokud např. Soud v rozsudku *Edwards vs. Spojené království* stanoví premisu, že je dostačující, aby požadavky Úmluvy naplňovalo pouze soudní řízení, a v řízení před jinými orgány se nejedná o natolik důležitý požadavek, je nutné říct, že v realitě přestupkového řízení v České republice by tento přístup mohl mít dalekosáhlé následky. Jsem přesvědčený o tom, že uplatňování dané premisy z případu *Edwards vs. Spojené království* ze strany příslušných orgánů veřejné správy v rámci přestupkového řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona, ve znění pozdějších předpisů, by mohlo vést k jeho faktické neúčinnosti a stal by se z něj pouhý formální postup jakožto nutný předstupeň soudního řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, jinak zcela vystavěného na základech čl. 6 a 7 Úmluvy. Taková situace je, podle mého názoru, nepřijatelná hned z několika zásadních důvodů. O věci, která je předmětem řízení, by mělo být kvalitně rozhodnuto už v pořadu veřejné správy, která však ke kvalitnímu rozhodování potřebuje kvalitní nástroje, zejména ty legislativní. Principy stanovené čl. 6 a 7 Úmluvy a dále rozvedené judikaturou Soudu v ostatních případech jsou podle mého názoru natolik kvalitním základem, na kterém lze vystavět i kvalitní právní úpravu. Navíc nereflexivní požadavky čl. 6 a 7 Úmluvy přímo ohrožuje postavení osoby obviněné z jakéhokoliv trestního deliktu. Jsem také přesvědčen, že soudní řízení správní před správními soudy, na které spoléhá Soud v případě *Edwards vs. Spojené království*, by mělo mít pouze komplementární a subsidiární povahu. Zainteresané osoby by měly najít spravedlnost, kterýžto pojem Soud definoval ve mnoha svých judikátech, již před orgány veřejné správy.

4. Spravedlnost přestupkového řízení

Úvod

Cíl této kapitoly je sice na první pohled jasný, ale není tomu tak. V této kapitole práce nejenom že odpovídám na otázky, zda právní úprava přestupkového řízení splňuje požadavky vymezené v mnou stanovených hypotézách a kladené čl. 6 Úmluvy na řízení o trestním deliktu a to zejména požadavek zákonnosti, efektivity, požadavek spravedlnosti, tzn. zejména požadavek veřejnosti, rychlosti, zákonného zřízení a nestrannosti rozhodovacího orgánu, zda příslušné orgány veřejné správy postupují při projednávání přestupků podle zásad non bis in idem a zákazu retroaktivity, zda je v právní úpravě přestupkového řízení příslušným orgánům veřejné správy, které projednávají přestupky, zajištěna dostatečná možnost správního uvážení, ale také se snažím přinést návrhy de lege ferenda v oblastech, kde je odpověď na tyto otázky negativní. Cílem těchto návrhů je posílit vliv evropského správního práva trestního na vnitrostátní právní úpravu přestupkového řízení a tím i zvýšit garanci práv osoby obviněné z deliktu. V této souvislosti se nabízí, jak uvedeno níže, mnoho diskuzních otázek.

4.1. Naplnění požadavku zákonnosti přestupkového řízení

Požadavek zákonnosti přestupkového řízení, který je nejdůležitějším požadavkem vyplývajícím z dokumentů evropského správního práva trestního, je v České republice formálně naplněn zejména existencí ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, zejména její hlavy páté a v jejím rámci dikcí ustanovení čl. 39. Jak bylo prokázáno výše, v souladu s judikaturou Ústavního soudu, je nutno obsah hlavy páté Listiny vztáhnout i na oblast přestupkového práva. Ve formálním naplnění zásady zákonnosti však hraje nejvýznamnější roli existence zákona č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona, ve znění pozdějších předpisů, který definuje pojem přestupku, vymezuje skutkové podstaty některých z nich, stanovuje hmotněprávní předpoklady odpovědnosti za jejich spáchání a upravuje některé procesní otázky jejich projednávání a sankcionování a konečně také věcnou a místní příslušnost orgánů veřejné správy, do jejichž působnosti patří projednávání přestupků. Vedle přestupkového zákona však ve vnitrostátním právním řádu existují i mnohé další právní předpisy zákonné povahy, které také zakotvují skutkové podstaty jednotlivých přestupků, dále i procesní odchylky odlišné od procesních institutů upravených přestupkovým zákonem a vymezují

rozhodovací pravomoc orgánů veřejné správy, které jsou věcně příslušné k projednávání těmito zákony upravených přestupků. K nutnosti naplnění požadavku zákonnosti se několikrát vyjádřil ve svých rozhodnutích i Nejvyšší správní soud, který tak např. ve svém rozhodnutí sp. zn. 3 Ads 42/2010-92 uvádí: „*Stanoví-li podzákonný právní předpis konkrétní skutkové podstaty přestupků, byť na základě obecného zákonného zmocnění, odporuje takový předpis zásadě nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege (čl. 39 Listiny základních práv a svobod)*...“²⁵⁰ Dále pak NSS ve svém rozhodnutí sp. zn. 6 A 173/2002-33 uvádí: „*Výrok o vině a trestu za správní delikt nelze opřít pouze a jedině o interní předpis..., jestliže zákon nestanoví žádné meze ani podmínky, jimiž by autor tohoto interního předpisu byl vázán. Takový přístup ke správnímu trestání je v rozporu se zásadou nullum crimen sine lege*...“²⁵¹ Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že je požadavek zákonnosti v našem právním řádu splněn. Na tomto místě je však třeba upozornit zejména na problémy aplikace zákonné právní úpravy.

Jedná se zejména o existenci množství právních předpisů tvořících přestupkové právo, množství věcně příslušných správních orgánů, které musejí začasť pracovat s neurčitými právními pojmy v rámci skutkových podstat jednotlivých přestupků, přičemž výklad těchto pojmů ve vztahu k okolnostem konkrétního případu je klíčový pro jeho posouzení a stanovení sankce, neexistence evidence jednotlivých případů správních deliktů a neexistence povinnosti příslušných orgánů veřejné správy zveřejňovat svá rozhodnutí v jednotlivých případech. Navíc je nutné si uvědomit, že zásada zákonnosti je základem dalších procesních zásad, které s ní tvoří nerozlučný celek a jejichž naplňování v rámci současné, jinak zcela zákonné, vnitrostátní právní úpravě je velmi problematické. Aplikace zákonné právní úpravy s takovými nedostatky, tedy z logiky věci musí vést k porušení některých základních procesních zásad, které jsou se zásadou zákonnosti spojeny.

Jedná se zejména o zásadu legitimního očekávání, která je v současné právní úpravě zakotvena v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.²⁵² Aby tedy bylo naplněno ustanovení § 2 odst. 4, které je podle současné právní úpravy nutné aplikovat i v rámci přestupkového řízení, je nutné, aby příslušný orgán veřejné správy při rozhodování o jednotlivých přestupkových případech dbal nejenom ochrany veřejného zájmu prostřednictvím výběru vhodného druhu a výše sankce, ale také aby jeho rozhodnutí vůči konkrétnímu pachateli naplňovalo požadavek legitimního očekávání. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS

²⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010-92.

²⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 6 A 173/2002-33

²⁵² PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 14.

690/2001 Sb., k tomu uvádí: „Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo, tj. fyzická či právnická osoba, nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli. Obsah citovaných ustanovení, totiž že státní moc lze uplatnit jen v případech, mezích a způsobech, které stanoví zákon, nelze totiž chápat jako volnou úvahu státních orgánů, zda tak učiní či nikoliv, ale naopak jako povinnost uplatňovat tuto moc (zákonem stanoveným způsobem) tam, kde je to nezbytné, neboť podřízením státní moci v obou těchto směrech svrchovanosti zákona tvoří základ právního státu...“

Zásada legitimního očekávání je tak silně provázána se samotnou zásadou zákonnosti, a pokud není naplňována zásada legitimního očekávání, není možné naplnit ani zásadu zákonnosti. Což také znamená, že rozdílné posouzení skutkově shodných případů může být důvodem pro zrušení následně vydaného rozhodnutí a to z důvodu porušení nejenom zákona, ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu má jistě normativní povahu, ale i porušení pravidel fungování materiálně chápaného demokratického právního státu.

Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu jasně říká, že vůči pachatelům přestupků, jejichž protiprávní jednání má srovnatelné znaky, musí být a priori postupováno shodně. Pokud takový shodný postup ze strany stejného věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy nenastane, je nutné, aby příslušný orgán veřejné správy ve svém rozhodnutí zdůvodnil, proč přistoupil k rozdílnému způsobu řešení skutkově shodného případu. A to se v současné aplikační praxi velmi často neděje. Důvody pro takový stav jsou dva. Jednak je jím výše zmíněná neexistence evidence rozhodnutí jednotlivých případů a tím nejistitelnost informací o rozhodovací praxi v rámci věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy. Nikdo tak nemá šanci zjistit, že v konkrétním případě došlo k porušení zásady legitimního očekávání a tuto velmi závažnou skutečnost nemůže zjistit ani věcně a místně příslušný orgán veřejné správy, který by v dané věci rozhodoval o odvolání. Aplikace ustanovení § 2 odst. 4 se tak fakticky dostává do plné a nikým nekontrolované pravomoci věcně a místně příslušných orgánů veřejné správy a v nich působících úředních osob. Ustanovení § 2 odst. 4 se tak stává pro věcně a místně příslušné orgány veřejné

správy jen jakýmsi nepříjemným požadavkem na kvalitu jejich rozhodovací činnosti, který však lze velmi snadno obejít.²⁵³

Otázkou, která se v této souvislosti nabízí, jak tedy zlepšit současný stav. Možným řešením by bylo zavedení evidence přestupkových jednání. Možností by tedy bylo prostřednictvím zákona založit povinnost jednotlivých příslušných orgánů veřejné správy vést samostatné evidence přestupků spáchaných v daném správním obvodu jednotlivými pachateli, která by byla neveřejná. Taková evidence by také vedla k usnadnění aplikace ustanovení § 12 přestupkového zákona a komplexnějšímu posouzení osobnosti pachatele. Aby daná evidence skutečně sloužila k účelu podle ustanovení § 12 přestupkového zákona a k uložení přiměřené sankce, musela by obsahovat záznamy o všech přestupkových jednáních určité osoby s tím, že by byla stanovena promlčecí doba, po jejímž uplynutí by byl daný záznam z registru vymazán. Jen tak by bylo možné posílit zásady zákonnosti a spravedlnosti v rámci ukládání sankcí.

Nabízí se také, aby věcně a místně příslušné orgány kromě evidence jednotlivých přestupků a jejich pachatelů vedly i anonymizovanou sbírku rozhodnutí, pro větší přehlednost podle jednotlivých skutkových podstat. Jejím obsahem by pak byl podrobný popis jednotlivých případů a jejich jednotlivá rozhodnutí s odkazem na konkrétní ustanovení konkrétního zákona, podle kterého byl daný případ posouzen. Taková sbírka by mohla sloužit zejména pro účely rozhodování nadřízeného odvolacího orgánu. V situaci, kdy by se příslušný orgán veřejné správy odklonil od své rozhodovací činnosti při řešení případu, který by svými skutkovými okolnostmi byl velmi blízko již v minulosti rozhodovanému případu, musel by se danou odchylkou zabývat i v odůvodnění svého rozhodnutí. Pokud by daná argumentace byla nedostatečná, mohlo by to vést v rámci odvolacího řízení ke změně, nebo dokonce zrušení, odvoláním napadeného rozhodnutí.

Další otázkou je samotná šíře naplňování požadavku legitimního očekávání. Z logiky věci je samozřejmě nemožné, aby byla zásada legitimního očekávání naplňována ve všech jednotlivých případech na území celého státu. V tomto ohledu je třeba nechat věcně a místně příslušným orgánům veřejné správy volnost. Opak by vedl k povinnosti všech věcně a místně příslušných orgánů veřejné správy znát veškerou rozhodovací činnost všech dalších orgánů veřejné správy, což je nemožné a za druhé je nutné říct, že obsah jednotlivých veřejných zájmů, k jejichž ochraně přestupkový zákon a jiné právní předpisy

²⁵³ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 14.

slouží, má těsný vztah ke konkrétním podmínkám toho kterého správního obvodu, např. zájem na zachování klidného občanského soužití. Je možné si představit případy, kdy by určité jednání bylo ve správním obvodu jednoho příslušného orgánu veřejné správy prohlášeno za poškozující nebo ohrožující veřejný zájem, tzn. společensky škodlivé, zatímco ve správním obvodu jiného příslušného orgánu veřejné správy by tomu tak nebylo.

4.2. Přestupkové řízení jako efektivní nástroj postihování přestupků

Na otázku, zda je přestupkové řízení, v realitě současně nastavené právní úpravy, efektivním nástrojem ochrany osoby obviněné z trestního deliktu tak, jak tento požadavek judikatura Soudu z obsahu čl. 6 Úmluvy, a na druhou stranu efektivním nástrojem postihování přestupků, musí být, podle mého názoru, jednoznačně odpovězeno negativně. Primární důvod této negativní odpovědi lze spatřovat zejména v těsné provázanosti přestupkového zákona a správního řádu, které se na oblast přestupkového řízení, kromě jiných v úvahu přicházejících zákonů, paralelně aplikují. Vztah těchto dvou právních předpisů je vyjádřen prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona, ve kterém je výslovně uvedeno, že: „*Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.*“ Správní řád se tedy uplatňuje podpůrně v oblastech, které přestupkový zákon neupravuje vůbec nebo pouze částečně.

Zásadní problém efektivity současné právní úpravy přestupkového řízení, a to nejen ve vztahu k obviněnému, lze především spatřovat ve zcela odlišném účelu obou zákonů. Hlavním účelem správního řádu je totiž podle ustanovení § 9 zejména upravit „*postup správního orgánu, jebož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá,*“²⁵⁴ obecné správní řízení. Správní řízení lze potom označit za procesními normami správního práva upravený postup orgánů veřejné správy, který směřuje k vydání individuálního správního aktu a to buď konstitutivní, nebo deklaratorní povahy. Konstitutivním správním rozhodnutím se v určité věci zakládají, mění, nebo ruší práva a povinnosti individuálně určitých osob, zatímco prostřednictvím deklaratorního správního rozhodnutí se pouze prohlašuje existence, nebo neexistence dříve vzniklých práv a povinností individuálně určené osoby. Pro správní řízení, které představuje základní problematiku upravenou správním řádem, je typické, že se jedná o proces rozhodování o

²⁵⁴ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 14.

právních poměrech jednoho adresáta, popřípadě více adresátů se společnými nebo shodnými zájmy. Správní řízení je však jen jednou ze součástí správního práva procesního, které zahrnuje i vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení, proces vydávání opatření obecné povahy nebo proces uzavírání veřejnoprávních smluv. Správní řád tedy upravuje základní procesní postupy, prostřednictvím kterých orgány veřejné správy realizují veřejnou správu jakožto správu veřejných záležitostí a má zaručit její nerušený výkon. Je sice pravdou, že každé přestupkové řízení může vést v konkrétní věci k uložení povinnosti tak, jak to předpokládá ustanovení § 9 správního řádu, např. povinnosti zaplatit pokutu, avšak tyto povinnosti mohou být příslušným orgánem veřejné správy stanoveny až na základě zjištění všech okolností daného případu. Hlavním smyslem přestupkového zákona je prevence přestupkové činnosti a její postihování jakožto jednoho ze základních druhů deliktů činnosti. Aby současná právní úprava přestupkového řízení silněji naplňovala základní parametry vymezené v čl. 6 Úmluvy, bylo by tedy vhodné totální osamostatnění obou právních úprav.²⁵⁵

Přestupkové řízení je navíc, i bez případného ohledu na obsah čl. 6 Úmluvy, tak specifickou oblastí činnosti orgánů veřejné správy, že by si zasloužila zcela samostatnou právní úpravu. Tento požadavek je možno opřít i o samotné ustanovení § 1 přestupkového zákona. Z dikce ustanovení § 1 přestupkového zákona tedy jasně vyplývá, že jeho smyslem není jen ochrana nerušeného výkonu veřejné správy, tak jako u správního řádu, ale i ochrana práv a oprávněných zájmů občanů a jejich vzájemné pokojné občanské soužití. Toto vyjádření účelu v ustanovení § 1 se logicky projevilo i ve vymezení skutkových podstat jednotlivých přestupků, které nesměřují jen proti výkonu státní správy a samosprávy, ale i proti občanskému soužití, veřejnému pořádku a jiným zájmům, vztahům a hodnotám. Dále je nutné si uvědomit, že přestupkový zákon nedopadá jen na státní občany České republiky, ale dopadá také na cizí státní příslušníky a na osoby bez státní příslušnosti. Řízení o přestupku upravené přestupkovým zákonem, a subsidiárně i správním řádem, je ze své podstaty sankčním správním řízením, kdy věcně a místně příslušný orgán veřejné správy ve veřejném zájmu rozhoduje o vině a trestu za přestupky spáchané konkrétním pachatelem a tímto způsobem chrání společnost před pachatelem přestupku, brání mu v páchání další protiprávní činnosti a vychovává pachatele k tomu, aby vedl řádný život v souladu s právními předpisy.

²⁵⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 273 a násl.

Dalším podpůrným a praktickým důvodem, vedle dikce obsahu čl. 6 Úmluvy, pro absolutní osamostatnění přestupkového řízení od řízení správního je systém sankcí a ochranných opatření, která může orgán veřejné správy pachateli za spáchání přestupku uložit. Jedná se o napomenutí, pokutu, zákaz činnost, propadnutí věci, zákaz pobytu, omezující opatření a zabránění věci. Tyto sankce a ochranná opatření jsou ze své podstaty způsobila velmi citelně zasáhnout do právní sféry pachatele přestupku a omezit jej ve výkonu jeho základních lidských práv a svobod chráněných Ústavou a Listinou. Jedná se zejména o čl. 10 Listiny, kde je garantováno právo na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a jméno, právo na soukromí a právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů, čl. 11 Listiny, kde je garantováno právo vlastnit majetek, čl. 14 Listiny, kde je garantována svoboda pobytu a čl. 26 Listinu, kde je garantováno právo na svobodnou volbu povolání. V některých případech se jedná o tak intenzivní zásahy, že se svým významem vyrovnají sankcím ukládaným v rámci trestního řízení. I z tohoto důvodu je, podle mého názoru nutné, osamostatnění právní úpravy přestupkového řízení.

V souvislosti s navrhovaným oddělením obou zákonů, je však nutné upozornit i na ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 1 odst. 2 zakotvuje subsidiární použití správního řádu pro veškeré zásadní správní činnosti, postihování přestupků nevylučuje. Ustanovení § 1 odst. 2 tak stanoví pravidlo, že se správní řád použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví „jiný postup.“ Nestačí tedy, aby jiný zákon pouze stanovil „jinak“. Důvodem je charakter správního řádu jakožto právního předpisu upravujícího obecné správní řízení a jeho vztah ke zvláštním zákonům jako předpisům speciálním, které upravují buď zvláštní druhy správních řízení nebo jen procesní odchylky a které mají v této souvislosti před správním řádem aplikační přednost. Pokud bychom chtěli provést celkové oddělení přestupkového zákona od správního řádu, musel by přestupkový zákon stanovit „jiné postupy“ a to od zahájení přestupkového řízení až po jeho pravomocné skončení. Podle současné právní úpravy tak není možné vyloučit správní řád bez náhrady, a tedy nestanovit, jaká procesní pravidla se mají na místo správního řádu použít, protože by se nepostupovalo na základě a v mezích zákona. Ústavní soud k tomuto problému ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/1996 uvádí následující: „*Neexistence jiné zákonné procesní úpravy, která by na věc dopadala, má, vedle již zmiňované libovůle, další zásadní důsledky, a to konkrétně, že správní orgán není zákonem vázán chránit práva a zájmy občanů; není ani povinen se věcí zabývat svědomitě a odpovědně, není povinen věc vyřídít včas a bez zbytečných průtahů, není také povinen dbát toho, aby rozhodnutí vycházelo ze*

spolehlivě zjištěného stavu věci, a naopak osoba, o jejíž práva v řízení jde, nemá možnost, aby taková práva sama hájila nebo aby se vyjádřila k podkladu rozhodnutí. Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Úst i čl. 2 odst. 2 LPS, přičemž vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen rozpor s čl. 36 odst. 1 LPS, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv...²⁵⁶ Subsidiární použití správního řádu tak má osobě obviněné z přestupku zajistit, že vůči ní bude vždy postupováno ve smyslu, ať už jakéhokoliv, zákona. Toto řešení je však nemístně minimalistické a zákonodárci se tak současnou právní úpravou nemusejí intenzivněji zaobírat, protože vše vždy vyřeší správní řád. V tomto smyslu lze považovat výše uvedený náleží Ústavního soudu za nevhodně návodný. Podle mého názoru je však třeba, pro efektivnější postup pro postihování přestupků a zajištění odpovídajícího právního postavení obviněného, přijít s novou právní úpravou, která bude přinášet nový soubor zásad a na ně navázaných procesních institutů a postupů, které budou lépe vystihovat povahu přestupkového řízení jako řízení o trestních deliktech.

K výše naznačenému řešení, které by spočívalo v oddělení přestupkového zákona od správního řádu, se negativně nestaví ani soudobá judikatura Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Příkladem, mimo náleží Pléna Ústavního soudu č. 788/2002 Sb., který byl zmíněn výše, je i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007, ve kterém je uvedeno, že: „*Správním deliktem (tedy i přestupkem poz.n.) je... protiprávní jednání zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak... pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů...*“ To znamená, že i samotný Nejvyšší správní soud si uvědomuje v podstatě shodný charakter přestupkového a trestního řízení, která by měla být vybudována na stejných zásadách. Politické rozdělení jednotlivých veřejnoprávních deliktů na základě vůle zákonodárce by se tak nemělo projevit na kvalitě jejich právní úpravy ani na základních procesních zárukách, které by měl obviněný, při projednávání těchto veřejnoprávních deliktů, požívat. Právní úprava všech veřejnoprávních deliktů by tak víceméně měla splňovat stejná kritéria.²⁵⁷

²⁵⁶ Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, bod 3

²⁵⁷ REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. 1. vydání. Praha: Orac, 2000, s. 15.

Lze shrnout, že charakter přestupkového řízení potvrzený požadavkem Ústavního a Nejvyššího správního soudu na jednotný výklad právního řádu a na jednotnou aplikaci principů a pravidel v oblasti trestního a přestupkového řízení, což je zcela v souladu s požadavky Úmluvy, judikatury Soudu a navazujících doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, vede nejenom k možnosti oddělení právní úpravy přestupkového zákona od správního řádu, ale také k možnosti jeho dalekosáhlých novelizací. V této souvislosti je především možné pomýšlet na vytvoření nové struktury přestupkového zákona, přesnější definici množiny okolností vylučujících protiprávnost přestupku, zavedení institutu zmenšené přičetnosti, zavedení institutu pokusu přestupku, výslovné zavedení úpravy pokračujícího a trvajícího přestupku a zejména na deklaraci množiny zásad přestupkového řízení a na nich nově postavit veškeré potřebné hmotněprávní a procesněprávní instituty. Tyto návrhy mohou, podle mého názoru, přispět k tomu, že se z přestupkového zákona stane skutečně efektivní nástroj pro postihování významné části veřejnoprávních deliktů.

V této souvislosti je nutné reflektovat i samotný obsah čl. 6 Úmluvy a na něj navazující judikatury Soudu, podle kterého přestupkové řízení musí naplňovat požadavky spravedlnosti, tzn. zejména postihnout instituty a procesy, které tuto spravedlnost v běhu řízení mají zajistit. Některé z těchto institutů a procesů jsou natolik svébytné, že je nelze postihnout v obecně koncipovaném správním řádu.

4.3. Nová struktura přestupkového zákona

V souvislosti se silnou provázaností přestupkového zákona a správního řádu a jejich navrhovaným oddělením, pro něž byly důvody vymezeny výše, je možné si položit otázku, zda by bylo možné do nové struktury přestupkového zákona převzít některé procesní postupy nebo instituty správního řádu. Odpověď na tuto otázku rozhodně není v celé šíři negativní. Podle mého názoru by např. bylo možné bez větších modifikací přijmout celý proces odvolacího řízení, při výslovném zachování zásady zákazu reformace *in peius*²⁵⁸ až na případy nezákonností odvoláním napadeného rozhodnutí a také při zachování všech podstatných principů spravedlivého řízení ve smyslu dokumentů evropského správního práva trestního, dále i procesy obnovy řízení a řízení přezkumného. Jedná se o procesní postupy, které lze vzhledem k jejich obecnosti jistě užít v jakémkoliv

²⁵⁸ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném i trestním. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *O veřejné správě*. Praha: Acta Universitas Carolinae Iuridica, 2010, č. 1, s. 203.

řízení, jehož účelem je výkon určité části veřejné správy. Navíc výše uvedené postupy jistě konvenují i požadavkům Úmluvy a navazujícím dokumentům evropského správního práva trestního v tom smyslu, že posilují postavení obviněného zajištěním možnosti přezkumu prvostupňového rozhodnutí nadřízeným orgánem a za mimořádných okolností i prolomení právních účinků rozhodnutí, které bylo vydáno na základě neúplně nebo nesprávně zjištěného skutkového stavu, nebo o jehož zákonnosti existují důvodné pochybnosti a to v případě, že tyto vady nebyly zjištěny a odstraněny v původním řízení. Mimo tyto procesy by bylo možné do nově vybudovaného přestupkového zákona vložit i jiné instituty, které jsou účelově indiferentní a je možné je užít v rámci jakéhokoliv řízení v oblasti veřejné správy. Jako příklady bychom mohli uvést doručování, nahlížení do spisu a zajišťovací prostředky. Také by v zásadě bylo možné převzít právní úpravu vykonávacího řízení, ovšem s jednou podstatnou změnou, která se týká věcné příslušnosti. Problematika věcné příslušnosti exekučních orgánů je nyní zakotvena v ustanovení § 105 odst. 1 a 2 a § 106 odst. 1 a 2 správního řádu.

Na první pohled je patrné, že současná právní úprava vykonávacího řízení stanoví v oblasti vymezení věcné příslušnosti mnohé výjimky. Ty jsou z hlediska požadavků dokumentů evropského správního práva trestního nevhodné. Přestupkový zákon by měl ve svých ustanoveních zcela striktně stanovit, že exekučním orgánem je ten orgán, který v dané věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo schválil smír. Pokud by daný exekuční titul ať už znějící na peněžité, nebo nepeněžité plnění, vydal některý z orgánů obce nebo kraje, byl by exekučním orgánem obecní nebo krajský úřad. Pokud by exekuční titul vydal jiný správní orgán, jehož příslušnost by byla zakotvena zvláštním právním předpisem, byl by exekučním orgánem ten orgán, který by jako exekuční označil totožný zvláštní právní předpis. Pokud by exekuční titul vydaly fyzické nebo právnické osoby, jimž byl propůjčen výkon státní správy na určitém úseku, byl by exekučním orgánem ten orgán, který jim svým rozhodnutím výkon státní správy na určitém úseku propůjčil. Důvodem pro takovou změnu je požadavek dokumentů evropského správního práva trestního na jasné vyjádření příslušných rozhodovacích orgánů, o kterém pojednávám v dalších částech práce. V ostatních institutech a procesních postupech je nutné provést dílčí nebo významnější změny.

Celý obsah, od správního řádu odděleného, přestupkového zákona by se pak mohl dělit do částí a ty potom na jednotlivé hlavy. V části první by byl vymezen účel zákona, základní zásady přestupkového řízení, základní předpoklady odpovědnosti za spáchaný

přestupek, zánik odpovědnosti za přestupek a místní, osobní a časová působnost zákona. Část druhá by potom byla věnována postupu před zahájením přestupkového řízení, součinnosti příslušného orgánu veřejné správy s ostatními státními orgány a orgány Policie ČR a konečně oznamovací povinnosti občanů vůči příslušnému orgánu veřejné správy. Část třetí by se pak týkala obvinění z přestupku a stížnosti proti tomuto obvinění. Část čtvrtá by se týkala řízení v prvním stupni před příslušným orgánem veřejné správy. Část pátá by potom upravovala odvolací řízení. Část šestá by konečně řešila obnovu řízení a přezkumné řízení. Část sedmá výkon rozhodnutí. Poslední část by obsahovala případná společná, přechodná a závěrečná ustanovení a také údaj o účinnosti zákona.

Samostatnou otázkou, která se v souvislosti s vytvořením nové struktury přestupkového zákona také nabízí, je zachování dvou zkrácených řízení, která jsou v současnosti upravena v ustanoveních § 84 – 87 přestupkového zákona. Jedná se o blokové a příkazní řízení. Podle těchto ustanovení se blokové řízení provádí v případě, že přestupek je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a pachatel přestupku je ochoten zaplatit pokutu na místě ihned nebo převzít pokutový blok na pokutu na místě nezaplacenou a zaplatit ji následně.²⁵⁹ Samotný důvod existence blokového řízení není negativní. Jeho smyslem je určitý delikt projednat, pokud možno, co nejrychleji a s co nejnižšími náklady jak pro příslušný orgán veřejné správy, tak i pro pachatele přestupku. Navíc je možnost příslušného orgánu veřejné správy postupovat tímto způsobem podmíněna ochotou pachatele přestupku „zaplatit pokutu na místě.“ V dalších odstavcích se dále budu zabírat konformitou těchto zkrácených řízení s obsahem Úmluvy.

Ponejprv je nutné říct, že ze své podstaty, podle názoru Soudu, konání zkráceného řízení o trestním deliktu, tak jak jej chápe čl. 6 Úmluvy, není v rozporu s obsahem Úmluvy. Je však, podle názoru Soudu, nanejvýš nutné, aby i ono zkrácené řízení o trestním deliktu naplňovalo některé požadavky. V této souvislosti je si nutné zejména uvědomit, že konání zkráceného řízení de facto znamená omezení procesních práv osoby obviněné z trestního deliktu. Proto je podle názoru Soudu nutné a to s ohledem na obsah Úmluvy, aby se zkrácené řízení konalo jen o méně závažných trestních deliktech vymezených zákonem a na základě souhlasu osoby z trestního deliktu obviněné, která se jeho prostřednictvím vzdá práva na efektivní přístup k rozhodovacímu orgánu.

²⁵⁹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 404 a násl.

Podle současné právní úpravy lze blokové řízení, jakožto jedno ze zkrácených řízení, se všemi výše uvedenými konotacemi, vedle spolehlivého zjištění přestupku, konat na základě ochoty zaplatit pokutu na místě, v případě příkazního řízení postačí jen spolehlivé zjištění přestupku. A právě v souhlasu pachatele se zaplacením pokuty na místě, v souvislosti s konáním blokového řízení, kterým se osoba obviněná z přestupku vzdává svého práva na efektivní přístup k rozhodovacímu orgánu, vidím zásadní deficit současné právní úpravy blokového řízení s obsahem Úmluvy a navazující judikatury Soudu. Podle mého názoru je zákonem vymezená formulace podmínky o zaplacení pokuty na místě, čili de facto souhlasu s konáním přestupkového řízení se všemi jeho následky, velmi problematickou a v podstatě matoucí. Tímto projevem totiž pachatel vyjadřuje nejenom vůli zaplatit pokutu na místě, ale také dává souhlas k tomu, že proti uložení bloku se nelze odvolat, podat správní žalobu a také požádat o obnovu řízení, což několikrát ve své judikatuře potvrdil i Nejvyšší správní soud, který např. ve svých rozhodnutích sp. zn. NSS 3 As 58/2007-117 a sp. zn. NSS 6 As 49/2003-46 uvádí, že: *„Jestliže byl přestupek projednán v blokovém řízení podle § 84 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je obnova řízení z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas obviněného se zjištěním přestupku a uložení sankce... Pokud soudní řád správní označuje za nepřijatelnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal žádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a minori ad maius) musí být nepřijatelná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jež předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání...“²⁶⁰* Problémem je zejména to, že současná právní úprava zastírá povahu tohoto souhlasu pachatele přestupku a už vůbec nezmiňuje jeho konotace. Navíc, pokud tímto souhlasem pachatele dochází k zásadnímu omezení jeho dalších procesních možností, mělo by být v zákoně výslovně stanoveno, že se tomuto pachateli musí dostat v tomto smyslu poučení ze strany příslušného orgánu veřejné správy, což by bylo zcela konformní s Úmluvou a navazující judikaturou.

V tomto smyslu je tedy podle mého názoru zcela nutné modifikovat ustanovení § 84 odst. 1 následujícím způsobem: *„Přestupek lze projednat uložení pokuty v blokovém řízení, pokud není pochybnost o tom, že se pachatel přestupku dopustil, nestačí domluva a pachatel přestupku*

²⁶⁰ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2008, sp. zn. 3 As 58/2007-117 a ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003-46

souhlasí s právní kvalifikací přestupku, způsobem jeho projednání a je ochoten pokutu zaplatit...“ Tímto způsobem by bylo dosaženo stavu, kdy by pachatel přestupku musel souhlasit nejenom s kvalifikací jeho protiprávního jednání, ale také se způsobem jeho projednání na místě. Dále je však také nutné zajistit, aby se pachateli vůbec dostalo relevantních informací o následcích jeho souhlasu. Velmi často se stává, že příslušný orgán veřejné správy pachatele o následcích souhlasu s projednáním přestupku v blokovém řízení nepoučí. Je sice pravdou, že dané poučení je obsahem pokutového bloku, ale i tak si lze představit možnost a riziko újmy způsobené konkrétnímu pachateli. V tomto smyslu je nutné modifikovat ustanovení § 84 odst. 2 následujícím způsobem: „*Správní orgán pachatele výslovně poučí, že proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat, nelze podat žádost na obnovu řízení a nelze podat správní žalobu...“* Další garance by spočívala v modifikaci ustanovení § 85 přestupkového zákona upravujícího problematiku bloků k ukládání pokut následujícím způsobem: „*Bloky k ukládání pokut obsahují poučení podle ustanovení § 84 odst. 2 tohoto zákona, které pachatel stvrdí vlastnoručním podpisem...“* Tímto způsobem by došlo k posílení postavení pachatele, který by měl jasnou představu o následcích souhlasu s projednáním jeho přestupku v blokovém řízení.²⁶¹

Dalším významnou obtíží jsou mantinely možností konání přestupkového řízení. Ustanovení § 84 odst. 1 přestupkového řízení hovoří o spolehlivém zjištění přestupku, čímž se zřejmě myslí spolehlivé zjištění skutkových okolností daného případu. Je vůbec otázkou, zda v rámci blokového řízení může dojít ke zjištění všech relevantních skutkových okolností přestupkového jednání ve všech případech. Problematickou se jistě jeví případy tzv. trvajících nebo pokračujících přestupku, kdy je jednání, při kterém byl pachatel přistižen, jen jedním z dílčích útoků takto pokračujícího přestupku, jejichž zakotvení do přestupkového zákona také navrhuji. V podmínkách blokového řízení není možné, aby příslušný orgán veřejné správy odhalil případy pokračujících přestupků.²⁶²

Problematickým bodem je i přípustnost vedení blokového řízení v konkrétních případech. Ustanovení § 84 odst. 4 přestupkového zákona k tomu výslovně uvádí, že: „*V blokovém řízení nelze projednat přestupky, které lze projednat jen na návrh...“* Podle mého názoru je takto nastavená množina případů, kdy nelze blokové řízení vést, z hlediska věcného a osobního nedostatečná. Přestupkový zákon se nikde ve svých ustanoveních nevypořádává

²⁶¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 201.

²⁶² ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011, s. 173.

s případy mladistvých a osob omezených ve svéprávnosti. Co se týče mladistvých pachatelů, jsem přesvědčen o tom, že není možné projednávat jejich přestupky v blokovém řízení vzhledem k ustanovení čl. 40 odst. 2 písm. d) Úmluvy o právech dítěte, kde je výslovně uvedeno, věc dítěte musí být: „... *bez odkladu rozhodnuta v souladu se zákonem příslušným, nezávislým a nestranným úřadem nebo soudním orgánem ve spravedlivém procesu v přítomnosti právního zástupce nebo jiné odpovídající osoby a v přítomnosti rodičů nebo zákonných zástupců dítěte, ledaže by se zvažilo, že jejich přítomnost, zejména s ohledem na věk a situaci dítěte, není v jeho zájmu...*“ Čili text Úmluvy o ochraně práv dítěte nedává příslušným orgánům členských států možnost provádět řízení s dítětem bez přítomnosti třetích osob, které mají k dítěti, kterým se myslí bytost mladší 18 let, určitý vztah. Co se týče případů osob omezených ve svéprávnosti, je zcela jasné, že důvodem pro takové omezení může být jen duševní porucha, která není přechodná. V praxi zcela běžně mohou nastat případy, že ačkoliv daná osoba, i přes stav této trvalé duševní poruchy, bude označena za příčetnou, protože v okamžiku svého protiprávního jednání byla schopna ovládnout své jednání a posoudit jeho následky, nemusí pochopit sdělení příslušného orgánu veřejné správy o obsahu a smyslu svých procesních práv a povinností. Jsem tak přesvědčen, že příčetnost v okamžiku spáchání přestupku a pochopení obsahu procesního úkonu příslušného orgánu veřejné správy jsou natolik odlišné množiny, že je třeba, aby tento stav reflektoval i přestupkový zákon, a proto navrhuji doplnění ustanovení § 84 odst. 4 přestupkového zákona následujícím způsobem: „*V blokovém řízení nelze projednat přestupky, které lze projednat jen na návrh a také přestupky mladistvých a osob omezených ve svéprávnosti...*“ Z tohoto úhlu pohledu tak lze považovat současnou právní úpravu za rozpornou nejenom s čl. 6 odst. 3 písm. a), b) a e) Úmluvy, ale i s dalším významným lidskoprávním dokumentem chránícím osoby mladší 18 let, tj. Úmluvou o právech dítěte.²⁶³

Dále je pak nutno zmínit nemožnost přezkoumání rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení v rámci soudního řízení správního a to z toho důvodu, že pachatel nevyčerpal všechny opravné prostředky, které se mu nabízejí ve standardně probíhajícím přestupkovém řízení. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 3 As 58/2007 uvádí: „*Úvodem je na místě zopakovat, že blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty. Jednou ze zákonem vyžadovaných podmínek pro tento postup je souhlas účastníka řízení s uložením*

²⁶³ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 405.

pokuty. Pokud účastník tento souhlas nedá, postupuje se v řízení podle § 67 a násl. ZPr a věc se projedná a rozhodne ve standardním správním řízení...“²⁶⁴ Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí také opětovně vyjadřuje k obnově blokového řízení, která není podle současné právní úpravy možná a Nejvyšší správní soud to jen potvrzuje, když uvádí následující: „Podle § 62 odst. 1 (starého pozn.) správního řádu připadá v úvahu obnova „řízení ukončeného rozhodnutím, které je v právní moci“. Přistoupí-li Nejvyšší správní soud na tezi, podle níž lze pokutový blok považovat za správní rozhodnutí, je na místě konstatovat, že řízením ve smyslu citovaného ustanovení může být pouze řízení blokové. Návrhem na obnovu blokového řízení však stěžovatel fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno – tvrdí, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn, resp. odvolává svůj souhlas s uložením pokuty. Vracení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty (o něž stěžovatel zjevně usiluje), by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem vyžadovaných podmínek – souhlas s uložením blokové pokuty. Jakákoli „obnova“ řízení o přestupku, byla-li projednána v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce... Nebylo-li totiž – ze svobodné vůle účastníka řízení – provedeno formalizované skutkové ani právní posouzení věci, nelze následně tvrdit, že skutkové okolnosti byly odlišné (vyšly najevo nové skutečnosti), resp. že je nutno doplnit dokazování...“

Podle mého názoru je však vyjádření Nejvyššího správního soudu o zdůvodnění nemožnosti obnovit přestupkové řízení zcela v rozporu se smyslem ustanovení § 100 správního řádu a neřeší podstatu věci. Jak v případě konání řádného formalizovaného přestupkového řízení, tak i v případě konání zkráceného blokového řízení, si lze představit situaci, že se objeví nový svědek a nový důkaz, tak jak to předpokládá ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu. Je navíc nutné říct, že podmínka spolehlivě zjištěného přestupku, která je jednou z nutných podmínek pro vyřešení věci v blokovém řízení, je pouze v představách příslušného orgánu veřejné správy a výsledkem jeho vnitřního přesvědčení založeného a výsledkem de facto na místě zjištěných objektivních skutečností. Navíc, jak bylo prokázáno výše, z textu příslušných ustanovení přestupkového zákona nevyplývá, že se účastník blokového řízení svým souhlasem se zaplacením pokuty na místě vzdává možnosti konání řádného správního řízení o přestupku a případných dalších opravných prostředků směřujících proti rozhodnutí v tomto řízení vydaném.²⁶⁵

²⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2007, sp. zn. 3 As 58/2007

²⁶⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 407.

Dále jsem přesvědčen, že samotná nemožnost nechat jakýmkoliv způsobem přezkoumat rozhodnutí vydané v blokovém řízení naráží na text ustanovení čl. 2 odst. 2 a 3 Protokolu č. 7 k Úmluvě, v němž je uvedeno, že: „Každý, koho orgán uzná vinným z trestního deliktu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu orgánem vyššího stupně ... Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případě méně závažných trestních deliktů určených zákonem...“ Úmluva tedy sice umožňuje určité výjimky z přezkumu rozhodnutí o trestním deliktu, problematickou je však skutečnost, že přestupkový zákon pro projednání v blokovém řízení nespojuje s tím, že byl spáchán méně závažný přestupek, ale to, že byl spolehlivě zjištěn. Nadto velmi často dochází k situaci, že se pachatel „spokojí“ s řešením případu v blokovém řízení, čímž se mu cesta k řádnému přestupkovému řízení a soudnímu řízení správnímu definitivně uzavře. Důvodem je skutečnost, že mezi vyšší případně uložené pokuty v rámci blokového řízení a vyšší pokuty případně uložené pokuty v rámci následného přestupkového řízení neplatí zásada zákazu reformatio in peius. Pachatel se následně již rozhoduje v podstatě jen o tom, zda riziko uložení vyšší pokuty v řádném přestupkovém řízení, k čemuž by ovšem nemuselo v konečném součtu dojít, odvrátí obětováním svých procesních práv, která je možno uplatnit jen v řádně vedeném přestupkovém řízení, nebo ne. Otázku spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, o kterém mohou být závažné pochybnosti, a které by mohly vést i k následnému neuložení sankce, pachatel začasťe neřeší.²⁶⁶

Ve smyslu výše uvedených požadavků evropského správního práva trestního se nevhodným jeví i ustanovení § 87 odst. 1 přestupkového zákona, kde jsou stanoveny podmínky pro vyřešení přestupku v rámci příkazního řízení. Současnou právní úpravu příkazního řízení obsaženou v ustanovení § 87 odst. 1 přestupkového zákona lze kritizovat z několika následujících důvodů. A priori jsem přesvědčen o jakési nadbytečnosti vydání příkazu jako jednoho ze způsobů projednání přestupku. Předně je nutné říct, že není uspokojivě vyjasněn vztah ustanovení § 87 odst. 1 a § 84 odst. 1 přestupkového zákona. Zákon v těchto ustanoveních dostatečně nevysvětluje, jaký je rozdíl mezi situací, kdy „je přestupek spolehlivě zjištěn“ a kdy „není pochybnost o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil...“ Myslí tím snad zákon, že pokutu v rámci blokového řízení lze uložit i tehdy, že je přestupek spolehlivě zjištěn, aniž by byla spolehlivě zjištěna osoba obviněného a příkaz lze vydat jen tehdy, kdy není pochybnost o tom, že se přestupku dopustil právě obviněný? Pokud ano, tak jsem přesvědčen o rozporu ustanovení § 84 odst. 1 a § 12 přestupkového

²⁶⁶ GŘIVNA, Tomáš, SEKVARD, Ondřej. Nový pohled Nejvyššího soudu na zásadu ne bis in idem. *Právní Forum*, 2005, roč. 1, č. 3, s. 98.

zákona, případně o jeho rozporu s jednou ze základních zásad činnosti všech orgánů veřejné správy vyjádření v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu stanovující povinnosti příslušného orgánu veřejné správy zjistit veškeré relevantní skutkové okolnosti případu v takovém rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Osobně si nedovedu představit důležitější okolnost případu, než je osoba pachatele. Pokud jsou daná slovní spojení synonymy téhož postupu, o čemž svědčí další část ustanovení § 84 odst. 1, pak se mi jeví možnost projednání přestupku v příkazním řízení nadbytečnou. Důvodem pro zrušení je také velmi slabá procesní pozice obviněného z přestupku. Konání příkazního řízení a vydání příkazu totiž není vázáno na souhlas osoby obviněné z přestupku, ale toliko na skutková zjištění příslušného orgánu veřejné správy, tzn. na jeho jednostranném pohledu. Obviněný tak ze skutečnosti postupu příslušného orgánu veřejné správy ztrácí v daném okamžiku možnost využití standardních procesních práv vymezených ve správním řádu a přestupkovém zákoně, která může následně uplatnit až po podání opravného prostředku proti příkazu, tj. odporu. Podle dokumentů evropského správního práva trestního je klíčovým pro vzdání se svých standardních procesních práv souhlas obviněného. Současná právní úprava příkazního řízení tuto ideu zcela obrací. A priori stanoví, že obviněný v rámci příkazního řízení taková standardní procesní práva nemá, avšak může je nabýt učiněním formalizovaného procesního úkonu, který ustanovení § 87 přestupkového zákona nazývá odporem. Podáním odporu se příkaz bez náhrady ruší a věc je dále řešena v rámci standardního přestupkového řízení, v rámci kterého může obviněný uplatnit svá procesní práva. Pokud se však obviněný např. zmýlí v určení věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy, který je podle zákona povinen odpor přijmout, nebo se mu nepodaří odstranit určitou závažnou vadu takto učiněného podání, vyjdou jeho snahy naprázdno. Zejména vzhledem ke stanovení výše uvedené premisy v příkazním řízení, která je zcela v rozporu s logikou dokumentů evropského správního práva trestního, navrhuji ustanovení § 87 upravujícího příkazní řízení z přestupkového zákona vyškrtnout.

4.4. Nová úprava některých institutů přestupkového zákona

Pokud výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007 stanoví, že pro trestnost správních deliktů a v jejich rámci i přestupků a trestných činů, by měla platit stejná pravidla, je také jasné, že by se mělo jednat o pravidla co nejefektivnější.²⁶⁷ Tato pravidla potom musí stanovit příslušná právní úprava, v našem případě zejména

přestupkový zákon, která by se tímto také měla stát úpravou efektivní. Jen efektivní právní úprava může plnit svoji funkci vymezenou zákonodárcem, o čemž jsem pojednával v předchozím textu práce. Efektivní se však dále může stát jen taková právní úprava, s níž jsou její adresáti srozuměni. Srozumění s právní úpravou je potom těsně svázáno s povědomím adresátů o této právní úpravě, tj. zejména o jejich právech a povinnostech, ale také s tím, že právní úprava bude postihovat jevy, ke kterým v reálném světě dochází. Návrhy uvedené v dalších pasážích textu mají právě za cíl posílit efektivitu přestupkového zákona tím, že bude více odpovídat jevům v reálném světě.

4.4.1. Okolnosti vylučující protiprávnost

První problematikou, která podle mého názoru sráží současnou efektivitu přestupkového zákona ve výše uvedeném smyslu, je nedostatečný výčet okolností vylučujících protiprávnost, který neodpovídá potřebám adresátů přestupkového zákona.²⁶⁸ Výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007 k tomu výslovně uvádí, že: „*Okolnosti vylučující protiprávnost mohou vyplývat přímo ze zákona nebo z obecných právních principů. Správní orgán rozhodující o uložení sankce za správní delikt přitom musí přiblížit k okolnostem, které protiprávnost sankcionovaného jednání vylučují, včetně např. skutečností zakládajících stav krajní nouze... Samotná skutečnost, že zákon o silniční dopravě výslovně neupravuje jednání v krajní nouzi, nemůže vést bez dalšího k závěru, že je její existence v případě deliktů podle citovaného zákona vyloučena...*“²⁶⁹ Problémem výše uvedeného závěru je skutečnost, že ani rámcově neuvádí, o jakou množinu okolností vylučujících protiprávnost nad rámec zákonné úpravy by se mělo jednat. Podle výše uvedeného závěru je možné jednotlivé další okolnosti vylučující protiprávnost vyvodit i ze samotné povahy přestupkového zákona, přestupkového řízení a principů je ovládajících. Z hlediska právní jistoty by však bylo velmi vhodné do ustanovení přestupkového zákona přidat tuto množinu okolností vylučujících protiprávnost a to: svolení poškozeného, přípustné riziko a výkon práv a povinností.²⁷⁰ Množina okolností vylučujících protiprávnost by, bez ohledu na její obsah, měla být taxativně uzavřena a to z důvodu právní jistoty osob, které byly, nebo by mohly být sankcionovány v souvislosti s určitým jednáním, případně naopak tímto jednáním poškozeny. Na druhou stranu by

²⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. NSS 8 As 17/2007

²⁶⁸ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: I. až III. díl*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 105 a násl.

²⁶⁹ ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo: komentář k zákonu a přestupcích včetně souvisejících předpisů*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011, s. 30.

praxe příslušných orgánů veřejné správy měla vést k jejich co nejextenzivnějšímu výkladu a aplikaci a to z důvodu naplňování zásady analogie legis ve vztahu k pachateli.²⁷¹ V následujícím textu se budu vyjadřovat k deklaraci dalších možných okolností vylučujících protiprávnost v přestupkovém zákoně.

Co se týče svolení poškozeného, jakožto další možné přímo deklarované okolnosti vylučující protiprávnost, vychází se z teoretického postulátu, podle kterého „*se svolením se stává čin, jenž by jinak byl nedovoleným zásahem do práv poškozeného, činem dovoleným, oprávněným.*“²⁷² Hlavním smyslem existence přestupkového práva je ochrana vztahů, zájmů a hodnot vymezených v ustanovení § 1 přestupkového zákona. Jedná se o takové zájmy, na jejichž ochraně panuje celospolečenská shoda. Pokud však dá poškozený souhlas se zásahem do vlastních práv a oprávněných zájmů chráněných přestupkovým zákonem, odpadá potřeba společnosti a zájem a povinnost státních orgánů chránit tyto zájmy. Pokud by tedy určitá osoba svým zásahem do práv a oprávněných zájmů poškozeného, s jeho souhlasem, naplnila skutkovou podstatu některého z přestupků, nejednalo by se ani zde o protiprávní jednání. Samotné svolení poškozeného by však mělo dopadat jen na zásahy do určitých práv a oprávněných zájmů. V žádném případě by se nemělo jednat i o zájmy širšího společenského okruhu či zájmy, ač spojené výhradně s osobou poškozeného, u kterých ve společnosti převládá velmi intenzivní zájem na jejich ochraně. Jednalo by se typicky o případy ublížení na zdraví podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona. Navíc by přestupkový zákon měl striktně vymežit podmínky takového souhlasu, který by měl být dán výslovně před spácháním přestupku. Do přestupkového zákona by tak de lege ferenda mohlo být zakotveno ustanovení následujícího znění: „*Přestupek nespáchá, kdo jedná na základě svolení osoby, jejíž zájmy jsou přestupkem dotčeny, s výjimkou... Svolení musí být dáno předem nebo současně s jednáním osoby páčající přestupek, dobrovolně, určitě, vážně a srozumitelně; je-li takové svolení dáno až po spáchání přestupku, nelze pachatele potrestat, mohl-li důvodně předpokládat, že poškozený by tento souhlas jinak udělil vzhledem k okolnostem případu a svým poměrům.*“²⁷³

Co se týče přípustného rizika, je nutné vycházet z faktu, že riziko je součástí v podstatě každé lidské činnosti. V rámci své činnosti jedinec vybírá z několika se nabízejících variant řešení. Některé z těchto variant jsou však spojeny s nebezpečím

²⁷⁰ MATES, Pavel. Okolnosti vylučující protiprávnost. *Trestněprávní revue*, 2012, roč. 5, č. 6, s. 143 a násled.

²⁷¹ NOVOTNÝ, František. *Trestní právo hmotné*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 156.

²⁷² KLAPAL, Vít. Svolení poškozeného jako okolnost vylučující protiprávnost. *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 5, č. 10, s. 260.

²⁷³ ČISÁŘOVÁ, Dagmar a kol. *Systém českého trestního práva*. 1. vydání. Praha: Novatrix, 2009, s. 146 – 150.

poruchy zájmů chráněných zákonem. Určitá rizika však společnost postupuje např. za účelem dosažení vědecko-technologického a kulturního rozvoje. Institut přípustného rizika je upraven v několika zvláštních zákonech, které výslovně činnost v rámci přípustného rizika dovolují. Aplikace institutu přípustného rizika by v oblasti přestupkového práva byla možná jen v případě, kdy by určitá osoba svým jednáním sice naplnila skutkovou podstatu přestupku, ale jednala by v rámci přestupkovým zákonem vymezeného přípustného rizika. Na druhou stranu je nutné poznamenat, že přestupkové právo má i funkci preventivní, jejíž realizace má vést k zabránění poškození zájmů chráněných přestupkovým, ale i jinými speciálními zákony. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že právo je nástroj právního státu, který upravuje společenské vztahy vznikající při styku osob, přičemž adresát právních norem je povinen jednat tak, aby jeho jednání bylo v souladu se zákonnými normami. Přípustného rizika by se tak nemohla dovolávat každá fyzická osoba, ale jen ta, která by jednala v rámci svého pracovněprávního poměru, povolání, zvláštního postavení a funkce, do které by byla ustanovena v souladu se zákonem. Riziko je do určité míry kvantifikovatelnou veličinou, proto lze možnost nezdaru předpokládat a očekávat. Tato možnost neúspěchu je jistě zvýšená u výše uvedených osob, které postupují riziko v rámci své činnosti. Naopak tyto osoby mají nejpodrobnější informace o stavu poznání ve svém oboru. Do přestupkového zákona by tak de lege ferenda mohlo být zakotveno ustanovení následujícího znění: *„Přestupek nespáchá, kdo v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měl v době svého rozhodování o dalším postupu, vykonává v rámci svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce společensky prospěšnou činnost, kterou ohrozí nebo poruší zájem chráněný tímto zákonem nebo jiným právním předpisem, nelze-li společensky prospěšného výsledku dosáhnout jinak. Nejde o přípustné riziko, jestliže taková činnost ohrozí život nebo zdraví člověka, nebo výsledek, k němuž směřuje, zcela zřejmě neodpovídá míře rizika, anebo provádění této činnosti zřejmě odporuje požadavkům tohoto zákona, jiného právního předpisu, veřejnému zájmu, zásadám lidskosti nebo se přiči dobrým mravům.“*²⁷⁴

Dalšími okolnostmi, které by, de lege ferenda, mohly být zakotveny v přestupkovém zákoně, jsou výkon práva a výkon povinnosti. Přestupku by se nemohla dopustit osoba, která využije práva, které jí dává právní předpis případně rozhodnutí na jeho základě vydané, přičemž by striktně postupovala podle podmínek v nich stanovených. Osoba by však při výkonu svých práv nemohla svého postavení zneužívat a jednat tak v neprospěch práv a oprávněných zájmů druhých osob. Výkon práva nikdy nesmí být

²⁷⁴ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 425 – 431.

zneužívající a šikanozní. Stejně tak by se nemohla dopustit přestupku osoba, která by plnila povinnosti stanovené zákonem nebo rozhodnutím vydaným na jeho základě, přičemž by opět musela splnit podmínky v nich stanovené. Takové jednání by z logiky věci nemohlo být škodlivé. Do přestupkového zákona by tak de lege ferenda mohlo být zakotveno ustanovení následujícího znění: „*Přestupek nespáchá ten, kdo využije práva nebo plní povinnost stanovené tímto zákonem, jiným právním předpisem nebo rozhodnutím vydaným na jejich základě, pokud postupuje podle podmínek v nich stanovených. Výkon práva nesmí bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů jiných osob...*“²⁷⁵

Co se týče samotného zařazení ustanovení § 6 přestupkového zákona, kde je upraven institut jednání na příkaz, v textu zákona, je nutné říct, že je matoucí a de lege ferenda by bylo vhodné jeho zařazení k dalším okolnostem vylučujícím protiprávnost. Dále je nutná, podle mého názoru, i úprava znění ustanovení týkajícího se jednání na příkaz a to následujícím způsobem: „*Přestupek nespáchá, kdo jedná na příkaz jiné osoby, pokud tuto osobu výslovně upozorní na rozpor příkazu se zákonem.*“ Současné znění ustanovení § 6 činí z příjemce příkazu zcela pasivní subjekt, který je zcela neodpovědný za případné protiprávní jednání, které naplňuje znaky přestupku, plněného na příkaz. De lege ferenda je podle mého názoru nutné do textu přestupkového zákona vložit ustanovení nutící příjemce pokusit se zvrátit negativní následky spojené s realizací protiprávního příkazu. Na druhou stranu je nutné vzít v potaz podřízené postavení osoby, která má příkaz splnit a nástroje, které má osoba příkazy vydávající k dispozici k vynucení svých představ o jeho realizaci. Toto řešení by de facto bylo v souladu s postulátem stanoveným v ustanovení § 1 přestupkového zákona, jehož jedním z hlavních účelů je i dodržování právního řádu ze strany všech občanů, tj. i těch, kteří plní příkazy.²⁷⁶

4.4.2. Zmenšená přičetnost

Jak bylo uvedeno výše, je nutné pro vyvození odpovědnosti konkrétní osoby za spáchaný přestupek vyvodit podmínky věku a přičetnosti. Zatímco s podmínkou dosažení věku 15 let nejsou v aplikační praxi spojeny větší problémy, druhá podmínka odpovědnosti za přestupek, a to přičetnost fyzické osoby,²⁷⁷ již určité problémy přináší. Jednak je nutné upozornit, že současné znění přestupkového zákona zcela opomíjí definici duševní

²⁷⁵ FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní zákoník a trestní řád: průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou*. Praha: Linde, 2010, s. 186.

²⁷⁶ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 31.

poruchy, která, pokud způsobuje u určité osoby nedostatek schopnosti ovládací nebo rozpoznávací, je základem nepřičetnosti, a jednak je nutné upozornit, že v současném znění přestupkového zákona není pamatováno na situace, kdy se osoba nachází ve stavu tzv. zmenšené přičetnosti. Z jazykového výkladu ustanovení § 5 odst. 2 přestupkového zákona totiž jasně vyplývá, že nedostatek rozpoznávacích a ovládacích schopností vyvolaný duševní poruchou a způsobující nepřičetnost určité osoby musí být absolutní. Co se týče definice duševní poruchy, bylo by, *de lege ferenda*, možné do textu ustanovení § 5 přestupkového zákona převzít ustanovení § 123 trestního zákoníku.

V souvislosti se stavem zmenšené přičetnosti, by bylo, *de lege ferenda*, možné do textu ustanovení § 5 přestupkového zákona převzít ustanovení § 27 trestního zákoníku. V případě zmenšené přičetnosti jde o stav, kdy schopnost rozumová nebo schopnost určovací jsou u pachatele přestupku sníženy, tzn. že nejsou zcela vymizelé, tak jak to stanoví ustanovení § 5 přestupkového zákona. Ke zmenšené přičetnosti by potom musel příslušný orgán veřejné správy přihlídnout například při ukládání určitého druhu a výše sankce, pokud by si ji pachatel a to ani z nedbalosti nepřivodil vlivem návykové látky. V této souvislosti je dále nutné upozornit na absenci definice návykové látky v současném znění přestupkového zákona. I v tomto případě je možné se inspirovat úpravou obsaženou v trestním zákoníku a to konkrétně v ustanovení § 130. I o toto ustanovení by bylo, *de lege ferenda*, možné doplnit ustanovení § 5 přestupkového zákona. Takto vymezená právní úprava by byla jednoznačně komplexnější a stanovila by jasné příklady duševních poruch způsobujících nepřičetnost a také jasné vymezení pojmu návyková látka. Tyto dva pojmy nejsou za současné právní úpravy z příslušných právních předpisů upravujících přestupkové řízení vyvoditelné.^{278 279}

4.4.3. Vývojová stadia přestupku

Další možná novelizace přestupkového zákona by mohla, *de lege ferenda*, spočívat v zavedení trestnosti pokusu přestupku, coby jednoho ze stádií přestupkového jednání. O zavedení trestnosti přípravy, jakožto dalšího z vývojových stádií, není praktické uvažovat a to zejména z důvodu, v porovnání s trestnými činy, nižší společenské škodlivosti přestupků. Klíčovým je zodpovězení otázky, proč by měla být zavedena trestnost pokusu

²⁷⁷ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: I. až III. díl*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 205.

²⁷⁸ KÓNYOVÁ, Emese. Zmenšená přičetnost. *Trestní právo*, 1998, č. 11, s. 21.

²⁷⁹ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část a zvláštní část*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 189.

přestupku. Odpověď zejména dává samotná definice pokusu, jak jej vyvodila právní teorie. Pokusem totiž rozumíme jednání, které „bezprostředně směřuje ke dokonání činu a jehož se pachatel dopustil v úmyslu čin spáchat.“²⁸⁰ Důvodem zavedení trestnosti pokusu je také skutečnost, že pachatel při pokusu svým úmyslným jednáním při pokusu již bezprostředně směřuje ke spáchání přestupku. To znamená, že v pachatelových představách neexistuje žádná okolnost, která by bránila dokonání přestupku. K dokonání však nedojde např. z důvodu nějaké dříve pachatelem nepředvídatelné překážky. Pokus přestupku se tak již velmi blíží dokonanému činu, a proto je jeho společenská škodlivost srovnatelná s dokonáním činem.²⁸⁰

Vzhledem k výše uvedenému by tak do přestupkového zákona mohlo být vloženo ustanovení následujícího znění: „*Jednání, které bezprostředně směřuje ke dokonání přestupku a jehož se pachatel dopustil v úmyslu přestupek spáchat, je pokusem přestupku, jestliže ke dokonání přestupku nedošlo. Pokus přestupku je trestný podle trestní sazby stanovené na dokonání přestupek. Odpovědnost za pokus přestupku zaniká, jestliže pachatel dobrovolně upustil od dalšího jednání směřujícího ke dokonání přestupku a odstranil nebezpečí, které vzniklo zájmu chráněnému tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem z podniknutého pokusu přestupku, nebo učinil o pokusu přestupku oznámení v době, kdy nebezpečí, které vzniklo zájmu chráněnému tímto zákonem nebo zvláštním zákonem z podniknutého přestupku, mohlo být ještě odstraněno. Oznámení je nutno kterémukoliv správnímu orgánu nebo policejnímu orgánu, příslušníci bezpečnostních sborů mohou místo toho učinit oznámení nadřízenému. Je-li na přestupku zúčastněno více osob, nebrání zániku odpovědnosti za pokus pachatele, který takto jednal, je-li čin dokonán ostatními pachateli nezávisle na jeho dřívějším přispění ke přestupku nebo přes jeho včasné oznámení. Není však dotčena odpovědnost pachatele za jiný dokonání přestupek, který již jednáním bezprostředně směřujícím ke spáchání přestupku dokonal...*“ Výše navrhané modifikace právní úpravy by lépe postihovaly skutečnosti, které mohou v reálném životě nastat.

4.4.4. Trvající přestupek a pokračování v přestupku

Pojmy trvající delikt a pokračování v deliktu jsou pojmy teorie trestního práva. Jejich užití je však možné i v rámci přestupkového zákona, neboť také v oblasti postihování přestupků můžeme najít případy, jejichž znakem je dlouhodobost a jsou složeny z řady dílčích útoků či spočívají v udržování protiprávního stavu.²⁸¹ Existenci

²⁸⁰ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář, I. díl*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 238.

²⁸¹ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: I. až III. díl*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 131.

trvajícího přestupku či pokračování v něm připouští i judikatura Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 5 A 164/2002 výslovně uvádí, že: „*Trestní právo rozlišuje od jednorázových trestných činů z hlediska časového úseku, v němž byly spáchány, trestné činy pokračující, trvající a bromadné (kolektivní). Je pro ně společné, že trestná činnost trvá po delší dobu a skládá se buď z řady dílčích útoků či spočívá v udržování protiprávního stavu... Trvající trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu... Tyto principy je namíste přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání.*“²⁸² Na tento rozsudek Nejvyšší správní soud navázal i dalším rozsudkem č. j. 5 As 21/2007, ve kterém výslovně uvádí, že: „*Přestupek neoprávněného zadržání veřejného prostranství podle § 47 odst. 1 písm. g) přestupkového zákona je trvajícím přestupkem.*“²⁸³

Trvající delikt spočívá v tom, že pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo udržuje protiprávní stav, aniž by jej vyvolal.²⁸⁴ Jde tedy o jediný skutek a delikt samotný je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvající delikt se pak v návaznosti na výše uvedené počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení deliktní činnosti, tj. od okamžiku odstranění protiprávního stavu, jehož udržování je znakem deliktu. Vzhledem k výše uvedenému by bylo de lege ferenda možné doplnit § 2 přestupkového zákona o ustanovení následujícího znění: „*Trvajícím přestupkem se rozumí takové jednání, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a potom jej udržuje, nebo takové jednání, kterým pachatel sice protiprávní stav nevyvolá, ale udržuje ho.*“

Pokračování v deliktu je také považováno za jediný skutek a je tak i hodnoceno. Aby jednání mohlo být označeno za pokračování v deliktu,²⁸⁵ musí být současně naplněny následující podmínky a to: stejná skutková podstata (podmínkou pokračování deliktu je opětovné porušování jednoho a téhož zákonného ustanovení), stejný nebo obdobný způsob provedení (pro uskutečnění pokračujícího deliktu je nezbytné, aby i způsob provedení byl podobný. Zpravidla se jedná o stejný nebo obdobný způsob provedení, nemusí však jít o naprosto totožný způsob provedení, stačí, když je shodný ve svých podstatných znacích), objektivní souvislost, tj. časová, případně i místní a souvislost v předmětu útoku (významným znakem pokračujícího deliktu je skutečnost, že mezi dílčími útoky existuje blízká souvislost časová, místní a souvislost v předmětu útoku. Rozhodující

²⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2005, sp. zn. NSS 5 A 164/2002

²⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, sp. zn. NSS 5 As 21/2007

²⁸⁴ MAZANEC, Michal. *Soudní judikatura ve věcech správních*. Praha: Linde, a.s., 1999, s. 88.

je zejména souvislost časová, souvislost místní mezi nezbytné znaky pokračujícího správního deliktu nepatří. Časové rozpětí mezi jednotlivými útoky nesmí být tak značné, aby vylučovalo jednání na základě společného záměru) a konečně subjektivní souvislost, tj. společný záměr (subjektivním znakem při pokračování v deliktu je jednotný záměr, kterým jsou jednotlivé dílčí útoky vedeny. Je požadováno, aby tento jednotný záměr byl přítomen již od prvního dílčího útoku, přičemž není nutné, aby byl naprosto přesně určen. Ke splnění subjektivní podmínky pokračování stačí, pokud pachatel už od počátku zamýšlí alespoň v hrubých rysech pokračovat v páchání správního deliktu). Všechny útoky tvoří jediný skutek, který má i jediný následek.

Od pokračování v deliktu je třeba odlišovat jeho opakování, tzv. recidivu, kdy pachatel také znovu porušuje stejné ustanovení téhož zákona, ale jeho jednání není spojeno stejným záměrem nebo scházejí jiné podmínky pokračování. Při recidivě jde tedy o dva či více deliktů a dva či více skutků postižitelných podle ustanovení § 12 odst. 2 přestupkového zákona, kdežto při pokračování a také i při trvajícím deliktu jde o jediný delikt a jeden skutek, za který bude uložena jediná sankce. Pokud jde o promlčecí dobu, ta se u pokračujícího deliktu počítá od dokončení posledního dílčího útoku. Vzhledem k výše uvedenému by bylo de lege ferenda možné doplnit § 2 přestupkového zákona o ustanovení následujícího znění: „*Pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.*“²⁸⁶

4.5. Zásady přestupkového řízení

Pro případné v předchozí části práce navrhované oddělení právní úpravy přestupkového zákona a správního řádu je dále velmi důležitá i formulace ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, ve kterém je uvedeno, že: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“²⁸⁷ Současná formulace textu ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu týkající se základních zásad

²⁸⁵ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: I. až III. díl.* 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 127 a násl.

²⁸⁶ KRATOCHVÍL, Vladimír. *Trestní právo hmotné: obecná část.* 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 384.

činností orgánů veřejné správy je tak další překážkou absolutního oddělení přestupkového zákona od správního řádu, jehož aplikace v rámci přestupkového řízení vychází z ustanovení § 51 přestupkového zákona. Jelikož postihování přestupků prostřednictvím přestupkového a dalších navazujících zákonů je součástí výkonu veřejné správy, jak se o tom ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu zmiňuje, absolutní oddělení právní úpravy přestupkového zákona a správního řádu by muselo být provedeno i v oblasti základních zásad činností orgánů veřejné správy působících na tomto úseku veřejné správy. K otázce působnosti ustanovení § 2 – 8 správního řádu, se ve svém rozhodnutí sp. zn. 22 Ca 379/2006 vyjádřil Krajský soud v Ostravě, ve kterém je uvedeno, že: „*Neupravuje-li... zákon ani jeho prováděcí předpisy procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat ..., ani nestanoví poučovací povinnost správního orgánu, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád. Tento názor správních soudů zastávaný již za účinnosti zák. č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je s účinností od 1. 1. 2006 podpořen ust. § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), podle něbož základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje...*“²⁸⁸ Pro účely absolutního oddělení právních úprav obou předpisů by tedy bylo nutné v přestupkovém zákoně vybudovat a deklarovat nový a ucelený systém zásad přestupkového řízení, resp. zásad činností orgánů veřejné správy působících v jeho rámci.²⁸⁹ ²⁹⁰ Vybudování a deklarování nového systému zásad a principů v rámci přestupkového řízení má, kromě obsahu ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, několik dalších zásadních důvodů.²⁹¹

První zásadní důvod spočívá v tom, že postihování přestupků je tak významnou a svébytnou oblastí výkonu veřejné správy, že by si sama o sobě zasloužila vytvoření na správním řádu nezávislého systému základních zásad. Systém základních zásad přestupkového práva a v jeho rámci přestupkového řízení, jejich interpretace a aplikace, by měly přispět k naplnění účelu přestupkového řízení.²⁹² Tímto účelem rozumíme zejména objasnění přestupku, odhalení jeho pachatele, který naplnil znaky skutkové podstaty

²⁸⁷ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 639.

²⁸⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. listopadu 2006, sp. zn. 22 Ca 379/2006

²⁸⁹ HAVELKA, Jiří. *Nástin zásad správního řízení*. Praha: Vsetečka a spol., 1927, s. 5.

²⁹⁰ POMAHAČ, Richard. *Nový správní řád mezi řádky*. In MIKULE, Vladimír (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb.* Praha: ASPI, a.s., 2005.

²⁹¹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 639.

přestupku, a prostřednictvím správního aktu rozhodnutí o vině a trestu za spáchaný přestupek, případně vyřešení věci jiným způsobem a tím ochranu hodnot uvedených v ustanovení § 1 přestupkového zákona. Důležitými jsou dále i: objasňování okolností, jež vedly k přestupkové činnosti, zjišťování předpokladů pro provádění procesních úkonů a rozhodování o postupu řízení, rozhodování o nároku poškozeného na náhradu škody způsobené přestupkem, byl-li tento nárok včas uplatněn a v neposlední řadě i výkon uložených sankcí a ochranných opatření. Všechny tyto činnosti se nutně musejí uskutečňovat v rámci řádného, zákonného a spravedlivého procesu. To je důležité zejména z toho důvodu, že orgány veřejné správy činné v přestupkovém řízení jsou způsobilé velmi silně zasáhnout do práv a svobod jednotlivců a přestupkové řízení se samo o sobě vyznačuje silnou mírou státního donucení. Přestupkové řízení by především mělo zajistit pravdivé, resp. objektivní zjištění skutečného stavu věci, včetně vypátrání a usvědčení skutečného pachatele přestupku a současně ochránit nevinné osoby proti riziku sankcionování, to vše při respektování lidské důstojnosti. Průběh přestupkového řízení lze do značné míry ztotožnit s hledáním pravdy či zjišťováním skutečného stavu věci. Jde o určitou snahu o co největší přiblížení se objektivní realitě, nikoli však o pravdu „absolutní.“ Základní zásady přestupkového řízení deklarované nebo nově zakotvené do přestupkového zákona by tak měly nastavovat základní rámec pro zjišťování relevantních skutečností daného případu a to spravedlivým, řádným a zákonným způsobem při respektu k základním lidským právům a svobodám osob na řízení zúčastněných.²⁹³

Druhým důvodem pro vytvoření nového systému zásad je naplnění požadavku právní jistoty. Přestupkový zákon totiž nemůže sloužit jen jako nástroj jedné z mnoha činností orgánů veřejné moci, prostřednictvím kterého jsou vymezeny jejich pravomoci a působnost, ale i jako nástroj ochrany osoby obviněné ze spáchání přestupku a dalších osoby účastnících se přestupkového řízení. Zejména obviněný by měl mít v rámci řízení o přestupcích povědomí nejenom o sankcích, které mu hrozí za spáchaný přestupek, ale i o svých základních procesních právech a povinnostech založených na výslovně uvedených principech a zásadách přestupkového řízení.

²⁹² JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011. s. 1.

²⁹³ DWORKIN, Ronald, Myles. *Když se práva berou vážně*. Z anglického originálu *Taking Rights Seriously* přeložil MASOPUST Zdeněk. Praha: Oikoymenh, 2001, s. 49.

System zásad přestupkového řízení a na něm postavené právní úpravy sledující výše uvedené účely by jistě vedl i k posílení naplnění základních požadavků Úmluvy,²⁹⁴ ve které jsou vymezeny základní komponenty spravedlivého řízení a tím i k posílení vlivu evropského správního práva trestního jakožto celku na úpravu přestupkového řízení. Zakotvení případných dalších zásad, které nejsou Úmluvou výslovně zmíněny, by navíc vedlo k vyšší míře garancí práv obviněného a zajisté jako pojistka kvality přestupkového řízení. Přímá deklarace některých zásad v přestupkovém zákoně by také měla významný vliv na vědomí adresátů přestupkového zákona v tom smyslu, že by měli jistotu o základních mezích postupů věcně a místně příslušných orgánů vůči, nikoliv vždy proti, jejich osobám jakožto potencionálním účastníkům přestupkového řízení.²⁹⁵

Zakotvení nového systému zásad přestupkového řízení má i ryze praktické a také právně-teoretické důvody. Ryze praktickým důvodem je skutečnost, že v oblasti přestupkového řízení je podle současného právního stavu aplikována ne zcela vyhovující soustava zásad činností orgánů veřejné správy vymezená v ustanoveních § 2 až 8 správního řádu. Je sice pravdou, že některé ze zásad uvedených v ustanoveních § 2 až 8 správního řádu lze v oblasti přestupkového řízení beze zbytku aplikovat, na druhou stranu jsou některé zde uvedené zásady pro účely přestupkového řízení přebytné a některé pro přestupkové řízení absolutně důležité zásady absentují.

Ryze právně teoretické důvody vložení nového systému zásad do přestupkového zákona²⁹⁶ spočívají v tom, že právní zásady můžeme z hlediska jejich významu obecně považovat za základní nosné myšlenky nejen přestupkového řízení, ale všech postupů orgánů veřejné moci.²⁹⁷ Právní zásady jsou východiska, na nichž stojí jak právní systém jako celek, tak i jeho jednotlivá odvětví a v jejich rámci jednotlivé právní předpisy, přestupkový zákon nevyjímaje. Konečně můžeme říct, že právní zásady jsou určitým jednotícím prvkem právní úpravy.²⁹⁸ Základní zásady přestupkového řízení bychom tak mohli charakterizovat z různých pohledů, tj. např. jako klíčové právní premisy, které jsou v důsledku své povahy základem, na kterém jsou vybudovány také procesy přestupkového řízení a úprava postupů věcně a místně příslušných orgánů veřejné správy v jeho rámci. Jejich znalost má však také

²⁹⁴ POMAHAČ, Richard. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *Zásady správního řízení a evropské právo*. Praha: Mezinárodní a evropské právo, 2001, č. 3, s. 41.

²⁹⁵ HART, Herbert, Lionel, Adolphus. *Pojem práva*. Z anglického originálu *The Concept of Law* přeložil FANTYS Petr. Praha: PROSTOR, 2010, s. 253.

²⁹⁶ HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 322.

²⁹⁷ ŠÁMAL, Pavel. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1999, s. 5.

²⁹⁸ BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 99.

velký význam pro výklad přestupkového zákona a jeho správnou aplikaci a interpretaci. Bez znalosti základních zásad přestupkového řízení nelze pochopit podstatu přestupkového řízení, význam všech jeho institutů a stádií, přičemž je následně nemožná jejich správná aplikace v praxi.²⁹⁹ Právní zásady jsou pochopitelně významné jako vodítka pro konstruování takových procesních institutů, jež jsou v souladu s celkovou koncepcí přestupkového práva.³⁰⁰ Věcně a místně příslušné orgány veřejné správy by se měly o právní zásady opřít při řešení zejména sporných výkladových a aplikačních otázek a případů. V neposlední řadě by měly tyto zásady mít význam i pro formování právního vědomí občanů. Vnitřní akceptace zásad samotnými občany může také působit jako nástroj prevence protiprávní činnosti. Základní zásady přestupkového řízení také přispívají k poznání podstaty, účelu a významu přestupkového řízení. I z těchto důvodů je podle mého názoru nutné v přestupkovém zákoně vytvořit separátní systém zásad. Nový systém zásad by tedy měl sloužit nejenom jako nutná reakce na obsah ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, ale také jako záruka řádného průběhu přestupkového řízení, naplnění účelu přestupkového řízení, záruka ochrany společnosti a práv a oprávněných zájmů osob postižených spáchaným přestupkem a v neposlední řadě jako záruka procesních práv osoby, proti které se přestupkové řízení vede, přičemž požadavky řádného průběhu přestupkového řízení a ochrany procesních práv obviněného zcela vycházejí z obsahu Úmluvy.³⁰¹

To je však pouze jedna ze stránek problému. Dalším důležitým momentem je následné přizpůsobení jednotlivých institutů a procesů v rámci přestupkového zákona jednotlivým nově zakotveným zásadám tak, aby i ony působily jako výše zmíněné záruky a splňovaly požadavky Úmluvy. Systém právních zásad, které v dalších částech této práce navrhuji zavést do ustanovení přestupkového zákona, a modifikace úpravy některých na ně navazujících institutů a procesů, které považuji za problematické, by měly vést k silnějšímu zajištění výše zmíněných záruk a k lepšímu naplnění účelu přestupkového řízení. Výslovná deklarace a zakotvení některých nových právních zásad a modifikace právní úpravy, které navrhuji níže, jsou však také vedeny snahou o posílení vlivu Úmluvy, coby základního dokumentu evropského správního práva trestního, na právní úpravu přestupkového řízení, což je jeden z hlavních cílů této práce. V této souvislosti se také snažím odpovědět na

²⁹⁹ TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace. K vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010, s. 32.

³⁰⁰ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 55.

otázku, zda tyto případné modifikace právní úpravy odpovídají požadavkům Úmluvy. Nejširěji se však v následujícím textu budu zabírat odpověďmi na otázky položené na počátku této kapitoly, tzn. na míru naplnění základních požadavků Úmluvy v právní úpravě přestupkového řízení. Jedná se zejména o otázku naplnění požadavku veřejnosti a rychlosti řízení, požadavku zákonného zřízení a nestrannosti rozhodovacího orgánu, požadavku postupu příslušných orgánů veřejné správy při projednávání přestupků podle zásad non bis in idem, požadavku zákazu retroaktivity a požadavku možnosti příslušných orgánů veřejné správy postupovat podle správního uvážení. V případě shledání nedostatečného naplnění těchto požadavků Úmluvy, přináším návrhy de lege ferenda. Do jisté míry se vracím k požadavku zákonnosti a efektivity, které již byly zmíněny v předchozích pasážích této kapitoly.

4.5.1. Zásada zákonnosti

Vzhledem k výše uvedenému je, podle mého názoru, jako první v přestupkovém zákoně deklarovat zásadu řádného a zákonného procesu,³⁰² která je klíčová nejen pro obviněného z přestupku, ale pro všechny osoby, které se nacházejí na území České republiky a které podléhají pravomoci orgánů veřejné správy působících v oblasti postihování přestupků a které podléhají osobní působnosti přestupkového zákona.³⁰³ Jedná se o zastřešující zásadu všech řízení o všech druzích trestních deliktů, jak je chápe čl. 6 a 7 Úmluvy. Na zásadu zákonnosti potom navazují další zásady přestupkového řízení. Požadavek zákonnosti, jak bylo uvedeno výše, vyplývá přímo z čl. 7 odst. 1 Úmluvy a je z hlediska obsahu Úmluvy tím nejzásadnějším.³⁰⁴

Tato zásada, a požadavek Úmluvy, jsou samozřejmě v rámci přestupkového řízení v právní úpravě a v praxi přestupkového řízení plně respektovány, protože jasně vycházejí z příslušných mezinárodních lidskoprávních úmluv, které jsou podle čl. 10 součástí právního řádu České republiky, dále pak i z ustanovení čl. 39 Listiny a pro oblast přestupkového řízení je, prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona a judikatury, vyvozujeme z ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu. Toto ustanovení § 2 odst.

³⁰¹ HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 164.

³⁰² ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: I. až III. díl*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 55 a násl.

³⁰³ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 57.

³⁰⁴ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 9.

1 správního řádu však výslovně hovoří jen o nutnosti orgánu veřejné správy postupovat podle zákona, nikoli o postavení osoby obviněné ze spáchání přestupku. Podle mého názoru je tuto podmínku doplnit i zásadní garancí pro subjekty, na které přestupkový zákon dopadá, v tom smyslu, že v řádném případě nesmí být vystaveny nebezpečí stíhání a potrestání pro přestupek, pokud nenaplní jeho skutkovou podstatu. Zásada, která stanoví možnost stíhání určité osoby pouze v případě, že proto jsou zákonné důvody, zaručuje nemožnost bezdůvodného stíhání kterékoliv osoby. Dále zaručuje, že do práv osob, které jsou v souladu se zákonem stíhány, nebude zasahováno více, než je nutné. De lege ferenda proto navrhuji do úvodních ustanovení přestupkového zákona výslovně vložit, že: „*Nikdo nesmí být stíhán pro přestupek jinak než z důvodů a způsobem, které stanoví tento zákon...*“ Takto vložené ustanovení by sice nemělo praktický význam, ale jednalo by se o velmi silnou deklaraci, že se osoba může stát obviněnou ze spáchání přestupku a být potrestána pouze v případě, že jsou k tomu zákonem stanovené důvody a také že s ní bude nakládáno striktně v souladu s přestupkovým a jinými zákony. Dané řešení by bylo i v plném souladu s ustanovením čl. 6 odst. 2 Úmluvy, ze kterého vyvozujeme, že vina může být prokázána pouze prostřednictvím použití institutů a v rámci procesu, které jsou zakotveny v zákoně.

Zákonný tedy nesmí být jen důvod stíhání určité osoby za spáchaný přestupek, ale i postup orgánu veřejné správy při vyšetřování a následném projednávání přestupku. Je sice povinností orgánu veřejné správy postupovat tak, aby byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, tato povinnost, kterou výslovně stanoví § 3 správního řádu, však nesmí být nadřazena zásadě řádného a zákonného přestupkového řízení. I postupy realizované při objasňování přestupků musejí mít své limity, protože absolutní volnost orgánu veřejné správy při zjišťování skutkového stavu věci by mohla vést k porušení základních lidských práv a svobod. Tato zásada je velmi úzce spjata s problematikou dokazování, ke které se vyjádřím v dalších pasážích práce. Konečně je třeba uzavřít, že je nanejvýše nutné, aby orgány veřejné správy postupovaly striktně podle zákona ve všech fázích přestupkového řízení a to od zahájení vyšetřování přestupku až po výkon pravomocného rozhodnutí. V tomto smyslu by bylo možné přestupkový zákon doplnit o další ustanovení následujícího znění: „*Správní orgán při vyšetřování a projednávání přestupků postupuje v souladu s tímto zákonem, zvláštními zákony a jinými právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky...*“ Takto formulované ustanovení by jasně stanovilo, že orgány veřejné správy tedy musejí striktně postupovat podle zákona již v rámci zajišťování důkazu a

prověřování skutečností, které by mohly vést k zahájení řízení, tedy při provádění úkonů před samotným oficiálním zahájením přestupkového řízení.³⁰⁵

Se zásadou zákonnosti úzce souvisí i otázka vymezení věcné, osobní, místní a časové působnosti přestupkového zákona.³⁰⁶ Což znamená, že přestupkový zákon, jako každý jiný, musí zodpovědět nejenom otázku, co je po právu a co je proti právu a jakým způsobem s osobou obviněnou z přestupku a dalšími účastníky řízení zacházet, ale také musí zcela jasně odpovídat na otázku, v jakých případech, vůči komu, kde a kdy působí.³⁰⁷ Věcná působnost zákona se odvíjí podle vymezení předmětu zákona. Časová působnost zákona neboli účinnost vyjadřuje čas, v němž má zákon své adresáty zavazovat. Každé objektivní právo by mělo mít účinky jen do budoucna, opak je v zásadě nežádoucí retroaktivitou, a to buď na dobu určitou, nebo neurčitou. Účinný nemůže být zákon, který by nebyl zároveň platný.³⁰⁸ Zákon začíná platit svým vyhlášením, v ČR dnem rozeslání příslušné částky Sbírký zákonů. Místní působnost zákona ohraničuje působnost právního předpisu z hlediska prostoru. V zásadě žádná státní moc nemůže rozšířit působnost svých předpisů mimo území, nad nímž vykonává svrchovanost. Osobní působnost zákona stanoví, které osoby se musejí zákonem řídit. Podle zásady teritoriality zákon působí na všechny osoby, které se nacházejí na jeho území.

Problematika časové, místní a osobní působnosti zákona je v současné době upravena v ustanoveních § 7 a § 8 přestupkového zákona. Vymezení působnosti zákona je důležité z toho důvodu, že znamená vymezení prostoru, ve kterém může orgán veřejné moci, v našem případě příslušný orgán veřejné správy, uplatňovat svoji pravomoc, tzn. nástroje pro plnění jemu zákonem stanovených úkolů v oblasti veřejné správy, v našem případě projednávání přestupků. Tím také dochází k naplnění ustanovení čl. 2 odst. 3. Ústavy a 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc vykonávat pouze v mezích, případech a způsobem, které stanoví zákon.

Zatímco v souvislosti s územní působností přestupkového zákona, který de facto platí na celém území České republiky,³⁰⁹ neshledávám žádný problém, úpravu osobní působnosti shledávám problematickou zejména z hlediska nedostatečného naplnění zásady

³⁰⁵ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. s. 181.

³⁰⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 165.

³⁰⁷ BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. Vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 84.

³⁰⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 4, s. 193 – 208.

³⁰⁹ ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 204 a násl.

personality, podle níž se občan musí řídit právem svého státu bez ohledu na místo svého současného pobytu. Zásada personaly, která není v přestupkovém zákoně dostatečně promítnuta, je přitom jedním z prvků vyjádření těsného vztahu občana a státu. Úmluva se otázkou místní působnosti právní úpravy nezabývá, čili nechává na vůli členských států, zda budou prostřednictvím příslušného zákona vůči svým občanům postupovat podle zásady personaly.³¹⁰ Je sice pravdou, že změna právní úpravy v souvislosti se zavedením zásady personaly by byla pro příslušné orgány veřejné správy do jisté míry náročná a vyžadovala by těsnější spolupráci s orgány cizích států, avšak současný právní stav je zcela v rozporu se zásadou rovnosti před zákonem, tak jak ji chápe čl. 1 Listiny a také čl. 6 Úmluvy, ve kterém je užit pojem „každý.“ Každý by měl nést odpovědnost za své protiprávní jednání, pokud mu bylo jeho spáchání zákonnými prostředky prokázáno. Je i ve smyslu Listiny i Úmluvy nepřijatelné, aby určitá skupina pachatelů nebyla za svoje protiprávní jednání trestána jen z toho důvodu, že se dopustila svého protiprávního jednání mimo území České republiky. Většina hodnot, statků a právních vztahů, které přestupkový zákon chrání, má totiž univerzální charakter a nejedná se jen o pořádek ve veřejné správě. Typickými příklady jsou ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) a e), kterými je chráněna osobní čest člověka a práva určitých skupin obyvatelstva České republiky. Je zcela reálné si představit možnost, že se pachatel, tj. český státní občan, dopustí přestupků např. vymezených v těchto skutkových podstatách v zahraničí a to jednak proti cizím státním příslušníkům, ale i státním občanům České republiky. Výše uvedený návrh na posílení zásady personaly by jistě nebyl ani v rozporu s Úmluvou.³¹¹

Z hlediska časové působnosti je třeba v zákoně ponechat ustanovení o zákazu pravé retroaktivity, který je odůvodněn požadavkem právní jistoty a který zajišťuje ochranu dřívějšího jednání jednotlivce a možnost předvídat důsledky jeho jednání v budoucnu. Ustanovení § 7 odst. 1 přestupkového zákona k tomu uvádí, že: „*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...*“ Tato úprava je v podstatě v souladu s Úmluvou a navazuje na čl. 7 odst. 1 Úmluvy, přičemž zvýhodňuje pachatele v situaci, kdy pozdější zákon na jeho protiprávní jednání nahlíží méně přísně.³¹² Jedná se tak o jakousi úlitbu pachateli a nástavbu zásadu zákazu tzv. pravé retroaktivity. Ustanovení § 7 přestupkového zákona tak

³¹⁰ PIPEK, Jiří. Princip ne bis in idem v konkurenci jurisdikcí. *Trestněprávní revue*, 2004, roč. 4, č. 4, s. 97 a násled.

³¹¹ ČERVENÝ, Zdeněk. ŠLAUF, Václav. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně souvisících předpisů*. 14. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 39.

jde do určité míry nad rámec čl. 7 odst. 1 Úmluvy, což podle judikatury Soudu není nepřijatelné, protože členské státy mohou přijmout právní úpravu, která je pro osobu obviněnou z trestního deliktu příznivější než úprava obsažená v Úmluvě.³¹³

V této souvislosti se však nabízí poněkud odvážná myšlenka, která by spočívala ve změně ustanovení § 7 odst. 1 za středníkem a to zcela podle textu ustanovení čl. 7 odst. 1 Úmluvy, který požaduje jenom to, aby pachatel nemohla být uložena sankce přísnější než ta, která by mu hrozila v okamžiku spáchání deliktu. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Úmluvy v žádném případě nestanoví požadavek, aby bylo ze strany státních orgánů členských států postupováno podle pozdější právní úpravy, která je pro pachatele příznivější. Takto nastavená právní úprava v České republice v podstatě znamená, že pachatel, pokud jeho protiprávní jednání bude novou právní úpravou považováno za beztrestné, může vyvážnout zcela bez potrestání, pokud se tohoto jednání dopustí v okamžiku blízkému účinnosti nové právní úpravy. Je sice pravdou, že změna právní úpravy v podstatě reflektuje změnu pohledu společnosti reprezentované zákonodárci na určité situace, a proto by se zdálo logické takové jednání již netrestat, ale toto řešení naráží na další velmi důležitou zásadu a tou je zásada publikace práva. Společnost prostřednictvím vůle zákonodárce se na změně právní úpravy musí dohodnout k určitému datu a toto datum by podle mého názoru mělo být nepřekročitelné a mělo by se mu přizpůsobit i jednání společnosti jako celku. Pokud tedy nová právní úprava jasně stanoví, že je účinná k určitému datu a všechny subjekty mají možnost být s touto informací obeznámeny, což se v České republice děje prostřednictvím publikace ve Sbírce zákonů, není podle mého názoru rozumný důvod veškerá protiprávní jednání spáchaná před účinností nové právní úpravy nepostihovat. Navíc tak jsou opomíjeny osoby, jejichž zájmy mohou být těmito přestupky ohroženy nebo narušeny. Je potom otázkou, zda je takové řešení podle současné právní úpravy přestupkového řízení spravedlivé.

K významu zásady zákazu tzv. právé retroaktivity se několikrát vyjádřil i Nejvyšší správní soud a to např. v rozhodnutí sp. zn. NSS 9 As 7/2008, ve kterém uvádí, že: „*Použití pozdějšího zákona, jestliže je pro pachatele příznivější (retroaktivita in mitius či retroaktivita in bonam partem), představuje zásadní výjimku z obecného principu zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity), jakožto jednoho ze základních prvků právního státu pramenícího z požadavku právní jistoty, a to pro oblast trestního práva. Pokud tedy budoucí zákonná úprava určité jednání zcela*

³¹² GRIVNA, Tomáš. *Trestní právo hmotné. 3. Judikatura k obecné i zvláštní části*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 26 a násl.

dekriminalizuje, případně koriguje druh či výměru sankce vztahující se k tomuto jednání, které již nadále nepovažuje za způsobilé vyvolat takové (intenzivní) poruchy či ohrožení určitých zájmů chráněných v dané společnosti, není dán žádný rozumný důvod, aby předmětné jednání bylo v dobíhajících řízeních ještě trestáno, resp. aby za toto jednání byly ukládány původní, tj. přísnější sankce...³¹⁴ V rozhodnutí sp. zn. NSS 2 As 9/2008 potom Nejvyšší správní soud odkazuje i na ústavní a mezinárodněprávní úroveň úpravy této zásady, přičemž uvádí, že: „Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel z toho, že princip možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele je pro účely trestního řízení zakotven na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech...“³¹⁵ Zákaz tzv. pravé retroaktivity je vzhledem k výše uvedenému a nastavení úpravy na mezinárodní úrovni nezpochybitelným řešením. Takové řešení je zcela v souladu s požadavky Úmluvy³¹⁶ a zásada zákazu tzv. pravé retroaktivity je v přestupkovém zákoně zcela naplněna, i když bychom mohli uvažovat o určitých modifikacích právní úpravy.

Co se týče věcné působnosti přestupkového zákona, ta je vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona. V samotné definici přestupku neshledávám žádný problém. Jedná se o celkem jasnou a přiléhavou definici.

4.5.2. Zásada zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností

Další zásadou, kterou je, podle mého názoru, nutné v ustanoveních přestupkového zákona výslovně deklarovat, je zásada zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Ač to v něm není výslovně uvedeno, i z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy můžeme vyvodit požadavek zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.³¹⁷ Judikatura Soudu se k této zásadě také vyjadřuje jen prostřednictvím zásadních premis, které zařazuje do rámce spravedlivého řízení. Velmi široce se naopak vyjadřuje k problematice dokazování, přičemž zejména požaduje, aby jak obviněný, případně jeho obhájce, měli právo na rovný přístup k důkazům stejně jako příslušný orgán veřejné správy a Soud ve své judikatuře také výslovně stanovil zásadu zákazu sebeobviňování. Dokumenty

³¹³ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: I. až III. díl.* 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 93.

³¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2008, sp. zn. NSS 9 As 7/2008

³¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, sp. zn. NSS 9 As 9/2008

³¹⁶ REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo.* 1. vydání. Praha: Orac, 2000, s. 31.

³¹⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 60.

evropského správního práva trestního tak nestanoví, jaké důkazní prostředky lze užít, stanoví pouze způsob jejich provádění.

Zásada zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností je pro oblast řízení o trestním deliktu naprosto klíčová a je nutno říct, že už i nyní je právně poměrně dobře zakotvena a to prostřednictvím ustanovení § 3 správního řádu,³¹⁸ kde je uvedeno, že: „*Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti...*“ Toto ustanovení by tedy mohlo být bez větších modifikací přejato i do přestupkového zákona. Naplnění zásady zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností hraje základní úlohu, protože pokud má být rozhodnutí jako výsledek řízení spravedlivé, tzn. odpovídat všem okolnostem daného případu, včetně osobnosti pachatele, je nutné, aby byly tyto okolnosti případu dostatečně zjištěny. Konečné rozhodnutí musí mít oporu ve zjištěném skutkovém stavu.³¹⁹ Naplnění zásady zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností tak jde ruku v ruce s problematikou dokazování a v tomto rámci prováděním důkazních prostředků.

Zjištění skutkového stavu, o němž nejsou pochybnosti, je jedním z hlavních účelů přestupkového řízení a základem pro stanovení sankce za spáchaný přestupek. Zásada takto zjištěného skutkového stavu, zásada tzv. materiální pravdy, postupem času nahradila dříve užívanou zásadu tzv. objektivní pravdy, podle které orgány veřejné správy, které projednávaly určitou věc, musely zjistit celou všechny relevantní objektivní okolnosti. Uplatňování zásady objektivní pravdy v praxi se však ukazovalo jako velmi nákladné, zdlouhavé a v podstatě nemožné. Současné znění ustanovení § 3 správního řádu tak zavazuje příslušný orgán veřejné správy ke zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Klíčový požadavek Úmluvy, tj. právo obviněného, případně jeho zástupce, na přístup k důkazům, je v podstatě zajištěn prostřednictvím ustanovení § 38 správního řádu, kde je upravena problematika nahlížení do spisu. Podstatným je i ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu, ve kterém je upravena problematika obsahu spisu. V souladu se zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností a právy obviněného je však nutné upozornit i na ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu. Z díkce tohoto ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu a ustanovení § 72 písm. a) až d) přestupkového zákona by se na první

³¹⁸ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 18.

³¹⁹ STRÍŽ, Igor. *Trestní zákoník a trestní řád: průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2010. s. 8 – 9.

pohled mohlo zdát, že součinnost orgánu veřejné správy při zjišťování skutkového stavu musí poskytovat také obviněný jako jeden z účastníků řízení. Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu je ale omezeno ustanovením § 73 odst. 2 přestupkového zákona. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení by mohlo vyplývat, že obviněný nemusí s příslušným orgánem veřejné správy spolupracovat pouze v oblasti podání výpovědi, z logiky věci ovšem vyplývá, že zásada součinnosti s orgánem veřejné správy by se na obviněného neměla vztahovat vůbec. Tento závěr potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně jeho rozhodnutí sp. zn. NSS 1 As 96/2008, kde se uvádí: „Podle druhé věty citovaného ustanovení nesmí být obviněný donucován k výpovědi ani k doznání; tím se ale nechce říci, že by obviněný měl jen dvě možnosti – totiž buď od počátku vypovídat a navrhnout důkazy ve prospěch svých tvrzení, nebo až do skončení řízení mlčet a ke své věci se nijak nevyjádřit. Naopak je na obviněném, jakou procesní strategii zvolí: může tedy od počátku do konce svůj čin popírat; přiznat se k němu a s orgánem vedoucím řízení spolupracovat při objasňování okolností činu; nebo se přiznat, poté (například v odvolání) ale svůj čin popřít a navrhnout důkazy svědčící pro tuto novou verzi. Obviněný v přestupkovém řízení není totiž povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu. Z toho nutno dovodit jak to, že může být procesně i zcela pasivní, tak to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhování nových důkazů) vypořádat.“³²⁰ Tyto principy potvrzuje i judikatura Ústavního soudu, konkrétně jeho nález sp. zn. II. ÚS 1849/08, kde se uvádí: „Jinak řečeno, v podmínkách materiálního právního státu je povinností orgánu veřejné moci předtím, než uplatní zákonem obecně vymezené oprávnění uložit jednotlivci povinnost, aby věc posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti případu v danou chvíli mu již známé a zvažil, zda vůbec v konkrétní situaci smí obecně mu svěřené oprávnění uplatnit, a bude-li to možné, musí posoudit, zda jeho uplatněním lze naplnit účel, k němuž jeho oprávnění směřuje... Uložení pořádkového opatření (pořádkové pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení (tj. k podání informací) je v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“³²¹

Výše uvedené judikáty jsou klíčové právě z toho důvodu, že zakotvují povinnost příslušných orgánů veřejné správy respektovat zásadu zákazu sebeobviňování v celé šíři, i přes obsah ustanovení § 73 odst. 2 přestupkového zákona, který hovoří toliko o zákazu

³²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, sp. zn. NSS 1 As 96/2008

³²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2008, sp. zn. II. ÚS 1846/08, bod 1

donucení obviněného k výpovědi a doznání. Nestanoví však nic o předkládání důkazů, které směřují proti obviněnému. Vzhledem k výše uvedenému a z důvodu posílení právní jistoty obviněného v souladu s požadavky Úmluvy a navazující judikatury proto navrhuji do textu přestupkového zákona vložit ustanovení následujícího znění: „*Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže obrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni, vyjma obviněného, při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.*“ Výše uvedené řešení by bylo zcela v souladu s ustanovením čl. 6 odst. 2 Úmluvy, kde je uvedeno, že: „*Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákoným způsobem...*“ Toto ustanovení zakotvuje presumpci nevinu obviněného. Což znamená, že příslušný orgán veřejné správy vždy musí v rámci projednávání přestupků počítat s eventualitou nevinu obviněného, dokud nebude plným a nepochybným způsobem dokázán opak. V této souvislosti by bylo nesmyslné, kdyby obviněný měl za povinnost svým aktivním jednáním tuto presumpci demontovat. Příslušný orgán veřejné správy, který projednává přestupek, totiž nesmí být veden účelem a priori prokázat obviněnému vinu, ale zjistit veškeré relevantní okolnosti daného případu. K tomu však potřebuje kvalitní nástroje, které se vztahují zejména k dokazování. V této souvislosti je tedy nutné si položit otázku, zda současné znění přestupkového zákona představuje pro příslušné orgány veřejné správy dostatečnou platformu pro provádění dokazování.

Dokazováním přitom rozumíme postup příslušného orgánu veřejné správy, který zjišťuje určité skutečnosti a to provedením jednotlivých důkazních prostředků. Příslušný orgán veřejné správy by tak měl mít možnost provádět celou škálu důkazních prostředků, které by odpovídaly charakteru přestupkového řízení a příslušnému orgánu veřejné správy pomohly naplnit jeho hlavní úkol, tj. zjistit veškeré relevantní skutečnosti daného případu svědčící pro, i proti obviněnému. Ponejprv je nutné říct, že se této otázce, tj. druhům jednotlivých použitelných důkazních prostředků, současné znění přestupkového zákona v podstatě nevěnuje. Jen v ustanovení § 73 odst. 2 je uvedeno, že: „*Obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a ke důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky...*“ V ostatním přestupkový zákon, prostřednictvím ustanovení § 51, odkazuje na subsidiární použití správního řádu. Co se týče samotného procesu dokazování, ten je ve správním řádu upraven v ustanoveních § 51 až 56. Konkrétně ustanovení § 51 se týká provádění důkazů,

ustanovení § 52 označování důkazů, ustanovení § 53 důkazu listinou, ustanovení § 54 důkazu ohledáním, ustanovení § 56 důkazu svědeckou výpovědí a ustanovení § 56 důkazu znaleckým posudkem. Ustanovení § 53 až 56 správního řádu by se mohla jako celek bez větších obtíží přijmout i do textu přestupkového zákona. Nedostatečným však shledávám samotný množinu důkazních prostředků, které jsou v ustanoveních § 53 až 56 správního řádu vymezeny. Jedná se o soubor, který z logiky věci nemůže povaze přestupkového řízení, coby řízení sankčního, zcela vyhovovat. Je sice pravdou, že v ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu, je uvedeno, že: „*K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek...*“, jedná se však o demonstrativní vymezení důkazních prostředků, přičemž správní řád zřejmě předpokládá vymezení dalších důkazních prostředků jednotlivými zvláštními právními předpisy. Přestupkový zákon tak ke škodě účinného postupu příslušných orgánů veřejné správy a právní jistoty účastníků řízení, zejména pak obviněného, nečiní.³²² V tomto smyslu by bylo, kromě výše uvedených, tedy možné uvažovat i o zavedení jiných dalších důkazních prostředků a jejich taxativním vymezení, aby z důvodu naplnění požadavku zákonnosti byly zcela jasně vymezeny hranice možného ze strany příslušného orgánu veřejné správy při dokazování.

Co se týče eventuality zavedení nových forem důkazních prostředků, Nejvyšší správní soud se např. ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 7 Azs 22/2008 nestaví záporně k možnosti rekognice, přičemž výslovně uvádí, že: „*Okrub skutečností, které musí být dokazovány, výběr důkazních prostředků k tomu potřebných, jakož i hodnocení důkazů provedených ve správním řízení je věcí správního orgánu. Ministerstvem provedená rekognice na základě předložených fotografií byla sice vhodným důkazním prostředkem, avšak objektivní podmínky, za kterých byla provedena, vylučují možnost použít její výsledek jako podklad pro rozhodnutí. Přesto, že citovaný zákon podrobněji neupravuje podmínky a náležitosti provedení důkazu rekognicí, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné trvat na objektivně rovných podmínkách jeho provedení, zejména tedy na velikosti a kvalitě předložených fotografií, jakož i na zachycení vyfotografované osoby zepředu, s přímým pohledem a obličejovou částí zabírající většinu plochy fotografie...*“³²³ Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí sice výslovně vyjadřuje jen o rekognici, avšak smysl a dosah tohoto rozhodnutí je nepoměrně širší. Závěr tohoto rozhodnutí říká, že ať už podmínky provedení určitého

³²² PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 201 a násl.

důkazního prostředku nebo jeho možná použitelnost jsou upraveny, či nikoliv, zákonem, je zcela nutné, aby dané provádění bylo uskutečňováno kvalitním způsobem, tj. takovým, kterým příslušný orgán veřejné správy dojde k zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Mimo stávající systém důkazních prostředků a v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zmíněné rekognici, bychom v rámci přestupkového řízení jistě mohli výslovně uvažovat i o vyšetřovacím pokusu, rekonstrukci, prověrce na místě, které nejsou přestupkovým zákonem ani jiným zákony v oblasti přestupkového práva výslovně zmíněny. Rekognice je důkazní prostředek, který je v současné době jako samostatný institut zakotven v ustanovení § 104b zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Vyšetřovací pokus, rekonstrukce a prověrka na místě jsou nyní zakotveny v ustanovení § 104c, 104d a 104e trestního řádu a jejich úpravu by bylo možné do ustanovení přestupkového také převést.^{324 325}

Co se týče případné možnosti utajovaného pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné správy pro účely přestupkového řízení, ze současného znění správního řádu a ani ze současného znění přestupkového či jiných zákonů přímo nevyplývá pravomoc orgánů veřejné správy, s ohledem na ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, takové záznamy pořizovat. Zcela jasně se k této problematice ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 1 Afs 60/2009 i Nejvyšší správní soud, který uvádí, že: „*V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do „soukromého života“ fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Protože neexistuje žádný právní základ pro výkon pravomoci pořizovat v utajení audiovizuální či obdobné záznamy zasahující do soukromého života fyzických osob, činí to nevyhnutelně eventuální pořizování obdobných nahrávek náchylným ke svévolnému zásahu... Náležitý zákonný základ lze ilustrovat např. na § 158d trestního řádu (Sledování osob a věcí). Zde jsou stanoveny přesné podmínky utajovaného pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů osob, podmínky použití záznamu jako důkazu, stejně jako povinnost záznamy zničit, pokud nebyly při sledování zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Žádný alespoň do jisté míry srovnatelný zákonný základ pro řízení o správním trestání neexistuje... Judikatura ESLP vychází z předpokladu, že tam, kde je veřejná moc vykonávána v utajení, je riziko svévole zřejmé. Proto musí nejenže existovat závažná*

³²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. NSS 7 Azs 22/2008

³²⁴ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Přípravné řízení trestní*. Praha: C.H.Beck, 1997, s. 324.

*právní úprava jako taková, ale musí rovněž poskytovat ochranu proti svévolnému zásahu do práv jednotlivce stanovených v čl. 8 Úmluvy. Právní úprava musí být navíc dostatečně jasná na to, aby jednotlivci poskytovala odpovídající údaje o okolnostech a podmínkách, za nichž se orgány veřejné moci mohou uchýlit ke pořízení skrytého videozáznamu...*³²⁶ Daný závěr rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se tak jasně a negativně staví k možnosti pořizování audiovizuálních nahrávek ze strany orgánu veřejné správy bez zákonného základu, což je zcela logické. V tomto smyslu by bylo nutné do ustanovení přestupkového zákona zakotvit vůbec možnost příslušného orgánu utajený audiovizuální záznam pořídit nebo požádat o jeho pořízení u příslušného orgánu veřejné moci a vyspecifikovat jednotlivá přestupková jednání, u kterých by bylo možné tento utajený audiovizuální záznam pořídit. Každopádně by zřejmě nebylo vhodné, aby o pořízení utajeného audiovizuálního záznamu rozhodoval samotný příslušný orgán veřejné správy, který není v dané věci nestranný. O pořízení utajeného audiovizuálního záznamu by měl, vzhledem k intenzivnímu zásahu do intimní sféry pozorované osoby, rozhodovat nezávislý a nestranný soud. Samotný audiovizuální záznam by potom, ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. f) přestupkového zákona, mohl provádět orgán Policie České republiky. Je ovšem otázkou, zda v oblasti přestupkového práva dané utajené audiovizuální záznamy vůbec pořizovat. Přestupková jednání totiž nepředstavují natolik závažný zásah do práv a oprávněných zájmů poškozených osob, který by odůvodňoval pořízení těchto záznamů. V oblasti postihování dalších správních deliktů, které však nejsou předmětem této práce, je situace o mnoho diskutabilnější.

Vzhledem k požadavkům čl. 6 Úmluvy a navazující judikatury by výše naznačené návrhy jistě nebyly v rozporu s jejím obsahem, pokud by všem účastníkům řízení o trestním obvinění byl zajištěn stejný přístup k důkazům, na jejichž základě příslušný rozhodovací orgán postaví své rozhodnutí. Tento požadavek je samozřejmě spojen i s právem obviněného a dalších účastníků navrhnout provedení jednotlivých důkazních prostředků. V případě *Böhmisch vs. Rakousko* k tomu Soud výslovně uvádí, že je nutné, aby účastník řízení měl povědomost o všech důkazech, které jsou předkládány rozhodovacímu orgánu a na kterých je rozhodnutí tohoto orgánu postaveno, a možnost se k těmto důkazům vyjádřit. Soud těmito důkazy rozumí v podstatě jakýkoliv materiál, který je předložen rozhodovacímu orgánu za účelem ovlivnění jeho rozhodnutí, přičemž

³²⁵ MUSIL, Jan a kol. *Kriminalistika*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 368.

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2006, sp. zn. NSS 1 Afs 60/2009

nerozhoduje původ tohoto materiálu, tzn. zda jej předložila druhá strana nebo zda byly předloženy třetími nezávislými osobami.

V přestupkovém zákoně by de lege ferenda mělo být prostřednictvím dalších nových ustanovení explicitně vyjádřeno i postavení obviněného ve vztahu k dokazování. I Nejvyšší správní soud ve své judikatuře výslovně uvádí některá práva obviněného v této oblasti, např. v rozhodnutí sp. zn. NSS čj. 4 As 2/2005-62 zcela jasně dochází k závěru, že: „Je na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě.“³²⁷ Dále pak Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí sp. zn. 57 Ca 15/2006-20 uvádí, že: „Postup správního orgánu, jenž obviněného z přestupku pouze seznámí s odborným vyjádřením znalce, aniž by mu umožnil klást znalci otázky, je v rozporu s § 32 odst. 1 a § 33 odst. 1 správního řádu.“³²⁸

4.5.3. Zásada rychlosti

Se zásadou zákonnosti úzce souvisí další zásada a to zásada rychlosti řízení, kterou vyvozujeme z čl. 38 Listiny a jako zásadní požadavek z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Podle tohoto ustanovení Úmluvy je rychlost řízení jedním z hlavních požadavků kladených na řízení o jakémkoliv trestním deliktu. Soud v rámci své judikatury nestanoví délku doby, po jejímž uplynutí by bylo možné dané řízení o trestním deliktu považovat za nepřiměřeně dlouhé. Zásadu rychlosti řízení o přestupku, ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu, chápeme jako povinnost příslušného orgánu veřejné správy postupovat co nejrychleji jak ve správních řízeních, která vedou k vydání konstitutivního nebo deklaratorního rozhodnutí, ale také v rámci všech postupů při výkonu veřejné správy vrchnostenského charakteru. Tuto zásadu je tedy nutné vztáhnout i na průběh přestupkového řízení, ve kterém je nutné obviněnému garantovat, že jeho věc bude co nejrychleji a přitom řádně projednána a on tak nebude setrvávat po dlouhou dobu ve stavu právní nejistoty ohledně svého postavení. Pro účely změn v rámci přestupkového řízení, které se týkají rychlosti řízení, je možné dojít k následujícím závěrům.

³²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2006, čj. 4 As 2/2005-62

³²⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. září 2006, čj. 57 Ca 15/2006-20

Zásada rychlosti není v ustanoveních přestupkového zákona výslovně uvedena, a proto je třeba vycházet z ustanovení § 6 správního řádu³²⁹ a dále i z ustanovení § 71 správního řádu, kde jsou stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí a konečně i z ustanovení § 66 odst. 3 písm. g).³³⁰ K rychlosti řízení vede orgán veřejné správy i ustanovení § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Znění ustanovení § 71 správního řádu, ve kterém je zakotvena zásada rychlosti, považuji pro oblast přestupkového řízení za zcela nevhodnou. Toto ustanovení totiž neumožňuje postihnout zvláštnosti každého případu projednávání konkrétního přestupku. Orgánu veřejné správy by přeci jen měl být v této souvislosti ponechán poněkud širší prostor, protože délka řízení, jak uvádí ve své judikatuře Soud, závisí i na jedinečných okolnostech každého případu, které nejsou orgánem veřejné správy vždy ovlivnitelné. Jedná se zejména o složitost případu, množství účastníků, obviněných, jejich procesní postup a jejich faktické chování v řízení.

Věcně a místně příslušný orgán veřejné správy si každopádně vždy musí uvědomit, že přílišná zdlouhavost postupu může vyvolat určité reakce. Jeho příliš pomalý postup může vést k iniciaci prostředků ochrany před nečinností ze strany tohoto orgánu veřejné správy a to jak na žádost účastníka řízení, tak i na základě postupu orgánu veřejné správy, který je nadřizen orgánu projednávajícímu přestupek realizovaného na základě podnětu. Tento pomalý postup by dále mohl vést k podání správní žaloby, následně kasační stížnosti, případně podání ústavní stížnosti, pokud by tímto postupem došlo k porušení práv zaručených čl. 38 Listiny a v konečné fázi, pokud by nedošlo k nápravě na vnitrostátní úrovni, i k podání stížnosti k Soudu, který by v případě zjištění porušení Úmluvy mohl Českou republiku odsoudit k povinnosti poskytnout stěžovateli přiměřené zadostiučinění. Až na opatření proti nečinnosti se výše uvedené týká i příliš rychlého a nedůsledného postupu, který také může vyústit v porušení zákona.

Na tyto situace také pamatuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, který umožňuje poškozeným ve výše uvedeném smyslu podat žalobu proti státu. Na tomto místě je ale nutné uvést, že právo na náhradu škody nevznikne samotným nedodržením lhůty nebo příliš rychlým postupem, ale až v situaci, kdy je takový nesprávný postup příčinou vzniku majetkové škody, tj. zkrácení nebo

³²⁹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 24.

³³⁰ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 75.

nezvýšení majetku žalobce nebo příčinou vzniku nemajetkové újmy. Náhradu škody, případně nemajetkové újmy, potom může požadovat každý, komu byla nesprávným úředním postupem skutečně a prokazatelně způsobena. Co se týče škody, ta se poškozenému nahrazuje v plné výši, a co se týče nemajetkové újmy, přihlédne se při stanovení její výše ke konkrétním okolnostem daného případu, k celkové délce řízení, k jednání poškozeného, tzn. k jeho faktickému chování a procesnímu postupu a konečně také k postupu příslušného orgánu veřejné moci a k významu předmětu řízení pro žalobce.

Pro samotné úředníky, které v daném řízení o přestupku působí jako oprávněné úřední osoby konající jménem příslušného orgánu veřejné správy příslušné procesní úkony, je potom důležité ustanovení § 16 zákona o odpovědnosti za škodu v souvislosti s institutem regresní úhrady. Oprávněné úřední osoby tak v konečném součtu porušením zásady rychlosti řízení mohou poškodit i samy sebe.³³¹

Vzhledem k výše uvedenému jsem přesvědčen o tom, že k naplnění požadavku čl. 6 odst. 1 Úmluvy by stačilo do přestupkového zákona vložit dvě ustanovení následujícího znění: „*Správní orgán postupuje při projednávání přestupků bez zbytečného odkladu, s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána... Správní orgán je povinen, vzhledem ke okolnostem případu, činit jednotlivé úkony a vydat rozhodnutí ve věci bez zbytečného odkladu...*“ Takto zformulované ustanovení by i nadále zakotvovalo povinnost příslušného orgánu veřejné správy postupovat co nejrychleji, ovšem s ohledem na okolnosti toho kterého případu, což odpovídá i judikatuře Soudu. Toto řešení by také mohlo přinést kvalitnější práci příslušného orgánu veřejné správy, který by ve své snaze postavit své rozhodnutí na řádně zjištěném skutkovém stavu nezohledňoval jen časové hledisko. Případné pochybnosti o rychlosti a účelnosti postupu příslušného orgánu veřejné správy by účastník řízení mohl i nadále vyjádřit prostřednictvím svého podání, který by mohl nadřízenému orgánu navrhnout realizaci opatření proti nečinnosti a následně podat správní žalobu z důvodu této nečinnosti.

Otázkou, která se v souvislosti se zásadou rychlosti řízení nabízí, je možnost užití opatření proti nečinnosti, které je nyní zakotveno v ustanovení § 80 správního řádu. Podle mého názoru je možné dikci tohoto ustanovení, i když v poněkud pozměněné podobě, převést i do přestupkového zákona. Podle mého názoru je totiž nanejvýše žádoucí, aby

³³¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 31.

existoval, mimo podání žaloby k soudu, i další prostředek, který přímo v rámci pořadu přestupkového řízení umožní dotčeným osobám, tj. zejména obviněnému nebo navrhovateli, bránit se průtahům ze strany příslušného orgánu veřejné správy a to prostřednictvím jemu nadřízeného orgánu, který, s ohledem na zásadu subordinace typické pro výkon státní správy a tím i pro projednávání přestupků, u podřízeného orgánu požívá autority vyplývající z jeho zákonem stanoveného postavení nadřízeného a dohledového orgánu. Podle mého názoru je však ustanovení § 80 správního řádu pro účely přestupkového řízení poněkud modifikovat v tom smyslu, že by bylo možné k postupu podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b), tj. atrakci dané věci přistoupit až v okamžiku, kdy příkaz podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) nesplní svůj účel.

Důvody pro tento postup vidím dvojí. Jednak je to díkce ustanovení čl. 38 odst. 1 Listiny, podle kterého nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, rozumějme rozhodovacímu orgánu, kterým je podle ustanovení § 55 přestupkového zákona místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu došlo ke spáchání přestupku a dále je to důvod praktický, protože místně příslušný správní orgán má přeci jen o spáchaném přestupku nejvíce informací. Proto de lege ferenda navrhuji do přestupkového zákona vložit ustanovení následujícího znění: *„Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezabývá-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zabavení řízení z moci úřední. Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o návrhu nebo zabavit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník řízení... Nadřízený správní orgán může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, případně usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější... Usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu může nadřízený správní orgán poté, co výše uvedená opatření nevedla k nápravě...“*

Vzhledem k výše uvedenému je však možné říct, že už nyní je v právní úpravě přestupkového řízení ochrana před nečinností příslušných orgánů veřejné správy projednávajících přestupky poměrně dobře zakotvena. Problém skutečně spatřuji jen v možnosti příliš snadné atrakce nebo delegace řízení o konkrétním trestním deliktu na jiný

věcně příslušný orgán veřejné správy. Výše navrhované řešení by mělo být až tou poslední pojistkou pro případ, kdy by se věcně a místně příslušný orgán veřejné správy chtěl, v případě že by neměl vůli k jeho řešení, určitého případu zbavit. Atrakcí nebo delegací také dochází k odnětí zákonem stanoveného rozhodovacího orgánu obviněnému a jiným účastníkům řízení. Zákonodárce by tedy měl uvažovat, zda by nebylo vhodné podmínky atrakce a delegace zpřísnit za účelem kvalitněji zjistitelného skutkového stavu.³³²

4.5.4. Zásada přiměřenosti

Jako nutností se dále jeví deklarace zásady přiměřenosti postupu příslušného orgánu veřejné správy v přestupkovém řízení. V souvislosti se zásadou přiměřenosti je nutné uvést, že některé druhy sankcí ukládané orgány veřejné správy mohou velmi citelně zasáhnout do práv a oprávněných zájmů pachatelů přestupků.³³³ Těmito sankcemi mohou být dotčena i práva chráněná Listinou a příslušnými mezinárodněprávními dokumenty, k nimž se Česká republika připojila, Úmluvu nevyjímaje. Jedná se zejména o vlastnické právo, kdy hrozí narušení v případě realizace sankce pokuty, propadnutí nebo zabavení věci, právo na soukromí, kdy hrozí narušení v případě postupu vyšetřování přestupků, právo na dobré jméno, čest a lidskou důstojnost, kdy hrozí narušení v případě realizace sankce napomenutí, ale i realizace jiných sankcí, právo činit vše, co zákon nezakazuje, kdy hrozí narušení v případě realizace sankce zákazu činnosti. Proto je do přestupkového zákona, podle mého názoru, nutné výslovně vtělit také zásadu přiměřenosti postupu příslušného orgánu veřejné správy. Podle této zásady by příslušné ustanovení *de lege ferenda* mohlo znít: „*Správní orgány musí vyšetřovat a projednávat přestupky způsobem, který šetří práva a svobody zaručená Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, a do těchto práv a jiných oprávněných zájmů může zasahovat v nezbytném rozsahu a jen z důvodů, za podmínek a způsobem, které stanoví zákon...*“ Tímto způsobem by došlo v přestupkovém zákonu k výslovnému zakotvení záruky, že do práv a oprávněných zájmů všech osob, kterých se přestupkové řízení týká, nebude zasahováno více, než je nezbytně nutné a k výslovnému promítnutí požadavků čl. 1 Úmluvy a čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny. Pokud tedy, mimo jiné, i věcně a místně příslušné orgány veřejné správy musejí při vyšetřování a sankcionování přestupků šetřit základní lidská práva a svobody subjektů,

³³² PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 334 a násl.

³³³ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 60.

kteřé mohou být jejich činností dotčeny, a které jsou katalogizovány v Úmluvě a Listině základních práv a svobod, je také zcela jasné, že jejich postup musí být nadmíru citlivý a přiměřený.³³⁴

Zásadu přiměřenosti bychom mohli, podle současné právní úpravy přestupkového řízení, vyvodit prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona z ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu.³³⁵ Z dikce tohoto ustanovení je jasné, že pro postup orgánů veřejné správy jsou klíčovými i mezinárodní lidskoprávní smlouvy a je povinností příslušných orgánů práva v nich zakotvená šetřit a svým postupem je v rámci řízení, pokud možno, neporušovat, resp. do nich zasahovat co nejméně. Jedná se však o argument, který je zcela jasný odborné a akademické veřejnosti.³³⁶ Adresáty přestupkového zákona jsou však všechny fyzické osoby, které se v tento okamžik nacházejí na území České republiky, a z drtivé většiny se jedná o osoby bez právního vzdělání. Z důvodu jejich právní jistoty je podle mého názoru nutné v přestupkovém zákoně jasné deklarovat, že příslušné orgány veřejné správy, v jejichž působnosti je projednávání přestupků na různých úsecích veřejné správy, musejí šetřit základní lidská práva a svobody. Dále je, podle mého názoru, nutné do ustanovení přestupkového zákona jasné vtělit, že tuto zásadu je nutné dodržovat ve všech stádiích přestupkového řízení, tzn. od zahájení prošetřování věci až po výkon pravomocného rozhodnutí a že tato zásada dopadá na všechny orgány veřejné správy, které se v praxi přestupky zabývají. Tuto zásadu je však třeba nejsilněji dodržovat v rámci stadia vyšetřování přestupků, tzn. v době zajišťování důkazních prostředků a vysvětlení osob důležitých pro přestupkové řízení.³³⁷

Na tomto místě je důležité říct, že zásadu přiměřenosti má v sobě v současné době zakotvenu i správní řád a to prostřednictvím ustanovení § 2 odst. 3.³³⁸ Z dikce správního řádu jasné vyplývá, že toto ustanovení chrání i dobrou víru subjektu o tom, že se jí dostalo prostřednictvím rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo i jiným způsobem podle zákona určitých práv, resp. že jiné osobě byla tímto způsobem podle zákona založena určitá povinnost. Ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu nechrání a priori tato práva, ale

³³⁴ MUSIL, Jan. *Respektuje český zákonodárce princip subsidiarity trestní represe?* Acta Universitas Carolinae-I, 2007, č. 2, s. 25 a násl.

³³⁵ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 13.

³³⁶ FENYK, Jan. *O subsidiární úloze trestní represe a trestním právem jako prostředkem „ultima ratio“ nejen v novém českém trestním zákoníku*. In: VANDUCHOVÁ, Marie. Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 100.

³³⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. In CHVÁTALOVÁ, Iva (ed.). *Dochází u nás k hypertrofii správní represe?: současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008, s. 134 – 138.

samotnou dobrou víru o jejich nabytí podle zákona. Ustanovení § 2 odst. 3 se však, jak bylo uvedeno výše, výslovně nezmiňuje o základních právech a svobodách ve smyslu Listiny základních práv a svobod a jiných mezinárodních lidskoprávních smluv.

K zásadě přiměřenosti v oblasti výkonu státní moci se několikrát ve svých nálezech vyjádřil i Ústavní soud a to v souvislosti s veřejným zájmem. Je zcela jasné, že veřejný zájem,³³⁹ tj. zájem širší veřejnosti či státu, tzn. v našem případě zájem společnosti na řádném vyšetření a projednání přestupků, může velmi kolidovat se základními lidskými právy a svobodami, případně oprávněnými zájmy domnělého pachatele přestupku. Nejedná se však pouze o domnělého pachatele, nýbrž i o jiné účastníky přestupkového řízení, kteří mohou být postupem příslušného orgánu veřejné správy dotčeni na svých právech. Ústavní soud se touto problematikou zabýval např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 5/01, 24/04 a sp. zn. III. ÚS 690/01, ve kterých je uvedeno následující: „Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli... Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převáží nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (i v rámci rozhodování o přestupcích), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné...“ Daný závěr není pro účely přestupkového řízení přílehlavý.³⁴⁰

V případě přestupkového řízení není de facto nutné veřejný zájem složitě zjišťovat. Jeho podstatu a obsah můžeme ztotožnit s nynějším zněním ustanovení § 1 přestupkového zákona, tzn. s jeho účelem. Je potom věcí věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy postupovat způsobem, který naplní účel přestupkového zákona, tzn. ochranu zájmů, vztahů a hodnot v něm uvedených, musí se však jednat o postup, který bude z hlediska práv a oprávněných zájmů dotčených osob zákonný a přiměřený. Tento postup orgánu veřejné správy však musí být zároveň takový, aby vedl ke zjištění, zda v dané věci došlo k porušení nebo ohrožení zájmů, vztahů a hodnot chráněných přestupkovým zákonem.

³³⁸ KORBEL, František a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, a.s., 2006, s. 44.

³³⁹ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Praha: Orbis, 1931, s. 2.

³⁴⁰ Nálezy Ústavního soudu ze dne 16. října 2001 a 21. prosince 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, bod 5 a sp. zn. III. ÚS 690/01, bod 1

V této souvislosti je třeba klást důraz na to, aby příslušný orgán veřejné správy jasně odůvodnil všechny své postupy, úkony a rozhodnutí v dané věci, zejména tam, kde mu zákon dává prostor správního uvážení, tzn. možnost využít některého z více postupů a prostředků, které jsou v jeho pravomoci. Na zásadu přiměřenosti by tak výslovně v rámci ustanovení přestupkového zákona měla navazovat zásada zákazu zneužití pravomoci.

4.5.5. Zásada zákazu zneužití pravomoci

Další zásadou, kterou je, podle mého názoru, nutné přímo vtělit do ustanovení přestupkového zákona, je tedy zásada zákazu zneužití pravomoci, která by měla přímo navazovat na zásadu přiměřenosti. Ani zásada zákazu zneužití pravomoci správního orgánu není v Úmluvě explicitně zakotvena, ale je možné ji vyvodit z ustanovení čl. 8 Úmluvy. Toto ustanovení říká, že každý subjekt má právo na respekt ze strany jiných subjektů, a to i ze strany státu, který vůči dalším subjektům práva vystupuje prostřednictvím svých orgánů. Mezi tyto orgány samozřejmě patří i příslušné orgány veřejné správy, do jejichž působnosti patří projednávání přestupků. Postup těchto orgánů v rámci projednávání přestupků může vyústit v určitou míru narušení soukromí dotčených osob. Takové narušení však musí být co nejmenší, musí trvat co nejkratší dobu, musí být odůvodněné a musí vést k naplnění účelu předpokládaného zákonem. Tyto postuláty, prostřednictvím judikatury, si vzal za své i Soud. Těmto dikcím konvenuje i formulace čl. 6 Úmluvy, který zakotvuje povinnost příslušných orgánů členských států rozhodovat o vznesených obviněních z trestních deliktů řádně, spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě. Pokud mají věcně a místně příslušné orgány veřejné správy, které spadají do množiny rozhodovacích orgánů ve smyslu čl. 6 Úmluvy, za úkol projednávat a sankcionovat přestupky, je také jejich povinností k naplnění tohoto úkolu používat prostředky, tzn. komponenty jejich pravomoci, stanovené zákonem a to účelným a přiměřeným způsobem.

Zásada zákazu zneužití pravomoci je nyní pro oblast přestupkového řízení, prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona, vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu.³⁴¹ Tato zásada je z pohledu svého obsahu zcela použitelná v rámci přestupkového řízení a dílčí změnu by si de lege ferenda zasloužila jen její formulace, která

³⁴¹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 11.

by mohla znít následovně: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k účelům vymezeným v ustanovení § 1 tohoto zákona, a to v rozsahu, v jakém jim byla tímto zákonem svěřena.*“³⁴²

Zásada zákazu zneužití pravomoci souvisí, stejně jako zásada přiměřenosti, je vyvoditelná z ustanovení čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny, podle kterých jsou orgány veřejné moci, orgány veřejné správy projednávající přestupky nevyjímaje, povinny šetřit a ochraňovat podstatu a smysl základních práv a svobod. Tato zásada má dvojí aspekt. Jednak se jedná o otázku zákazu zneužití správního uvážení a jednak se jedná o zákaz zneužití samotné pravomoci. Co se týče zneužití správního uvážení, je nutné říci následující. Správní uvážení velmi úzce souvisí s pravomocí příslušného orgánu veřejné správy. Pokud totiž příslušný zákon, např. v našem případě přestupkový zákon, dává věcně a místně příslušnému orgánu veřejné správy pravomoc vydat rozhodnutí o uložení sankce, u níž je zákonem např. stanovena typicky horní hranice, je potom příslušný orgán veřejné správy oprávněn, ale i zároveň povinen při projednávání konkrétního přestupku užít tzv. správního uvážení, tj. vybrat z mnoha alternativních variant rozhodnutí tu, která bude nejlépe odpovídat okolnostem daného případu a ochraně těch kterých zájmů vymezených tím kterým zákonem. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že orgány veřejné správy aplikují správní uvážení snad ve všech případech rozhodování o přestupcích, přičemž přestupkový zákon a jiné zákony, ve kterých jsou upraveny skutkové podstaty přestupků a procesní pravidla pro jejich projednávání, jen málokdy stanoví pevné pravidlo, ze kterého vyplývá jediné možné rozhodnutí o přestupku, pokud byl určité osobě prokázán. Je také nutné si uvědomit, že příslušný orgán veřejné správy nesmí v žádném případě v rámci uvažování překročit meze, které mu jsou stanoveny zákonem a které ho omezují, např. hranici dolní a horní sazby pokuty za spáchaný přestupek, a nesmí správní uvážení zneužít, tzn. že nesmí ukládat okolnostem nepřiměřené, i když zákonné, sankce.

Problematikou správního uvážení se přímo zabývá doporučení č. 80/2 Výboru ministrů Rady Evropy. Podle tohoto doporučení je nezbytně nutné, aby adresáti zákona věděli, že příslušný orgán může použít správní uvážení jen v případech ochrany práv, hodnot a vztahů vymezených v příslušném zákoně, proti kterým konkrétní trestní delikt směřuje, přičemž musí přihlížet k okolnostem daného případu. Správní uvážení tak není možné zaměňovat s absolutní libovůlí, která je v oblasti výkonu veřejné správy, jejíž částí je i ochrana společnosti před pácháním a následky přestupků, nepřijatelná a to i s ohledem na

³⁴² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 62.

ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle kterého je nutný zákonný základ zřízení jakéhokoliv orgánu veřejné správy a také zákonný základ vymezení jeho působnosti, pravomocí a postupů. Je tedy i z hlediska ústavního nepřípustné, aby úkoly a činnost jakéhokoliv orgánu veřejné správy, byť zřízeného zákonem, zůstaly tímto zakládajícím zákonem nevyomezeny. Tento zakládající a jiné zákony musejí dále z logiky věci stanovit určité limity pro výkon působnosti a pravomoci příslušných orgánů veřejné správy. K problematice správního uvážení se velmi vyjádřil ve svém rozhodnutí i Nejvyšší soud České republiky a to ve svém rozhodnutí sp. zn. NS 6 A 6/92-3, ve kterém je uvedeno, že: „*Správní uvážení je soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně; to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Determinace správního uvážení však neznamená jeho úplnou negaci. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí.*“³⁴³

Jádro právní úpravy správního uvážení aplikovaného v přestupkovém řízení můžeme nalézt v ustanovení § 12 přestupkového zákona,³⁴⁴ podle kterého má příslušný orgán veřejné správy při určování druhu a výše sankce přihlídnout k závažnosti přestupku, tzn. zjistit veškeré okolnosti případu. Takto zjištěné okolnosti používá jako kritérium pro uložení konkrétní sankce. Problematická je už samotná dikce ustanovení § 12 odst. 1, která dává pochybnost o tom, zda orgán veřejné správy musí, nebo jen může přihlídnout ke všem kritériím, která jsou uvedena v ustanovení § 12 odst. 1, nebo jen k některým z nich. Odborná literatura se jasně staví k názoru, že je věcí správního uvážení příslušného orgánu veřejné správy, jak bude ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona v praxi aplikovat. Orgán veřejné správy se musí při ukládání sankcí důsledně řídit podmínkami, které stanoví přestupkový, ale i jiné zákony. Zjištění všech okolností případu je potom základem pro spravedlivé uložení sankce, která musí odpovídat všem zvláštnostem a okolnostem daného případu. Pokud příslušný orgán veřejné správy neupustí od uložení sankce, musí stanovit, jaký druh sankce a jakou její výměru pachatelé ukládá. Příslušný orgán veřejné správy potom v odůvodnění rozhodnutí musí uvést, ke kterým okolnostem přihlédl. Dále je povinen odůvodnit, jaký vliv měly ty které jím zjištěné okolnosti na ukládanou sankci a její výměru. K naplňování této povinnosti slouží i zjištění polehčujících a přitěžujících skutečností, které

³⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. května 1992, sp. zn. NS 6 A 6/92-3

vypovídají o konkrétních okolnostech případu. Každá uložená sankce by měla být přiměřená a to okolnostem daného přestupku, ale také účelu, který se jí sleduje. Sečteno a podtrženo druh a výměra uložené sankce tak nesmí připouštět pochybnosti o tom, že odpovídá okolnostem daného případu. Tyto závěry potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, která v souvislosti s ustanovením § 12 odst. 1 přestupkového zákona jasně hovoří o správním uvážení, např. sp. zn. NSS 5 As 20/2005, kde je uvedeno, že: „Pokud jde o vyšší ukládané sankce, soudy již opakovaně judikovaly, že stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, které je soudem přezkoumatelné, a to v tom rozsahu, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Přitom nepostačuje, že stanovená výše sankce je v rozpětí, které zákon připouští, ale rozhodnutí musí být přezkoumatelné i se zřetelem k tomu, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená.“³⁴⁵

Z hlediska tohoto závěru jsem přesvědčen, že současný právní stav je z hlediska postavení obviněného z přestupku velmi nevýhodný, protože tento nebude mít jistotu o tom, které všechny okolnosti vezme příslušný orgán veřejné správy při stanovení sankce za jím spáchaný přestupek do úvahy. Na základě této skutečnosti je potom prakticky nemožné naplnit základní zásadu rovnosti osob před zákonem a tím i ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Pokud orgánům veřejné správy, zejména těm prvostupňovým, právní úprava umožňuje širokou volnost při zohledňování kritérií daného případu, de facto zde vzniká riziko libovůle v přístupu k pachatelům jednotlivých přestupků a diskriminaci některých z těchto pachatelů z důvodu jejich určitých definičních znaků, sic odstranitelné v případném odvolacím nebo soudním řízením. Není totiž nikde explicitně stanoveno, že všichni obvinění musejí nutně užít ve své věci řádného opravného prostředku, tj. odvolání, a tím i přezkoumání správního uvážení orgánu prvního stupně o okolnostech daného případu orgánem druhostupňovým. De lege ferenda proto navrhuji změnu dikce ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona z „se přihlédne“ na „správní orgán je povinen přihlédnout.“

Dále je sporný výčet okolností případu, ke kterým orgán veřejné správy při stanovení sankce přihlíží. Z výrazu „zejména“ je jasné, že se jedná o výčet demonstrativní. I tento stav považuji z hlediska postavení obviněného za zcela nepřijatelný. Jsem přesvědčený o tom, že v takové oblasti výkonu veřejné moci, ke kterým jistě patří i ukládání sankcí za spáchané přestupky, kde může dojít k velmi citelným zásahům do osobní a právní

³⁴⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 63 a násl.

sféry obviněného, je nutné šíři volnosti příslušných orgánů veřejné správy co nejvíce omezit. Proto de lege ferenda navrhuji ze současného znění ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona vyškrtnutí výrazu „zejména“ a jeho změnu na výraz „a to.“ Výše uvedené úvahy by v reálné praxi příslušných orgánů veřejné správy znamenaly, že by se tyto musely při správním uvážení striktně pohybovat v mezích daných zákonem a se všemi takto vymezenými kritérii klíčovými pro uložení určitého druhu a výše sankce by se, v souvislosti s daným případem, v odůvodnění svého rozhodnutí musely vypořádat, tzn. zejména tím, proč a do jaké míry k daným kritériím přihlédly a proč k ostatním kritériím nepřihlédly, v tomto smyslu je např. zásadním kritérium osoby pachatele. Na jednu stranu by sice byla omezena volnost příslušných orgánů veřejné správy, na druhou stranu by však orgánu veřejné správy zůstala zachována pravomoc ohledně volby přiměřené sankce a navíc by tímto způsobem došlo k posílení rovnosti subjektů před zákonem a spravedlnosti výsledku řízení. V této souvislosti také de lege ferenda navrhuji rozvedení obsahu jednotlivých okolností případu, které by byl příslušný orgán veřejné správy povinen posuzovat. Jako možný příklad může posloužit i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 7 As 43/2004, kde se uvádí, že: „Ustanovení § 12 odst. 1 citovaného zákona stanovuje kritéria, na základě kterých se určuje závažnost přestupku, ke které správní orgán přihlédne při určení druhu sankce a její výměry. Při posuzování závažnosti přestupku musí správní orgán brát v úvahu zejména: způsob spáchání přestupku, tj. zda pachatel spáchal přestupek konáním nebo opomenutím, na místě veřejnosti přístupném, použil-li ke spáchání přestupku technické prostředky, apod., následky přestupku, tj. zda objekt přestupku byl pouze ohrožen nebo došlo k jeho porušení a byl-li porušen, zda jde o poruchu přechodnou (odstranitelnou) nebo trvalou (neodstranitelnou), jaká je výše škody, apod., okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, kdy se jedná o subjektivní a objektivní okolnosti, které závažnost přestupků snižují nebo zvyšují (např. pachatel spáchal přestupek pod vlivem tíživých osobních nebo rodinných poměrů, páchal přestupek delší dobu, dopustil se více přestupků, v určitém místě a času dochází k většímu výskytu určitých skutkových podstat přestupků, např. dopravních nehod), míru zavinění, kdy obecně platí, že úmyslné zavinění je závažnější než nedbalostní. Totéž platí, pokud se týče úmyslu přímého a nepřímého, resp. nedbalosti vědomé a nevědomé. Míru zavinění může ovlivnit rozrušení pachatele, jeho příprava na spáchání přestupku, promyslenost přestupku. Míra zavinění do jisté míry splývá s okolnostmi, za nichž byl přestupek spáchán, pohnutky, které mohou mít povahu přitěžující (např. ziskuchtivost, závist), ale i polehčující, osobu pachatele, kdy je nutno posoudit postoj pachatele ke spáchanému přestupku, jeho osobní vlastnosti a neposlední řadě jeho věk. Na druh a výměru sankce má vliv, zda jde o osobu dosud

³⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2006, sp. zn. NSS 5 As 20/2005

*za přestupek nepostiženou nebo známou příslušnému správnímu úřadu pro časté opakování uvedených protiprávních jednání (recidiva), zda a jakým způsobem byl pachatel přestupku postižen v disciplinárním řízení. Tento výčet je demonstrativní a vzhledem k tomu tedy mohou správní orgány přihlídnout i k dalším kritériím.*³⁴⁶

V souvislosti s výše uvedeným proto navrhuji obsah kritérií rozhodných pro uložení určitého druhu sankce a její výše upřesnit. Z textu zákona by tak mělo jasným a nepochybným způsobem vyplývat, co se rozumí neurčitými právními pojmy uvedenými v ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona. Tímto způsobem by byla výrazně posílena právní jistota obviněného ohledně správního uvažování příslušného orgánu veřejné správy. Proto navrhuji celkové přeformulování ustanovení § 12 přestupkového zákona následujícím způsobem: „*Správní orgán při určování druhu a výše sankce za přestupek postupuje dle základních zásad stanovených tímto zákonem. Přestupky a sankce za ně ukládané jsou stanoveny zvláštními právními předpisy. Při určení druhu sankce a její výše je příslušný správní orgán povinen přihlídnout k závažnosti přestupku, tzn. ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pobutkám a k osobě pachatele, to znamená, zda a jakým způsobem byl již pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.*“³⁴⁷

V současném znění ustanovení § 12 přestupkového zákona, kde jsou uvedena jednotlivá kritéria pro určení druhu a výměry sankce, se také mluví o okolnostech případu jakožto jednom z těchto kritérií. V této souvislosti se dle mého názoru de lege ferenda otevírá možnost zakotvení polehčujících a přitěžujících okolností do textu přestupkového zákona. Co se týče samotného výčtu polehčujících okolností, ten by mohl být de lege ferenda demonstrativní a naopak výčet přitěžujících okolností taxativní a to s ohledem na zásadu zákonnosti vyjádřenou v ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy a také ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu. Samotné přitěžující okolnosti, které jsou v neprospěch postavení obviněného z přestupku, by měly mít silný zákonný základ a příslušný orgán veřejné správy by naopak v této souvislosti měl mít co nejmenší možnost o přitěžujících okolnostech uvažovat. Naopak s ohledem na zásadu přiměřenosti vyjádřenou v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, podle které může příslušný orgán veřejné správy zasahovat do práv a oprávněných zájmů dotčených osob, za které považujeme i osoby obviněné z přestupkového jednání, jen v míře nezbytné pro dosažení účelu přestupkového řízení, neměla by být možnost příslušného orgánu veřejné správy uvažovat o polehčujících

³⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. NSS 7 As 43/2004

okolnostech daného případu nad míru omezována. De lege ferenda by proto mohlo být do textu přestupkového zákona vloženo ustanovení o polehčujících okolnostech následujícího znění: „Správní orgán jako k polehčující okolnosti přiblížně zejména k tomu, že pachatel spáchal přestupek poprvé a pod vlivem okolností na něm nezávislých, spáchal přestupek v silném rozrušení, ze soucitu nebo z nedostatku životních zkušeností, spáchal přestupek pod tlakem závislosti nebo podřízenosti, spáchal přestupek pod vlivem brozby nebo nátlaku, spáchal přestupek pod vlivem tíživých osobních nebo rodinných poměrů, které si sám nezpůsobil, spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých, spáchal přestupek odvraceje útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela splněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, anebo překročil meze přípustného rizika nebo meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost, spáchal přestupek v právním omylu, kterého se bylo možno vyvarovat, přestupkem způsobil nepatrnou škodu do výše ... Kž nebo jde o přestupek nepatrné společenské škodlivosti, přičinil se o odstranění škodlivých následků přestupku nebo dobrovolně nabradil způsobenou škodu, svůj přestupek sám dobrovolně oznámil, napomáhal při objasňování své přestupkové činnosti, přestupku upřímně litoval, nebo vedl před spácháním přestupku řádný život...“ Naopak, co se týče přitěžujících okolností, mohlo by být de lege ferenda do textu přestupkového vloženo ustanovení následujícího znění: „Správní orgán jako k přitěžující okolnosti přiblížně k tomu, že pachatel: spáchal přestupek s rozmyslem nebo po předchozím uvážení, spáchal přestupek ze ziskuchtivosti, z pomsty, z národnostní, rasové, etnické, náboženské, třídní či jiné podobné nenávisti nebo z jiné zvlášť zavrženíhodné pobnutky, spáchal přestupek zákeřně, se zvláštní lstí nebo jiným obdobným způsobem, spáchal přestupek využívaje něčí nouze, tísně, bezbrannosti, závislosti nebo podřízenosti, přestupkem porušil zvláštní povinnost stanovenou zvláštním právním předpisem, ke spáchání přestupku zneužil svého zaměstnání, postavení nebo funkce, spáchal přestupek vůči osobě podílející se na záchraně života a zdraví nebo na ochraně majetku, spáchal přestupek ke škodě dítěte, osoby blízké, těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí, svedl ke spáchání přestupku, zejména dítě mladší patnácti let, mladistvého nebo osobu ve věku blízkém věku mladistvých, spáchal přestupek za krizové situace, živelní pohromy nebo jiné události vážně ohrožující život, veřejný pořádek nebo majetek, anebo na území, na němž je prováděna nebo byla provedena evakuace, přestupkem získal majetkový prospěch, spáchal přestupek na více věcech nebo více osobách, anebo přestupek páchal nebo v něm pokračoval po delší dobu, spáchal více přestupků, zorganizoval spáchání přestupku, nebo byl již v minulosti pro přestupek potrestán...“

K eventuálnímu zavedení výčtů polehčujících a přitěžujících okolností do textu přestupkového zákona se kladně staví i judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně

³⁴⁷ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 63 a násl.

rozhodnutí sp. zn. NSS 7 As 43/2004, kde se uvádí, že: „*Při posuzování závažnosti přestupku musí správní orgán brát v úvahu zejména: ... okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, kdy se jedná o subjektivní a objektivní okolnosti, které závažnost přestupků snižují nebo zvyšují (např. pachatel spáchal přestupek pod vlivem tíživých osobních nebo rodinných poměrů, páchal přestupek delší dobu, dopustil se více přestupků, v určitém místě a času dochází k většímu výskytu určitých skutkových podstat přestupků, např. dopravních nehod)*...“³⁴⁸ Z výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tak zcela jasně vyplývá, že případy polehčujících a přitěžujících okolností byly judikaturou poměrně komplexně na základě jednotlivých případů vyvozeny. Z hlediska právní jistoty adresátů přestupkového zákona by bylo de lege ferenda vhodné tyto případy polehčujících a přitěžujících okolností normovat.

Vzhledem k výše uvedenému je možné říct, že možnost příslušného orgánu veřejné správy postupovat podle svého uvážení, coby jeden ze základních požadavků uvedených dokumenty evropského správního práva trestního, je v právní úpravě přestupkového řízení nepochybně naplněna. Jsem však přesvědčen o tom, že je nutné diskreční pravomoc rozhodujícího orgánu veřejné správy prostřednictvím zákonných limitů vymezit co nejpresněji, protože uvažování o jakýchkoliv skutečnostech, které nejsou právní nornou předpokládány a které by příslušný orgán veřejné správy při rozhodování o přestupkovém jednání aplikoval, je z hlediska právní jistoty zcela nepřijatelné. Zákon musí vymezit všechny rozhodné skutečnosti, kterými se příslušný orgán veřejné správy musí při rozhodování konkrétního případu řídit. Čili v rámci přestupkového řízení je nutné jít cestou co nejtěsnější determinace správního uvážení. Výše uvedené řešení by jistě nebylo v rozporu s čl. 6 Úmluvy a Doporučením Výboru ministrů č. 80/2. Jasně vymezení mantinelů správního uvážení by mělo několik pozitivních následků a jeden negativní následek. Negativum by spočívalo v jistém svázání volnosti příslušných orgánů veřejné správy. Je však otázkou, zda by tato volnost příslušného orgánu veřejné správy měla být tím klíčovým argumentem pro zachování současného znění ustanovení § 12 přestupkového zákona. Příslušný orgán veřejné správy by měl své úkoly plnit zejména na základě zásady zákonnosti, přičemž zákon samotný by měl být vůči jednotlivým pachatelům a dalším dotčeným osobám při postihování přestupků co nejspravedlivější. Samotná spravedlnost by mohla být posílena právě tím, že by zákon přesně vymezil kritéria, podle kterých by měla být protiprávní činnost pachatelů posuzována, tzn. že při rozhodování o uložení sankce nebude ze strany příslušného orgánu veřejné správy opomenut žádný důležitý aspekt jeho

³⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. NSS 7 As 43/2004

přestupkového jednání. Takto nově formulované ustanovení § 12 přestupkového zákona by v žádném případě nedemontovalo možnost příslušného orgánu veřejné správy aplikovat správní uvážení. Zákon by tak odpovídal jen na to, čím se má příslušný orgán veřejné správy řídit při rozhodování o uložení druhu a výměry konkrétní sankce. Jaký význam dá příslušný orgán veřejné správy jednotlivým kritériím, samozřejmě po řádném odůvodnění, by už však bylo pouze předmětem jeho správního uvážení. Na druhou stranu by měl pachatel přestupku mít zcela jasno o tom, z jakého úhlu na jeho osobu a jeho jednání bude příslušný orgán veřejné správy nahlížet.

Nástrojem, který zajistí uplatňování zásady zákazu zneužití pravomoci, je tak zásada legitimního očekávání, která by, podle mého názoru, měla být také přímo a výslovně vyjádřena v některém z úvodních ustanovení přestupkového zákona. Tato zásada je nyní pro oblast přestupkového řízení prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.³⁴⁹ Dikce a obsah této zásady jsou v přestupkovém zákoně přímo použitelné. Pro účely řízení o přestupcích je ovšem i zde nutná mírná jazyková korekce tohoto ustanovení, které by de lege ferenda mohlo znít takto: „*Správní orgán dbá, aby řešení jednotlivých případů přestupků bylo v souladu s účelem vymezeným v ustanovení § 1 tohoto zákona a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ Tímto ustanovením by bylo dosaženo v zásadě dvou zásadních cílů. Jednak by došlo k posílení ustálenosti rozhodování orgánů veřejné správy v případech řešení přestupků, které by byly skutkově stejné nebo podobné a jednak by došlo k posílení právní jistoty pachatele přestupku ohledně sankce, která by mu mohla být uložena za spáchaný přestupek. De lege ferenda je nutné v tomto navrhovaném ustanovení, prozatím, užít singuláru „*správní orgán*“ a to vzhledem k neexistenci centrálního registru přestupků a rozhodnutí vydaných v přestupkovém řízení. K jeho možnému zavedení se v textu této práce také vyjadřuji. Na tomto místě je však důležité říct, že orgánem přijaté rozhodnutí nesmí být jen předvídatelné, ale je také nezbytně nutné, aby se jednalo o rozhodnutí, které je způsobilé ochránit práva, vztahy a hodnoty vymezené v ustanovení § 1 přestupkového zákona a dále rozhodnutí zcela odpovídající skutkovým okolnostem případu. Orgán veřejné správy musí při hledání vhodného rozhodnutí tyto požadavky vzájemně vyvažovat. K problematice legitimního očekávání se vyjádřil i Ústavní soud a to prostřednictvím nálezu sp. zn. IV. ÚS

³⁴⁹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 14.

690/2001, ve kterém je uvedeno, že: „Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo, tj. fyzická či právnická osoba, nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli...“ a dále i Nejvyšší správní soud prostřednictvím rozsudku sp. zn. NSS 8 Afs 59/2005, ve kterém je uvedeno, že: „Ústavní soud se otázkou předvídatelnosti rozhodování opakovaně zabýval v souvislosti s řízením soudním. Ústavní soud zde označil za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces situaci, kdy je rozhodnutí pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé. Jakkoli Ústavní soud tyto závěry vyslovil v souvislosti s rozhodováním soudů, lze je, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepochybně vztáhnout i na řízení správní...“³⁵⁰ Tento požadavek je nutné uplatnit i na přestupkové řízení jako zvláštní druh správního řízení sankčního.

Na problematiku zásady zákazu zneužití pravomoci ze strany příslušného rozhodovacího orgánu, podle mého názoru, navazuje i problematika možného vylučování úředních osob, které v daném přestupkovém řízení disponují pravomocí, tzn. že mohou užívat nástroje k plnění úkolů v souvislosti s postihováním přestupků. Proto je třeba, aby byly nastaveny mechanismy, které by bránily úředním osobám svoje pravomoci zneužívat. Co se týče zneužití pravomoci, rozumí se jím využívání pravomoci orgánu veřejné správy za jiným účelem, než je naplňování ustanovení § 1 přestupkového zákona. Mohlo by se např. jednat o aktivity sledující osobní zájmy oprávněných úředních osob, které působí v rámci orgánů veřejné správy, do jejichž působnosti patří projednávání a rozhodování určité skupiny přestupků. Je proto také třeba zamyslet se nad fungováním a případnými změnami institutu vylučování úředních osob.

Na první pohled by se mohlo zdát, že problematika vyloučení úředních osob nemá žádný vztah k požadavkům kladeným na přestupkové řízení ze strany dokumentů evropského správního práva trestního. Opak je však pravdou. Právě osobnost úřední osob, které se bezprostředně podílejí na výkonu pravomocí správního orgánu, tj. takového který je příslušný projednat konkrétní přestupek, je rozhodující pro to, zda budou v konkrétním řízení naplněny všechny požadavky kladené na řízení dokumenty evropského správního

³⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20 července 2007, sp. zn. NSS 8 As 59/2005

práva trestního a vnitrostátním právním řádem. Je to úřední osoba, která určuje postup v dané věci a výběr prostředků, které mají zajistit splnění účelu přestupkového řízení, tzn. projednání konkrétního případu a uložení případné sankce. Problematika týkající se osobnosti úřední osoby je podle současné právní úpravy zakotvena zejména v ustanovení § 14 správního řádu, kde se pojednává o vyloučení konkrétní osoby z projednání a rozhodování věci. Právní úprava nastavená v ustanovení § 14 správního řádu má jedno pozitivum a několik negativ. Pozitivem jistě je skutečnost, že z projednání a rozhodování věci lze vyloučit jakoukoliv úřední osobu, která se podílí na výkonu pravomoci příslušného orgánu veřejné správy rozhodujícího v dané věci, pokud jsou naplněny zákonem stanovené podmínky. V jejich nastavení lze však spatřovat zásadní problém. Pokud by obviněný, jakožto jeden z účastníků řízení, chtěl dosáhnout vyloučení konkrétní úřední osoby z projednání a rozhodování věci, musel by prokázat nejenom poměr této úřední osoby k účastníkům řízení nebo jeho předmětu, ale také z těchto skutečností důvodně předpokládaný zájem této úřední osoby na určitém výsledku řízení. Už takto nastavené podmínky jsou pro obviněného poměrně těžší splnitelné o to víc, že o vyloučení úřední osoby zpravidla, pokud se nejedná o vedoucího příslušného orgánu veřejné správy, rozhoduje její služebně nadřízený. A i kdyby se obviněnému podařilo prokázat vztah konkrétní úřední osoby k ostatním účastníkům řízení a jeho předmětu, pro který by bylo možné pochybovat o její nepodjatosti, byla by úřední osoba vyloučena pouze z těch úkonů, při jejichž realizaci by mohla ovlivnit výsledek řízení. Navíc ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu hovoří o tom, že účastník řízení má za povinnost uplatnit námitku podjatosti z výše uvedených důvodů bez zbytečného odkladu.

Takto nastavenou právní úpravu lze kritizovat hned z několika důvodů. Jednak se jeví nevhodným posuzování námitek podjatosti nadřízeným úřední osoby, vůči níž je námitka uplatněna. Dále by bylo vhodné, aby byla vyloučena každá úřední osoba, která by měla prokazatelný vztah k účastníkům řízení a předmětu řízení bez nutnosti zabývat se jejími vnitřními pohnutkami ohledně jejího zájmu na výsledku řízení. Konečně se jeví zcela nevhodným rozsah případného vyloučení úřední osoby jen na úkony, kterými by mohla při bezprostředním výkonu pravomocí příslušného orgánu veřejné správy ovlivnit výsledek řízení v dané věci. Zákon jednak nevysvětluje, co se myslí oním bezprostředním výkonem

pravomoci příslušného orgánu veřejné správy a také nevymezuje úkony, jejichž realizace by mohla ovlivnit výsledek řízení.³⁵¹

Za nejvýznamnější problém však lze považovat skutečnost, že právní úprava vyloučení úřední osoby z projednání a rozhodování osob je postavena na tzv. objektivním testu nepodjatosti, jak jej předpokládá judikatura Soudu. Podle naší právní úpravy je tak možné vyloučit úřední osobu jen z objektivních důvodů. Právní úprava však na žádném místě nepočítá s tzv. subjektivním testem nepodjatosti, který se odvíjí např. od osobních postojů úřední osoby vůči konkrétním společenským jevům a skupinám subjektů bez vztahu ke konkrétnímu řízení. Jsem přesvědčen, podle obsahu judikatury Soudu, že určitý negativní projev nebo postoj úřední osoby vůči konkrétnímu společenskému jevu nebo skupině osob, ať už byly učiněny kdekoliv, by měly také nutně vést k vyloučení úřední osoby. Vzhledem k výše uvedenému by bylo možné ustanovení § 14 odst. 1 přeformulovat následujícím způsobem: „*Každá osoba podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), je vyloučena ze všech úkonů v řízení pro svůj poměr nebo osobní postoje ke věci a ke účastníkům řízení...*“ Takto nastavená právní úprava by byla stručná a zcela jasná v definici osoby, kterou lze vyloučit a také ve výčtu důvodů vedoucích k vyloučení z projednání a rozhodování věci. Důležitost požadavku Úmluvy týkajícího se nestrannosti příslušného rozhodovacího orgánu, který tedy není v současném znění přestupkového zákona zcela naplněn, vzrůstá s tím, že v současných podmínkách české veřejné správy není možné naplnit požadavek nezávislosti příslušných orgánů veřejné správy, do jejichž působnosti spadá projednávání a sankcionování přestupků. Systém výkonu veřejné správy v České republice je totiž založen na poměrně silném propojení orgánů veřejné správy a vlády České republiky. Toto propojení je potom v praxi realizováno zejména vydáváním jednotlivých usnesení vlády, která má také silný vliv na personální obsazení vrcholných orgánů veřejné správy. Navíc není možné zapomenout na vztahy výše a níže postavených orgánů veřejné správy, které se uskutečňují na základě zásady subordínace.³⁵²

4.5.6. Zásada oficiality a legality

Další zásady, které je třeba, podle mého názoru, přímo vtělit do přestupkového zákona jsou zásada oficiality a legality, které bych pro účely zákona spojil do jednoho

³⁵¹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 43 – 50.

³⁵² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 99 – 101.

ustanovení. Zásady oficiality a legality sice také nejsou v Úmluvě přímo vyjádřeny, ale mají návaznost na ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pokud ustanovení čl. 6 odst. 1 hovoří o spravedlnosti a rychlosti řízení, je jasné, že naplnění těchto požadavků může vést jen skrze nepředstíranou aktivitu příslušných orgánů veřejné správy a jejich zainteresovanost v určitém případě. Pokud by příslušné orgány veřejné správy nebyly aktivní, nemohlo by být v konkrétních případech nikdy dosaženo spravedlnosti. Zásada oficiality a legality však má silný vztah i k ustanovení čl. 1 Úmluvy. Pokud Úmluva ukládá členským státům, aby prostřednictvím svých orgánů chránily v Úmluvě vymezená práva a svobody, je nutné si uvědomit, že se jedná také o práva a svobody subjektů, vůči nimž jsou přestupky páčány. Je proto jasné, že i z tohoto důvodu musejí být příslušné orgány veřejné správy aktivní.

Současná právní úprava zakotvuje zásadu oficiality v ustanovení § 67 odst. 1 přestupkového zákona.³⁵³ Zásada oficiality³⁵⁴ v praxi přestupkových řízení znamená, že příslušný orgán veřejné správy realizuje jednotlivé úkony přestupkového řízení z úřední povinnosti a to bez ohledu na aktivitu stran. Tyto procesní úkony musejí být provedeny, pokud jsou k tomu zákonné důvody, musí se však jednat o postupy zákonem výslovně dovolené.³⁵⁵ Zásada oficiality musí být v rámci reálného přestupkového řízení vždy spojena se zásadou rychlosti řízení, tzn. že příslušný orgán veřejné správy musí jednotlivé úkony provádět řádným způsobem v co nejkratším časovém limitu, přitom však musí postupovat přiměřeně a plně respektovat základní lidská práva a svobody, které jsou vymezeny Listinou a jinými mezinárodními lidskoprávními úmluvami. Zásada oficiality je založena na ideji, že je to pouze stát a jeho orgány, které mají monopol na stíhání a potrestání trestních deliktů, v našem případě porušujících přestupkový, nebo na něj navazující zákony. Tímto způsobem je také potlačena možnost soukromého převzetí práva do vlastních rukou a naopak zakotvena povinnost státu a jeho orgánů vystoupit proti všem pachatelům přestupků. Smysl zásady oficiality tedy spočívá v zajištění toho, aby přestupky nezůstaly nepotrestány a aby byla dodržena jednotná, zákonem předepsaná pravidla při jejich stíhání. Tento úkol nemohou splnit soukromé osoby, např. poškozený, které někdy nemají osobní zájem na postihu pachatele nebo naopak zájem na jeho přísném potrestání bez ohledu na všechny okolnosti případu nebo nemají dostatek sil a možností pohnat pachatele k odpovědnosti. Naproti tomu státní orgány jsou k tomuto účelu dobře vybaveny a také jsou

³⁵³ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.BECK, 2011. s. 368 a násl.

³⁵⁴ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 76 a násl.

způsobilé rozhodnout spravedlivě. Je tedy možné shrnout, že příslušné orgány veřejné správy, do jejichž působnosti spadá projednávání přestupků, jsou povinny v každé fázi přestupkového řízení postupovat z vlastní iniciativy a to v takovém rozsahu, aby byl naplněn účel přestupkového řízení uvedený v ustanovení § 1 přestupkového zákona.

Současný přestupkový zákon tedy přímo stanoví, plně v souladu se zásadou oficiality, že přestupky, až na výjimky stanovené zákonem, jsou projednávány z moci úřední. Touto výjimkou jsou tzv. návrhové přestupky podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) a c), přestupky podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) a ustanovení § 50 přestupkového zákona, které byly spáchány mezi osobami blízkými, a přestupky podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a), at' byly spáchány kýmkoliv proti komukoliv. Tyto přestupky lze, podle ustanovení § 68 odst. 1 přestupkového zákona, projednat pouze na tzv. návrh poškozeného, jeho zákonného zástupce nebo opatrovníka. Tento návrh musí být podán nejpozději ve lhůtě tří měsíce od okamžiku, kdy se navrhovatel dozvěděl o spáchání přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení věcně a místně příslušnému orgánu veřejné správy, do jehož působnosti projednávání takového přestupku spadá. Tyto přestupky, o nichž je řízení zahajováno jen na návrh, totiž směřují do intimní sféry poškozené osoby, a současné znění přestupkového zákona tak nechává na úvaze samotného poškozeného, zda se bude proti takovému protiprávnímu jednání bránit způsobem, který vymezuje přestupkový zákon. Pokud se poškozený pro takovou obranu vůči protiprávnímu jednání v podobě přestupku rozhodne a návrh podá, je povinností příslušného orgánu veřejné správy v rámci řízení konat procesní úkony z úřední povinnosti.

Naopak z úřední povinnosti, podle ustanovení § 67 odst. 1 přestupkového zákona, tzn. bez ohledu na vůli případně poškozené osoby, se zahajují řízení o všech dalších přestupcích, na jejichž projednání existuje širší veřejný zájem, tj. zájem širší veřejnosti. V těchto případech se řízení zahajuje na základě oznámení de facto jakéhokoliv subjektu, který tak nemusí být součástí organizace veřejné správy. Jak uvádí ustanovení § 67 odst. 2 přestupkového zákona, „*podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení...*“ Z dikce ustanovení § 67 odst. 2 přestupkového zákona je patrné, že výčet subjektů, které mohou toto oznámení podat je v podstatě vyčerpávající. Toto oznámení však nemusí nutně vždy rezultovat

³⁵⁵ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. s. 201.

v zahájení přestupkového řízení, což vyplývá z ustanovení § 67 odst. 3 přestupkového zákona.³⁵⁶

V souvislosti s takovým rozdělením přestupků je také nutné si uvědomit, že je u nich jinak nastaven okamžik zahájení řízení, což je sice možné, ale nikterak praktické. Z ustanovení § 68 odst. 2 přestupkového zákona např. výslovně nevyplývá, kdy je vlastně řízení o návrhových přestupcích zahájeno. Z hlediska logiky a s přihlédnutím k ustanovení § 44 odst. 1, v návaznosti na ustanovení § 51 přestupkového zákona, se zřejmě jedná o den, kdy je návrh doručen věcně a místně příslušnému orgánu veřejné správy. Co se týče přestupků projednávaných z moci úřední, je postupováno podle ustanovení § 46 správního řádu. Z tohoto důvodu bych, *de lege ferenda*, navrhol takovou změnu ustanovení přestupkového zákona, která by především vedla ke sjednocení okamžiku zahájení přestupkového řízení bez ohledu na povahu daného přestupku.³⁵⁷

Sjednocení okamžiku zahájení přestupkového řízení by dále bylo možné spojit se zavedením nového procesního institutu, který by se mohl např. nazývat „*oznámení o zahájení stíhání*.“ Přestupkové řízení by potom bylo zahájeno oznámením o zahájení stíhání z konkrétního přestupku konkrétnímu obviněnému. Takto pojmenovaný institut by vystihoval povahu přestupkového řízení, které je řízením sankčním a jeho zavedení by vedlo ke zlepšení postavení osoby, která by byla obviněna ze spáchání přestupku. Výraz „*oznámení o zahájení stíhání*“ by potom byl podstatnou formální náležitostí uvedenou v záhlaví písemného vyhotovení oznámení. Co se týče formy tohoto oznámení, bylo by, *de lege ferenda*, možné uvažovat o písemném vyhotovení oznámení nebo o ústním prohlášení příslušného orgánu veřejné správy reprezentovaného konkrétní úřední osobou, které by však muselo být provedeno jen v přítomnosti obviněného a které by muselo být zaprotokolováno. Obviněný by potom měl právo na předání písemného vyhotovení tohoto oznámení a to bez zbytečného odkladu. Co se týče formálních náležitostí oznámení o zahájení stíhání, bylo by možné uvažovat, analogicky podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu, o následujících: označení správního orgánu, jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby, která má za povinnost vést řízení, tzn. činit úkony směřující k vyřízení dané věci. Jako nedostatečnou se však jeví skutečnost, že ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu hovoří pouze o předmětu řízení bez dalšího

³⁵⁶ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.BECK, 2011. s. 318 a násl.

³⁵⁷ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 176 a násl.

rozvedení. Oznámení o zahájení stíhání by proto mělo obsahovat výrok, odůvodnění a poučení, jako jeho esenciální obsahové náležitosti. Samotný výrok oznámení o zahájení stíhání, kterým by byl vymezen předmět přestupkového řízení, by obsahoval popis skutku, ze kterého by byla osoba obviněna, aby nemohl být zaměněn s jiným a zákonné označení přestupku, který je v tomto skutku spatřován. Ve výroku oznámení by také bylo nutné obviněného přesně označit a to jménem, příjmením, datem narození a místem trvalého pobytu. V odůvodnění oznámení o zahájení stíhání by byly vymezeny skutečnosti, které by podpořily závěr o důvodnosti stíhání pro přestupek. V poučení by bylo uvedeno, že obviněný má právo v určité lhůtě proti zahájení stíhání pro přestupek podat stížnost, kterou by bylo možné podat písemně nebo ústně do protokolu. O této stížnosti proti oznámení o zahájení stíhání by potom de lege ferenda mohl rozhodovat vedoucí věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy, případně nadřízený orgán. V dané stížnosti by obviněný musel vymežit skutkové a právní okolnosti, na základě kterých by považoval zahájení stíhání za nezákonné a nedůvodné. V této souvislosti by měl být do ustanovení přestupkového zákona zaveden institut autoremedury, jehož výslovná úprava v současném znění přestupkového zákona také zcela absentuje.³⁵⁸ Celá věc, kdy by věcně a místně příslušný orgán veřejné správy uznal svoje pochybení a přisvědčil stížnosti proti zahájení stíhání, by tak mohla být velmi rychle vyřešena v rámci řízení před jedním orgánem bez nutnosti konat další řízení.

Obviněný by musel být ze strany věcně a místně příslušného orgánu veřejné správy dále poučen o tom, že vyšlo-li by během vyšetřování najevo, že se dopustil dalšího skutku, který není uveden v oznámení o zahájení stíhání, bylo by ohledně tohoto skutku také zahájeno stíhání a vyšlo-li by během vyšetřování najevo, že skutek, pro který bylo zahájeno stíhání, je jiným přestupkem, než jak byl v oznámení o zahájení stíhání právně kvalifikován, mohlo by dojít k jeho nové kvalifikaci. O tomto poučení by věcně a místně příslušný orgán veřejné správy musel učinit záznam do protokolu. K této problematice se několikrát vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který ve svých rozhodnutích sp. zn. NSS 5 A 73/2002, sp. zn. NSS 2 As 60/2006-53 a sp. zn. NSS 1 Afs 58/2009 uvádí následující: „*Vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkrétnosti, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení i to, jaký postih za dané jednání brozí... Soulad návrhu na projednání přestupku podle § 68 odst. 1 zákona*

³⁵⁸ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 365 – 366.

ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, se skutkovým stavem zjištěným při samotném přestupkovém řízení tímto návrhem vyvolaným musí být správním orgánem posuzován materiálně, a nikoli formálně. Nevýznamná odchylka skutkového stavu popsaného v návrhu od stavu zjištěného správním orgánem (např. jiný čas spáchání přestupku) tak není dostatečným důvodem pro zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) tébož zákona... Pokud jde o samotnou povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno vzít v potaz, že na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.³⁵⁹ Závěr tohoto rozsudku je sice přínosný, ovšem velmi obecný, což znamená, že příslušná ustanovení přestupkového zákona by měla obsah oznámení o zahájení řízení naformulovat tak, aby nebylo pochyb o předmětu budoucího přestupkového řízení a jeho účastnících.

Samotné řízení o přestupku bez ohledu na jeho povahu by potom mohlo být, de lege ferenda, zahájeno doručením písemného vyhotovení „oznámení o zahájení stíhání pro přestupek“ do vlastních rukou obviněného nebo jeho ústním vyhlášením v přítomnosti obviněného. Výše uvedené návrhy by zcela vedly k naplnění požadavku Úmluvy, který byl dále rozpracován příslušnou judikaturou soudu, tj. o naplnění povinnosti příslušného rozhodovacího orgánu informovat osobu obviněnou z trestního deliktu. V kauze Brozicek vs. Itálie Soud došel k závěru, že obviněný musí mít možnost seznámit s oznámením o povaze a právní kvalifikaci deliktu a to v jazyce, kterému rozumí.

Vedle zahájení přestupkového řízení je nutné upozornit i na další výrazný nedostatek současné právní úpravy obsažený v ustanovení § 67 přestupkového zákona, kde je tato problematika řešena. Pro zahájení přestupkového řízení z moci úřední podle současné právní úpravy je nutné aplikovat ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu. První problematickou otázkou, která v souvislosti s řízením z moci úřední vyvstává, je dikce ustanovení § 67 odst. 3 přestupkového zákona, v návaznosti na ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu, ve kterém je stanovena maximální 60denní lhůta pro zahájení řízení o přestupku. Podle mého názoru se jedná o lhůtu, jejíž délka je sama o sobě velmi sporná. Zákonodárce nikde v textu ustanovení § 67 odst. 3 nevysvětluje, proč zvolil právě tuto

³⁵⁹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2003, 17. ledna 2007 a 31. března 2010, sp. zn. NSS 5 A 73/2002, sp. zn. NSS 2 As 60/2006-53 a NSS 1 Afs 58/2009

lhůtu a není jejím prostřednictvím zcela nepochybným způsobem stanovena návaznost ustanovení § 67 odst. 3 na ustanovení § 67 odst. 2.³⁶⁰ Pro účely přestupkového řízení by bylo lépe zvolit formulaci „bez zbytečného odkladu“ s odkazem na nutnost provedení jednotlivých prověřovacích úkonů a stanovení maximální délky lhůty pro zahájení řízení o přestupku, bez ohledu na jeho povahu, ve dnech od okamžiku, kdy se věcně a místně příslušný orgán veřejné správy věrohodným způsobem dozvěděl o spáchání přestupku. Přestupkový zákon by tak mohl stanovit lhůtu pro zahájení řízení na základě lhůty přiměřené pro provedení všech úkonů vedoucích k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán přestupek, v rámci maximální hranice stanovené ve dnech od získání věrohodných poznatků o spáchaném přestupku na základě oznámení příslušných subjektů podle nynějšího ustanovení § 67 odst. 2 přestupkového zákona nebo podání návrhu podle ustanovení § 68 přestupkového zákona či svého vlastního postupu. Těmito úkony by byla vysvětlení od fyzických a právnických osob a státních orgánů, vyžádání odborných vyjádření od příslušných orgánů, a bylo-li by toho pro posouzení věci třeba, též znaleckých posudků, obstarání potřebných podkladů, zejména spisů a jiných písemných materiálů, provedení ohledání věci a místa činu a zajištění dalších důkazních prostředků. Tento postup by byl náplní postupu příslušného orgánu veřejné správy před samotným zahájením přestupkového řízení.

Tímto způsobem by jednak došlo ke stanovení jasné hranice, od které by se věcně a místně příslušnému orgánu počítala lhůta pro zahájení přestupkového řízení, jaké úkony by v dané lhůtě mohl provádět, a také by došlo k posílení uplatňování zásady rychlosti postupu orgánů veřejné správy, v jejichž působnosti je projednávání přestupků. Do textu přestupkového zákona by tak bylo zakotveno zcela nová ustanovení týkající se zahájení řízení o přestupku následujícího znění: *„Přestupky se projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají podle zvláštního zákona jen na návrh... Správní orgán je povinen na základě oznámení státního orgánu, orgánu policie, kraje nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatku z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení a návrhu občana o přestupku učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán přestupek, a směřující ke zjištění jeho pachatele. V rámci tohoto postupu je oprávněn vyžadovat vysvětlení od fyzických a právnických osob a státních orgánů, vyžadovat odborné vyjádření od příslušných orgánů, a je-li toho pro posouzení věci třeba, též znalecké posudky,*

³⁶⁰ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.BECK, 2011. s. 324.

obstarávat potřebné podklady, zejména spisy a jiné písemné materiály, provádět obhledání věci a místa činu... V oznámení státní orgán, orgán policie, kraj nebo obec uvedou, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou. Občan v oznámení uvede popis přestupku a případně důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou. Návrh lze podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán. Jestliže správní orgán věc neodloží ani neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu, zahájí řízení doručením písemného vyhotovení oznámení o zahájení stíhání pro přestupek obviněnému nebo jeho ústním vyhlášením v přítomnosti obviněného a to bezodkladně po provedení úkonů vedoucích k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán přestupek, nejpozději však ve lhůtě 60 dnů od okamžiku, kdy se věrohodným způsobem dozví o spáchaném přestupku. Požádá-li o to oznamovatel nebo navrhovatel, vyrozumí jej správní orgán do 30 dnů od oznámení o učiněných opatřeních...“

Modifikování příslušných ustanovení o zahájení řízení, případně procesů před jeho zahájením, by jistě nebylo v rozporu s obsahem Úmluvy, judikaturou Soudu a navazujícími doporučeními Výboru ministrů Rady Evropy. Smyslem dokumentů evropského správního práva trestního totiž není harmonizovat procesní úpravy řízení o trestních deliktech v jednotlivých členských státech Rady Evropy. Důvodem je zejména skutečnost, že dané procesní úpravy v členských státech vycházejí z historických a kulturních tradic jednotlivých států a jsou také ovlivněny stavem společnosti a stupněm jejího rozvoje. Evropské správní právo trestní pouze stanoví, jakou kvalitu má mít procesní postup příslušných orgánů. Tuto skutečnost zdůrazňuje i Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. 77/31 o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy. V souvislosti se zodpovězením otázky, jaká kvalita řízení musí být obviněnému zajištěna, je také nutné vyjasnit, od jakého okamžiku je nutné tuto kvalitu zajistit. Soud v případě *Escoubet vs. Belgie*³⁶¹ došel k jasnému závěru, že požadavky čl. 6 Úmluvy je nutné aplikovat od okamžiku vznesení obvinění z trestního deliktu proti určité osobě a působí po celou dobu rozhodování o tomto obvinění. Zavedením institutu oznámení o zahájení stíhání by také došlo k přesnému stanovení okamžiku, od kterého je nutné aplikovat veškeré požadavky Úmluvy.

³⁶¹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. října 1999, *Escoubet vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-VII, stížnost č. 26780/95, body 28 až 40

4.5.7. Zásada součinnosti

Se zásadou oficiality souvisí i zásada součinnosti.³⁶² Ani zásada součinnosti není v Úmluvě výslovně zakotvena, ale je zcela nemožné si představit, že by příslušné orgány veřejné správy, do jejichž působnosti projednávání přestupků spadá, byly schopny naplnit veškeré úkoly stanovené čl. 6 Úmluvy bez vazby na činnost dalších státních orgánů a bez pomoci občanů.

Zásada součinnosti přímo vychází z ustanovení § 58 odst. 1 přestupkového zákona. V ustanovení § 58 přestupkového zákona je tedy zakotvena povinnost součinnosti ostatních orgánů veřejné moci s orgány veřejné správy, do jejichž působnosti spadá rozhodování o přestupcích. V ustanovení § 59 přestupkového zákona je pak stanovena povinnost příslušných státních orgánů a orgánů policie bez zbytečného odkladu na žádost příslušného orgánu veřejné správy prověřit veškeré skutečnosti uvedené v oznámení o spáchání přestupku. Na základě komparace ustanovení § 58 odst. 1 a ustanovení § 67 odst. 1 přestupkového zákona vychází najevo, že v případech oznamování přestupků je ne zcela dořešeno postavení fyzických osob, které nejsou navrhovateli podle nynějšího ustanovení § 68 přestupkového zákona a v tomto smyslu i postavení právnických osob soukromého práva.³⁶³ Zatímco ustanovení § 67 odst. 1 přestupkového zákona počítá s dobrovolným podnětem fyzických a právnických osob, jakožto s jedním z podkladů pro zahájení řízení o přestupku z moci úřední, z ustanovení § 58 odst. 1 přestupkového zákona vyplývá, že oznamovací povinnost vůči příslušným orgánům veřejné správy mají jen ostatní státní orgány, orgány Policie ČR a obce.

Takto nastavenou právní úpravu lze považovat za ne zcela vyhovující. Jednak je nutné poznamenat, že samotný výčet subjektů, které mají za povinnost poskytnout příslušnému orgánu veřejné správy, není kompletní. V tomto výčtu absentují kraje jakožto subjekty veřejné správy, ale také orgány obcí a krajů, zákon se toliko zmiňuje jen o obcích. Dále je nutné doplnit tento výčet i o fyzické a právnické osoby, kterým byla zákonem nebo na jeho základě svěřena část výkonu státní správy, tzn. že se jedná o osoby vykonávající působnost v jednom ze základních odvětví veřejné správy. De lege ferenda by proto bylo vhodné do textu přestupkového zákona zakotvit ustanovení následujícího znění: „*Orgány státní moci, orgány Policie České republiky, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické*

³⁶² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 74.

³⁶³ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.BECK, 2011, s. 295 a násl.

a fyzické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, oznámí příslušnému správnímu orgánu přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušné k jejich projednávání...“ De lege ferenda by bylo možné do textu přestupkového zákona zakotvit i ustanovení o oznamovací povinnosti občanů ohledně některých druhů přestupků, která není v současném znění přestupkového zákona zakotvena a to v souvislosti s dikcí ustanovení čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V souvislosti se zavedením oznamovací povinnosti občanů by bylo nutné vymezit okruh přestupků, na které by se tato povinnost vztahovala. Tento okruh ohlašovací povinností by se mohl, de lege ferenda, vztahovat jednak na protiprávní jednání, která směřují proti nejdůležitějším právům, vztahům a hodnotám, k jejichž ochraně přestupkový a jiné zákony slouží a také na protiprávní jednání, která směřují vůči mladistvým nebo dětem mladším 15 let, případně i na protiprávní jednání, kterých by se dopustili mladiství a to vzhledem k výchovnému působení přestupkového řízení a následně uložené sankce nebo ochranného opatření na mladistvého pachatele přestupku.³⁶⁴

Vzhledem k výše uvedenému by bylo nutné doplnění některých zvláštních zákonů, tzn. zejména zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, aj., upravujících skutkové podstaty přestupků o následující ustanovení: „*Kdo se hodnověrným způsobem dozví, že jiný spáchal přestupek podle ustanovení §... tohoto zákona... vůči mladistvému nebo dítěti mladšímu 15 let, případně takový přestupek spáchal mladistvý, a takový přestupek neoznámí bez odkladu orgánům státní moci nebo orgánům Policie České republiky, bude potrestán...*“ Tímto způsobem by byla pod hrozbou sankce zakotvena oznamovací povinnost občanů jen ohledně taxativně vymezených skutkových podstat přestupků a také dotažení zásady součinnosti podle ustanovení § 58 odst. 1 přestupkového zákona do důsledku. Co se týče orgánu, kam by dané oznámení občana směřovalo, nemusel by mít nutně za povinnost podat oznámení k věcně a místně příslušnému orgánu veřejné správy, ale bylo by možné toto oznámení podat i orgánu Policie České republiky či orgánu sociálně-právní ochrany dětí, které by následně určily příslušný orgán veřejné správy, který by byl v dané věci příslušný, a případně provedly další úkony předpokládané ustanovením § 58 odst. 2 přestupkového zákona, tj. zejména úkony vyšetřovací. Co se týče formy takového oznámení občana o spáchaném přestupku, bylo by možné uvažovat o klasických formách podání uvedených v ustanovení §

³⁶⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Odovědnost mladistvých za správní delikty*. Praha: ASPI-Wolters Kluver ČR, a.s., 2012, s. 182.

37 odst. 4 správního řádu a to o formě písemné, ústní a elektronické se zaručeným elektronickým podpisem. Co se týče obsahových náležitostí oznámení, bylo by de lege ferenda možné vycházet z ustanovení § 58 odst. 1 přestupkového zákona, a proto by takové oznámení mělo obsahovat popis skutkového stavu a také by měl občan označit a předložit veškeré důkazy, kterými by disponoval, a které by naznačovaly, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou, případně neznámým pachatelem.

Další klíčovou skutečností je to, že by oznámení o přestupku učiněné občanem nemělo mít povahu podnětu k zahájení řízení z moci úřední tak, jak je nastavena v ustanovení § 42 odst. 1 správního řádu. Podnět k zahájení řízení z moci úřední není totiž podáním ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu, a tak nemusí mít jeho náležitosti, tzn. že z něj např. nemusí být patrné, kdo jej činí.³⁶⁵ Z oznámení občana o přestupku by však mělo být jasné, kdo jej činí. Důvody jsou logické a zcela nabíledni. Dané oznámení totiž může vést k zahájení přestupkového řízení vůči konkrétní osobě, která může být v konečném důsledku velmi závažně sankcionována. Oznámení občana o spáchaném přestupku by tak bylo úkonem, za který by tento občan měl převzít plnou odpovědnost a měl by být jako oznamovatel dosažitelný pro splnění povinnosti součinnosti s příslušným orgánem. Orgán veřejné správy nebo orgán Policie, který by dané oznámení převzal, by měl také povinnost poučit oznamovatele o tom, že nepravdivé oznámení může být důvodem zahájení stíhání pro přestupek krivého obvinění podle nynějšího ustanovení § 49 odst. 1 přestupkového zákona. Orgán veřejné správy nebo orgán Policie, který by dané oznámení převzal, by měl zákonem stanovenou povinnost dané oznámení předat příslušnému orgánu veřejné moci k prověření, ledaže by sám byl v dané věci věcně a místně příslušný. Příslušný orgán veřejné moci by de lege ferenda potom bez dalšího musel oznamovatele do 30 dnů od předání oznámení informovat o provedených opatřeních a to i bez žádosti.

K problematice oficiality se ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 345/01 vyjádřil i Ústavní soud, který v něm uvádí následující: „*Dle názoru Ústavního soudu je správní řízení podle § 26 a násl. zákona o bankách ovládáno principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí, a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví; naopak se v něm neuplatní zásada dispozitivní, dle které je účastník oprávněn nakládat předmětem řízení. Správní řízení se tak v posuzovaném případě zahajuje výlučně z podnětu správního orgánu ve smyslu § 18 odst. 1*

³⁶⁵ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 148 a násl.

správního řádu a podání, které stěžovatel označuje jako návrh, nelze chápat jinak než jako "podnět" pro další činnost správního orgánu. Pokud příslušný správní orgán dospěje k závěru, že je zde důvodné podezření spáchání správního deliktu, je povinen (a také jen tehdy oprávněn) správní řízení zahájit... Dle názoru Ústavního soudu je však stíhání pachatele správního deliktu a jeho potrestání věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána.³⁶⁶ S tímto závěrem Ústavního soudu lze bezesbytku souhlasit.

Se zásadou oficiality přímo souvisí zásada legality, podle které příslušný orgán veřejné moci je povinen stíhat veškerá protiprávní jednání, o kterých se dozví. Tato zásada není v rámci přestupkového zákona zakotvena. Podle mého názoru je v tomto ohledu nutné zcela proměnit koncepci přestupkového řízení a to tak, že bych do zákona přímo stanovil zásadu legality, která by byla propojena se zásadou oficiality. Ustanovení, které by současně zakotvovalo obě zásady, by mohlo de lege ferenda znít takto: „*Správní orgán příslušný podle zvláštního zákona je povinen stíhat všechny přestupky, o nichž se dozví, pokud tento zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak...*“ a následně být doplněno o zásadu oficiality: „*příčemž přestupky se projednávají z úřední povinnosti.*“

Co se týče návrhových přestupků, i o nich by, podle mého názoru, zahajováno řízení buď z úřední povinnosti, nebo na návrh poškozené osoby, s čímž současná právní úprava nepočítá. Poškozené osobě by však měla být dána možnost prostřednictvím svého výslovného úkonu, tzn. buď zasláním písemného podání adresovaného příslušnému orgánu veřejné správy, nebo osobně a ústně v rámci řízení před vydáním pravomocného rozhodnutí ve věci, nesouhlasit s dalším projednáváním přestupku, pokud by byl projednáván z moci úřední. Tímto způsobem by, podle mého názoru, došlo k posílení ochrany práv, vztahů a hodnot vymezených v ustanovení § 1 přestupkového zákona jakožto nejčastějších objektů přestupkového jednání, na druhou stranu by však byl poškozené osobě ponechán prostor pro ukončení stíhání obviněné osoby. Navíc je nutné upozornit na skutečnost, že protiprávní jednání směřující vůči určité osobě, které má formu návrhových přestupků, je velmi často příznakem mnohem závažnější trestné činnosti páchané na poškozené osobě. Projevení nesouhlasu s dalším stíháním by mělo být možné až po obvinění konkrétní osoby ze strany příslušného orgánu veřejné správy ze spáchání přestupku. Tímto způsobem by se, podle mého názoru, posílil i výchovný vliv přestupkového řízení na osobnost pachatele.

³⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 26. června 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, bod 1

Co se týče samotné formy nesouhlasu poškozeného s dalším stíháním obviněného, bylo by možné uvažovat jak o písemné, tak i ústní formě tohoto nesouhlasu s dalším stíháním. Pokud se týče obsahových náležitostí písemného nesouhlasu s dalším stíháním, měl by v podstatě naplňovat požadavky kladené na obecné podání vyjádřené v ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu. Tento nesouhlas s dalším stíháním by tedy měl obsahovat specifikaci obviněného, poškozeného, dané věci, příslušného orgánu veřejné správy, který vede řízení a výslovný nesouhlas s dalším stíháním osoby obviněné z návrhového přestupku. Tento nesouhlas by měl být vlastnoručně podepsán a podpis úředně ověřen. Co se týče výslovného nesouhlasu s dalším stíháním učiněného ústní formou, měl by být proveden v rámci řízení před příslušným orgánem veřejné správy, který by toto prohlášení zanesl do protokolu a následně řízení zastavil. Toto prohlášení by bylo de lege ferenda nutné provést osobně, nikoliv tedy prostřednictvím zplnomocněného zástupce.^{367 368}

Jelikož ani v této oblasti nejsou přímo stanoveny požadavky Úmluvy a navazující judikatury, jsem přesvědčen o souladnosti výše uvedených návrhů s Úmluvou a to s ohledem na její hlavní smysl, tj. chránění práv a oprávněných zájmů v ní uvedených.

4.5.8. Zásada vyhledávací

Se zásadou oficiality souvisí další zásada, která je klíčová pro oblast dokazování, a to zásada vyhledávací.³⁶⁹ Zásada vyhledávací také není v Úmluvě explicitně vyjádřena. Zásada vyhledávací, tzn. proces vyhledávání relevantních důkazních prostředků, jejich provedení a vyvození pro rozhodnutí relevantních skutečností, však podle judikatury Soudu úzce souvisí se zásadou zákazu sebeobviňování. A právě judikatura Soudu v několika případech dovodila, že nerespektování zákazu sebeobviňování může vést k porušení práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 Úmluvy. V některých případech však bylo porušení tohoto zákazu posouzeno jako porušení práva na respektování rodinného a soukromého života podle článku 8 odst. 1 Úmluvy a v jiných případech pro změnu jako porušení svobody projevu podle článku 10 Úmluvy nebo jako porušení zákazu mučení nebo podrobování nelidskému či ponižujícímu zacházení podle článku 3 Úmluvy. V jednotlivých případech záleží na intenzitě porušení tohoto zákazu a povaze jednání, které

³⁶⁷ KOPECKÝ, Martin. Účastníci správního řízení. *Právní rozhledy*, 1998, roč. 6, č. 3., s. 464.

³⁶⁸ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.BECK, 2011, s. 365.

³⁶⁹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 76 a násl.

porušení tohoto zákazu vyvolalo. Jakékoliv posílení zásady zákazu sebeobviňování tak může vést jen k posílení naplňování Úmluvy.

Podle zásady vyhledávací musejí příslušné orgány veřejné správy zjišťovat z úřední povinnosti všechny skutečnosti a okolnosti přestupkového jednání, které svědčí jak ve prospěch, tak v neprospěch obviněného. Musejí tedy vyhledávat a provádět důkazy takovým způsobem, který umožní zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zásada vyhledávací je prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona nyní upravena v ustanovení § 3 a 50 odst. 3 správního řádu.³⁷⁰ Podle současné právní úpravy není nutné, aby příslušný orgán veřejné správy, do jehož působnosti spadá projednání určitého přestupku, zjišťoval objektivní a úplný stav věci, což by bylo krajně neefektivní, zdržující a z logiky věci i nemožné, ale musí zjistit takové množství informací, na jejichž základě bude schopen vydat rozhodnutí, které bude zákonné, ale i věcně správné, a bude způsobilé naplnit veřejný zájem uvedený v ustanovení § 1 přestupkového zákona.

V rámci přestupkového řízení se vedle zásady vyhledávací uplatňuje i zásada projednací. Což v praxi přestupkového řízení znamená, že sice orgán veřejné správy musí zjišťovat skutkový stav daného případu, ale do určité míry musejí být aktivní i ostatní účastníci řízení, nejvíce navrhovatel, který svůj návrh na zahájení přestupkového řízení musí podložit důkazy o tom, jaký přestupek byl proti němu spáchán, jakým způsobem, kdy a kde byl přestupek spáchán, jakým způsobem a kdo je podle tvrzení navrhovatele pachatelem přestupku. Je také důležité zdůraznit, že příslušný orgán veřejné správy není důkazními návrhy účastníků vázán, vždy však provede ty z nich, které jsou důležité ke zjištění stavu věci. Odmítnutí důkazních návrhů potom musí orgán veřejné správy zdůvodnit ve svém rozhodnutí. Co se týče provádění jednotlivých důkazů, je nutné upozornit i na ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu.

Součinnost však příslušnému orgánu veřejné správy musejí poskytovat i jiné třetí osoby, které mají u sebe listiny, případně věci, které jsou potřebné pro vydání rozhodnutí o přestupku. Tyto osoby jsou podle ustanovení § 53 a 54 správního řádu povinny tyto důkazní materiály vydat, případně strpět jejich ohledání, pokud tím nezpůsobí riziko stíhání pro přestupek sobě nebo osobě blízké. Je samozřejmé, že povinnost součinnosti s příslušným orgánem veřejné správy mají i svědci, tzn. osoby, které vnímaly skutkové okolnosti přestupku svými smysly a jsou schopny o těchto skutečnostech vypovídat. Tyto

³⁷⁰ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 201 a násl.

osoby také mohou odeprít výpověď z důvodu zákazu sebeobviňování, případně je u nich stanoven zákaz výslechu z důvodu zákonem uznané nebo uložené povinnosti mlčet o určitých skutečnostech.

Aktivním může být dle své úvahy i obviněný z přestupku, který pokud učiní určité tvrzení, je povinen jej podložit příslušnými důkazy, může však být po celou dobu přestupkového řízení nečinný a využít svého práva nevypovídat. Orgány veřejné správy musejí proti obviněnému postupovat s ohledem na zásadu zákazu sebeobviňování, což potvrzuje i judikatura Ústavního soudu, který ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 671/05 v souvislosti s prováděním úkonů uvádí, že: „*Nad rámec zákazu donucování jiného k sebeobvinění vlastní výpovědí, lze zmíněné ústavní právo chápat v širším rozsahu tak, že ani jiné důkazy není nikdo povinen proti sobě poskytovat. V tomto rozsahu je předmětné ústavní právo garantováno čl. 40 odst. 2 Listiny, zakotvujícím presumpci neviny. Z této zásady plyne zásada jiná, a sice in dubio pro reo, zakládající přinejmenším povinnost orgánů činných v trestním řízení dokazovat vinu obviněného, má-li dojít k odsouzení. A contrario pak z této povinnosti vyplývá neexistence povinnosti samotného obviněného se usvědčovat jakýmkoliv způsobem, nejen vlastní výpovědí. Logickým důsledkem bude zákaz jakéhokoliv donucování občana k sebeobvinění. Pomocí stejného logického argumentu je možné dovodit neexistenci povinnosti k sebeobvinění i z čl. 40 odst. 3 Listiny, kde se mimo jiné hovoří o právu osobní obhajoby. Doznání obviněného je v této souvislosti výlučným jeho právem. Pokud jde o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášenou pod č. 209/1992 Sb. a č. 243/1998 Sb., (dále jen "Úmluva"), zde se lze oprít o čl. 6 odst. 2 (presumpce neviny) a o čl. 6 odst. 3 písm. c) (právo osobní obhajoby). Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený pod č. 120/1976 Sb., (dále jen "Pakt") hovoří o presumpci neviny v čl. 14 odst. 2, čl. 14 odst. 3 písm. g), potom výslovně konstatuje, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, nesmí být nucen svědčit proti sobě nebo přiznat vinu. Ústavní soud v tomto kontextu poukazuje i na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, dle které zákaz nucení k sebeobviňování je součástí čl. 6 Úmluvy.*³⁷¹ I v případech nečinnosti je však příslušný orgán veřejné správy povinen shromáždit veškeré podklady, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tento postup je potvrzen i judikaturou Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku sp. zn. NSS 4 As 51/2004 uvádí, že: „... i když stěžovatelka v průběhu správního řízení zůstala naprosto nečinná, nezabavovala tato skutečnost správní orgány povinnosti zjišťovat skutečný stav věci, a především prokázat, že stěžovatelka svým jednáním naplnila zákonné znaky skutkové podstaty přečinu uvedeného v § 30 odst. 1 písm. i) zákona č.

³⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. února 2006, sp. zn. II. ÚS 671/05, bod 1

200/1990 Sb.³⁷² Nadto bylo Nejvyšším správním soudem v jeho rozhodnutí sp. zn. NSS 8 As 4/2010-94 stanoveno, že: „Pravidlo obsažené v § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, že k výpovědi a k doznání nesmí být obviněný z přestupku donucován, není procesním právem obviněného z přestupku, o kterém by musel být v přestupkovém řízení poučen, ale jde o jednu ze základních zásad přestupkového řízení.“³⁷³ Z logiky věci také vyplývá, že příslušný orgán veřejné správy je povinen zjistit skutkový stav v rozsahu, o němž nejsou pochybnosti i v případě, kdy se obviněný z přestupku plně dozná. Tyto závěry tak jasně stanoví povinnosti příslušného orgánu veřejné správy, které by měla právní úprava zakotvovat. V současné době jsou takové povinnosti příslušného správního orgánu vymezeny pouze prostřednictvím nepsaných zásad a judikatury, ovšem z důvodu naplnění zásady právní jistoty by dané povinnosti měly být zakotveny v textu zákona.

Vzhledem k výše uvedenému, je tedy de lege ferenda možné uvažovat o výslovném zakotvení ustanovení následujícího znění do přestupkového zákona: „V řízení podle tohoto zákona je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného a to i v případě nečinnosti obviněného, nebo i v případě jeho plného doznání o spáchaném přestupku, a to v rozsahu, který je nutný pro naplnění účelu zákona uvedeného v ustanovení § 1 tohoto zákona.“ Dané řešení by jistě konvenovalo požadavkům Úmluvy a navazující judikatury, která se touto problematikou široce zabírá.

4.5.9. Zásada zajištění práva na obhajobu

Zajištění práva na obhajobu je základním elementem jakéhokoliv řízení, ve kterém se projednává protiprávní jednání určité osoby, ať už má formu trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu. Zásada zajištění práva na obhajobu je také zakotvena na ústavní úrovni a to v čl. 40 odst. 3 Listiny. Co se týče evropského správního práva trestního, je právo na obhajobu zaručeno ustanovením čl. 6 odst. 3 Úmluvy. Vzhledem k obsahu obou výše uvedených ustanovení můžeme, jak prokazují v dalším textu, v současné vnitrostátní právní úpravě přestupkového řízení spatřovat silné nedostatky.³⁷⁴

Právem na obhajobu³⁷⁵ rozumíme jednostrannou činnost vedoucí ke zlepšení postavení osoby obviněné z přestupku, která však musí být vykonávána jen v mezích

³⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. října 2004, sp. zn. NSS 4 As 51/2004

³⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. NSS 8 As 4/2010-94

³⁷⁴ ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod: I. část Úmluva*. Praha: Linde, 2010, s. 264.

³⁷⁵ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 108.

zákonu, přičemž výkon obhajoby by měl být komplementární k činnosti příslušných orgánů veřejné správy, které mají za povinnost zjistit skutkový stav případu v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zásada zajištění práva na obhajobu má v ideálním případě v rámci přestupkového řízení přispívat k tomu, aby ze strany příslušného orgánu veřejné správy bylo přihlédnuto i ke všem skutečnostem, které svědčí ve prospěch obviněného.³⁷⁶

Zásada práva na obhajobu je, na rozdíl od jiných zásad, výslovně upravena v ustanovení § 73 přestupkového zákona. Zásadnější výtka k tomuto ustanovení je ponejprv jeho samotné umístění v textu zákona. Podle mého názoru by mělo být toto ustanovení deklarující právo na obhajobu, stejně jako jiné mnou navrhovaná ustanovení upravující různé zásady, umístěno do první části přestupkového zákona. Příslušné ustanovení by de lege ferenda mohlo znít takto: „*Obviněný z přestupku má právo na obhajobu...*“³⁷⁷

Na ustanovení § 73 přestupkového zákona navazuje ustanovení § 74,³⁷⁸ které zakotvuje právo obviněného na ústní projednání přestupku. Z dalších ustanovení správního řádu, prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona, vyplývají další práva obviněného a to právo na tlumočníka, právo nahlížet do spisu, činit z něj kopie, opisy a výpisy, právo na informace o řízení, právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Všechna tato práva by měla být, z důvodu právní jistoty obviněného o jeho základních procesních právech v přestupkovém řízení, výslovně zahrnuta do textu jednoho ustanovení, které by de lege ferenda mohlo znít následujícím způsobem: „*Obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a ke důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu do okamžiku vydání pravomocného rozhodnutí ve věci, podávat návrhy a opravné prostředky, právo nahlížet do spisu, vyslýchat svědky, znalce a jiné osoby, které se účastní řízení ve věci. Obviněný z přestupku má dále právo být obviněn a informován o podstatě obvinění v jazyce, kterému rozumí, a právo na tlumočníka, pokud nerozumí jazyku, ve kterém se řízení vede, právo na informace o řízení a to v jazyce, kterému rozumí, právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.*“ Všechny tyto aspekty práva na obhajobu by měly být v textu přestupkového zákona výslovně uvedeny.

Do ustanovení přestupkového zákona je, podle mého názoru, nutné zakotvit i ustanovení týkající se formy obhajoby obviněného z přestupku, které by de lege ferenda mohlo znít: „*Obviněný z přestupku má právo hájit se sám, nebo prostřednictvím jím zvoleného obhájce.*“

³⁷⁶ JELÍNEK, Jiří, UHLÍŘOVÁ, Marie. *Obhájce v trestním řízení*. 1. vydání. Praha: Leges 2011, s. 25 - 26.

³⁷⁷ KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 3, s. 461.

Možnost hájit se prostřednictvím třetí osoby má obviněný z přestupku již nyní a to na základě ustanovení § 33 správního řádu,³⁷⁹ přičemž zastoupení na základě plné moci je ze své podstaty fakultativní, tzn. že je na obviněném, zda si zmocněnce zvolí, či nikoliv. Ustanovení § 33 však výslovně nestanoví jakýkoliv požadavek na kvalitu tohoto zmocněnce na základě plné moci. Může se tak jednat v podstatě o jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobu. Je však nutné, aby jak zmocněnec, tak i zmocnitel měli plnou procesní způsobilost, tj. způsobilost činit v řízení samostatně procesní úkony. Žádné jiné požadavky na zplnomocněnou osobu zákonem stanoveny nejsou, a tak je možné, že v přestupkovém řízení bude jménem obviněného vystupovat, na základě plné moci, i osoba bez právnického vzdělání.

Podle mého názoru je však v oblasti přestupkového práva, a to vzhledem k závažnosti jednotlivých druhů ukládaných sankcí a složitosti procesních postupů, stanovit přísnější požadavky na osobu zastupující obviněného. V tomto smyslu je de lege ferenda možné do textu přestupkového zákona vložit ustanovení následujícího znění: „*Obhájcem v přestupkovém řízení může být jen advokát. Obhájcem nemůže být advokát, který byl nebo je stíhán za přestupek, a v důsledku toho v řízení, ve kterém by měl vykonávat obhajobu, má postavení obviněného, svědka nebo zúčastněné osoby. V přestupkovém řízení dále nemůže být obhájcem advokát, který v něm vypovídá jako svědek, podává znalecký posudek nebo je činný jako tlumočnick.*“ Co se týče počtu advokátů, jejichž právních služeb by mohl obviněný využít, nebylo by nutné v tomto smyslu do zákona vkládat žádné omezení. Mělo by být ponecháno na volní úvaze obviněného, kolik advokátů si pro daný případ zvolí. Pokud by si jich však zvolil více, měl by povinnost příslušnému orgánu veřejné správy oznámit, který z nich je zmocněn přijímat písemnosti a být vyrozumíván o plánovaných procesních úkonech. Stejně tak by měl za povinnost oznámit příslušnému orgánu veřejné správy všechny změny v osobách advokátů. Co se týče formy zplnomocnění advokáta je de lege ferenda možné vycházet z ustanovení § 33 správního řádu, kde je stanovena písemná forma plné moci, ústní forma plné moci v podobě prohlášení učiněného před příslušným orgánem veřejné správy do protokolu nebo tzv. písemná generální plná moc s nutností ověřeného podpisu. Z důvodu silnější právní jistoty by měla být plná moc vždy opatřena ověřeným podpisem. Co se týče rozsahu plné moci, měla by být, pokud by v ní nebylo výslovně uvedeno něco jiného, udělována pro

³⁷⁸ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 344 a násl.

³⁷⁹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 135 – 138.

celý průběh přestupkového řízení, tzn. od okamžiku, kdy je určitá osoba předvolána příslušným orgánem veřejné moci k podání vysvětlení k došlému oznámení o spáchání přestupku až po okamžik vydání pravomocného rozhodnutí ve věci, nikoliv tedy pro případné následné soudní řízení nebo řízení o mimořádných opravných prostředcích. Problémem současné právní úpravy přestupkového řízení je skutečnost, že dostatečně neupravuje vztah osoby obviněné z přestupku a jejího zplnomocněného zástupce a také problematiku ustavení obhájce pro bono.

Nutnost zavedení pravidel pro zastupování advokátem do přestupkového zákona přitom také vnímá judikatura Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku sp. zn. NSS 6 A 126/2002, ve kterém dochází k závěru, že: *„Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu... Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená 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...“*³⁸⁰ S tímto závěrem, který by mohl vést k naprosto novému nastavení práva na obhajobu, tj. i k zavedení ustanovení obhájce pro bono, v rámci přestupkového řízení, lze jenom souhlasit. Ve smyslu čl. 6 Úmluvy, judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je třeba poskytovat stejné procesní záruky všem osobám obviněným z trestního deliktu jakékoliv povahy. Na tomto místě je nutné upozornit i na ustanovení § 7 správního řádu, ve kterém je uvedeno, že: *„Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být obročena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.“* Příslušné orgány veřejné správy, které projednávají přestupky, jsou podle platné právní úpravy povinny v rámci řízení o přestupku odstraňovat veškeré faktické nerovnosti mezi účastníky. Tato nerovnost by mohla nastat v případě společného řízení, v němž by bylo obviněno více osob, z nichž některé by měly obhájce a jiné ne z důvodu nemajetnosti. Dále je opět nutno upozornit na fakt, že výsledek přestupkového řízení může znamenat silně negativní zásah do osobní a majetkové sféry

obviněného a už i z tohoto důvodu by obviněný měl mít právo na bezplatnou obhajobu ze strany profesionálního advokáta.

Co se týče samotné formy ustanovování obhájce nemajetným obviněným je, podle mého názoru, de lege ferenda možné analogicky vycházet z úpravy trestního řádu, ve kterém je zakotveno právo na bezplatnou obhajobu nebo na obhajobu za sníženou odměnu. Základními podmínkami pro přiznání bezplatné obhajoby nebo obhajoby za sníženou odměnu je návrh obviněného a také jeho nepříznivá majetková situace. V této souvislosti je, podle mého názoru, třeba vycházet z premisy, že v demokratickém právním státě nesmí být právo na kvalitní obhajobu závislé na příjmové a sociální situaci obviněného. Problematickým je fakt, že ani trestní řád, ani jiný zákon, který předpokládá bezplatnou právní pomoc nebo pomoc za sníženou odměnu, nedefinuje stav nemajetnosti. Jedním z klíčových kritérií by mohl být stav hmotné nouze podle zákona č. 110/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 111/2008 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Na druhou stranu je však nutné poznamenat, že takto stanovené kritérium by mohlo být vnímáno jako nepřiměřeně přísné. Proto bych jako kritérium spíše zvolil celkově nepříznivou sociální situaci obviněného, kterou by obviněný musel prokázat svého návrhu podloženého příslušnými důkazy a to např. daňovým přiznáním, potvrzením zaměstnavatele o výši příjmů, výpisem z bankovního účtu, doklady prokazujícími nutnost provádění plateb ze svých příjmů, důchodovým výměrem, potvrzením od úřadu práce, že obviněný je zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání a že nemá žádný majetek, který by mohl použít k úhradě nákladů obhajoby či potvrzením o přiznání podpory v nezaměstnanosti atd. Zákon by tedy stanovil pouze povinnost žadatele jeho nepříznivou sociální situaci prokázat, nikoliv přímo nutnost předložit konkrétní důkazní prostředky. Možnost obviněnému ustanovit obhajobu za sníženou odměnu nebo obhajobu bezplatnou by měl mít z moci úřední i příslušný orgán veřejné správy, který by vedl řízení o daném přestupku, pokud by to vyplývalo z nashromážděných důkazů. V tomto případě by mohlo být obviněnému ponecháno na jeho vůli, zda takto zvoleného obhájce, i mlčky, přijme, nebo výslovně, tj. písemně nebo i ústně do protokolu, odmítne a bude se hájit sám nebo prostřednictvím obhájce jím zvoleného. Stejně by tak příslušný orgán veřejné správy měl mít možnost své rozhodnutí

³⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. NSS 6 A 126/2002

zrušit, pokud by u obviněného došlo ke změně majetkových poměrů nebo by se obviněným uvedené skutečnosti později ukázaly jako nepravdivé.³⁸¹

Další klíčovou otázkou je právě to, zda má celý proces ustanovení bezplatné obhajoby nebo obhajoby za sníženou odměnu spadat do pravomoci orgánu veřejné správy, nebo je nutné uvažovat o určité ingerenci soudů. Pro ingerenci soudů by např. mohl svědčit postup orgánu veřejné správy, který v určitých situacích v rámci přestupkového řízení spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení. Pro opačný přístup nasvědčuje samotná povaha orgánů veřejné správy, které rozhodují o přestupcích. Orgány veřejné správy, stejně jako soudy, které mohou rozhodnout o poskytnutí bezplatné právní pomoci, jsou orgány veřejné moci aplikující právo a disponují schopností prostředky státního donucení vnutit svoji vůli subjektům, o jejichž právech a povinnostech rozhodují. Samotný základ podstaty existence a činnosti soudů a orgánů veřejné správy je tak stejný. Pokud tedy soudy, jakožto orgány veřejné moci, mají pravomoc poskytnout obviněným bezplatnou právní pomoc, není sebemenší důvod, aby orgány veřejné správy, jakožto orgány veřejné moci, touto pravomocí nedisponovaly. Forma tzv. nutné obhajoby, kdy obviněný musí mít obhájce, by mohla být zavedena v případě projednávání přestupku mladistvého.³⁸²

V případě vydání rozhodnutí o tom, že obviněný má právo na bezplatnou obhajobu nebo na obhajobu za sníženou odměnu, by příslušný orgán veřejné správy měl bez zbytečného odkladu obviněnému obhájce ustanovit. De lege ferenda by mohl být jeden obhájce ustanoven pro více obviněných, jejichž zájmy si vzájemně neodporují. Příslušný obhájce by mohl být příslušným orgánem veřejné správy vybírán ze seznamu advokátů, kteří mají sídlo ve správním obvodu krajského úřadu, v jehož obvodu je i sídlo příslušného orgánu veřejné správy. Proti rozhodnutí o ustanovení obhájcem ex offio by příslušný advokát neměl opravný prostředek, vyjma důležitých důvodů, pro které by advokát podal žádost o zproštění obhajoby, např. při narušení vztahu důvěry mezi ním a obviněným. Nemajetný obviněný, z důvodu posílení jeho pozice a obhajovacích práv, by také měl mít možnost požádat příslušný orgán veřejné správy o to, aby stát nesl náklady spojené s pořízením znaleckého posudku či provedení jiného důkazního prostředku, kterým by měly být prokázána jeho tvrzení, pokud je to třeba pro objasnění skutkového stavu projednávaného případu. Do přestupkového zákona by také měla být vložena povinnost příslušného orgánu veřejné správy informovat obviněného o jeho obhajovacích právech,

³⁸¹ JELÍNEK, Jiří, UHLÍŘOVÁ, Marie. *Obhájce v trestním řízení*. 1. vydání. Praha: Leges 2011, s. 74 - 75.

³⁸² ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář, I. díl*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 291 – 296.

tzn. i o možnosti hájit se sám, případně o možnosti si zvolit obhájce, a také o institutu bezplatné obhajoby či obhajoby za sníženou odměnu či možnosti žádat o osvobození od povinnosti hradit náklady řízení.³⁸³

Společně se zavedením institutu obhajoby prostřednictvím advokáta do přestupkového řízení, je nutné upravit jeho práva a povinnosti, coby subjektu přestupkového řízení, a dále jeho vztah k obviněnému z přestupku. Proto by bylo de lege ferenda vhodné do textu přestupkového zákona vložit ustanovení následujícího znění: „*Obhájce je povinen poskytovat obviněnému potřebnou právní pomoc, účelně využívat k hájení jeho zájmů prostředků a způsobů obhajoby uvedených v zákoně, zejména pečovat o to, aby byly v řízení náležitě a včas objasněny skutečnosti, které obviněného zbavují viny nebo jeho vinu zmírňují, a tím přispívat ke správnému objasnění a rozhodnutí věci. Obhájce je oprávněn činit za obviněného návrhy, podávat za něho žádosti a opravné prostředky, nablížet do spisů a zúčastnit se všech vyšetřovacích úkonů a úkonů učiněných v řízení před správním orgánem. Obhájce má právo vyžádat si předem kopii nebo opis protokolu o každém úkonu přestupkového řízení. Příslušný správní orgán je mu povinen vyhovět. Náklady s tím spojené je povinen uhradit obviněný.*“ Vzhledem k výše uvedenému by mohlo de lege ferenda být současné znění ustanovení § 73 odst. 2 přestupkového zákona rozšířeno o následující text: „*Obviněný má právo radit se s obhájcem i během úkonů prováděných správním orgánem v průběhu přestupkového řízení. Obviněný může žádat, aby byl vyslýchán za účasti svého obhájce; nemůže se s ním však radit v průběhu výslechu o tom, jak odpovědět na již položenou otázku.*“³⁸⁴

V souvislosti s obsahem a požadavky Úmluvy v oblasti práva na obhajobu je také nutné změnit právní úpravu postavení obviněného cizince z hlediska jeho práva na tlumočnicka coby jednoho ze základních kamenů jeho práva na obhajobu vyjádřeného v ustanovení § 16 odst. 3 správního řádu. Současné znění tohoto ustanovení je totiž zcela v rozporu s ustanovením čl. 6 Úmluvy, podle kterého má na bezplatného tlumočnicka každý obviněný, který prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém je řízení vedeno. Tlumočnicka musí podle judikatury Soudu vztahující se k čl. 6 Úmluvy nutně, na rozdíl od současné právní úpravy, na své náklady v těchto případech obstarávat příslušný orgán členského státu. V tomto smyslu je současnou právní úpravu napravit.

S otázkou postavení obviněného a jeho právem na obhajobu souvisí i problematika navrhování důkazů a tvrzení rozhodných skutečností z jeho strany. V této souvislosti je nutné vyjasnit, v jaké fázi řízení a případně do jakého momentu může obviněný

³⁸³ JELÍNEK, Jiří, UHLÍŘOVÁ, Marie. *Obhájce v trestním řízení*. 1. vydání. Praha: Leges 2011, s. 349.

³⁸⁴ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář, I. díl*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 303 a násled.

z přestupku tyto návrhy podávat. Jedná se tedy o vyřešení vztahu tohoto esenciálního práva s problematikou koncentrace řízení, která je zakotvena v ustanovení § 36 odst. 1 a 82 odst. 4 správního řádu, kde je výslovně uvedeno, že: „*Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy... K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*“ Otázka uplatňování zásady koncentrace v rámci přestupkového řízení je v odborných kruzích sporná. Podle mého názoru je však uplatňování zásady koncentrace v oblasti přestupkového řízení absolutně nemožná, protože znamená nepřiměřený zásah strategie obhajoby obviněného. Tento závěr potvrzuje i samotná dikce ustanovení § 73 odst. 2 přestupkového zákona, ve kterém je jasně uvedeno, že: „*Obviněný z přestupku má právo... uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu...*“ Samotný přestupkový zákon tak přímo nestanoví okamžik, od kterého by bylo obviněnému znemožněno činit důkazní návrhy a tvrdit rozhodné skutečnosti.³⁸⁵ Výklad této části ustanovení v neprospěch obviněného je tedy podle mého názoru nepřijatelný a to i s ohledem na ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, kde je výslovně uvedeno, že: „*Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ Tento závěr potvrzuje i recentní judikatura Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 1 As 96/2008 dochází k závěru, že: „*Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku: zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na určité stádium řízení (třeba řízení v I. stupni), a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci...*“³⁸⁶ Tento závěr, který v přestupkovém řízení de facto prolamuje zásadu koncentrace řízení, lze kvitovat. V přestupkovém řízení není totiž nejdůležitějším hlediskem efektivní a rychlý výkon veřejné správy prostřednictvím co nejrychlejšího projednání předmětu řízení, ať už bylo zahájeno na základě návrhu nebo z úřední povinnosti, ale řádné projednání přestupkového jednání. V daném smyslu by nemělo být obviněnému kladeno k tíži např. to, že se ke klíčovému důkazu nebo skutečnosti, které prokazují jeho nevinu, dostane až v další fázi přestupkového řízení, což potvrzuje i Krajský

³⁸⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 346 – 349.

soud v Hradci Králové, který ve svém rozhodnutí sp. zn. 51 Ca 14/2009-30 došel k závěru, že: „Bylo-li v průběhu odvolacího řízení před soudem zrušeno rozhodnutí o uložení trestu zákazu řízení motorových vozidel, v jehož nerespektování byla správním orgánem I. stupně shledána skutková podstata přestupku, nemá odvolací orgán v řízení o odvolání proti takovému rozhodnutí o přestupku jinou možnost, než je zrušit. Přestupkové řízení před správním orgánem I. stupně, jakož i před odvolacím správním orgánem, totiž tvoří jeden celek, v němž neplatí zásada koncentrace řízení a rozhodnutí o odvolání musí odpovídat skutkovému a právnímu stavu v době jeho vydání.“³⁸⁷ V této souvislosti by mělo být v přestupkovém zákoně jasně stanoveno, že účastníci řízení jsou oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a to bez výjimek.

Výše uvedené návrhy by byly zcela v souladu s obsahem čl. 6 odst. 2 Úmluvy a navazující judikaturou Soudu. Soud, v souvislosti s právem na obhajobu, ve svém rozsudku ve věci *Airey vs. Irsko*³⁸⁸ zcela jasně vyjádřil stanovisko, že právo na přístup k rozhodovacímu orgánu musí být efektivní a nemělo by být spojeno s nepřiměřeně vysokými náklady a navíc by v právních řádech všech členských států měl být zakotven systém bezplatné právní pomoci všem nemajetným osobám. Soud však také prohlásil, že není nutné, aby bezplatná právní pomoc byla zajišťována ve všech druzích řízení o všech otázkách. Kritérii, zda v daném případě přiznat, nebo nepřiznat bezplatnou právní pomoc, by podle mínění Soudu měly být skutkové okolnosti případu, předmět řízení, složitost právní úpravy, která na něj dopadá a schopnosti obviněného vystupovat před rozhodujícím orgánem samostatně a samozřejmě s tím spojený majetkový status obviněného. Právo na efektivní přístup k rozhodovacímu orgánu je samozřejmě také spojen s právem obviněného na předkládání relevantních procesních a důkazních návrhů.

4.5.10. Zásada presumpce nevinny

Zásada presumpce nevinny, která je jednou z nejdůležitějších zásad každého řízení o trestním obvinění a která je také upravena v čl. 6 Úmluvy, nachází své uplatnění i v čl. 40 odst. 2 Listiny a také v současném znění přestupkového zákona, konkrétně v ustanovení § 73 odst. 1.³⁸⁹ Zásada presumpce nevinny znamená, že dokud není vina obviněného vyslovena pravomocným rozhodnutím, musí se na něj hledět jako na nevinného. Zásadu

³⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. NSS 1 As 96/2008

³⁸⁷ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. října 2010, sp. zn. 51 Ca 14/2009-30

³⁸⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. října 1979, *Airey v. Irsko*, Sb. rozh. ECHR, stížnost č. 6289/73, body 16 až 36

³⁸⁹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 344 a násl.

presumpce nevinny je nutné respektovat i v případech, kdy se obviněný neodvolá proti prvostupňovému rozhodnutí, tedy až do okamžiku, kdy rozhodnutí orgánu prvního stupně nabyde právní moci.³⁹⁰

Zásada presumpce nevinny klade na příslušný orgán veřejné správy, který projednává konkrétní případ, určité požadavky a to zejména v oblasti dokazování. Jedná se o následující důsledky: v pochybnostech o stavu věci ve prospěch obžalovaného, nedokázaná vina má též význam jako dokázaná nevina, povinnost orgánu veřejné správy prokázat plným a nepochybným způsobem vinu konkrétnímu obviněnému, povinnost orgánu veřejné správy být vůči obviněnému nestranný a nezaujatý a požadavek přiměřenosti postupu orgánu veřejné správy. Podstata a účel zásady presumpce nevinny nejtěsněji, což potvrzuje i recentní judikatura Nejvyššího správního soudu, souvisí s požadavkem zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 2 As 20/2006 uvádí, že: „*V sankčním řízení platí, že nelze vyvodit odpovědnost za spáchání přestupku nebo správního deliktu jinak než tím, že správní orgán zjistí spolehlivě skutkový stav a pochybení odpovědného subjektu postaví najisto. Opačný postup, kdy by subjekt správního řízení mohl být shledán odpovědným za naplnění skutkové podstaty přestupku či správního deliktu jen na základě formálních dedukcí a závěrů, by byl protiprávní a protiústavní, protože by popíral obecnou zásadu „in dubio pro reo“, která musí být respektována nejen v trestním, ale i ve správním řízení.*“³⁹¹ Dále pak Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 2 As 46/2005-55 uvádí, že: „*Správní orgán je povinen postavit nad vši rozumnou pochybnost najisto, že se jednání majícího znaky skutkové podstaty přestupku dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. Existuje-li rozumná pochybnost, tj. existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že uvedeného jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (in dubio pro reo).*“³⁹² Tyto závěry Nejvyššího správního soudu musí vést k zakotvení zcela odlišného přístupu příslušného orgánu veřejné správy k obviněnému, kterému jeho přestupkové jednání nebylo prokázáno.

V tomto smyslu lze zejména kritizovat ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) přestupkového zákona, které absolutně vybočuje z postulátů výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a z přísných požadavků Úmluvy kladených na orgány veřejné správy spojených s dokazováním a vyplývajících ze zásady presumpce nevinny. Vzhledem k výše uvedenému je jasné, že tyto případy by neměly vést jen k „zastavení“ řízení, ale i k prohlášení nevinny obviněného a to v souvislosti se zásadou, že neprokázaná vina je rovna

³⁹⁰ FRYŠTÁK, Marek a kol. *Trestní právo procesní*. Ostrava: KEY Publishing, 2009, s. 13.

³⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2006, sp. zn. NSS 2 As 20/2006

prokázané nevině.³⁹³ Tyto tři důvody zastavení řízení by měly být od zbytku ustanovení § 76 přestupkového zákona, kde jsou uvedeny další důvody pro zastavení řízení, striktně odděleny a vneseny do samostatného ustanovení, které by de lege ferenda mohlo znít: „Správní orgán v řízení o přestupku vydá rozhodnutí o nevině obviněného, jestliže se v řízení zjistí, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, skutek nespáchal obviněný z přestupku, spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno...“ Jen takovým způsobem je, podle mého názoru, možné učinit naplnění zásady presumpce nevinu zadost a odstranit negativní následky, které pro osobu obviněného představuje stíhání za domněle spáchaný přestupek.

Současné ustanovení § 76 odst. 1 přestupkového zákona³⁹⁴ by mělo být dále modifikováno tím způsobem, aby osoby, které byly de facto nezákonným stíháním poškozeny, získaly poněti o institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, pod které lze podřadit i případy bezdůvodného stíhání za přestupek, a rozhodnutí jen o zastavení řízení bez dalšího přijímají. De lege ferenda by proto bylo vhodné text přestupkového zákona doplnit o ustanovení, že: „Každý účastník, kterému byla v přestupkovém řízení způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem správního orgánu škoda nebo nemajetková újma, má právo se domáhat jejich náhrady podle zvláštního zákona.“ Tímto způsobem by jistě došlo k posílení obezřetnosti příslušného orgánu veřejné správy ohledně jeho postupu v rámci přestupkového řízení. Současné znění přestupkového zákona tak nedává záruky pro to, aby orgány veřejné správy odvedly bezchybnou práci při objasňování skutkových okolností případu.³⁹⁵

Vzhledem k výše uvedenému je možné uzavřít, že zásada presumpce nevinu není v přestupkovém zákoně naplněna zcela a je nutné do jeho ustanovení vložit institut zproštění obvinění z přestupku. Tímto způsobem by došlo k narovnání úpravy přestupkového řízení a judikatury Soudu, který ve svých rozhodnutích vykládajících ustanovení Úmluvy, zcela jasně hovoří o zproštění obvinění konkrétní osoby z trestního deliktu.

³⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2006, sp. zn. 2 As 46/2005-55

³⁹³ CÍSAŘOVÁ, Dagmar. Presumpce nevinu jako základní zásada trestního řízení v demokratickém státě. *Trestní právo*, roč. 3., 1998, s. 2 a násl.

³⁹⁴ JEMELKA, Luboš. VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 361 a násl.

³⁹⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Princip nemo tenetur v řízení o správních deliktech*. In: VANDUCHOVÁ, Marie, HORÁK, Jaromír. *Na křižovatkách práva - pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 351 – 357.

4.5.11. Zásada rovnosti účastníků řízení

Zásada rovného postavení účastníků je klíčovou pro všechny druhy právních řízení, přestupkové řízení nevyjímaje.³⁹⁶ Zásada rovnosti účastníků přestupkového řízení, v této souvislosti zejména obviněných, má jasný výraz v ustanovení čl. 6 odst. 3 Úmluvy, kde se ve větě první hovoří o „každém, kdo je obviněn z trestního deliktu...“ Na ústavní úrovni je tato zásada zakotvena v čl. 37 odst. 3 Listiny, kde je uvedeno, že: „Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“³⁹⁷ V současném znění přestupkového zákona však tato zásada výslovně zakotvena není, a tak je, prostřednictvím ustanovení § 51, na oblast přestupkového řízení třeba aplikovat ustanovení § 7 správního řádu. Ustanovení § 7 správního řádu³⁹⁸ má také souvislost s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, které stanoví požadavek, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly a také s ustanovením § 14 správního řádu, tedy s případným vyloučením oprávněných úředních osob z projednávání případu pro podjatost, tzn. i v případech, kdy by k jednotlivým účastníkům řízení nepřistupovaly z hlediska zásady rovnosti.

Na tomto místě je však důležité si uvědomit jednu důležitou skutečnost a to tu, že jednotlivé dotčené osoby nemají v každém ohledu absolutně rovné postavení, jedná se toliko o procesní rovnost. Tuto rovnost stanovenou v ustanovení § 7 správního řádu chápe jako procesní i Ústavní soud České republiky, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/96 uvádí, že: „Ústavní zásadu rovnosti, v právech zakotvenou v čl. 1 Listiny, nelze pojímat absolutně a rovnost chápat jako kategorii abstraktní. Již Ústavní soud ČSFR vyjádřil své chápání rovnosti, v uvedeném článku zakotvené, jako rovnosti relativní, jak ji mají na mysli všechny demokratické ústavy, požadující pouze odstranění neodůvodněných rozdílů (náleží Ústavního soudu ČSFR uveřejněný pod č. 11 Sbírky usnesení a nálezů ÚS ČSFR). Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět také tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo.“³⁹⁹ Tento závěr je zcela logickým v tom smyslu, že jednotlivé skupiny účastníků přestupkového řízení mají poněkud odlišný hmotněprávní vztah k předmětu přestupkového řízení.⁴⁰⁰ Nejtěsnější hmotněprávní

³⁹⁶ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 71.

³⁹⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád: II. díl*, 2. vydání, Praha: Linde Praha, a.s. 2002, s. 38.

³⁹⁸ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 26 a násl.

³⁹⁹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96, bod 5

⁴⁰⁰ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 63.

vztah lze určitě konstatovat u obviněného, který může být výsledkem přestupkového řízení zasažen nejsilněji.

V tomto smyslu je, podle mého názoru, potřebné de lege ferenda naformulovat zásadu rovnosti účastníků přestupkového řízení do textu přestupkového zákona poněkud modifikovaně. Příslušné ustanovení by mohlo znít takto: „*Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv v řízení podle tohoto zákona rovné postavení. Správní orgán postupuje v rámci řízení podle tohoto zákona vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být obrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.*“ Na základě tohoto ustanovení by tak příslušný orgán veřejné správy měl za povinnost odstraňovat každou nerovnost vzniklou v rámci přestupkového řízení. Důvodem pro tuto faktickou nerovnost může být např. znevýhodnění osob způsobené tělesným handicapem. Následkem tohoto přístupu nemá být pozitivní diskriminace, tj. porušení rovnosti dotčených osob, ale zajištění stejné možnosti pro uplatnění procesních práv i těmto osobám.

Podle čl. 6 odst. 3 Úmluvy je tedy všem obviněným nutné zajistit rovné postavení při uplatňování jejich minimálních obhajovacích práv. Zajištění procesní rovnosti v plném rozsahu však může vést jen skrze zajištění faktické rovnosti všech účastníků řízení a to podle jejich hmotněprávního vztahu k předmětu řízení. Dané požadavky přestupkový zákon a na něj navázaný správní řád již nyní v podstatě splňují, a tak není nutné, kromě výslovné deklarace zásady rovnosti v přestupkovém zákoně, činit v rámci současné právní úpravy jakékoliv hlubší změny.⁴⁰¹

4.5.12. Zásada volného hodnocení důkazů

Zásada volného hodnocení důkazů⁴⁰² je užívána v podstatě ve všech typech moderních procesů, tzn. jak v řízení přestupkovém, tak i trestním a správním. K zásadě volného hodnocení důkazů se sice přímo nevyjadřuje žádné z ustanovení Úmluvy, ale tato problematika je podrobně upravena doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. 80/2 týkající se výkonu diskrečního oprávnění v oblasti správy, které rozvíjí smysl a výslovný obsah Úmluvy, a navazující judikaturu Soudu.

⁴⁰¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. In GERLOCH, Aleš a kol. (eds.). *Osobní aspekty správní odpovědnosti z hlediska zásady rovnosti: ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2011, s. 227 – 236.

⁴⁰² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 76 a násl.

V současném znění přestupkového zákona tato zásada také výslovně upravena není, je však aplikována na oblast přestupkového řízení prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona, na základě ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu.⁴⁰³ Zásada volného hodnocení důkazů je opakem legální teorie důkazní, podle které jsou k prokázání určitých skutečností předepsány určité typy důkazů. Podle současné právní úpravy jsou tak příslušné orgány veřejné správy nuceny přihlídnout k okolnostem konkrétního případu a jeho charakteristickým rysům. Tímto způsobem se má zabránit tomu, aby příslušné orgány veřejné správy postupovaly mechanickým způsobem. Volné hodnocení důkazů podle ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu můžeme považovat za myšlenkovou činnost příslušných orgánů veřejné správy, která je projevem jejich vnitřního přesvědčení o průkazní síle jednotlivých důkazů. Volné hodnocení důkazů však není projevem libovůle příslušných orgánů veřejné správy, toto hodnocení se musí opírat o přísně logická pravidla a ustanovení zákona samotného, tzn. o požadavek řádného zjištění skutkového stavu. Příslušný orgán veřejné správy musí kromě okolností objektivní povahy hodnotit i okolnosti subjektivní povahy, tj. ty které se vztahují k osobnosti obviněného, svědků, poškozeného a dalších účastníků řízení. Vnitřní přesvědčení příslušného orgánu veřejné správy musí být vyjádřeno v jeho rozhodnutí a to tak, že příslušný orgán veřejné správy má povinnost v jeho odůvodnění uvést, které skutečnosti vzal za prokázané, o jaké důkazy svá skutková zjištění opíral, jakými úvahami se řídil a jaké z toho vyplývají důsledky. Tím je zajištěna i lepší možnost následného přezkumu tohoto rozhodnutí.⁴⁰⁴

Zásada volného hodnocení důkazů je tedy nerozlučně spjata s požadavkem řádného odůvodnění rozhodnutí, tak jak je vyjádřen v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Tento přístup potvrzují i judikatura soudů. V této souvislosti lze poukázat např. na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 82/93, ve kterém je uvedeno, že: „*Teprve po vyčerpání možnosti provést dokazování k odstranění existujících rozporů může správní orgán přistoupit k hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 správního řádu). Jestliže se však ani úplným dokazováním nepodaří odstranit rozpory mezi důkazy, je naprosto nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení správní orgán přichýlil a které důkazy odmítl (jinak řečeno, proč vyšel z jedněch skutkových zjištění a nikoli ze zjištění protichůdných). Pokud tak správní orgán nepostupoval, přiklonil se*

⁴⁰³ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 206.

⁴⁰⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 141 – 142.

*bez jakéhokoli zdůvodnění ke skupině důkazů, které podporují verzi o tom, že žalobce spáchal správní delikt a pominul důkazy, z nichž vyvěrá opak, vykročil tím ze zákonných mezí, které mu zákon vytyčuje pro hodnocení důkazů, a proto je jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.*⁴⁰⁵ Na tomto místě je však také nutné zdůraznit, jak to také vyplývá ze zásady zákonnosti, že příslušný orgán veřejné správy je povinen brát v úvahu jen ty z okolností vyplývající z důkazních prostředků získaných zákonným způsobem. Tento požadavek není v současném znění přestupkového zákona ani správního řádu výslovně uveden, a proto by bylo de lege ferenda vhodné ustanovení o volném hodnocení důkazů doplnit o následující větu: „...hodnotí správní orgán všechny podklady získané a provedené podle tohoto zákona jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti...“ Toto doplnění ustanovení by bylo zejména silnou zárukou obviněného, že proti němu mohou být použity jen ty důkazy, které příslušný orgán veřejné správy získal a provedl zákonem stanoveným způsobem. Obviněný musí mít v každém okamžiku přestupkového řízení jistotu nejenom o svém procesním postavení, ale také o tom, že postup orgánu veřejné správy je v souladu se zákonem.

Výše navrhané řešení by bylo v souladu s doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. 80/2 z týkající se výkonu diskrečního oprávnění v oblasti správy. Doporučení totiž chápe správní uvážení jako pravomoc, která správnímu orgánu ponechává určitou míru pružnosti při přijímání rozhodnutí v určité věci a umožňuje mu přijmout z několika možných rozhodnutí to, které je v dané věci nejvhodnější. Pojem pravomoci, jak bylo uvedeno výše, je potom nutně spjat se zákazem jejího zneužití, jinak řečeno nutností postupovat striktně podle zákona.

4.5.13. Zásada veřejnosti

Zásada veřejnosti pro oblast rozhodování o trestních obviněních je výslovně zakotvena v ustanovení čl. 6 Úmluvy. Jedná se o zásadu, která je velmi důležitá pro naplnění požadavku spravedlnosti kladeného na řízení o jakémkoliv trestním deliktu. Zásada veřejnosti do současné právní úpravy přestupkového řízení zakotvena není, což je negativní poznatek hned z několika následujících důvodů. Podle mého názoru je nutné zakotvit veřejný průběh přestupkového řízení ponejprv zejména z důvodu posílení důvěry veřejnosti v řádný výkon veřejné správy na úseku postihování přestupků. Navíc je nutné

⁴⁰⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. června 1992, sp. zn. 6 A 82/93.

zdůraznit, že zásada veřejnosti⁴⁰⁶ je pro obviněného z přestupku jakousi zárukou, že budou dodržena všechna jeho práva, příslušný orgán veřejné správy bude rozhodovat objektivně a dále tím bude splněna funkce kontroly příslušných orgánů veřejné správy ze strany veřejnosti ruku v ruce s funkcí výchovnou a preventivní, která naopak směřuje od působení příslušných orgánů veřejné správy k veřejnosti. Např. v situacích projednávání přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi upravených v ustanovení § 30 přestupkového zákona a v případech přestupků proti veřejnému pořádku, majetku a občanskému soužití upravených v ustanovení § 47 a následujících přestupkového zákona, by byl, z hlediska výchovného a preventivního, veřejný způsob projednávání velmi efektivní a žádoucí.

Co se týče současného právního stavu, jak bylo uvedeno výše, v oblasti přestupkového řízení není zásada veřejnosti, jakožto požadavek čl. 6 Úmluvy, výslovně upravena. Přestupkový zákon o možnosti veřejného jednání mlčí. V této souvislosti je třeba vycházet z ustanovení § 51, jehož prostřednictvím je pro oblast přestupkového zákona zakotveno subsidiární použití správního řádu, v tomto ohledu zejména jeho ustanovení § 15 a § 49.⁴⁰⁷ Pro oblast přestupkového řízení, jakožto jeden z druhů správního řízení, tak a priori platí zásady písemnosti a neveřejnosti. Vedení veřejného jednání je, podle ustanovení § 49 správního řádu, jen zákonnou výjimkou a je také třeba návrhu oprávněného účastníka. Důvodem je tradice vedení řízení prostřednictvím spisu a také reakce platné právní úpravy na praxi projednávání přestupků za bývalého režimu.

Výše uvedená právní úprava je však, podle mého názoru, zcela v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který nestanoví žádné specifické podmínky, které by bylo nutné splnit pro konání veřejného řízení. Hovoří jen toliko o možnosti vyloučení veřejnosti v přesně určených situacích. V této souvislosti je tedy třeba do přestupkového zákona zakotvit apriorní konání veřejného projednání věci, s výjimkami stanovenými také přestupkovým zákonem. V případě *Jussila vs. Finsko* k tomu Soud uvedl, že je nutné, aby právní řády členských států stanovily pro vyloučení veřejnosti důležité důvody, přičemž tyto návrhy na vyloučení veřejnosti by měly mít možnost podávat i obvinění a další účastníci řízení. Veřejnost řízení je tedy ve smyslu Úmluvy pravidlem.

⁴⁰⁶ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 118.

⁴⁰⁷ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 197.

Současné znění přestupkového zákona také přímo neříká, kdo by mohl podat návrh na veřejné konání přestupkového řízení. Tato problematika je poměrně složitě upravena v ustanovení § 49 odst. 3 správního řádu, podle kterého může požádat o konání veřejného řízení účastník uvedený v ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, tj. účastník hlavní. Ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu by tak návrh na veřejné konání přestupkového řízení zřejmě mohl podat navrhovatel, který byl spáchaným přestupkem poškozen na svých právech a oprávněných zájmech, a jeho návrh je předpokladem zahájení přestupkového řízení. Ve druhém případě by se zřejmě mohlo jednat o obviněného a dále pak o poškozeného a vlastníka věci, tzn. osoby, které jsou vymezeny v ustanovení § 72 písm. a) až d) přestupkového zákona.⁴⁰⁸ V rámci přestupkového řízení zahajovaného z moci úřední jsou to potom právě tyto osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.⁴⁰⁹ Otázkou však je, zda ostatní účastníci podle ustanovení § 72 písm. b) a c) by měli mít možnost takovým zásadním způsobem ovlivnit charakter přestupkového řízení, pokud jsou jejich procesní práva a povinnosti svázány jen s částí řízení, ve které se jedná a rozhoduje o náhradě škody způsobené přestupkem, resp. o zabránění věci. Přestupkový zákon by tak měl postavit na jisto, kteří účastníci řízení jsou oprávněni podávat návrhy týkající se veřejnosti řízení, nebo vyloučení veřejnosti z řízení a to podle nastavení právní úpravy.

Současný výše popsaný právní stav považuji za zcela nevyhovující a de lege ferenda navrhuji následující změny právní úpravy. Prvním návrhem je obecné zavedení zásady veřejnosti do projednání všech druhů přestupků a to jak v rámci prvostupňového, tak i druhostupňového řízení. Tímto způsobem by došlo ke sladění zákonné právní úpravy s Úmluvou. Samotný přestupkový zákon by pak stanovil podmínky pro vyloučení veřejnosti z řízení příslušným orgánem veřejné správy na návrh účastníka řízení nebo na základě vlastního uvážení, čili bez návrhu. Důvodem pro vyloučení veřejnosti by potom bylo zabránění vyzrazení utajované skutečnosti chráněné zvláštním zákonem, případně jiné skutečnosti, na kterou se vztahuje státem uznaná nebo uložená povinnost mlčenlivosti, důvody mravnosti, nerušeného průběhu jednání, bezpečnosti či jiného důležitého zájmu svědků nebo ochrana dětí a mladistvých, resp. jejich práv, pokud vystupují v roli účastníků

⁴⁰⁸ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 339 – 342.

⁴⁰⁹ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 198.

řízení, ať už v roli poškozených, podezřelých či obviněných. Ve výše uvedených případech by měl příslušný orgán veřejné správy, po pečlivém zvážení všech okolností, možnost rozhodnout o vyloučení veřejnosti. Orgán veřejné správy by však musel poměřovat mezi zájmem veřejnosti na přístup k informacím o přestupkovém řízení a kontrole výkonu veřejné správy na úseku přestupkového řízení se zájmem na ochraně výše uvedených hodnot a důležitých zájmů svědků. Úvahy týkající se tohoto poměrování by pak musely být předmětem odůvodnění rozhodnutí o vyloučení, nebo nevyloučení veřejnosti, a jako takové by mohlo být napadeno opravnými prostředky. V řízení proti mladistvému by veřejnost obecně měla být vyloučena vždy. Dále by mělo být možné odepření přístupu k řízení nezletilým anebo těm, u nichž je důvodná obava, že by mohli rušit důstojný průběh řízení. Veřejnost by mohla být vyloučena pro celé, nebo jen část řízení.

De lege ferenda by se také měla změnit povaha žádosti účastníků řízení vztahující se k průběhu řízení a stanovit okruh těchto účastníků. V oblasti přestupkového řízení, vzhledem k navrhovanému obecnému založení zásady veřejnosti přestupkového řízení, by mělo být v řízení na návrh navrhovatele a obviněnému, a v řízení z moci úřední jen obviněnému umožněno navrhnout příslušnému orgánu veřejné správy, který by vedl řízení, jak bylo uvedeno výše, vyloučení veřejnosti. Obviněný z přestupku a navrhovatel by však museli prokázat, že jejich právům a oprávněným zájmům, případně zájmu veřejnému hrozí v důsledku konání veřejného přestupkového řízení ve smyslu Úmluvy a navazující judikatury Soudu závažná újma. I v případech vyloučení veřejnosti by měli mít účastníci řízení možnost zvolit si jednoho důvěrníka, který by plnil kontrolní úlohu veřejnosti v daném řízení. Muselo by se jednat o osobu zletilou a plně svéprávnou. Rozhodnutí o vyloučení veřejnosti by byl oprávněn učinit i příslušný orgán veřejné správy a to bez ohledu na podání příslušného návrhu.

S projednáváním věci úzce souvisí i problematika protokolace, která je zakotvena v současném znění správního řádu v ustanovení § 18 odst. 1.⁴¹⁰ Takto nastavenou právní úpravu považuji, z hlediska ochrany základních procesních práv obviněného a s ohledem na právní úpravu obsaženou v jiných právních předpisech, za zcela nedostatečnou. Jako klíčové v této souvislosti považuji zakotvení povinnosti příslušných orgánů veřejné správy o ústním jednání pořizovat zvukový a nejlépe audiovizuální záznam. V ustanovení § 18 odst. 1 správního řádu je pouze zakotvena možnost o pořizování záznamu rozhodnout. Na

⁴¹⁰ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 68.

tomto místě je třeba upozornit na ustanovení § 55b odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále pak i na ustanovení § 40 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, přičemž jsem přesvědčen o nutnosti analogického postupu. Orgány veřejné správy jsou vedle civilních a trestních soudu jen jednou z množin orgánů veřejné moci, které rozhodují o právech a povinnostech subjektů. V tomto smyslu je mezi orgány přítomen velmi silný společný charakterový znak, který by mohl, v určitých ohledech a případech, vést k nastavení podobnějších procesních pravidel a to i v oblasti povinného pořizování zvukových a obrazových záznamů. Povinné pořizování zvukových a obrazových záznamů by mělo více efektů.

Zejména by byla silněji chráněna základní procesní práva obviněných osob. Orgány veřejné správy by tak byly nuceny klást silnější důraz na dodržování procesních předpisů v rámci ústního jednání, jejichž nedodržení, pokud by mělo vliv i na zákonnost rozhodnutí, by mohlo vést ke zrušení opravným prostředkem napadeného správního rozhodnutí. Dále by došlo i k posílení uplatnění ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, podle kterého je veřejná správa službou veřejnosti a každá osoba podílející se na výkonu působnosti příslušného orgánu veřejné správy musí dodržovat zásady zdvořilého jednání. Pořizování zvukového nebo obrazového záznamu z ústního jednání, které tvoří základní kámen přestupkového řízení, by vedlo k zesílení korektního a nediskriminačního jednání ze strany oprávněných úředních osob ve vztahu k účastníkům přestupkového řízení a tím i k posílení principů dobré správy. Pořizováním zvukového a obrazového záznamu z ústního jednání by však naopak byl chráněn i samotný orgán veřejné správy, který by měl jasný důkaz, že jeho postup v rámci ústního jednání byl v souladu s procesními předpisy a korektní, a že také z jeho strany nedošlo k překročení hranice nebo zneužití správního uvážení, které je v oblasti přestupkového řízení velmi klíčové. De lege ferenda by tak měl být zvukový záznam o průběhu ústního jednání, vedle písemného protokolu, pořizován vždy, s výjimkou případů, kdy úkon bude probíhat mimo budovu správního orgánu, např. ve zdravotnických zařízeních nebo zařízeních sociálních služeb, kdy by pořizováním záznamů mohla být narušena intimní sféra dalších osob nemajících s řízením nic společného, a měl by být jako jedna z příloh spisu uchovávan na nosiči informací až do doby skartace spisu, stanovené zvláštním zákonem.

Další možností, která by mohla vést k posílení procesního práv obviněného, by mohlo být převzetí obsahu ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a

soudcích, ve znění pozdějších předpisů, do textu přestupkového zákona. Účastníkovi řízení by tedy mohla být přestupkovým zákonem dána možnost pořizovat se souhlasem oprávněné úřední osoby obrazové záznamy z ústního jednání a zvukové záznamy s vědomím oprávněné úřední osoby. Ve vztahu účastník přestupkového řízení a oprávněná úřední osoba by zřejmě problém nenastal. Podle mého názoru se totiž oprávněná úřední osoba nemůže odvolávat na příslušná ustanovení občanského zákoníku a zakázat účastníkovi pořizovat záznamy týkající se této oprávněné úřední osoby, která v řízení rozhodně nevystupuje jakožto soukromá osoba, ale jako reprezentant orgánu veřejné správy, který vykonává příslušnou část veřejné správy jménem a na odpovědnost určitého subjektu. Jelikož orgán veřejné správy není osobou v právním slova smyslu, není možné, aby se jeho reprezentanti odvolávali na ochranu osobnostních práv, kterými orgán veřejné správy nedisponuje. Oprávněná úřední osoba nadto musí počítat, vzhledem ke svému postavení, s intenzivnějšími zásahy do své soukromé sféry a to zejména s ohledem na požadavek kontroly výkonu její činnosti. Na druhou stranu je třeba respektovat požadavek nerušeného průběhu přestupkového řízení a lidskou důstojnost oprávněné úřední osoby, která by nesměla být pořízením zvukového nebo obrazového záznamu narušena.

Méně jednoznačnou se stává situace ve chvíli, kdy by si jeden z účastníků přestupkového řízení rozhodl pořídit obrazový nebo zvukový záznam jednání, kterém by vystupovalo více účastníků, např. navrhovatel, poškozený, majitel zabírané věci, pro svoji potřebu. V tomto smyslu řešení osciluje mezi dvěma póly. Tato situace by mohla být vyřešena buď ve prospěch jiných účastníků řízení, kteří by mohli projevit nesouhlas s takovým pořizováním zvukového nebo obrazového záznamu jiným účastníkem řízení, nebo by tato situace mohla být vyřešena ve prospěch obviněného pořizujícího pro svoji potřebu obrazový nebo zvukový záznam a to z důvodu převažujícího práva na spravedlivý proces nad právem na respektování osobnostních práv, avšak opět s respektem k lidské důstojnosti jiného účastníka řízení a k nerušenému průběhu jednání. Touto velmi palčivou otázkou se ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 5 As 37/2009 zabýval i Nejvyšší správní soud, který došel k následujícímu závěru: „*Ke sporné právní otázce možnosti pořizování zvukového záznamu průběhu ústního jednání, při němž je vyslýchán svědek, účastníkem správního řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že účastník řízení má právo realizovat svá procesní práva a oprávněné zájmy a správní orgán je povinen umožnit účastníkům řízení uplatňovat v rámci výkonu veřejné správy jejich práva a oprávněné zájmy, které jim garantuje zákon. Pořizování zvukových záznamů ústního jednání není správním řádem nijak upraveno ani ve vztahu ke správnímu orgánu, ani ve vztahu k účastníkům řízení či*

jiným zúčastněným osobám. To však neznamená, že neexistuje-li pozitivní právní úprava, je takové jednání účastníka řízení bez dalšího nepřijatelné, respektive zakázáno... Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy, každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Jestliže zákon nezakazuje účastníku správního řízení pořídit si zvukový záznam průběhu ústního jednání, nelze bez dalšího vycházet z toho, že pořizováním zvukového záznamu účastník hrubě ruší pořádek a může být z místa jednání vykázan. K tomu by musely přistoupit další skutečnosti, v nichž by bylo možné spatřovat hrubé rušení pořádku... Za rušení pořádku lze považovat jakékoliv jednání, které buď přímo ruší průběh jednání či provádění procesního úkonu, nebo snižuje jeho vážnost... Každý občan je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet (§ 35 odst. 1 správního řádu). Jako svědek nesmí být vyslechnut občan v případech uvedených v § 35 odst. 1 správního řádu, výpověď může občan odepřít v případech uvedených v § 35 odst. 3 správního řádu. O případy uvedené v citovaných ustanoveních v daném případě nešlo. Tedy měli vypovídat... a nešlo o projev osobní povahy, protože to je z povahy věci, o které svědci vypovídali, naprosto vyloučeno. Projev osobní povahy je nutno zkoumat ve vztahu k obsahu výpovědi, tedy o čem konkrétní osoba vypovídá. V daném případě tedy správní orgán došel k nesprávnému závěru, že žalobce jen tím, že si pořizoval zvukový záznam z průběhu ústního jednání, při němž byl vyslýchán svědek, který nedal žalobci soublas s tím, aby si o jeho výpovědi pořídil zvukový záznam, hrubě rušil pořádek...⁴¹¹ Vzhledem k výše uvedenému a zmíněnému judikátu Nejvyššího správního soudu by tak, de lege ferenda, bylo nanejvýše vhodné zakotvit do ustanovení přestupkového zákona oprávnění účastníků řízení pořizovat si zvukový záznam z průběhu ústního jednání v dané věci pro svoji potřebu s výjimkou případů, kdy by takové pořizování rušilo průběh jednání nebo bylo způsobilé vyvolat zásah do osobnostních práv jiných účastníků řízení. Oprávněná úřední osoba by v tomto smyslu měla ve vztahu k účastníkům řízení poučovací povinnost. Takto nastavená právní úprava by vedla k posílení kontroly činnosti příslušných orgánů veřejné správy ze strany veřejnosti a také by vedla k posílení postavení účastníků řízení, kteří by tak snadněji mohli prokázat nezákonnost v postupu příslušného orgánu veřejné správy.

Zavedení zásad veřejnosti, ústnosti a bezprostřednosti, o kterých hovořím dále, do přestupkového zákona a s tím spojené modifikace jednotlivých institutů a procesních postupů by znamenalo celkové naplnění jednoho z hlavních požadavků čl. 6 Úmluvy, který není v současné právní úpravě přestupkového řízení respektován, tzn. požadavku veřejnosti řízení.

⁴¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. NSS 5 As 37/2009

4.5.14. Zásada ústnosti

Zásada ústnosti je jednou ze základních zásad většiny moderních demokratických řízení. Úmluva tuto zásadu sice výslovně nestanoví, ale je jasné, že předpokladem konání veřejného řízení, je jeho ústní forma. Jejím protipólem je zásada písemnosti, která je typická pro správní řízení, jak to vyplývá z ustanovení § 15 odst. 1 správního řádu.⁴¹² Tuto zákonnou výjimku představuje i současné znění přestupkového zákona, konkrétně jeho ustanovení § 74 odst. 1. Zásada ústnosti znamená, že příslušný orgán veřejné správy rozhoduje na základě ústně provedených důkazů a ústně přednesených návrhů stran. Nezbytnost ústního jednání je předepsána i v řízeních podle jiných zvláštních zákonů, které jsou ve vztahu k přestupkovému zákonu *lex specialis*. Jedná se např. o ustanovení § 25 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, ustanovení § 115 zákona o vodách, ustanovení § 23 azylového zákona, ustanovení § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže a stavební zákon. Řešení podle těchto zvláštních zákonů jsou tedy zcela v souladu s ustanovením čl. 6 Úmluvy.⁴¹³

V této souvislosti je nutné upozornit a kritizovat konkrétní judikát Nejvyššího správního soudu, např. rozhodnutí sp. zn. NSS 3 As 46/2004, ve kterém je výslovně uvedeno, že: „...*skutečnost, že správní orgán I. stupně neprovedl ústní jednání, je vadou řízení, ovšem v projednávané věci s ohledem na výše uvedené nešlo o takovou vadu, která by mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí...*“ Nejvyšší správní soud tak stanovil linii, podle které je ústní projednání podstatnou vlastností řízení o přestupku, avšak toto ústní jednání není nutné konat za určitých okolností, aniž by vymezil, o jaké okolnosti se jedná, a jakou musejí mít povahu. Podle mého názoru se ze strany Nejvyššího správního soudu jedná o jasné porušení ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona, které jasně hovoří o požadavku konání ústního jednání v řízení před orgánem prvního stupně, přičemž toto ustanovení nestanoví žádnou výjimku. Dále je nutné upozornit na rozpor tohoto judikátu s dikcí čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 Úmluvy, podle kterých je nutné v případě řízení o trestním deliktu konat veřejný proces. Tato veřejnost a tím logicky i ústnost má všechny účastníky příslušného přestupkového řízení, nejenom samotného obviněného, ochránit před výkonem kabinetní justice, tzn. že zainteresovaní účastníci, tj. navrhovatelé, poškození, vlastníci věcí, které mohou být zabrány, mají právo vědět, jakým způsobem příslušný orgán

⁴¹² PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 53.

⁴¹³ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 155.

veřejné správy došel ke svému rozhodnutí, a svým aktivním jednáním řízení o přestupku ovlivnit.

Z tohoto důvodu lze kritizovat i současné znění přestupkového zákona, které výslovně předpokládá konání ústního jednání přestupkového řízení jen na prvním stupni. Podle mého názoru, vzhledem k výše uvedenému, sporné aplikaci zásady kontradiktornosti, jak jsem na ni upozornil výše a poměrně rozsáhlým pravomocem druhostupňového orgánu, které jsou vymezeny v ustanovení § 90 odst. 1 správního řádu, je nutné konat ústní a veřejné jednání i před orgánem druhého stupně, k čemuž se vyjadřuje i judikatura Soudu. Navíc je třeba upozornit na skutečnost, že řízení před orgánem druhého stupně není pouhou formalitou, což vyplývá i z ustanovení § 89 správního řádu.⁴¹⁴ Pokud se odvolací orgán zabývá zákonností a věcnou správností odvoláním napadeného rozhodnutí, je jasné, že zásadním způsobem přispívá ke zjištění skutečného stavu věci, o němž nesmějí být důvodné pochybnosti. V oblasti správního trestání zájem společnosti na zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, musí stát na prvním místě. Z těchto důvodů není možné v podstatě zabránit efektivnímu přístupu účastníků přestupkového řízení k odvolacímu orgánu. Zákonodárce přesvědčivým způsobem nevysvětluje, proč je nutné konat odvolací řízení v zásadě bez ústního jednání. Důvodem by snad mohlo být možné zakotvení věcné příslušnosti ústředních správních úřadů pro odvolací řízení v případech předpokládaných v ustanovení § 52 písm. b) přestupkového zákona, kterým může být pro první stupeň řízení stanovena věcná příslušnost jiných správních orgánů s celostátní působností, pokud tak stanoví zvláštní zákony. Podle mého se jedná jen o chabý důvod nekonání ústního jednání v druhém stupni.

Navíc je nutné upozornit i na obsah ustanovení § 53 odst. 1 a 2 přestupkového zákona. Z textu ustanovení § 53 odst. 1 a 2⁴¹⁵ tedy celkem jasně vyplývá, že obce, potažmo obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které projednávají přestupky, které nejsou svěřeny všem typům obcí, nebo konkrétnímu typu správních orgánů, projednávají většinu přestupků, které jsou nejčastěji občany, nebo proti nim, páchány, a jedná se většinou o přestupky směřující proti pořádku v nejširším slova smyslu v dané obci. Podle ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu je výše uvedená přestupková agenda projednávána v druhém stupni na úrovni krajských úřadů. Podle mého názoru není možné, aby krajské úřady

⁴¹⁴ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 368 a násl.

⁴¹⁵ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 279 a násl.

neměly podmínky pro konání ústních odvolacích řízení ve věcech přestupků. Pokud tomu tak je z důvodu přehlčení způsobeného nápadem přestupkové agendy, jedná se o problém na straně orgánů veřejné správy, tzn. státu samotného, který jej nemůže přenášet na účastníky přestupkového řízení. Tento závěr lze vyčíst i z příslušné judikatury Soudu k obsahu čl. 6 Úmluvy.

Další důležitou otázkou související se zásadou ústnosti je samotná přítomnost osoby obviněného a dalších účastníků při jednání před příslušným orgánem veřejné správy. Z dikce ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona jasně vyplývá, že účast obviněného na jednání je nutná, v případě jiných účastníků však již toto pravidlo neplatí a jejich neúčast není překážkou pro konání jednání ve věci. To však nebrání jejich předvolání a případnému předvedení podle ustanovení § 62 správního řádu tak, jak to platí pro osobu obviněného. To v praxi znamená, že předvolán, a dokonce i předveden, může být jak i vlastník věci, tak i navrhovatel, případně i poškozený. Na tomto místě je však důležité poznamenat, že účast obviněného u ústního jednání, ačkoliv ustanovení § 74 odst. 2 přestupkového zákona svědčí o opaku, není vždy nezbytně nutná, což potvrzuje i recentní judikatura Nejvyššího správního soudu, např. i jeho rozhodnutí sp. zn. NSS 4 As 4/2007, ve kterém, je uvedeno, že: „*za situace, že se účastník k ústnímu jednání nedostaví, může správní orgán věc projednat bez dalšího; tímto nedojde ke zkrácení práv účastníka, protože tomu správní orgán mu umožnil jeho práva realizovat a on sám se o tuto možnost připravil.*“⁴¹⁶ S tímto závěrem Nejvyššího správního soudu lze souhlasit a de lege ferenda by bylo možné uvažovat o modifikaci ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona následujícím způsobem: „*O přestupku koná správní orgán ústní jednání za přítomnosti obviněného, pokud je jeho účast nezbytná pro objasnění skutkového stavu věci. V ostatních případech lze věc projednat v nepřítomnosti obviněného z přestupku jen tehdy, kdy o skutkovém stavu věci není pochyb, jestliže obviněný odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.*“ Tímto způsobem by byla zajištěna určitá volnost obviněného nedostavit se k jednání, pokud by o skutkovém stavu věci nebylo pochyb, a naopak možnost příslušného orgánu veřejné správy zajistit přítomnost obviněného za účelem zjištění skutkového stavu případu, což je hlavní úkol orgánů veřejné správy, které mají v působnosti projednávání přestupků.

Podle ustanovení § 49 správního řádu musejí být všichni účastníci řízení uvědoměni o ústním jednání s dostatečným předstihem a to nejméně pětidenním, pokud však nehrozí nebezpečí z prodlení. Tato lhůta může být, vzhledem ke složitosti případu, i prodloužena.

Při jejím stanovení však musí příslušný orgán veřejné správy brát ohled na ustanovení § 4 správního řádu, podle kterého má povinnost uvědomit o všech úkonech s dostatečným předstihem, aby dotčené osoby mohly efektivně uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy, a k ustanovení § 39 správního řádu, podle kterého musí být stanovená lhůta přiměřená a nesmí ohrožovat účel řízení a rovnost účastníků a k ustanovení § 71 správního řádu, které stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí. V současném znění správního řádu není stanovena forma takového předvolání k přestupkovému řízení. De lege ferenda by bylo vhodné uvažovat o výslovném požadavku písemné formy, nebo o ústní formě učiněné prostřednictvím zaprotokolovaného prohlášení příslušného orgánu v přítomnosti obviněného, jak to vyplývá z nálezu ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 788/02, ve kterém judikoval, že: „*Ústavní soud v první řadě konstatuje, že § 41 správního řádu (ve spojení s § 51 zákona o přestupcích) skutečně výslovně nestanoví, jakou formu má předvolání k ústnímu jednání o přestupku mít. Je však zřejmé, že vzhledem ke klíčovému významu ústního jednání v přestupkovém řízení a vzhledem k závažnosti následků nedostavení se musí být předvolání učiněno v takové formě, která nevzbuzuje pochybnosti, zda osoba byla řádně předvolána. Vhodnou formou je zcela nepochybně písemné předvolání s vykázaným doručením, popřípadě předvolání učiněné při ústním jednání do protokolu. Je věcí správního orgánu, jakou formu předvolání v konkrétním případě zvolí, musí však být schopen řádné předvolání prokázat...*“⁴¹⁷ Navíc Ústavní soud v tomto nálezu judikoval, že tím, že obviněný z přestupku nebyl řádně předvolán „*řízení o přestupku před správním orgánem prvního stupně bylo postiženo podstatnou vadou, neboť nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatele, a bylo tak porušeno základní právo stěžovatele podle čl. 38 odst. 2 Listiny, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.*“ Judikatura Ústavního soudu tak volá po jasné změně právní úpravy, ale i praxe. Není tedy povinností příslušného orgánu veřejné správy obviněného jenom předvolat, ale samotné předvolání musí mít určitou vypovídající hodnotu zejména v tom smyslu, který orgán, kdy, s kým a jaký procesní úkon bude konat.

4.5.15. Zásada bezprostřednosti

Se zásadou ústnosti přímo souvisí zásada bezprostřednosti. Ústní jednání je totiž základem bezprostředního styku příslušného orgánu veřejné správy s účastníky řízení. Samotná zásada bezprostřednosti není v současném znění přestupkového zákona

⁴¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4 října 2007, sp. zn. NSS 4 As 4/2007

⁴¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02, bod 3

zakotvena a nevyplývá přímo ani z Úmluvy, je však těsně svázána s požadavkem veřejnosti, který je v Úmluvě přímo vyjádřen. Na základě zásady bezprostřednosti je příslušný orgán veřejné správy povinen rozhodovat jen na základě důkazů, které před ním byly provedeny, tzn. na základě průběhu řízení, které se před ním odehrálo. Příslušný orgán veřejné správy se může s důkazními a jinými skutkovými návrhy účastníků seznámit jen v rámci bezprostředního styku s nimi, jen tak orgán může vyslechnout svědky, vyslechnout vysvětlení účastníků řízení a veškerá stanoviska stran, efektivně odstraňovat nejasnosti a rozpory v případě vzniklé, a tak si vytvořit bezprostřední a objektivní názor na projednávanou věc a tím také celkový plastický obraz projednávaného případu. Vzhledem k výše uvedenému by, podle mého názoru, bylo vhodné doplnit text přestupkového zákona o ustanovení následujícího znění: „*Při projednávání věci smí správní orgán přihlídnout jen k těm důkazům, které byly provedeny při ústním jednání nebo při šetření na místě.*“ Tímto způsobem by byla stanovena jasná preference ústní formy vedení řízení a provádění důkazů. Ruku v ruce se zakotvením se zakotvením zásady bezprostřednosti do textu přestupkového zákona, je nutné, podle mého názoru, také posílit přestupkovým zákonem v současné době nastavené vymezení místní příslušnosti orgánů veřejné správy.

Bez ohledu na způsob projednávání přestupků je zcela jasné, že se daný proces musí odehrávat před příslušným orgánem veřejné správy. Problematika místní příslušnosti orgánů veřejné správy je v současné době zakotvena v ustanovení § 55 přestupkového zákona. I přes poměrně jasné nastavení právní úpravy v této oblasti, je možné na vymezení místní příslušnosti orgánů veřejné správy působících v oblasti postihování přestupků několik negativních momentů. Jeden z nich je vyjádřen prostřednictvím ustanovení § 55 odst. 3,⁴¹⁸ ve kterém je stanovena poměrně široká možnost změnit v průběhu řízení místní příslušnost orgánů veřejné správy působících v oblasti postihování přestupků. Z dikce ustanovení § 55 odst. 3 v návaznosti na ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu,⁴¹⁹ který se na oblast přestupkového řízení použije subsidiárně, vyplývá, že v případech, kdy má obviněný z přestupku místo trvalého pobytu, práci nebo se zdržuje v místě mimo správní obvod místně příslušného správního orgánu, kde byl přestupek spáchán, může místně příslušný orgán veřejné správy, v jehož územním obvodu došlo ke spáchání přestupku, postoupit věc orgánu, k jehož správnímu obvodu má obviněný z přestupku výše

⁴¹⁸ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 287 a násl.

⁴¹⁹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 87.

definovaný vztah a to za účelem usnadnění projednávání přestupku, případně z jiného blíže zákonem nespécifikovaného závažného důvodu. Ve smyslu ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu by se tak mělo dít formou usnesení adresovaného druhému orgánu a účastníkům řízení.

Zde je otázkou, zda změna místní příslušnosti vůbec může napomoci k usnadnění projednávání přestupku. Je totiž zcela jasné, že orgán veřejné správy, v jehož územním obvodu došlo ke spáchání přestupku, je z objektivního hlediska nejzpůsobilejší zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Navíc může v rámci přesunu případu na jiný orgán veřejné správy dojít ke ztrátě důkazního materiálu, prodlevám způsobeným nastudováním spisu nově pověřeným orgánem veřejné správy a dojde i oddálení okamžiku pravomocného rozhodnutí o věci, které může významným způsobem ovlivnit právní sféru obviněného a dalších účastníků řízení. Dané ustanovení dále klade nepřiměřené ohledy na osobu obviněného bez ohledu na oprávněné zájmy jiných účastníků řízení. V současné době tak mají obviněné osoby poměrně dobrou šanci docílit přeložení případu do místa svého bydliště, přičemž jim příslušné orgány velmi často vycházejí vstříc. Navíc je, podle mého názoru, zcela nepřijatelné, aby se dané změny místní příslušnosti udávaly bez výslovného souhlasu druhého orgánu, na který má být věc přenesena, a bez souhlasu poškozené osoby. V této souvislosti je také nutné upozornit na výchovnou a preventivní funkci přestupkového řízení, kterou lze nejlépe realizovat jen v místě, kde byl přestupek spáchán. Z výše uvedených důvodů považuji za nutné vtělit do textu přestupkového zákona ustanovení následujícího znění: *„Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc jinému věcně příslušnému správnímu orgánu jen s jeho předchozím souhlasem; pokud byla přestupkem způsobena škoda nebo jiná nemajetková újma na právech a oprávněných zájmech, pak jen s výslovným souhlasem poškozeného.“*

Celá současná právní úprava místní příslušnosti nabírá nejvyšší míry paradoxnosti s ohledem na obsah ustanovení § 16 písm. a) přestupkového zákona, ve kterém je upraveno ukládání omezujících opatření. Omezující opatření a zabránění věci totiž spočívají v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa a místnosti, v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky a to za spáchání přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupku proti veřejnému pořádku a přestupku proti občanskému soužití. Institut omezujících opatření vzhledem k ustanovení § 17 přestupkového zákona tak zcela jasně slouží zejména k ochraně veřejného pořádku na určitém místě, kde došlo k ustanovením §

17 přestupkového zákona vymezeným protiprávním jednáním. Projednávání přestupků, za jejichž spáchání je možné uložit omezující opatření, přitom náleží ve smyslu ustanovení § 52 a 53 přestupkového zákona do přenesené působnosti obcí, respektive jejich orgánů. Z této skutečnosti jasně vyplývá, že se účinek omezujících opatření, jako jiných sankcí, uložených obcemi, respektive jejich orgány, může vztahovat jen na jejich správní obvody vymezené pro výkon přenesené působnosti. Správní obvody pro výkon státní správy jsou potom stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, která provádí zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Správní obvody obcí, které vykonávají státní správu v základním rozsahu, jsou shodné s jejich vlastním územím, které je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Pokud by nedošlo k přenesení místní příslušnosti podle ustanovení § 55 odst. 3 přestupkového zákona, přestupek na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupek proti veřejnému pořádku a přestupek proti občanskému soužití by projednávala obec, v jejímž správním obvodu by k danému přestupku došlo a následky jí uložené sankce by se vztahovaly jen na její správní obvod, tzn. na obvod, kde došlo ke spáchání přestupku. Toto řešení by bylo zřejmě nejvhodnější. Vzhledem k současné právní úpravě však může omezující opatření uložit i ta obec, resp. její orgány, v jejímž správním obvodu k danému přestupku nedošlo a nebyl tak ani ohrožen či narušen žádný její zájem. Zdrženlivost k případným změnám místní příslušnosti stanoví i na Úmluvu navazující judikatura Soudu.

4.5.16. Zásada zákazu analogie v neprospěch obviněného

Poslední zásadou, kterou je podle mého názoru nutné výslovně zakotvit do ustanovení přestupkového zákona, je zásada zákazu analogie v neprospěch osoby obviněné z přestupku, která spočívá v zákazu rozšiřování podmínek odpovědnosti a rozšiřování sankcí.⁴²⁰ Výčet skutkových podstat a sankcí musí být uzavřený, včetně hledisek pro druh a výši sankce. Dále je zakázána analogie v neprospěch pachatele v oblasti výkladu některých pojmů, zániku trestnosti smrtí pachatele, podmínek deliktní způsobilosti, okolností vylučujících protiprávnost atd. Je pravdou, že zásada zákazu analogie v neprospěch

⁴²⁰ CÍSAŘOVÁ, Dagmar a kol. *Systém českého trestního práva*. 1. vydání. Praha: Novatrix, 2009, s. 94.

obviněného z přestupku je v zásadě v realitě přestupkového řízení dodržována, jak což vyplývá i z judikatury.⁴²¹

De lege ferenda by však bylo vhodné, z důvodu posílení právní jistoty obviněného, tuto zásadu do textu přestupkového zákona výslovně zakotvit. Příslušné ustanovení přestupkového zákona by tedy mohlo znít následujícím způsobem: „*Správní orgán nesmí při projednávání přestupku v neprospěch obviněného rozšiřovat zákonem stanovené předpoklady odpovědnosti za spáchání přestupku a skutkové podstaty přestupků a naopak zúžit okolnosti vylučující protiprávnost.*“ Tato právní úprava by zcela jistě představovala, s odkazem na zákaz rozšiřování skutkových podstat přestupků, i naplnění čl. 39 Listiny,⁴²² ve kterém je uvedeno, že: „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*“ K potvrzení zásady zákazu analogie v neprospěch pachatele došlo i v několika judikátech a to např. v rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn., ve kterém je uvedeno, že: „*Při úvaze o uložení sankce za jednání, které má znaky správního deliktu, nelze vykládat ustanovení, upravující znaky skutkové podstaty správního deliktu, za pomoci analogie práva či tzv. legislativní zkratky. Výklad právní normy v neprospěch toho, komu správní orgán sankci ukládá, je v rozporu s článkem 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“⁴²³ Výše uvedený návrh by jistě nebyl v rozporu s obsahem Úmluvy, která se k problematice analogie výslovně nevyjadřuje. Výslovná deklarace zásady zákazu v neprospěch obviněného v přestupkovém zákoně by však jistě vedla k posílení práv a oprávněných zájmů chráněných Úmluvou.

Závěr

Co se týče úpravy zásad, tj. jednotlivých myšlenek, přestupkového řízení ve vztahu k dokumentům evropského správního práva trestního, můžeme dojít k následujícím závěrům. Existují v podstatě tři množiny zásad zakotvených ve vnitrostátní úpravě a dokumentech evropského správního práva trestního, tzn. zejména v Úmluvě. Jedna skupina zásad se v rámci obou právních úprav prolíná. Jedná se zejména o zásadu zákonnosti, rychlosti, presumpce nevinny, rovnosti účastníků řízení, volného hodnocení důkazů. Druhá skupina zásad není vyjádřena ani v právní úpravě přestupkového řízení, ale ani v dokumentech evropského správního práva trestního. Jedná se o zásadu

⁴²¹ HÁCHA, Emil. *Analogie: Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 60 – 68.

⁴²² MATES, Pavel. *Analogie ve správním právu. Správní právo*, Praha, 2011, roč. 44, č. 6, s. 342 – 353.

⁴²³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. února 2006, sp. zn. 11 Ca 227/2005-52

bezprostřednosti a zákazu analogie v neprospěch pachatele přestupku. Poslední množinu zásad tvoří ty, které jsou sice upraveny v jedné z výše uvedených právních úprav, aniž by byly reflektovány druhou právní úpravou. Z hlediska vnitrostátní úpravy přestupkového řízení se jedná o zásadu zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, přiměřenosti, zákazu zneužití pravomoci, oficiality a legality, součinnosti, vyhledávací. Z hlediska evropského správního práva trestního se jedná o zásadu ústnosti a veřejnosti. Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že přestupkové řízení, až na dvě podstatné výjimky musí naplňovat požadavky evropského správního práva trestního. Naplnění těchto požadavků v rámci současné právní úpravy však není jednoduché. Je nutné si uvědomit, že většinu ze zásad, které jsou upraveny jenom na vnitrostátní úrovni je nutno vyvodit z ustanovení správního řádu, čímž není dána jejich provázanost s jednotlivými instituty přestupkového řízení, které má jiný charakter než obecné správní řízení. K naplnění požadavků evropského správního práva trestního nestačí pouhá deklarace zásad v přestupkovém zákoně, ty musejí mít svůj odraz v konkrétních ustanoveních přestupkového zákona. Vzhledem k slabé provázanosti zásad vyvoditelných ze správního řádu a institutů přestupkového řízení, výše uvedený text přináší některé návrhy de lege ferenda, které mají za cíl deklarovat v rámci přestupkového zákona všechny podstatné zásady a v souladu s nimi vystavět nebo upravit jednotlivé právní instituty a to vše v souladu s požadavky evropského správního práva trestního.

Co se týče zcela nových právních institutů, měla by se v přestupkovém zákoně upravit trestnost jednotlivých fází přestupkového jednání, tj. zejména pokusu, dále by měla být zakotvena trestnost pokračujících a trvajících přestupků, ale také naopak by zákon měl přispět k posílení postavení osob obviněných ze spáchání přestupků a to zejména stanovením nové množiny okolností vylučujících protiprávnost přestupků a institutu zmenšené přičetnosti. Je nutné říct, že s těmito instituty, a to i ve vztahu k přestupkům, operuje recentní judikatura Nejvyššího správního soudu a jejich výslovné normování by posílilo účinnost přestupkového zákona a také ochranu jeho potencionálních adresátů. Ve vztahu k uvažovaným stádiím přestupkového jednání a jeho jednotlivým formám jde zejména o to, že by jakýkoliv zákon měl reflektovat skutečnost a pokud se jedná o nástroj směřující vůči určité protiprávní činnosti, měl by postihovat tu protiprávní činnost, která se ve společnosti reálně vyskytuje. Co se týče nové množiny okolností vylučujících protiprávnost a zmenšené přičetnosti, zde jde zejména o to, aby adresáti přestupkového zákona nebyli sankcionováni v případech, kdy jsou k tomu důležité důvody. Všechny tyto

výše uvedené návrhy tedy mají vést k posílení efektivity a spravedlnosti přestupkového řízení, což jsou mimo jiných dva z esenciálních požadavků Úmluvy, navazující judikatury Soudu a dalších dokumentů evropského správního práva trestního.

5. Spravedlnost sankcionování

Úvod

Problematika sankcionování je další významnou oblastí, na kterou se vztahují mnohé požadavky Úmluvy, navazující judikatury Soudu a dalších dokumentů evropského správního práva trestního. Cílem této kapitoly disertační práce je vymezit základní pojmy spojené s problematikou sankcionování přestupků, jeho základní zásady a požadavky na něj kladené nejen evropským správním právem trestním, ale i právní teorií, základy právní úpravy sankcionování přestupků ve vnitrostátním právním řádu a zhodnotit naplnění požadavků evropského správního práva trestního nejen v rámci realizace sankcionování samotného, ale i v rámci organizace veřejné správy na úseku sankcionování přestupků. I v rámci této kapitoly disertační práce provádím kritické zhodnocení současného stavu právní úpravy na tomto úseku a přináším některé návrhy, které by měly vést ke zlepšení tohoto stavu a posílení vlivu evropského správního práva trestního na tuto oblast.

5.1. Pojem a principy sankcionování

Ovšem před tím, než se zamyslíme nad současným stavem právní úpravy sankcionování přestupků a naplnění požadavků evropského správního práva trestního na oblast sankcionování deliktů, je nutné vymezit některé základní pojmy. Prvním z nich je pojem „*spáchání*“, které v případě přestupků znamená naplnění všech znaků protiprávního jednání vymezených příslušným zákonem a jím označený jako „*přestupek*“. Dalším klíčovým pojmem je „*sankce*“. Sankcí rozumíme negativní následek spáchání přestupku. Spácháním přestupku je mezi pachatelem a státem založen hmotněprávní vztah, v rámci kterého vzniká právo státu pachatele přestupku potrestat a který se realizuje prostřednictvím vztahu procesního, kdy pachatel po sdělení obvinění, což je procesní úkon příslušného orgánu veřejné správy učiněný vůči jeho osobě, vstupuje do postavení obviněného.⁴²⁴ V rámci řízení, které může skončit uložením sankce, má jak obviněný, tak i příslušný orgán veřejné správy určitou množinu procesních práv a povinností, které v průběhu přestupkového řízení realizují. Pravomocným uložením sankce, což je jeden ze způsobů ukončení přestupkového řízení, vzniká usvědčenému pachateli přestupku povinnost se této sankci podrobit, přičemž tato sankce může nést podobu majetkové, tj. pokuta, propadnutí věci, omezující, tj. zákaz činnosti nebo morální újmy, tj. napomenutí.⁴²⁵

⁴²⁴ MATES, Pavel. Oprávnění ukládat sankce ve správním trestání. *Moderní obec*, 2004, roč. 10, č. 2, s. 45 – 46.

⁴²⁵ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 81.

Proces sankcionování musí být z právně-teoretického hlediska postaven na několika základních zásadách. Jedná se zejména o zásadu nulla poena sine lege, tzn. že příslušným zákonem musejí být vyjádřeny druhy a výše sankcí ukládaných za spáchané přestupky, podmínky a způsob jejich ukládání, i hlediska klíčová pro vyměření sankce v konkrétním případě. Skutkové podstaty přestupků i sankce za ně ukládané musejí být tedy stanoveny jen zákonem, nikoliv jinými podzákonnými právními předpisy, např. nařízeními vlády, vyhláškami ministerstev nebo obecně závaznými předpisy krajů a obcí.⁴²⁶ Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 6 As 18/2005 uvádí: „Tyto požadavky Nejvyšší správní soud dovozuje z čl. 1 a dále čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něž je možno státní moc vykonávat pouze způsoby, které stanoví zákon, čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (ne bis in idem), čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (o posuzování trestnosti činu z hlediska časové působnosti norem), čl. 6 odst. 2 cit. Evropské úmluvy upravující procesní požadavky na proces, v němž je komukoliv ukládána sankce za čin, který vnitrostátní předpisy subsumují pod pojem deliktu (ať už trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu)...“⁴²⁷

Zásada nulla poena sine lege je dále svázána se zásadami nullum crimen sine lege a nullus processus sine lege. Tyto zásady znamenají, že sankce může být pachateli přestupku uložena pouze za to jednání, které je zákonem za přestupek označeno, a to orgánem veřejné správy, který k tomu má pravomoc a to v rámci procesu upraveného zákonem.⁴²⁸ Naplňování zásady nulla poena sine lege je důležité z hlediska právní jistoty obviněného, který nesmí mít žádnou pochybnost o tom, skutkovou podstatu kterého přestupku svým jednáním naplnil a musí mít přesnou představu o pravidlech ukládání sankcí a o vymezení příslušného orgánu, který má pravomoc tyto sankce ukládat.⁴²⁹ K principu právní jistoty a legitimního očekávání Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 7 Afs 76/2008 uvádí: „...postih za správní delikt musí odpovídat požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnit každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní...“⁴³⁰

⁴²⁶ KUČEROVÁ, Helena. HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 54.

⁴²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2006, sp. zn. NSS 6 As 18/2005.

⁴²⁸ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 58 – 72.

⁴²⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 460.

⁴³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. NSS 7 Afs 76/2008

Výše uvedené principy sice byly primárně formulovány pro oblast trestního práva a trestního řízení, ale jak bylo prokázáno v předchozích částech práce, jsou tyto principy obecně platné i pro přestupkové řízení. O tom svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 6 A 173/2002 uvádí, že: „Činnost veřejné správy včetně té, při níž dochází ke správnímu trestání, je přísně vázána zásadou zákonnosti. Již článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené jako součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb., stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Má-li Nejvyšší správní soud dodržet zásadu „nullum crimen, nulla poena sine lege“, pak jedním ze základních požadavků, který byl sice formulován pro oblast trestního práva, avšak na jehož bezpodmínečné splnění nelze rezignovat ani v oblasti správního řízení, zvláště tam, kde dochází ke správnímu trestání, je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla původnímu žalobci udělena sankce. Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy, a tedy delikventa, závaznými a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákonného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil...“^{431 432}

Vedle zásady zákonnosti, tj. zásada nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege a nullus processus sine lege, je nutné v procesu ukládání sankcí za spáchané přestupky uplatňovat i jiné další zásady a to: zásadu vzájemné součinnosti příslušných orgánů veřejné správy, zásadu rychlosti a hospodárnosti, zásadu materiální pravdy, zásadu rovnosti účastníků, zásadu presumpce nevinny, zásadu oficiality, zásadu volného hodnocení důkazů, zásadu ústnosti jednání, zásadu obhajoby, zásadu dvouinstančnosti řízení, zásadu zákazu reformace in peius, zásadu non bis in idem, zásadu nevěřejnosti ústního jednání a zásadu teritoriality. Nesmíme zapomenout i na zásadu spravedlnosti ukládaných sankcí, kdy orgán veřejné správy při jejich ukládání musí brát ohled na zájmy pachatele, ale i poškozeného a na zájem ochrany veřejného zájmu, dále pak postupovat v souladu se zásadou individualizace, kdy má být sankce zvolena tak, aby vyjadřovala zvláštnosti přestupku a zvláštnosti pachatele, má brát v úvahu i předpokládané možnosti dalšího vztahu pachatele k plnění povinností stanovených zákonem a konečně musí příslušný orgán veřejné správy

⁴³¹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 58 – 72.

postupovat v souladu se zásadou přiměřenosti. K potřebě individualizace sankce se vyjádřil i Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí sp. zn. 10 Ca 47/2005-50, ve kterém je uvedeno, že: „Je v souladu se zásadou individualizace trestu, která se uplatňuje i ve správním trestání, aby správní orgán přiblížil při stanovení výše sankce k materiální stránce protiprávního jednání, tedy k jeho „závažnosti“, což je pojem obdobný pojmu „společenské nebezpečnosti“ v trestním právu.“⁴³³ Dále pak i Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí sp. zn. 57 Ca 49/2006-26, ve kterém je uvedeno, že: „Při ukládání sankce je třeba dbát její přiměřenosti z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že soud se musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, které jsou obsaženy v obecné i zvláštní části zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Individualizace sankce vyjadřuje, že druh, kombinace a intenzita sankcí musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu.“⁴³⁴

Sankce uložené za jednotlivé přestupky musejí také plnit i určité funkce, kterými jsou funkce odstrašující, odplatná, rehabilitační, eliminační a restituční. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že se tyto funkce v jednotlivých případech zcela prolínají. Co se týče funkce odstrašující, společnost prostřednictvím zákona jasně deklaruje, že nežádoucí chování nebude trpěno. Funkce odplatná je spojena s premisou, že jakýkoliv spáchaný přestupek si zaslouží náležitou reakci a poté zaleží na příslušném orgánu a okolnostech případu, jaká sankce bude uložena nebo pouze projedná přestupek, pokud to bude dostatečné k dosažení nápravy pachatele. Funkci rehabilitační, lze u sankcí spatřovat v tom, že odsouzený pachatel přestupku, zejména v případě zákazu činnosti, má možnost svým dalším způsobem života dokázat, že se osvědčil a tím se také délka sankce může zkrátit. Funkce eliminační se v nejvyšší míře uplatňuje u ochranných opatření, kdy je např. za zákazem pachateli navštěvovat určitá veřejná místa nebo kulturně-sportovní akce a podniky snaha ochránit společnost a zabránit páchání dalších přestupků. Funkce restituční je v našem přestupkovém právu spíše opomíjená, neboť například při trestu propadnutí věci tato věc připadá státu a nikoliv poškozeným. Je však pravdou, že se příslušné orgány veřejné správy při ukládání konkrétních sankcí zabývají tím, zda se pachatel snažil způsobenou škodu odčinit, či nikoliv, a mohou přiznat náhradu majetkové škody

⁴³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, sp. zn. NSS 6 A 173/2002

⁴³³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2006, čj. 10 Ca 47/2005-50

⁴³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. 57 Ca 49/2006-26

způsobené přestupkem. Uplatnění těchto funkcí v jejich vzájemném komplexu v jednotlivých případech má zajistit efektivitu té které uložené sankce.^{435 436}

Príslušné orgány veřejné správy ukládají sankce, tj. jejich druhy a výše, na základě svého správního uvážení, kterým rozumíme zákonem dovolenou volnost orgánu veřejné správy vybrat některou z možností nabízených zákonem. Je potom povinností příslušného orgánu veřejné správy vyrovnat se v odůvodnění svého rozhodnutí o uložení sankce s podmínkami, které zákon pro správní uvážení stanoví, aby následně nadřízený orgán, případně správní soud, pokud budou dané rozhodnutí v soudním řízení správním přezkoumávat, mohly bez větších potíží posoudit, zda orgán veřejné správy nepřekročil nebo nezneužil meze správního uvážení. K problematice správního uvážení Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. NSS 3 As 32/2007 uvádí: „Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části trestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí...“⁴³⁷

Můžeme tedy uzavřít, že sankcionováním přestupků rozumíme činnost, která je svázána se zjišťováním všech okolností, za kterých došlo ke spáchání přestupku, se zjišťováním předpokladů nápravy odpovědné osoby a se zajištěním ochrany zájmů společnosti prostředky příslušných právních norem trestupkového práva. Hrozba uložení sankce je potom jedním ze základních prostředků uplatňovaných k dosažení účelu

⁴³⁵ KUČEROVÁ, Helena. HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 53.

⁴³⁶ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 68.

⁴³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, sp. zn. NSS 3 As 32/2007

přestupkového práva, přičemž případně uložené sankce musejí odpovídat závažnosti přestupků a konkrétní situaci. V této souvislosti je potřeba vytvořit efektivní systém sankcí, který bude reflektovat na společenské potřeby, jakož i na společenskou škodlivost přestupků.

5.2. Požadavky evropského správního práva trestního na sankcionování přestupků

Problematikou sankcionování trestních deliktů se dokumenty evropského správního práva trestního stanovující požadavky v této oblasti zabývají velmi obsáhle. Jako nejvýznamnější pramen lze uvést ustanovení čl. 7 Úmluvy, který mimo zásady *nullum crimen sine lege* zakotvuje i zásadu *nulla poena sine lege*. Prostřednictvím judikatury navazující na čl. 7 Úmluvy potom Soud např. v kauze *Kafkaris vs. Kypr*⁴³⁸ stanoví požadavek, aby definice protiprávních jednání a sankce za ně byly stanoveny jasně, určitě a předvídatelně. V kauze *Gillan a Quinton vs. Spojené království*⁴³⁹ potom Soud stanovil, že je, ve smyslu čl. 7 Úmluvy také nezbytně nutné, aby v příslušných právních předpisech, pokud je jejich účelem postihování trestních deliktů, byly jasně určeny orgány, které o těchto trestních deliktech rozhodují. Navíc je podle Soudu žádoucí, aby k jejich změnám docházelo jen ve výjimečných případech. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 91/1 o správních sankcích potom stanoví podrobnější požadavky na kvalitu sankcionování. Jedná se zejména o požadavek zákonnosti, rychlosti, zákazu retroaktivity, *ne bis in idem* a požadavek efektivního systému sankcí, které by měly co nejlépe chránit statky, hodnoty a právní vztahy vymezené v příslušných zákonech. Příslušná právní úprava by také měla jasným a přesným způsobem vyjmenovat jednotlivé druhy sankcí. Naplnění požadavku zákazu retroaktivity bylo rozebráno v předcházející části práce, a proto není nutné se k němu vracet.

5.3. Zhodnocení a kritika stavu právní úpravy sankcionování

V souvislosti s výše uvedenými požadavky, je nutné říct, že současná právní úprava přestupkového práva v oblasti sankcionování zcela naplňuje jen požadavek zákonnosti, která nachází výraz v některých ustanoveních jak obecné, tak i zvláštní části přestupkového

⁴³⁸ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. února 2008, *Kafkaris vs. Kypr*, Sb. rozh. s. 2008-II, stížnost č. 21906/04, body 116 až 152

zákona, kde jsou u příslušných skutkových podstat přestupků uvedeny sankce, které lze za jejich spáchání uložit. V samotném přestupkovém zákoně je základním otázkám sankcionování věnováno jen několik málo ustanovení a to ustanovení § 11, kde jsou vymezeny taxativním způsobem sankce, ustanovení § 12, kde jsou vymezeny okolnosti případu rozhodné pro stanovení druhu a výše sankce a ustanovení § 13 až 15a, kde jsou stanovena základní pravidla a podmínky pro ukládání sankcí a pravidla pro stanovování jejich konkrétní výměry.⁴⁴⁰ V ustanovení § 11 přestupkového zákona jsou taxativním způsobem vymezeny jednotlivé druhy sankcí, které lze podle přestupkového zákona za jednotlivé přestupky udělit a to: napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Tyto sankce může příslušný orgán veřejné správy uložit za jednotlivé přestupky samostatně nebo společně s jinou sankcí, přičemž zákon stanoví jako výjimku nemožnost kumulativního uložení pokuty a napomenutí. Obecně potom platí, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, může příslušný orgán veřejné správy za jakýkoliv přestupek upravený jak přímo přestupkovým zákonem, tak i jinými zvláštními zákony, uložit sankci napomenutí nebo pokuty. Zákaz činnosti může uložit pouze tehdy, pokud je to výslovně dovoleno ustanoveními zvláštní části přestupkového zákona nebo jiného zvláštního právního předpisu. Propadnutí věci může příslušný orgán veřejné správy opět uložit za jakýkoliv přestupek, avšak pouze za podmínek stanovených přestupkovým nebo jiným zákonem. V ustanovení § 13 jsou potom stanovena pravidla pro výši pokuty, přičemž přestupkový zákon stanoví, že pokutu lze uložit do 1 000,- Kč, nestanoví-li zvláštní část tohoto zákona nebo jiný zákon pokutu vyšší. V blokovém řízení podle ustanovení § 84 přestupkového zákona lze uložit pokutu do 1 000,- Kč, pokud tento zákon nebo jiný zákon nepřipouští uložit v takovém řízení pokutu vyšší, a v příkazním řízení podle ustanovení § 87 přestupkového zákona pokutu do 4 000,- Kč. Dále zákon stanoví, že pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce, jejíž orgán ve věci rozhodoval v prvním stupni. Pokuta uložená jiným správním orgánem České republiky je příjmem státního rozpočtu. V ustanovení § 14 přestupkového zákona jsou stanovena pravidla pro ukládání zákazu činnosti, přičemž zákaz činnosti lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona nebo v jiných zákonech a to na dobu tam stanovenou, nejdéle však na dobu dvou roků. Zakázat lze jen činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo

⁴³⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. ledna 2008, *Gillan a Quinton vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. 2010-I, stížnost č. 4158/05, body 50 až 87

⁴⁴⁰ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 73 – 101.

jiném obdobném poměru, nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a spáchal-li pachatel přešupěk touto činností nebo v souvislosti s ní. Do doby zákazu činnosti se započítává doba, po kterou pachatel na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přešupěkem nesměl již tuto činnost vykonávat. Od výkonu zbytku zákazu činnosti lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit, jestliže pachatel přešupěku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný. V ustanovení § 15 jsou potom stanovena pravidla pro propadnutí věci, přičemž příslušný orgán veřejné správy může rozhodnout o propadnutí věci, jestliže byla užita nebo určena ke spáchání přešupěku, anebo byla přešupěkem získána nebo byla nabyta za věc přešupěkem získanou. Sankci propadnutí věci však nelze uložit, byla-li by hodnota propadnuté věci v nápadném nepoměru k povaze přešupěku. Vlastníkem takto propadlé věci se stává stát. V ustanovení § 15a jsou konečně stanovena pravidla pro uložení sankce zákazu pobytu.⁴⁴¹ Zákaz pobytu lze uložit jen za přešupěky uvedené ve zvláštní části přešupěkového zákona nebo jiných zákonech a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, že byl přešupěk spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku, byl pachatel v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přešupěku pravomocně uznán vinným z přešupěku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce, a uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce; sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu. Zákaz pobytu spočívá v tom, že se pachatel nesmí po dobu trvání zákazu pobytu zdržovat na území obce nebo její části, v níž se opakovaně dopustil přešupěku, vymezené v rozhodnutí správního orgánu, který zákaz pobytu uložil.⁴⁴² V této souvislosti nesmíme zapomínat na fakt, že přešupěkový zákon není jediným právním předpisem, který stanoví skutkové podstaty přešupěků. Tyto zvláštní právní předpisy jsou potom ve vztahu k přešupěkovému zákonu *lex specialis*, tzn. že se přešupěkový zákon v oblasti sankcionování přešupěků použije subsidiárně. V základě je tedy požadavek zákonnosti, kterou stanoví Úmluva, navazující judikatura Soudu a další dokumenty evropského správního práva trestního, splněn.

Výše popsaný stav současné právní úpravy sankcionování přešupěků je velikou překážkou pro naplňování dalšího požadavku evropského správního práva trestního a to

⁴⁴¹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Zákaz pobytu: populismus v právu. *Bulletin advokacie*, 2012, roč. 21, č. 3, s. 15.

efektivity ukládání sankcí, který navazuje na požadavek zákonnosti. Podle Úmluvy, navazující judikatury Soudu a dokumentů evropského správního práva trestního totiž není dostačující pouhé formální naplnění požadavku zákonnosti v členských státech. Tato úprava totiž musí být funkční. V této souvislosti budí otázka právní úprava, podle které přestupkový zákon stanovuje jakýsi soubor vůči přestupkům univerzálně uplatnitelných sankcí a navíc i základní rámce sankcionování, přičemž tímto souborem sankcí by měly být chráněny jednotlivé speciální právní vztahy, hodnoty a statky vymezené zvláštními zákony. Pro zlepšení stavu a pro posílení požadavku efektivity sankcionování, jak jej stanoví Úmluva, by nejspíše bylo *de lege ferenda* vhodné v oblasti postihování přestupků prakticky zcela oddělit přestupkový zákon a navazující zvláštní právní předpisy a to z důvodu odlišných účelů jejich existence a působení. Přestupkový zákon by potom stanovil pouze druhový výčet jednotlivých sankcí, které by bylo možné za spáchání přestupků uložit, a to bez bližších podrobností, a dále také okolnosti, které by příslušný orgán veřejné správy musel vzít v potaz při stanovení druhu a výše sankce za jednotlivé přestupky. Tato základní hlediska relevantní pro uložení sankce by v přestupkovém zákoně měla být vymezena co nejpodrobněji a nejpřesněji, tzn. že přestupkový zákon by měl co nejpodrobněji upravit limity správního uvážení. V ustanoveních zvláštních zákonů by potom byl stanoven taxativní výčet sankcí, které by bylo možné za spáchání přestupků upravených tímto zvláštním zákonem uložit, vycházející z výčtu stanoveného přestupkovým zákonem. U jednotlivých ustanovení vymezujících skutkové podstaty přestupků by dále byla uvedena ta která sankce obsažená ve výčtu zvláštního zákona s uvedením konkrétní sazby. Zvláštní zákony by tak stanovily konkrétní parametry těchto sankcí, tj. výše a délky trvání. Předmětem právní úpravy zvláštních zákonů by také bylo určení věcně a místně příslušných orgánů veřejné správy, do jejichž působnosti by projednávání daných přestupků patřilo. V každém zvláštním právním předpise by naopak bylo ustanovení o výlučném užití přestupkového zákona pro oblast řízení o uložení sankce za přestupky v něm upravené, tzn. že by ze zvláštních zákonů byly vyjmuty všechny procesní odchylky.

Tímto způsobem by bylo dosaženo více pozitivních efektů. Jednak by došlo ke zjednodušení právní úpravy z toho pohledu, že by zvláštní právní předpisy upravovaly zejména hmotněprávní otázky sankcionování přestupků, zatímco přestupkový zákon by upravoval obecné předpoklady odpovědnosti osob za spáchání přestupků a veškeré

⁴⁴² JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 73 – 101.

základní procesně-právní otázky jejich postihování. Takto vytvořená právní úprava by také zákonodárci umožnila v každém zvláštním právním předpise upravujícím skutkové podstaty přestupků vytvořit takový systém sankcí, který by byl způsobilý efektivně naplňovat účel toho kterého právního předpisu a chránit zájmy a hodnoty v těchto právních předpisech stanovené, přičemž takto stanovený systém sankcí by byl absolutně autonomní na systémech sankcí upravených v ostatních právních předpisech.

Otázkou je také to, zda je systém sankcí, které je možno podle současné právní úpravy uložit, dostatečně efektivní, případně zda by bylo možné uvažovat i o dalších druzích sankcí. Podle mého názoru lze na tuto otázku odpovědět kladně. Jako demonstrativní příklad může sloužit oblast přestupků proti občanskému soužití, které jsou v současné době upraveny v ustanovení § 49 odst. 1 a 2 zákona č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona, ve znění pozdějších předpisů. Jejich právní úprava by, vzhledem k výše uvedenému, mohla být *de lege ferenda* převedena do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a které by v přenesené působnosti projednávaly obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí. Za spáchání těchto přestupků by, mimo pokuty, mohlo být nově ukládáno i veřejné napomenutí. Tento nový druh sankce, který současná právní úprava nezná, a který by mohl být užít i při projednávání dalších skupin přestupků, by mohl být efektivní zejména z hlediska jeho výchovného vlivu. Sankce veřejného napomenutí by *de lege ferenda* spočívala ve zveřejnění pravomocného rozhodnutí o napomenutí na úřední desce obecního úřadu, v jehož správním obvodu by měl pachatel přestupku proti občanskému soužití trvalý pobyt nebo by se v něm zdržoval. Obecnímu úřadu, v jehož správním obvodu by pachatel měl trvalý pobyt nebo by se v něm zdržoval, by pravomocné rozhodnutí o napomenutí měl za povinnost zaslat příslušný orgán druhého stupně, který by v dané věci rozhodoval o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.

Další vhodnou sankcí, kterou přestupkový zákon neobsahuje, by *de lege ferenda* mohla být sankce obecně prospěšných prací, kterou by bylo možné ukládat např. za přestupky nyní zakotvené v ustanovení § 47 odst. 1 a 2 přestupkového zákona, ale i za jiné druhy přestupků. Přestupky zakotvené v ustanovení § 47 odst. 1 přestupkového zákona spočívají v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci, porušení nočního klidu, vzbuzování veřejného pohoršení, znečištění veřejného prostranství, veřejně přístupného objektu nebo veřejně prospěšného zařízení anebo zanedbání povinnosti úklidu veřejného prostranství, v úmyslném zničení, poškození, znečištění nebo neoprávněném odstranění, zaměnění, pozměnění, zakrytí nebo přemístění turistické značky nebo jiného

orientačního označení, v porušení podmínek uložených na ochranu veřejného pořádku při konání veřejných tělovýchovných, sportovních nebo kulturních podniků anebo v místech určených k rekreaci nebo turistice, v poškození nebo neoprávněném zabránění veřejného prostranství, veřejně přístupného objektu nebo veřejně prospěšné zařízení, a konečně v neoprávněném založení skládky nebo odložení odpadků nebo odpadů mimo vyhrazená místa. Jedná se tak o přestupky, které směřují proti zájmům a hodnotám přímo spojeným s životem obce a jejích obyvatel. Režim výkonu veřejně prospěšných prací by mohl opět vycházet z úpravy obsažené v trestním zákoníku, konkrétně v ustanovení § 62 odst. 3. Co se týče samotného rozsahu plnit povinnost obecně prospěšných prací, je opět možné vycházet z ustanovení § 62 odst. 1 trestního zákoníku, kde je stanoveno rozmezí od 50 do 200 hodin. Příslušný orgán veřejné správy by tak de lege ferenda mohl uložit sankci obecně prospěšných prací v délce trvání maximálně do 50 hodin. Co se týče místa výkonu obecně prospěšných prací, bylo by je vhodné de lege ferenda vykonávat na území obce, ve které by pachatel měl trvalý pobyt nebo by se zde zdržoval, a to např. pro instituce, které se zabývají realizací obecně prospěšných činností. Jak sankce veřejného napomenutí, tak i sankce obecně prospěšných prací by nadto měly i výrazný preventivní charakter. Riziko výrazného difamujícího účinku těchto sankcí by jistě mnohé potenciální pachatele těchto přestupků od jejich spáchání odradilo.

Dalším důležitým krokem v oblasti sankcionování přestupků, která by měla jít ruku v ruce s vybudováním separátních systémů sankcí ve zvláštních právních předpisech, je, podle mého názoru, nutná harmonizace výší pokut v případě přestupků, které se vyznačují srovnatelnou mírou škodlivosti a mají obdobný objekt. Tímto způsobem by došlo k naplnění dalšího požadavku dokumentů evropského správního práva trestního na oblast sankcionování, kterými jsou jasnost, určitost a předvídatelnost sankcí za spáchané přestupky. Současná právní úprava přestupkového práva se v oblasti ukládání sankcí vyznačuje vysokou disharmonií. Jako příklad může posloužit možnost uložení pokuty v příkazním řízení podle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů, do výše 5 000,- Kč, když obecná úprava v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, představuje 4 000,- Kč. Tento rozdíl není racionálně vysvětlen, i když oba přestupky jsou z hlediska nebezpečnosti obdobné. S diferencemi se můžeme setkat i v případě některých přestupků, které mají stejný či velmi obdobný individuální objekt. Příkladem v tomto směru může být povinnost mlčenlivosti, jejímž smyslem je chránit jak veřejný zájem, tak i právo na soukromí

jednotlivců. Pokuty za její porušení se pohybují v rozmezí od 5 000,- Kč, zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, přes 200 000,- Kč, zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, 250 000,- Kč, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů, 500 000,- Kč, zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, po 10 000 000,- Kč, zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů. V těchto případech není patrné, čím je důležitější zájem na ochraně údajů zjištěných při výkonu dohledu nad pojišťovnami než zájem na ochraně těch, které byly získány při statistickém zjištění, a proč jsou tak málo chráněny údaje podle zákona o Policii České republiky. Nahodilost právní úpravy je také dobře patrná tam, kdy se jedná o přestupky pachatelů, kteří mají podobné postavení a vlastnosti. Např. podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách hrozí zaměstnancům institucí, které sociální služby nebo příspěvek poskytují, za porušení mlčenlivosti pokuta do 50 000,- Kč, zatímco podle zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, pouze 10 000,- Kč a naopak podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je to 100 000,- Kč. Konečně v příslušných zákonech zcela absentuje vysvětlení, proč je veřejné neoprávněné nošení uniformy hasičského záchranného sboru pokutováno do výše 10 000 Kč,- zatímco stejné jednání ohledně policie či obecní policie pouze do výše 3 000,- Kč.

Další otázkou je problematika sazeb pokut za spáchání přestupků. Co se týče sazeb pokut, je nejčastěji určena konkrétní horní a spíše ojediněle i spodní hranice, přičemž i v této oblasti lze vysledovat mnohé problematické momenty. Jako příklad může sloužit zákon č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se pokuty za přestupky stanoví násobkem minimální mzdy a např. zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého jsou pokuty určovány násobkem sazby spotřební daně stanovené pro líc. V žádném z výše uvedených právních předpisů není vysvětleno, proč byla zákonodárcem taková varianta zvolena právě v tom kterém případě, co odůvodňuje tuto odlišnost a jaký motiv k tomu zákonodárce vedl. Z celkového pohledu by tedy bylo *de lege ferenda* vhodné uvažovat o harmonizaci stanovení hranic sazeb pokut a harmonizaci vzorců pro jejich stanovení. V tomto smyslu by bylo možné *de lege ferenda* uvažovat o zavedení horní i dolní hranice sazeb pokut u všech skutkových podstat přestupků, přičemž by výše těchto hranic korespondovaly buď se společenskou škodlivostí těchto přestupků, případně by bylo možné uvažovat u jednotlivých přestupků o zavedení

kvalifikovaných skutkových podstat, které by byly přísněji postižitelné. Jednalo by se tedy o úpravu analogickou té, kterou obsahuje současná podoba zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Stanovením dolní a horní hranice pokut za jednotlivé přestupky, případně stanovení jejich kvalifikovaných skutkových podstat, by vedlo k pozitivnímu efektu zúžení možnosti správního uvážení příslušného orgánu veřejné správy při stanovení výše pokuty a minimalizaci rizika jeho zneužití. Současná právní úprava sankcionování přestupků je totiž nastavena tak, že za mnohé přestupky lze uložit pokuty od 0,- až do vysokých částek, přičemž z právní úpravy nevyplývá, jaké okolnosti jsou klíčové pro stanovení té které výše pokuty. Co se týče vzorců, podle kterých by bylo možné vypočítat výši příslušné pokuty, je podle mého názoru nutné zvolit jako základ pro výpočet ukazatel, který je poměrně stálý. Vhodným příkladem je již výše zmíněná minimální mzda. Rozhodně není vhodné používat jako základ pro výpočet např. sazby jednotlivých daní, protože jejich výše se neustále mění a je tak oslabována právní jistota adresátů právní úpravy.

V návaznosti na ukládání sankcí by také měla být do ustanovení § 12 přestupkového zákona zavedena zásada *ne bis in idem*,⁴⁴³ tzn. ne dvakrát o stejné věci, která je na ústavní úrovni zakotvena v ustanovení čl. 40 odst. 5 Listiny. Problematickou je skutečnost, že tato zásada není v současné podobě přestupkového zákona výslovně zakotvena, přičemž se jedná o jeden z požadavků Úmluvy. Podstatou zásady *ne bis in idem* je pravidlo, že jestliže bylo ve věci vydáno pravomocné rozhodnutí, nelze v téže věci rozhodovat znovu.⁴⁴⁴ Předmětná zásada souvisí s tzv. materiální právní mocí rozhodnutí, která spočívá v konečném a závazném vyřízení věci, která je předmětem rozhodnutí příslušného orgánu. V těchto případech vzniká překážka věci rozhodnuté, tj. *res iudicata*, která zakládá nepřipustnost opětovného projednání věci. Výslovné zakotvení této zásady do ustanovení přestupkového zákona by znamenalo významné posílení právní jistoty adresátů přestupkového zákona, tj. zejména osob stíhaných a potrestaných za spáchání přestupků o tom, že jejich totožné protiprávní jednání mající stejné znaky může být ze strany státní moci sankcionováno pouze jednou.⁴⁴⁵ De lege ferenda by proto do ustanovení přestupkového zákona mohlo být zavedeno ustanovení následujícího znění: „*Nikdo nemůže být opakovaně stíhán a potrestán za spáchání téhož přestupku.*“

⁴⁴³ KINCL, Jaromír. *Dicta et regulae iuris aneb právnícké mudrosloví latinské*. Praha: Univerzita Karlova, 1990, s. 163.

⁴⁴⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Princip *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*, 2012, roč. 11, č. 3, s. 53 – 61.

V souvislosti s výše uvedeným, tj. zejména s požadavkem Úmluvy na jasnost právní úpravy, by mohly být provedeny změny i v institutu upuštění od uložení sankce zakotveném v ustanovení § 11 odst. 3 přestupkového zákona. Současné znění § 11 odst. 3 přestupkového zákona trpí jistou nelogičností tím, že váže realizaci institutu upuštění od uložení sankce na nápravu pachatele, které má být dosaženo prostřednictvím projednání přestupku. K realizaci institutu upuštění od uložení sankce by jistě neměla vést jen procesní aktivita příslušného orgánu veřejné správy, ale zejména snaha po nápravě ze strany pachatele. Realizaci institutu upuštění od uložení sankce by tak bylo vhodné vázat na nově zakotvený institut tzv. účinné lítosti pachatele. Důvodem pro upuštění od uložení sankce by de lege ferenda mohlo být dobrovolné odstranění nebo náprava následku způsobeného přestupkem, anebo pokus vedený těmito úmysly, dále potom náhrada způsobené škody nebo učinění opatření potřebných k její náhradě nebo jiný pokus vedoucí k odčinění způsobených následků. Pachatel by také musel svým chováním projevit účinnou snahu po nápravě své vlastní osoby a také by musela být splněna podmínka, že přestupek neměl trvale nepříznivých následků pro poškozeného nebo pro společnost. Pokud by takové skutečnosti nastaly, vznikla by obligatorní povinnost příslušného orgánu veřejné správy, na výjimky stanovené zvláštním zákonem, upustit od uložení sankce. Tímto způsobem by došlo k posílení motivace pachatele napravit následky spáchaného přestupku, čímž by došel uplatnění princip reparace a také by došlo k posílení postavení osoby přestupkem poškozené. Dále ustanovení § 11 odst. 3 výslovně neříká, jaké má upuštění od uložení sankce pro pachatele následky. Teorie předpokládá, že vůči takovému pachateli dochází k vydání rozhodnutí deklarující jeho vinu za spáchání přestupku, ale bez následného uložení sankce. Toto však výslovně přestupkový zákon v žádném ze svých ustanovení nestanoví. V této souvislosti by si ustanovení § 11 odst. 3 přestupkového zákona zasloužilo upřesnění. Vzhledem k výše uvedenému by mohlo být do přestupkového zákona vloženo ustanovení následujícího znění: „*Správní orgán rozhodnutím, kterým zároveň prohlásí vinu pachatele za spáchání přestupku, upustí od uložení sankce, a) pokud pachatel prokáže, že dobrovolně odstranil nebo napravitel následek způsobený, anebo se o to pokusil, zejména nabradil způsobenou škodu, učinil opatření potřebná k její náhradě nebo se jinak pokusil odčinit způsobené následky, b) svým chováním při projednávání přestupku projevil účinnou snahu po nápravě a c) přestupek neměl trvale nepříznivých následků pro poškozeného nebo pro společnost, leda zvláštní zákon stanoví jinak.*“

⁴⁴⁵ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 452.

Požadavek Úmluvy týkající se zákonnosti sankcionování souvisí s dalším požadavkem Úmluvy na vymezení pravomoci rozhodovacích orgánů na základě zákona. Pravomoc a příslušnost orgánu veřejné správy projednávajících přestupky je v současné době zakotvena v ustanoveních § 52 a 53 přestupkového zákona. Na první pohled by se tak opět mohlo zdát, že právní úprava přestupkového zákona týkající se pravomoci a věcné příslušnosti zcela vyhovuje výše uvedenému požadavku Úmluvy na určení pravomoci orgánů veřejné správy na základě zákona. Navazující judikatura Soudu však tento základní požadavek Úmluvy rozvádí tím směrem, že zákony musejí stanovit pravomoc rozhodovacích orgánů nepochybným a jistě i smysluplným způsobem a to tak, aby se danými trestními delikty zabývaly rozhodovací orgány, které k tomu mají kapacitu. V této souvislosti lze současnou právní úpravu přestupkového zákona týkající se pravomoci a věcné příslušnosti orgánů veřejné správy na úseku postihování přestupků kritizovat hned z několika zásadních důvodů.

Zásadním bodem kritiky je skutečnost, že ze současné právní úpravy nelze vyčíst její koncepci a smysl. Je pozitivní, že podle současné právní úpravy se na sankcionování přestupků vedle obecních úřadů a zvláštních orgánů obcí, tj. přestupkových komisí a komisí rady obcí pro projednávání přestupků, podílejí i specializované správní orgány, přičemž tyto specializované správní orgány mají nejrůznější povahu. Jedná se např. o ústřední správní úřady, správní úřady s celostátní nebo regionální působností, nezávislé správní úřady, mimo nich se ale také může jednat o fyzické a právnické osoby, kterým byl propůjčen výkon určité části státní správy. Avšak vzhledem k výše uvedenému, co se týče zákonného vymezení pravomoci a příslušnosti, lze v ustanovení § 53 odst. 2 přestupkového zákona, které stanoví příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, spatřovat ne nevýznamný problém týkající se koncepce nastavení příslušnosti.⁴⁴⁶ Jistě lze kvitovat, že přestupkový zákon dále stanoví poměrně širokou věcnou příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností za účelem postihování přestupků ve věcech, které spravují, protože k dané problematice mají nejbližší, ovšem na druhou stranu je nutné kritizovat zakotvení tzv. zbytkové klauzule, která stanoví příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností všude tam, kde nejsou příslušné jiné správní orgány. Toto řešení je do budoucna zcela neudržitelné. Ustanovení § 53 odst. 2 zákona vlastně říká, že je možné přijmout takovou právní úpravu, která by ve svém rámci zakotvila určité protiprávní

⁴⁴⁶ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011, s. 276 – 286.

jednání bez přesného určení orgánu, do jehož věcné příslušnosti bude projednávání takového protiprávního jednání spadat. Toto řešení tak zákonodárce přímo svádí k přijetí nedostatečné právní úpravy, ve které by byla věcná příslušnost orgánů veřejné správa stanovena odkazem na ustanovení § 53 odst. 2 přestupkového zákona. Podle mého názoru je však přesné a také smysluplné vymezení věcně příslušného orgánu veřejné správy jedním z minimálních zásadních požadavků, které je možné na právní úpravu klást. Jakýkoliv zákon by měl minimálně odpovídat na to, jaká jsou práva a povinnosti adresátů tohoto zákona, jaká sankce jim hrozí za porušení těchto povinností, který orgán, a podle jakého procesního předpisu, se bude porušením těchto povinností zabývat, který orgán je v dané věci odvolacím a podle jaké procesní úpravy tento odvolací orgán bude postupovat. Mělo by se také jednat o orgán, který má kapacitu rozhodnout zákonným a věcně správným způsobem.

Je možné říct, že stanovení tzv. zbytkové příslušnosti oslabuje zásadu zákonného určení konkrétních orgánů veřejné správy příslušných pro projednání přestupků a je silně nekoncepční. V praxi se také velmi snadno může stát, že dojde ke kompetenčním sporům, ať už pozitivním, nebo negativním, o příslušnost mezi obecními úřady obcí s rozšířenou působností a jiným druhem orgánů veřejné správy v případě nejasných ustanovení zákona, což zpozdí přístup účastníků řízení ke spravedlnosti. Tímto řešením je také oslabeno postavení účastníků přestupkového řízení, kteří by mohli mít závažné pochybnosti o věcné příslušnosti toho kterého orgánu veřejné správy. Účastníky řízení podle ustanovení § 12 správního řádu totiž stíhá povinnost podat určité podání k věcně a místně příslušnému orgánu veřejné správy a to ve lhůtě, kterou stanoví zákon. Posledním bodem kritiky je skutečnost, že na obecní úřad obce s rozšířenou působností mohou napadnout agendy, které zcela přesahují jejich materiální a personální možnosti. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji z ustanovení § 53 odst. 2 přestupkového zákona vyškrtnout tzv. zbytkovou klauzuli. Navrhované řešení by mělo multiplikační dopad. Zejména by vedlo k povinnosti zpřesnit právní úpravu tam, kde by nebylo jasné stanovení věcné příslušnosti. Dále by byla jasně stanovena hranice mezi věcnou příslušností obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které by projednávaly přestupky v oblastech veřejné správy, a které jsou nejpodstatnější pro obyvatele jejich správních obvodů, a mezi věcnou příslušností jiných správních orgánů, které by se striktně specializovaly na určitý zákonem vymezený úsek státní správy.

Dalším bodem kritiky je zakotvení věcné příslušnosti obcí. Je opět jistě v pořádku, že obce projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, silné otazníky však vzbuzuje stanovení jejich věcné příslušnosti na úseku přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. Zde se jedná o tak specializovanou činnost, která podle mého názoru zcela přesahuje možnosti obcí a jejich zvláštních orgánů. Navíc zákonodárce nevysvětluje, proč by danou problematiku měly řešit právě obce, případně jejich zvláštní orgány. Proto navrhuji vyškrtnutí této části ustanovení § 53 odst. 1 a přenesení příslušnosti v této oblasti na Český inspektorát lázní a zřidel. Realizací tohoto návrhu by opět došlo ke zpřesnění právní úpravy a stanovení příslušnosti obcí jen v oblastech, které se bytostně dotýkají zájmů obcí a jejich občanů.

V souvislosti s věcnou příslušností obcí v oblasti postihování přestupků je také nutné upozornit na úpravu obsaženou v ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti je vůbec otázkou, zda je vhodné, aby obce mohly uzavírat veřejnoprávní smlouvy ve výše uvedeném smyslu i o výkonu státní správy na úseku postihování přestupků. Stejná otázka může být vznesena i vůči obcím s rozšířenou působností, jimž to umožňuje ustanovení § 66a zákona o obcích. Výkon státní správy na úseku postihování přestupků je totiž tak silně svázán se zájmy daných obcí, jejich území a obyvatel, že by stálo za úvahu vyloučení možnosti obcí uzavírat veřejnoprávní smlouvy o této agendě. Důvodem je zejména skutečnost, že zájmy, vztahy a hodnoty, které přestupkový a jiné zákony chrání, mají na území určité obce svébytný obsah vzhledem k místním podmínkám a řešení konkrétního přestupku ze strany obcí, případně jejich zvláštních orgánů, by mělo odpovídat místním podmínkám, které orgány obcí, na něž by byla přenesena přestupková agenda obce jiné, nemusejí znát. Takové řešení by nabývalo na významu o to víc, kdy by ustanovení § 53 přestupkového zákona zakotvující příslušnost obcí bylo očištěno od veškeré specializované přestupkové agendy. Naopak je možné kvitovat právní úpravu obsaženou v ustanovení § 65 a § 66b, které umožňují krajským úřadům, potažmo ministerstvu vnitra, zasáhnout v případě, že příslušná obec nebo její orgány neplní řádným způsobem výkon přenesené působnosti na úseku postihování přestupků. Tuto právní úpravu je třeba zachovat z důvodu garance jistoty potencionálních

účastníků přestupkového řízení o tom, že určitý orgán veřejné správy bude povinen se jejich případem vždy zabývat.

Jistým problémem je také skutečnost, že přestupkový zákon jasně neříká, že je možné rozdělení přestupkové agendy mezi obecní úřady a zvláštní orgány obcí, tj. přestupkové komise a komise rady obcí pro projednávání přestupků. Přestupkový zákon by měl tuto možnost výslovně zmiňovat. Přestupkový zákon dále mlčí o způsobu jednání těchto zvláštních orgánů obcí a způsobu jejich ustanovování. V této souvislosti by bylo vhodné, aby přestupkový zákon přejal a analogicky přetvořil úpravu obsaženou v ustanovení § 106 zákona o obcích, která se týká ustanovování zvláštních orgánů obcí, a také úpravu obsaženou v ustanovení § 134 správního řádu, která by se týkala způsobu jednání zvláštních orgánů obcí. Takto zavedená právní úprava by jistě vedla k posílení právní jistoty adresátů přestupkového zákona a členů zvláštních orgánů obcí.

Posledním neuralgickým bodem současné právní úpravy přestupkového řízení, týkajícím se příslušnosti orgánů veřejné správy na úseku postihování přestupků, je způsob určení odvolacího orgánu. Současné znění přestupkového zákona tuto problematiku výslovně neřeší. Prostřednictvím ustanovení § 51 přestupkového zákona je nutné postupovat podle ustanovení § 178 odst. 1 a 2 správního řádu. Správní řád tedy stanoví najisto odvolací správní orgán pouze v případě, že o přestupku v prvním stupni rozhodne orgán obce. Pokud zvláštní zákon neurčí nadřízený odvolací správní orgán v případě, kdy v prvním stupni rozhoduje jiný správní orgán, stává se situace pro adresáta přestupkového a jiných zvláštních zákonů velmi nejasnou a nepřehlednou. V této souvislosti je podle mého názoru nanejvýše nutné, aby do přestupkového zákona byla vložena dvě ustanovení následujícího znění: „*Nadřízeným obecního úřadu, obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo zvláštního orgánu obce je krajský úřad... Nadřízeným jiného správního orgánu je správní orgán, o němž tak stanoví zvláštní zákon...*“ V rámci právní úpravy odvolacího řízení by tímto ustanovením bylo jasně stanoveno, že odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu, obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo zvláštního orgánu obce projednává krajský úřad a odvolání proti rozhodnutí jiného správního orgánu správní orgán, o němž tak stanoví zvláštní zákon. Takto nastavená právní úprava by byla jasná, stručná, srozumitelná a nevznášející pochybnosti o určení odvolacího správního orgánu. Provázanost zvláštních zákonů a přestupkového zákona v otázkách procesně-právních, kterou by bylo možné a také vhodné zachovat, by vedla k tlaku na zpřesnění právní úpravy zvláštních zákonů v této otázce.

Závěr

Vzhledem k výše uvedenému můžeme uzavřít, že současná právní úprava sankcionování přestupků nespĺňuje některé základní požadavky dokumentů evropského správního práva trestního. Hlavním důvodem se zdá být rozbitost právní úpravy sankcionování přestupků, kdy vedle samotného přestupkového zákona stojí i nepřehledné množství zvláštních zákonů, které jsou následkem a nástrojem specializace určitých druhů orgánů veřejné správy. Za těchto podmínek není možné, aby se přestupkový zákon stal efektivním nástrojem postihování přestupků. Částečná kodifikace přestupkových jednání a sankcí, které lze za jejich spáchání uložit, je tou nejhorší a do budoucna jistě neudržitelnou variantou. V této souvislosti nezbyvá než opět připomenout úvahy Soudu projevené v případech *Conti vs. Francie* a *Streletz vs. Německo*: „... je povinností členských států nastavit svoje právo tak, aby bylo stabilní, předvídatelné a systematické... Soud nevylučuje ani možnost rychlé a radikální změny právní úpravy, pokud tato přestane plnit svůj účel a funkci. Nejsou však přípustné ad hoc chaotické změny...“ Vzhledem k tomuto závěru je jasné, že Soud členské státy neodrazuje od radikálnějších předem promyšlených změn právní úpravy postihování trestních deliktů a to za účelem zajištění její efektivity. Jsem přesvědčený o tom, že výše uvedené návrhy vztahující se problematice sankcí samotných a také k problematice působnosti příslušných orgánů veřejné správy by měly pozitivní dopad.

6. Soudní přezkum

Úvod

Problematiku soudního přezkumu správních aktů o uložení sankce za spáchání trestního deliktu můžeme považovat za poslední závažnou problematiku spojenou s obsahem dokumentů evropského správního práva trestního. V této kapitole disertační práce se proto budu zabývat pojmem soudního přezkumu správních rozhodnutí o uložení sankcí za spáchání přestupku, obsahem a požadavky dokumentů evropského správního práva trestního spojenými s touto oblastí a zhodnocením naplnění těchto požadavků ve vnitrostátní právní úpravě. V této souvislosti navrhuji dílčí změny právní úpravy a provádím zhodnocení její konformity s požadavky evropského správního práva trestního. Cílem těchto návrhů je opět posílení vlivu evropského správního práva trestního v oblasti přestupkového řízení.

6.1. Pojem a principy soudního přezkumu

Soudní přezkum pravomocných rozhodnutí o uložení určitého druhu a výše sankce prováděný správními soudy je pro činnost příslušných orgánů veřejné správy velmi významný.⁴⁴⁷ Soudní přezkum je jednou ze základních komponent vnější kontroly činnosti příslušných orgánů veřejné správy, které uskutečňují projednávání a sankcionování přestupků v procesních formách přestupkového zákona, ale i jiných zvláštních zákonů. Nadto je důležité říct, že soudní přezkum je uskutečňován subjekty, které mají ve vztahu k příslušným orgánům veřejné správy skutečně nezávislé a nestranné postavení. Přezkoumání pravomocných rozhodnutí příslušných orgánů veřejné správy o přestupcích soudy je také výrazem ústavně zakotveného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.^{448 449} Smyslem soudního přezkumu je fyzickým a právnickým osobám poskytnout takové právní nástroje, kterými se mohou soudně bránit proti nezákonným pravomocným rozhodnutím příslušných orgánů veřejné správy vydaných v rámci přestupkového řízení nebo proti jejich nesprávným úředním postupům v daném řízení, které mají typicky formu nečinnosti. Dále je nutné říct, že soudní přezkum se pohybuje v mezích výkonu veřejné správy, a tak lze žalobou napadnout jen takové aktivity orgánů, které patří do oblasti

⁴⁴⁷ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, a.s., 1996, s. 13 – 14.

⁴⁴⁸ MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *Ústavní základy správního soudnictví: aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova Univerzita, 1999, s. 24.

⁴⁴⁹ FILIP, Jan. *Nejvyšší správní soud a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního. Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 28 – 30.

veřejné správy, tzn. do oblasti správy záležitostí, úkolů a služeb ve veřejném zájmu. Samotné rozhodování o přestupcích takovou činností nesporně je.⁴⁵⁰ Smyslem tohoto rozhodování o přestupcích je totiž ochrana určitých, přestupkovým a zvláštními zákony vymezených, hodnot a vztahů, na jejichž zachování má veřejnost zájem.

6.2. Požadavky evropského správního práva trestního na soudní přezkum

Význam soudního přezkumu je nepřímo reflektován i ustanovením čl. 6 Úmluvy, který hovoří o projednání trestního deliktu nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, kterým se však nutně nemyslí soud, a zejména doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. 20/04 z 15. 12. 2004 o soudní kontrole správních aktů.⁴⁵¹ Toto doporučení, zcela v souladu s čl. 6 Úmluvy a navazující judikaturou Soudu, požaduje, aby měl soud možnost napadený správní akt přezkoumat v plné jurisdikci, aby se tak dělo co nejrychleji, aby žalobce musel před podáním žaloby vyčerpat veškeré řádné opravné prostředky, které se mu nabízejí v pořadí veřejné správy, aby bylo řízení co nejširším způsobem přístupné, aby byly v právních řádech členských zemích zakotveny nástroje pro ochranu nezávislosti a nestrannosti rozhodujících soudců, aby měl soud možnost napravit nežádoucí stav založený nezákonným správním aktem a aby soudní řízení naplňovalo všech požadavky spravedlivého řízení tak, jak je chápe čl. 6 Úmluvy ve vztahu k jakémukoliv řízení o trestním deliktu.

6.3. Zhodnocení a kritika stavu právní úpravy soudního přezkumu

Co se týče požadavků dokumentů evropského správního práva trestního na soudní přezkum rozhodnutí o přestupcích, který je realizován podle ustanovení § 65 – § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, lze říct, že současné znění soudního řádu správního všechny výše uvedené požadavky dokumentů evropského správního práva trestního v podstatě splňuje.⁴⁵² Požadavek plné jurisdikce je naplněn prostřednictvím § 77 soudního řádu správního, požadavek rychlosti je naplněn prostřednictvím ustanovení § 40 a § 73 soudního řádu správního, požadavek vyčerpání

⁴⁵⁰ MIKULE, Vladimír. *Ideové základy správního soudnictví*. Praha: Acta Universitatis Carolinae, 1993, č. 3, s. 5.

⁴⁵¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 20/04 ze dne 15. prosince 2004, o soudní kontrole správních aktů

⁴⁵² SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 52.

řádných opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby je naplněn prostřednictvím ustanovení § 68 písm. a) soudního řádu správního, nezávislost a nestrannost soudců je zaručena prostřednictvím ustanovení § 14 a § 121 soudního řádu správního, včetně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, požadavek možnosti napravit nezákonný správní akt je potom naplněn prostřednictvím ustanovení § 78 soudního řádu správního. Co se týče zaručení spravedlnosti procesu soudního přezkumu správních aktů, je možné zmínit ustanovení § 49, kde je upravena problematika jednání ve věci, ustanovení § 52, kde je upravena problematika dokazování a ustanovení § 35, kde je upravena problematika zastoupení a to bezplatného nebo za sníženou odměnu. I přes to lze v současné právní úpravě soudního přezkumu najít několik problematických oblastí a to v souvislosti s obsahem ustanovení § 83 odst. 1 a 2 přestupkového zákona, v institutu kasační stížnosti a konečně v možnosti moderačního práva soudu ve vztahu k pravomocným rozhodnutím příslušných orgánů veřejné správy o správních deliktech.⁴⁵³

Základem možnosti soudního přezkumu pravomocných rozhodnutí o přestupcích je ustanovení § 83 odst. 1 a 2 přestupkového zákona. Samotný přestupkový zákon, ač tuto možnost zakládá, se problematikou přezkumu správního rozhodnutí výslovně nezabývá. Odkazuje toliko na zvláštní právní předpis, aniž by jej výslovně definoval. Podle mého názoru by však měl přestupkový zákon nejen přímo formulovat možnost podat žalobu ke správnímu soudu, ale také vyjasnit další otázky s podáním správní žaloby spojené. Současný stav právní úpravy totiž nepřináší potencionálnímu žalobci základní informace spojené s možností podat správní žalobu. Podle mého názoru by proto mělo být do přestupkového zákona vloženo ustanovení následujícího znění: „*Ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím o přestupku zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v řízení o přestupku, se může žalobou podle příslušných ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, domáhat zrušení takového rozhodnutí nebo vyslovení jeho nicotnosti...*“⁴⁵⁴ Tímto způsobem by v rámci přestupkového zákona bylo postaveno na jisto, že rozhodnutí o přestupcích je rozhodnutím o veřejných subjektivních právech a na režim jeho soudního přezkumu dopadá zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Realizací tohoto návrhu by došlo k jasnému přihlášení se právní úpravy k některým požadavkům kladeným na soudní přezkum prostřednictvím doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č.

⁴⁵³ MAZANEC, Michal. Přezkum správních rozhodnutí soudy. *Bulletin advokacie*, 1998, roč. 6, č. 1, s. 7.

⁴⁵⁴ MIKULE, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 148.

20/04 z 15. 12. 2004 o soudní kontrole správních aktů a tím i posílení evropského správního práva trestního na právní úpravu přestupkového řízení.⁴⁵⁵

Co se týče další problematické oblasti, je jí, podle mého názoru, projednávání kasačních stížností,⁴⁵⁶ která prošla v poslední době rozsáhlými změnami a to prostřednictvím zákona č. 303/2011 Sb. novelizujícím soudní řád správní. Z důvodu zefektivnění řízení o kasační stížnosti, bylo by v souvislosti s postihováním přestupků možné uvažovat o naprosté změně jeho koncepce. Kritériem pro přezkum rozhodnutí krajských soudů působících v rámci správního soudnictví, prostřednictvím kasační stížnosti by mohl, de lege ferenda, být přesah zájmů stěžovatele, přičemž by se tento přesah týkal zodpovězení otázky, která je způsobilá zasáhnout zájmy společnosti jako celku. Hlavní důvod tohoto řešení je nasnadě. Řízení o kasační stížnosti je totiž, vedle řízení o správní žalobě před krajským soudem, na které toto řízení navazuje, a dvoustupňového řízení v pořadu veřejné správy, dalším řízením, do kterého osoba, o jejíž vině a sankci za spáchaný přestupek bylo pravomocně rozhodnuto již příslušným orgánem veřejné správy a dále pak pravomocným rozhodnutím krajského soudu, může za účelem ochrany svých práv bez větších omezení vstoupit. Jednoduše řečeno, řízení o kasační stížnosti je ve věci projednávaného přestupku čtvrtým možným řízením. Je tedy otázkou, do jaké míry je takto nastavený systém přezkumu správních rozhodnutí o přestupcích ještě efektivní a zda by nebylo možné takto nastavený systém zpružnit a učinit z řízení o kasační stížnosti skutečně mimořádné řízení za využití podmínky přesahu zájmů stěžovatele.

K problematice přesahu zájmů stěžovatele se několikrát, prostřednictvím svých rozhodnutí, odvolávající se na judikaturu Ústavního soudu ČR, také zabýval i Nejvyšší správní soud.⁴⁵⁷ Jako příklad nám může posloužit jeho rozhodnutí sp. zn. NSS 1 Azs 13/2006, které obsahuje výklad pojmu přesah vlastních zájmů stěžovatele: „*Přesahem vlastních zájmů, je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je, kromě ochrany veřejného subjektivního práva žalobce, pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek*“. NSS v citovaném usnesení vymezil typové případy, kdy se jedná o přijatelnou kasační stížnost: „*Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec, či nebyly plně, řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni*

⁴⁵⁵ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 77 a násl.

⁴⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 52.

krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně. Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu. Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného i procesního práva...^{458 459}

Možnost přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských správních soudů jen v případech, které by přesahovaly zájmy stěžovatele, nevylučuje ani judikatura Ústavního soudu, která odkazuje na mezinárodní lidskoprávní dokumenty.⁴⁶⁰ Příkladem může být již výše zmíněný nálezn Pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, ve kterém je výslovně uvedeno, že: „Ústava ani Listina víceúupňové soudnictví jako základní právo negarantuje. Takové právo nelze odvodit ani z mezinárodních smluv. Čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě zajišťuje právo na minimálně jedno opravné řízení před soudem vyššího úupně pouze v závažnějších trestních věcech. Totéž právo v trestním řízení poskytuje odsouzenému čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Na druhé straně však nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimoúadného opravného úupředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe defínuje jako stát právní.“⁴⁶¹ Zavedení kritéria přesahu nad zájmy stěžovatele by tedy nebylo v rozporu s Úmluvou, protože ta se vyjadřuje nikoliv k samotnému průběhu, ale kvalitě zákonem stanoveného procesu, tzn. v našem případě soudního přezkumu.^{462 463}

Usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti z důvodu nedostatku přesahu zájmů stěžovatele by mělo být, na rozdíl od současné právní úpravy obsažené v ustanovení § 104a odst. 3 soudního řádu správního, odůvodněno. V tomto smyslu se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 84/94, kde je uvedeno, že: „Nezávislost rozhodování obecných

⁴⁵⁷ MIKULE, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 283.

⁴⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26 dubna 2006, sp. zn. NSS 1 Azs 13/2006

⁴⁵⁹ POMAHAČ, Richard. *Nejvyšší správní soud. Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 45 – 71.

⁴⁶⁰ FILIPOVÁ, Jana. Některé vybrané problémy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 154.

⁴⁶¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 29. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 16/96

⁴⁶² MIKULE, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 24.

soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, jakož i z čl. 1 Ústavy České republiky. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy České republiky) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit...⁴⁶⁴ a dále i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/03, kde je uvedeno, že: „S ohledem na postavení Ústavního soudu, jakož i Evropského soudu pro lidská práva, však absence jakéhokoli odůvodnění znemožňuje posoudit, byť jen v hrubých rysech, důvody rozhodnutí a v případě předložení věci těmto orgánům stejně vyvolá povinnost Nejvyššího soudu své rozhodnutí (vlastně dodatečně) odůvodnit.“⁴⁶⁵

Další spornou záležitostí je samotný okruh aktivně legitimovaných stěžovatelů. Z ustanovení § 102 s vazbou na ustanovení § 33 soudního řádu správního jasně vyplývá, že takovýmto stěžovatelem může být účastník řízení před správním orgánem, případně osoba na tomto řízení zúčastněná. Za účastníky soudního řízení ustanovení § 33 soudního řádu správního výslovně považuje navrhovatele, tj. žalobce a odpůrce, tj. žalovaného. Pokud se týče oblasti rozhodování o přestupcích, je takovým žalobcem každý, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a ve svém návrhu tvrdí, že byl v oblasti veřejné správy zkrácen na svých právech, nebo se dožaduje rozhodnutí soudu z jiného, zákonem předvídaného důvodu, žalovaným je potom příslušný orgán, který rozhodl v prvním stupni. Z dikce ustanovení § 102 soudního řádu správního tedy jasně vyplývá, že kasační stížnost je oprávněn podat i věcně a místně příslušný orgán veřejné správy, který vydal pravomocné rozhodnutí o přestupku.⁴⁶⁶

Tuto úpravu považuji za zcela neadekvátní samotné povaze soudního řízení správního, jehož hlavním smyslem je ochrana veřejných subjektivních práv tak, jak byla vymezena výše. V tomto smyslu je nutné upozornit i na ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Samotný proces podávání kasační stížnosti pod režim čl. 36 odst. 2 Listiny jednoznačně dopadá, neboť se jím „každý“ může obrátit na Nejvyšší správní soud za účelem ochrany jeho práv proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví. Klíčovou je samotná povaha těchto práv, která by

⁴⁶³ LAVICKÝ, Petr, ŠÍŠKEOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 19, s. 693.

⁴⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, bod 3

⁴⁶⁵ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, bod 1

⁴⁶⁶ MILLEROVÁ, Ivana. *Kasační stížnost. Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 121 – 128.

měla být Nejvyšším správním soudem chráněna. Jsou jimi, stejně jako v řízení před krajskými správními soudy, veřejná subjektivní práva. Řízení o kasační stížnosti je jednou ze základních komponent správního soudnictví, jehož smyslem je, podle ustanovení § 2 soudního řádu správního, ochrana veřejných subjektivních práv. Je jasné, že orgány veřejné správy rozhodující o přestupcích těmito veřejnými subjektivními právy nedisponují. Nejedná se totiž o osoby, které by disponovaly jakoukoliv právní osobností, ale o organizační složky státu bez právní osobnosti. Ustanovení § 33 soudního řádu správního tak zcela logicky staví věcně a místně příslušné správní orgány, které pravomocně rozhodly o přestupku, do role žalovaného, nikoli do role subjektu, který by mohl podat k soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví žalobu. Důvodem je absence jejich právní osobnosti, tj. způsobilosti k právům a povinnostem a to i těm veřejným. Samotné ustanovení § 33 soudního řádu správního žalované orgány veřejné správy vybavuje toliko způsobilostí být účastníkem řízení a způsobilostí k samostatnému výkonu procesních práv a povinností. Což je zcela logické, jinak by orgány veřejné správy nemohly hájit výsledek své činnosti dosažený v přestupkovém řízení, tzn. pravomocné rozhodnutí o přestupku. Ustanovení § 33 soudního řádu správního, a není to ani jeho smyslem, nezakládá žalovaným orgánům veřejné správy žádné veřejné subjektivní právo. V tomto smyslu, je podle mého názoru, de lege ferenda odebrat orgánům veřejné správy aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti. Takto navržená právní úprava by jistě měla mnoho kritiků, ale podle mého názoru by měla jednu významnou výhodu. Příslušný orgán veřejné správy při vědomí, že nedisponuje žádným opravným prostředkem v rámci správního soudnictví, by byl velmi silně veden k tomu, aby jeho postup v rámci přestupkového řízení rezultoval ve zjištění skutkového stavu, o němž nejsou pochybnosti a na takto zjištěném skutkovém stavu postavit rozhodnutí, které by bylo v souladu se zákonem, přiměřené, předvídatelné, odpovídající okolnostem případu a na druhou stranu co nejvíce chránící veřejný zájem. Pravomocné rozhodnutí o přestupku naplňující tyto parametry z logiky věci nemůže být v rámci soudního přezkumu, pokud by byl řádný, zrušeno.⁴⁶⁷ Výše uvedené návrhy týkající se modifikace řízení o kasační stížnosti by jistě nebyly v rozporu s obsahem Úmluvy.

Určité pochybnosti vzbuzuje i ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že správní soud může vyhovět návrhu žalobce na upuštění od uložení sankce nebo ji snížit v rámci zákonem dovolených mezí, jen pokud to žalobce v žalobě výslovně navrhne, pokud byla příslušným orgánem veřejné správy uložena

⁴⁶⁷ MIKULE, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 54.

sankce v nepřiměřené výši a správní soud může vycházet ze skutkového stavu zjištěného žalovaným orgánem veřejné správy nebo jej nikoliv v zásadních směrech doplnit. Pochybnosti zde vzbuzuje už samotné ratio ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního, které výslovně privileguje jen jednu skupinu žalobců, do jejichž veřejných subjektivních práv a oprávněných zájmů bylo zasaženo, a to bez uvedení vysvětlení a bez vymezení hlubšího důvodu. Jediným důvodem by snad mohlo být posílení zásady rychlosti procesů realizace jedné z oblastí veřejné správy, tj. postihování přestupků. To však ustanovení § 78 odst. 2 ani v náznaku neříká. V tomto smyslu je možné uvažovat vůbec o souladu ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního s čl. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy, ve kterých je stanovena rovnost před zákonem. Případ ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního můžeme odlišit od ustanovení § 27 správního řádu, kde je zakotveno různé procesní postavení jednotlivých kategorií účastníků správního řízení, kdy zejména hlavní účastníci jsou z hlediska možnosti uplatňování jednotlivých procesních nástrojů od ostatních skupin účastníků řízení privilegováni. Jedná se však o logickou úpravu, protože hlavní účastníci správního řízení mají nejsilnější hmotněprávní vztah k předmětu řízení. Zákonodárce však v souvislosti s ustanovením § 78 odst. 2 soudního řádu správního již nevysvětluje, o co důležitější je hmotněprávní vztah obviněného k přestupkovému řízení na rozdíl např. od účastníka stavebního řízení, kterému nebylo vydáno stavební povolení. Ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního je také, podle mého názoru, zcela v rozporu s jedním ze základních principů, na kterých je soudní řád správní postaven. Tím je princip kasace, který spočívá v tom, že příslušný správní soud po přezkumu napadené rozhodnutí potvrdí, nebo zruší. Změna výroku napadeného rozhodnutí v rámci kasace obecně není možná.⁴⁶⁸

Na tomto principu je postaveno i ustanovení § 78 odst. 1 a 7 soudního řádu správního. Není tedy obecně připuštěna možnost změny výroku napadeného rozhodnutí. Na tomto místě je klíčová odpověď na otázku, zda současná právní úprava obsažená v soudním řádu správním dává správnímu soudu vůbec reálnou možnost výrokem svého rozhodnutí nahradit výrok rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy o správním deliktu, které bylo napadeno správní žalobou, a prolomit tak v této oblasti princip kasace. Na tuto otázku by na první pohled mohlo být odpovězeno kladně, a to vzhledem k ustanovení § 77 odst. 2 soudního řádu správního. Z ustanovení § 77 odst. 2 jasně vyplývá, že soud není vázán skutkovým stavem, jak jej příslušný orgán veřejné správy zjistil. Soud

⁴⁶⁸ MIKULE, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 182.

proto v rámci dokazování může zopakovat, tj. znovu provést, důkazy, které již provedl orgán veřejné správy, nebo provést důkazy, které orgán veřejné správy vůbec neprovedl, přičemž byly navrženy, a dojít tak k vlastním skutkovým závěrům. Při rozhodování pak soud vychází jak z důkazů, které provedl jak orgán veřejné správy, tak z důkazů, které provedl sám. I když tedy orgán veřejné správy všechny rozhodné skutečnosti nezjistil, soud si za pomoci důkazů, které sám provedl, může věc náležitě objasnit a může žalobu rovnou zamítnout, nebo naopak napadené rozhodnutí zrušit. Jestliže soud poté, co sám provedl dokazování, žalobou napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc žalovanému orgánu veřejné správy k dalšímu řízení, zahrne v dalším řízení orgán veřejné správy i důkazy provedené soudem mezi podklady pro své rozhodnutí, ačkoli je sám neprovedl.

Tedy i přes na první pohled reálnou možnost správních soudů měnit výroky napadených rozhodnutí orgánů veřejné správy se nabízí otázka, zda by v oblasti přezkumu správních rozhodnutí vydávaných v oblasti postihování správních deliktů měly mít správní soudy i nadále ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního takovou možnost. Na tuto otázku, i přes výše uvedené, lze odpovědět negativně hned z několika důvodů. Mimo důvodu porušení principu rovnosti, principu kasace vyjádřeného v ustanovení § 78 odst. 1 a 2 soudního řádu správního a nekoncepčnosti daného řešení, je dalším důvodem negativní odpovědi ten, že ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního nutí správní soudy suplovat roli orgánů veřejné správy, v jejichž působnosti je projednávání správních deliktů. Ke snížení nepřiměřeně vysoké sankce, případně k upuštění potrestání, může vést pouze to, že správní soud zjistí okolnosti, které měl již v rámci správního řízení zjistit žalovaný orgán veřejné správy. Správní soud totiž může vycházet jen z důkazů navržených a skutečností uplatněných již ve správním řízení, novoty v zásadě přípustné nejsou. V oblasti přestupkového práva je potom postup správního soudu, podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního, výrazem nekvalitní aplikace ustanovení § 11 odst. 3 a § 12 přestupkového zákona, ve kterých je stanoveno, že se příslušný orgán veřejné správy musí zaobírat všemi okolnostmi případu a také tím, zda nejsou splněny podmínky pro upuštění od uložení sankce určitému pachateli. Ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního tak v podstatě přenáší povinnost stanovenou v ustanovení § 11 odst. 3 a § 12 na správní soudy a promíjí nekvalitní činnost příslušných orgánů veřejné správy. Je však důležité zdůraznit, že esenciální povinností orgánů veřejné správy, a to i v oblasti přestupkového řízení, je vydat rozhodnutí, které odpovídá všem okolnostem daného případu, je v souladu se zákonem, je legitimní, očekávatelné a

nedochází jeho prostřednictvím ke zneužití pravomoci příslušného orgánu veřejné správy. Pokud tedy správní soud zjistí, že ze strany příslušného orgánu veřejné správy došlo k nedostatečnému zjištění skutkového stavu, čímž došlo k porušení ustanovení § 12 přestupkového zákona, měl by, de lege ferenda, postupovat v souladu s ustanovením § 78 odst. 1, 4 a 5 soudního řádu správního, tzn. napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání.

Je tedy možné shrnout, že ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního obsahuje zásadní protimluv. Pokud ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního hovoří o rozhodnutí, kterým byla uložena sankce v nepřiměřené výši, tak se nutně musí jednat o rozhodnutí protizákonné, kterým bylo porušeno ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Ustanovením § 78 odst. 2 soudního řádu správního je tak de facto tolerována možná nezákonnost rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedenému je možné vypuštění ustanovení § 78 odst. 2 ze soudního řádu správního. Realizací tohoto záměru by došlo k bezvýjimečnému používání ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního a rušení napadených rozhodnutí o přestupku i ve výše uvedeném případě, kdy by uložena sankce byla nepřiměřená okolnostem daného případu. Tímto způsobem by došlo k nastavení dalšího nástroje donucení příslušných orgánů veřejné správy vydat rozhodnutí o přestupku, které je zákonné a věcně správné. Dokud soudní řád správní nepřinese žádný silný důvod pro řešení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2, není podle mého názoru možné jiné řešení než striktní postup podle ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního. Výše uvedené řešení by bylo zcela v souladu i s ustanovením čl. 6 Úmluvy v tom smyslu, že čl. 6 Úmluvy jasně vyžaduje, aby určitá věc byla řešena orgánem, který k ní má nejsilnější vztah vyjádřený zákonem stanovenou pravomocí a tento zákonem stanovený orgán musí vůči účastníkům řízení postupovat podle zásady rovnosti. Výše uvedený návrh týkající se vyjmutí ustanovení § 78 odst. 2 ze soudního řádu správního by jistě nebyl v rozporu s obsahem Úmluvy.

Závěr

Vzhledem k výše uvedenému lze uzavřít, že současná právní úprava soudního přezkumu správních aktů upravená zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, ve znění pozdějších předpisů, v zásadě splňuje základní požadavky Úmluvy a zasluhovala by si tedy jen dílčí úpravy, z nichž tu vztahující se k ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního považuji za zcela zásadní. Tento právní předpis byl totiž přijat již pod vlivem Úmluvy, která je podle čl. 10 Úmluvy integrální součástí právního řádu České republiky.

Soudní řád správní tak ve svých ustanoveních nejenom že reflektuje požadavky Úmluvy a na ni navazujících doporučení Výboru ministrů rady Evropy a judikatury Soudu, ale lze také kvitovat, že krajské správní soudy a Nejvyšší správní soud, pro něž je soudní řád správní základním nástrojem pro plnění jejich úkolů, do své rozhodovací činnosti zahrnují požadavky Úmluvy a také se opírají o judikaturní závěry Soudu. Je také možné říct, že základní požadavky dokumentů evropského správního práva trestního na soudní přezkum správních aktů mají odraz v jednotlivých ustanoveních soudního řádu správního.

Dalším důvodem pro nečinění větších zásahů do ustanovení soudního řádu správního je obsah ustanovení § 4 odst. 1 a 2.⁴⁶⁹ Z tohoto taxativního výčtu lze vyčíst, že působnost správních soudů je poměrně široká, protože mimo přezkumu pravomocných správních rozhodnutí zahrnuje i další významné činnosti. Z tohoto důvodu není možné, aby byl soudní řád správní přetvořen pro potřeby jen jedné výseče z vícero oblastí činnosti správních soudů, v našem případě přezkumu pravomocných správních rozhodnutí o přestupcích. Ustanovení § 65 – 78 soudního řádu správního jsou nastavena tak, aby umožňovala přezkum pravomocných rozhodnutí jakožto výsledků činnosti orgánů veřejné správy ve všech oblastech jejich působnosti. Musí se tedy jednat o právní úpravu obecnějšího charakteru.

Celý dojem z úpravy obsažené v soudním řádu správním tedy poněkud kazí ustanovení § 78 odst. 2, které v podstatě přenáší jeden ze základních úkolů příslušných orgánů veřejné správy, tj. povinnost zjistit okolnosti relevantní pro uložení sankce, z těchto orgánů na správní soudy. Ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního tedy předpokládá, že rozhodnutí příslušných orgánů veřejné může být postaveno na zcela chybných závěrech o osobnosti pachatele a okolnostech případu a tento stav bude napraven až na základě projednání správní žaloby, která směřuje proti tomuto nesprávnému rozhodnutí, věcně a místně příslušným správním soudem. Takto nastavená právní úprava je nejenom alibistická vůči povinnostem příslušných orgánů veřejné správy, ale také neférová vůči správním soudům. Z tohoto důvodu navrhuji ze současného znění přestupkového zákona ustanovení § 78 odst. 2 zcela a bez náhrady vypustit. Vzhledem k požadavkům dokumentů evropského správního práva trestního, tzn. zejména Úmluvy, by se jednalo o naprosto konformní řešení.

⁴⁶⁹ MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví – Quo vadis? Role nejvyšších správních soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova Univerzita, 1997, s. 86.

Dalším negativním aspektem současné právní úpravy je skutečnost, že umožňuje domnělému pachateli přestupku de facto využít pět druhů nápravných prostředků, z nichž některé jsou propojeny. V pořadu správního řízení lze využít odvolání, návrh na obnovu přestupkového řízení, podnět k přezkumu správního rozhodnutí o přestupku a v pořadu správního soudnictví potom správní žalobu a kasační stížnost. Tento výčet možností se mi zdá nepřiměřeně široký a alespoň u kasační stížnosti by měla být právní úpravou obsaženou v soudním řádu správním zdůrazněna její mimořádnost. V této souvislosti navrhuji zpřísnění podmínek pro její podání. I zde není ze strany dokumentů evropského správního práva trestního žádný problém. Dokumenty evropského správního práva trestního totiž a priori stanoví požadavky kvality řízení, nikoliv jeho přesný průběh.

7. Závěry

V předkládané disertační práci byla věnována pozornost vlivu evropského správního práva trestního na přestupkové řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Cílem disertační práce bylo zejména odpovědět na otázku, do jaké míry právní úprava přestupkového řízení jako celek naplňuje požadavky spravedlivého procesu, tak jak jej chápe čl. 6 Úmluv a jednotlivé rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, do jaké míry naplňuje právní úprava sankcionování přestupků požadavky čl. 7 Úmluvy a navazujících doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a konečně do jaké míry požadavky dokumentů evropského správního práva trestního naplňuje právní úprava soudního přezkumu pravomocných rozhodnutí o přestupcích. Proto jsem se v rámci této práce konkrétně zaměřil na podrobný rozbor základních dokumentů evropského správního práva trestního upravujících oblast správního řízení, sankcionování trestních deliktů správní povahy a soudního přezkumu rozhodnutí příslušných orgánů veřejné správy o těchto deliktech a na vyvození požadavků z nich vyplývajících a také se na hloubkový rozbor současné právní úpravy přestupkového řízení, na něj navazujících hmotněprávních institutů a na právní úpravu soudního přezkumu. Po tomto podrobném rozboru následovala komparace toho, co dokumenty evropského správního práva trestního požadují s tím, co současná právní úprava přestupkového řízení stanoví. Cílem této komparace bylo potvrzení, či vyvrácení základní hypotézy týkající se vlivu evropského správního práva trestního na přestupkové řízení, která zní: *„Právní úprava přestupkového řízení splňuje požadavky spravedlivého řízení ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy, právní úprava sankcionování přestupků splňuje požadavky ustanovení čl. 7 Úmluvy a právní úprava soudního přezkumu splňuje požadavky příslušných dokumentů evropského správního práva trestního.“* Všude tam, kde byla odpověď negativní, se disertační práce snažila přinést návrhy de lege ferenda, které by mohly vést k posílení vlivu evropského správního práva trestního na vnitrostátní právní úpravu a tím i posílení vlivu evropského správního práva trestního.

Výše vytýčeným cílům odpovídaly zvolené vědecké metody i samotná struktura disertační práce. V disertační práci byla použita metoda deskriptivní (popis stavu dokumentů evropského správního práva trestního a vnitrostátní právní úpravy přestupkového řízení, navazujících hmotněprávních institutů a soudního přezkumu), analytická (rozbor dokumentů evropského správního práva trestního zejména za pomoci judikatury soudu, vyvození požadavků z nich vyplývajících a rozbor současné vnitrostátní právní úpravy za pomoci judikatury Ústavního soudu České republiky a Nejvyššího

správního soudu České republiky), komparativní (srovnání obsahu evropského správního práva trestního a vnitrostátní právní úpravy přestupkového řízení), metoda syntézy, deduktivní, induktivní (vytváření doporučení a jednotlivých závěrů) a historicko-srovnávací (v prvních pasážích disertační práce popisuje vývojové tendence na úseku správního trestání).

Po provedeném vymezení, popisu, analýze, komparaci a zhodnocení obsahu dokumentů evropského správního práva trestního a vnitrostátní právní úpravy přestupkového řízení, tj. po naplnění dílčích cílů, je možné se vyjádřit k ověřované hypotéze. Vyjádření k této, výše uvedené, hypotéze nemůže být provedeno jednorázovou odpovědí, protože na základní hypotézu lze nahlížet z mnoha aspektů. Důvodem tohoto závěru je skutečnost, že v průběhu vytváření této disertační práce z analýzy relevantních pramenů evropského správního práva trestního a z vyvození požadavků v nich stanovených vyplynulo, že základní hypotéza je ve svém rámci rozvinuta do množství dílčích hypotéz, které lze formulovat takto: *„Přestupkové řízení splňuje základní požadavky spravedlnosti kladené na řízení o trestním deliktu, tak jak je vymezuje čl. 6 Úmluvy a navazující judikatura Soudu. Právní úprava přestupkového řízení tak splňuje požadavek zákonnosti, je efektivním nástrojem ochrany osoby obviněné z trestního deliktu, naplňuje zásady veřejnosti a rychlosti běhu řízení, zákonného zřízení a nestrannosti rozhodovacího orgánu. V právní úpravě přestupkového řízení je příslušným orgánům veřejné správy, které projednávají přestupky, zajištěna dostatečná možnost správního uvážení. Co se týče sankcionování přestupků, příslušné orgány veřejné správy ukládají sankce za spáchané přestupky na základě zásady zákonnosti, postupují při projednávání přestupků podle zásad non bis in idem a zákazu retroaktivity, věcná příslušnost orgánů veřejné správy je vymezena nepochybným a stabilním způsobem a právní úprava sankcionování přestupků je efektivní. Co se týče soudního přezkumu, příslušné orgány veřejné správy, které projednávají přestupky, podléhají náležité soudní kontrole...“*

Při zodpovídání těchto hypotéz jsem, v souladu s požadavky Úmluvy a navazující judikatury Soudu kladenými na právní úpravy členských států v oblasti postíhování trestních deliktů, došel k následujícím závěrům:

- a) Ve druhé kapitole této disertační práce bylo prokázáno, že právní úprava přestupkového práva a v jeho rámci přestupkového řízení nesplňuje některé základní kvalitativní požadavky kladené Úmluvou a dalšími dokumenty evropského správního práva trestního na právní řády členských států, a to požadavky stability, právní jistoty, určitosti, srozumitelnosti a systematičnosti právní úpravy.

- b) Ve čtvrté kapitole této disertační práce bylo prokázáno, že právní úprava přestupkového řízení nesplňuje některé ze základních komponentů spravedlivého řízení ve smyslu požadavků Úmluvy a dalších dokumentů evropského správního práva trestního, a to zejména požadavek veřejnosti řízení a požadavek efektivního právního zastoupení osoby obviněné z přestupku, požadavek nestrannosti rozhodovacích orgánů je naplněn jen z části. Co se týče požadavku zákonnosti a rychlosti běhu přestupkového řízení, bylo ve čtvrté kapitole této práce prokázáno, že jsou právní úpravou přestupkového řízení naplněny. Ve čtvrté kapitole této práce bylo dále prokázáno, že přestupkové řízení není a v podmínkách současné právní úpravy nemůže být efektivním nástrojem postihování přestupků ve smyslu požadavků Úmluvy a dalších dokumentů evropského správního práva trestního a také efektivním nástrojem ochrany práv obviněného z důvodu silné svázanosti právní úpravy přestupkového řízení se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů a také z důvodu nepostihování reálně se vyskytujících jevů.
- c) V páté kapitole této disertační práce bylo prokázáno, že právní úprava přestupkového řízení naplňuje některé požadavky evropského správního práva trestního týkající se ukládání sankcí za spáchané přestupky a to požadavek zákonnosti stanovení sankcí a postupu příslušných orgánů a dále pak požadavky postupu příslušných orgánů veřejné správy podle zásady ne bis in idem a zásady zákazu retroaktivity. V páté kapitole této práce však bylo také prokázáno, že právní úprava přestupkového řízení nenaplňuje požadavek na nepochybné a stabilní vymezení příslušnosti orgánů veřejné správy. V páté kapitole této disertační práce bylo dále prokázáno, že právní úprava sankcionování přestupků ve smyslu požadavků Úmluvy a dalších dokumentů evropského správního práva trestního není efektivní, a to z důvodu nekonceptčnosti obsahu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zejména v oblastech vymezení výčtu sankcí, výčtu skutkových podstat přestupků a úpravy procesních institutů. V páté kapitole této disertační práce bylo konečně prokázáno, že požadavek týkající se možnosti správního uvažování příslušných orgánů veřejné správy v rámci rozhodování o přestupcích a okolnostech jejich spáchání je podle právní úpravy zaručen, i když velmi široce, a to zejména z důvodu problematické dikce ustanovení § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

- d) V kapitole šesté této disertační práce bylo prokázáno, že právní úprava soudního přezkumu správních rozhodnutí o přestupcích v zásadě konvenuje základním požadavkům Úmluvy a navazující judikatury Soudu.

Co se týče odpovědi na základní hypotézu této disertační práce, ta, vzhledem k výše uvedenému, tedy nemůže být v plné šíři pozitivní. Věc je ovšem poněkud složitější. I v oblasti přestupkového práva je nutné rozlišovat rovinu *de iure*, která se týká nastavení právní úpravy samotné v jednotlivých právních předpisech, a rovinu *de facto*, tzn. aplikaci této právní úpravy příslušnými orgány státní moci, kterými rozumíme jednak orgány veřejné správy, ale také soudy. Je totiž velmi důležité si uvědomit, že přestupkové řízení, respektive postup příslušných orgánů veřejné správy v jeho rámci při postihování přestupků, je předmětem přezkumné činnosti ze strany soudů. Soudní přezkum pak slouží jako nástroj vnější kontroly veřejné správy. Judikatura správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, v rozporu s výše uvedeným, naopak ve většině případů plně respektuje normativní obsah Úmluvy, stanoviska vyjádřená v navazující judikatuře Soudu a také obsah jednotlivých doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z oblasti správního trestání, čímž dochází k nápravě jinak neuspokojivého stavu. Z toho jasně vyplývá, že se v současné době může objevovat dvojkolejnost právní úpravy, kterou musejí příslušné orgány veřejné správy respektovat, a rozhodování správních soudů. Je důležité neopomenout skutečnost, že pokud správní soud v rámci soudního řízení správního zruší rozhodnutí orgánu veřejné správy o určité věci, kterou mu následně vrátí k novému projednání, je tento orgán veřejné správy vázán právním názorem správního soudu. I tímto způsobem může nepřímo docházet k posilování vlivu evropského správního práva trestního.

Dále je možné vysledovat, že judikatura správních soudů zmiňuje instituty, které jsou sice v souladu s Úmluvou, ale nejsou výslovně zakotveny přestupkovým zákonem, avšak posilují efektivitu přestupkového řízení. Důvodem je skutečnost, že vzhledem k datu vzniku zákona č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona, ve znění pozdějších předpisů, současná právní úprava přestupkového řízení neposkytuje dostatečnou platformu pro rozhodování příslušných orgánů veřejné správy v souladu s požadavky dokumentů evropského správního práva trestního. Podle mého názoru je tento stav možné vyřešit, sice hlubokými, ale uskutečnitelnými novelizacemi přestupkového zákona a jiných na něj navazujících zvláštních zákonů. Další, ještě přijatelnější, možností by bylo přijetí nového zákona o přestupcích, kde by požadavky dokumentů evropského správního práva byly

zcela naplněny, a tato nová právní úprava by také plně vycházela z recentní judikatury správních soudů. Vyřešení tohoto problému je o to naléhavější vzhledem k tomu, že judikatura správních soudů posunuje charakter přestupkového řízení k řízení trestnímu, což je ovšem v absolutním souladu s požadavky Úmluvy, navazující judikatury Soudu a dalších dokumentů evropského správního práva trestního. Do budoucna tak bude zajímavé sledovat další kroky zákonodárce v oblasti postihování přestupků.

8. Shrnutí (abstrakt) disertační práce

8.1. Abstrakt v českém jazyce

Autor se v předložené práci s názvem Vliv evropského správního práva trestního na přestupkové řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zabývá velmi aktuální problematikou, která je dnes v odborných kruzích diskutována jen okrajově. V předkládané disertační práci je pozornost věnována jak hmotněprávním, tak i procesněprávním aspektům dané problematiky.

V jednotlivých částech práce jsou dané instituty analyzovány s ohledem na úpravu *de lege lata* s tím, že výklad zaměřený na hmotněprávní problematiku je doplněn o rozbor úpravy obsažené v zákoně č. 200/1990 Sb., přestupkovém zákoně, ve znění pozdějších předpisů. V části zaměřené na procesněprávní aspekty je pozornost, vyjma úpravy *de lege lata*, zaměřena především *de lege ferenda* na úpravu institutů nových nebo těch, které by přestupkové řízení jako významný proces sladily s obsahem Úmluvy. Při analýze je vždy brán zřetel i na dostupnou judikaturu. Ta se v posledních letech vyvíjela tak, že jasně stanoví stejné nároky na kvalitu trestního i přestupkového řízení, což autor považuje za pozitivní. Předmětem zájmu je především popis a analýza problematických míst tuzemské právní úpravy s tím, že jako inspirační zdroj pro navrhovaná řešení slouží úprava obsažená v Úmluvě a na ni navázaná judikatura Soudu a také příslušná doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.

Jako nezbytné se v první řadě jevílo zcela oddělit právní úpravu obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb., přestupkovém zákoně, ve znění pozdějších předpisů, s právní úpravou obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Autor totiž dospěl k závěru, že přestupkové řízení je natolik svébytným procesem s jasně daným účelem, který jej v mnoha směrech činí neslučitelným s obecným správním řízením. Následkem takového oddělení právní úpravy jistě musí být nová systematika přestupkového zákona, deklarace všech podstatných zásad přestupkového řízení a v jejich rámci vystavění nových procesních institutů. Tímto způsobem by také došlo k snadnějšímu splnění všech relevantních požadavků Úmluvy a na ni navazující judikatury Soudu kladených na právní úpravu. Tímto by došlo k posílení vlivu evropského správního práva trestního jako celku na právní úpravu přestupkového řízení. Význam Úmluvy a na ni navazujících dokumentů je zcela jasný. Jedná se podle názoru autora o zatím nejvíce propracovaný konglomerát dokumentů a to jak právní, tak i neprávní povahy, které nejenom že deklarují základní práva osoby obviněné z jakéhokoliv trestního deliktu, ale

také tato základní práva popisují a dávají návod členským státům Rady Evropy, které k Úmluvě přistoupily, jak dosáhnout co nejvyššího stupně jejich aplikace a ochrany. Ovšem z některých významných judikátů Soudu lze vysledovat jakési změkčení Úmluvou jasně daného postoje, které nabízí členským státům Rady Evropy jistý stupeň volnosti. To autor naopak považuje za zcela negativní.

Autor z celkového pohledu dochází k závěru, že ne všechny požadavky evropského správního práva trestního kladené na právní úpravu přestupkového řízení v oblasti právních principů jsou naplněny. Právní úprava jako taková je však pro její adresáty nadměru složitá a vyžadující hluboké interpretační schopnosti. Úprava obsažená v přestupkovém zákoně a navazujících právních předpisech trpí celkovou nekonceptností a přestupkový zákon samotný stojí na pomezí hmotněprávního a procesního předpisu a to z obou hledisek nedokonalým způsobem. Tím je samozřejmě snížena samotná efektivita právní úpravy umocněná faktem, že přestupkový zákon nepostihuje velmi významné jevy, které se v reálném životě vyskytují. Efektivita je přitom dalším významným požadavkem evropského správního práva trestního. Autor také musí konstatovat, že zcela nenaplněny jsou dva velmi zásadní požadavky evropského správního práva trestního a to požadavek veřejnosti řízení a požadavek efektivního přístupu k soudu prostřednictvím zajištění kvalitní a profesionální obhajoby.

Další z otázek, jež si zasluhují pozornost, je problematika samotného ukládání sankcí za spáchané přestupky a soudní přezkum pravomocných rozhodnutí vydaných v pořadí přestupkového řízení. Zatímco v oblasti soudního přezkumu lze současné právní úpravě obsažené v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, vytknout jen máloco, právní úprava sankcionování naopak trpí, z hlediska požadavků evropského správního práva trestního, zásadními nedostatky. Jedná se zejména o definici skutkových podstat, jejich umístění jak v přestupkovém, tak i navazujících zvláštních právních předpisech a velmi problematické je i určování příslušnosti orgánů veřejné správy.

Z procesního hlediska bylo třeba věnovat pozornost samotnému průběhu přestupkového řízení, jeho jednotlivým procesním institutům a zejména problematice tzv. zkrácených řízení a jejich kompatibilitě s požadavky Úmluvy a navazujících dokumentů. V souvislosti se zkrácenými řízeními autor dospěl k závěru, že jejich existence není v rozporu s požadavky evropského správního práva trestního, ovšem i tato zkrácená řízení musejí splňovat veškeré požadavky kladené Úmluvou, navazujícími dokumenty a

judikaturou Soudu. V tomto smyslu lze u právní úpravy zkrácených řízení konstatovat určité nedostatky, které by však mohly být odstraněny vhodnými novelizacemi.

Závěrem lze konstatovat, že v oblasti hmotného práva má stávající úprava své rezervy, které byly do jisté míry vyřešeny judikaturou a výkladem. Tyto problémy bude de lege ferenda třeba do budoucna řešit, popř. k některým otázkám je vhodné zvážit možnosti nového výkladového přístupu či úplně nové koncepce. Důvodem je právní nezávaznost judikatury. Autor dospěl k závěru, že i v procesní rovině současná úprava přestupkového řízení obsažená v přestupkovém zákoně, správním řádu a navazujících právních předpisech také není vyhovující a kloní se jednoznačně k její novelizaci. Jako rozumné se jeví upravit řízení pouze v rámci přestupkového zákona s navazujícím zrušením všech procesních výjimek upravených ve zvláštních zákonech a naopak vyvedení všech skutkových podstat přestupků do těchto zvláštních zákonů.

8.2. Abstract in english

Author within a submitted thesis entitled 'The influence of European administrative penalty law on the minor offences proceedings under the Offence Act, No. 200/1990 Coll., deals with a very actual issue, which is now discussed in professional circles only marginally. In this thesis work is the attention paid to both the substantive and the procedural aspects of the issue.

In particular parts of the thesis there are analyzed the institutes with regard to the treatment of de lege lata, with the interpretation based on the substantive issues that is complemented by an analysis of the rules contained in the Act No. 200/1990 Coll. In the part focused on procedural aspects, attention, excluding any adjustments de lege lata, is focused, de lege ferenda, to the new ones institutes, or institutes that would align the minor offences proceedings with the content of the Convention. Within the analysis the attention is always taken on the available case law. Case law has in recent years developed so that it clearly establishes the same quality requirements both on the minor offences proceedings as well as criminal offense proceedings, which the author considers as positive. The object of interest is the description and analysis of the problematic parts of domestic legislation with that as a source of inspiration for proposing solutions serves Convention and the case law of the Court and the relevant Recommendations of the Council of Europe Committee of Ministers.

As necessary in the first place seemed completely separate legislation contained under the Act No. 200/1990 Coll. with the regulations contained under the Act No. 500/2004 Coll., Administrative procedure Act. Author is concluded that the minor offences proceedings is so peculiar process with a clear-cut purpose, that is in many ways inconsistent with the general administrative proceedings. As a result of this separation legislation must surely be a new systematics of Act No. 200/1990 Coll., mainly the declaration of fundamental principles offense proceedings and building new institutions within the minor offences proceedings. This way would have to facilitate compliance with all relevant requirements of the Convention and the related case law of the Court imposed on the member states legislation. This would strengthen the influence of European administrative penalty law as a whole to the minor offences proceedings . The importance of the Convention and the related documents is quite clear. According to the author's opinion of the author Convention and the related documents are the most sophisticated conglomerate of both legal and non-legal documents, which not only proclaims the fundamental rights of persons accused of any criminal offense, but also these fundamental rights describes and gives guidance to the Member States of the Council of Europe to achieve the highest possible degree of protection. However, in some important judgments of the Court can be traced some sort of softening of the Convention's clear position that offers the Member States of the Council of Europe a certain degree of freedom. To the contrary, the author considers it as negative.

Author, overall, leads to the conclusion that not all the requirements of European administrative penal law put on minor offences proceedings within the domestic law regulation are met. The domestic legislation for its recipients is exceedingly complex and requires deep interpretative skills. The domestic regulation of the minor offences proceedings under the Act No. 200/1990 Coll. is non-conceptual and sets between the substantive and procedural regulation in an imperfect way. This is of course reduced the effectiveness of the legislation itself reinforced by the fact that the the Act No. 200/1990 Coll. does not affect very important social phenomena that occur in real life . Efficiency is another important requirement of the European administrative penalty law. The author also must state that completely within domestic regulation there are unfulfilled two very essential requirements of European administrative penalty law, ie. requirement of the public trial and the requirement of the effective access to justice through the provision of quality and professional defense.

Another issue that deserves attention is the issue of the imposition of penalties for offenses committed by and a judicial review of final decisions issued within the minor offences proceedings . While in the area of judicial review regulation legislation contained in the Act No. 150/2002 Coll., Judicial administrative procedure Act , there are in present only few questions to criticize, legislation of sanctioning the minor offences under the Act No. 200/1990 Coll., Offences Act, contrary suffers from serious deficiencies to the requirements of European administrative penalty law. In particular, the definition of minor offences, their location in Act No. 200/1990 Coll., Offences Act, and in follow specific legislation is a very problematic is also to determine the competence of public authorities.

From a procedural point of view it was necessary to pay attention to the actual course of minor offense proceedings , to the individual proceedings institutes, especially to the abbreviated proceedings and their compatibility with the requirements of the Convention and related documents. In connection with the abbreviated proceedings authors concluded that their existence does not conflict with the requirements of European administrative penalty law, but even this, abbreviated procedure must meet all the requirements of the Convention , follow-up documents and case law. In this sense it can stated certain shortcomings, which could, however, be removed by a suitable amendments.

We can conclude that within the substantive law recent law regulation has its reserves, which some of them were solved by the case law and by judicial interpretation. These issues should be, *de lege ferenda*, solved in the future, to some of them should be considered the possibility of a new interpretation or a completely new concept. The reason is non-binding nature of case law. The authors concluded that also in the procedural field current law regulation of minor offences proceedings, set by Act No. 200/1990 Coll., Offences Act, and related legislation, is not satisfactory and clearly favors to its amendment. It would seem appropriate to adjust the proceedings only by Act No. 200/1990 Coll., Offences Act, with subsequent cancellation of all procedural exceptions provided in special laws and vice versa outlet of all the constituent offenses into these special laws.

9. Klíčová slova

9.1. Klíčová slova v českém jazyce

evropské správní právo trestní, Úmluva, čl. 6, Evropský soud pro lidská práva, judikatura, přešupek, zákon č. 200/1990 Sb., o přešupcích, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, členské státy, požadavky

9.2. Keywords

European administrative penalty law, Convention, Article 6, The European Court of Human Rights, case law, minor offence, Act No. 200/1990 Coll., Offences Act, Recommendations of the Council of Europe Committee of Ministers, member states, requirements

Seznam použitých pramenů

Odborná literatura a komentáře

- BATES, Ed. *The evolution of the European Convention of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 236 s.
- BÍLÝ, Ladislav. *Právní dějiny na území České republiky*. Praha: Linde, 2003. 474 s.
- BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. Vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. 347 s.
- BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231 s.
- CÍSAŘOVÁ, Dagmar a kol. *Systém českého trestního práva*. 1. vydání. Praha: Novatrix, 2009. 525 s.
- COBAN, Ali, Riza. *Protection of property rights within the European Convention of Human Rights*. Aldershot: Alshgate Publishing Limited. 275 s.
- CREMONA, John. *The public character of trial and judgement in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*. München: Carl Heymanns Verlag KG, 1990. 207 s.
- ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod: I. část Úmluva*. Praha: Linde, 2010. 887 s.
- ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. 840 s.
- ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo: komentář ke zákonu o přestupcích včetně souvisejících předpisů*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. 431 s.
- DWORKIN, Ronald, Myles. *Když se práva berou vážně*. Z anglického originálu Taking Rights Seriously přeložil MASOPUST Zdeněk. Praha: Oikoymenh, 2001. 455 s.
- FENYK, Jan. *O subsidiární úloze trestní represe a trestním právem jako prostředkem „ultima ratio“ nejen v novém českém trestním zákoníku*. In: VANDUCHOVÁ, Marie. Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám. Praha: C. H. Beck, 2011.
- FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní zákoník a trestní řád: průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou*. Praha: Linde, 2010. 2051 s.
- FILIP, Jan. *Nejvyšší správní soud a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního. Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 187 s.
- FRYŠTÁK, Marek a kol. *Trestní právo procesní*. Ostrava: KEY Publishing, 2009. 155 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. 308 s.
- GRIVNA, Tomáš. *Trestní právo hmotné. 3. Judikatura ke obecné i zvláštní části*. Praha: ASPI, a.s., 2007. 368 s.

- HÁCHA, Emil. *Analogie: Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 258 s.
- HART, Herbert, Lionel, Adolphus. *Pojem práva*. Z anglického originálu *The Concept of Law* přeložil FANTYS Petr. Praha: PROSTOR, 2010. 231 s.
- HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 343 s.
- HAVELKA, Jiří. *Nástin zásad správního řízení*. Praha: Všečeka a spol., 1927. 97 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 822 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 421 s.
- HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde Praha, a.s., 2003. 743 s.
- JEBENS, Sverre-Erik. *The scope of the presumption of innocence in Article 6 § 2 of the Convention*. Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007. 98 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část a zvláštní část*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 823 s.
- JELÍNEK, Jiří, UHLÍŘOVÁ, Marie. *Obhájce v trestním řízení*. 1. vydání. Praha: Leges 2011. 237 s.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013. 815 s.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2011. 560 s.
- KINCL, Jaromír. *Dicta et regulae iuris aneb právnícké mudrosloví latinské*. Praha: Univerzita Karlova, 2012. 315 s.
- KMEC, Jiří, KOSARĚ, David, BOBEK, Michal, KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck Velké komentáře, 2012. 1696 s.
- KMEC, Jiří. *Výběr smluv Rady Evropy*. Praha: Prospektrum, 2001. 198 s.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.
- KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném i trestním. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *O veřejné správě*. Praha: Acta Universitas Carolinae Iuridica, 2010, č. 1.
- KORBEL, František a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, a.s., 2006. 376 s.
- KRATOCHVÍL, Vladimír. *Trestní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 797 s.

- KUBŮ, Lubomír. HUNGR, Pavel. OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007. 335 s.
- KUČEROVÁ, Helena. HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 480 s.
- LEACH, Peter. *Taking a case to the European Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 619 s.
- LUKEŠ, Zdeněk. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981. 281 s.
- MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 1997. 673 s.
- MALÝ, Karel. *K problematice vývoje přestupků a jejich stíhání v 19. století v Rakousku*. Praha: Univerzita Karlova, 1986. 138 s.
- MAZANEC, Michal. *Soudní judikatura ve věcech správních*. Praha: Linde, a.s., 1999. 522 s..
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, a.s., 1996. 451 s.
- MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Praha: Orbis, 1931.
- MIKULE, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004. 352 s.
- MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. 460 s.
- MIKULE, Vladimír. *Ideové základy správního soudnictví*. Praha: Acta Universitatis Carolinae, 1993, č. 3.
- MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *Ústavní základy správního soudnictví: aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova Univerzita, 1999.
- MIKULE, Vladimír. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In MIKULE, Vladimír (ed.). *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998.
- MIKULE, Vladimír. *Poznámky k českému správnímu právu trestnímu*. Praha: Codex Bohemia, 1998. 147 s.
- MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví – Quo vadis? Role nejvyšších správních soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova Univerzita, 1997. 237 s.
- MILLEROVÁ, Ivana. *Kasační stížnost. Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 263 s.
- MOWBRAY, Alastair. *Cases, materials, and commentary on the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2007. 895 s.

- MUSIL, Jan a kol. *Kriminalistika*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004. 129 s.
- MUSIL, Jan. *Respektuje český zákonodárce princip subsidiarity trestní represe?* Acta Universitas Carolinae-I, 2007, č. 2.
- MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *O veřejné správě*. Praha: Acta Universitas Carolinae, 2010.
- NOVOTNÝ, František. *Trestní právo hmotné*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 393 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád: II. díl*, 2. vydání, Praha: Linde Praha, a.s. 2002. 1164 s.
- PINZ, Jan. *Právní principy, zásady a legis ratio*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 189 s.
- PIROŠÍKOVÁ, Mária. *Komentář k vybraným článkům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Bratislava: Euroiuris, 2007. 583 s.
- POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 158 s.
- POMAHAČ, Richard. In HENDRYCH, Dušan (ed.). *Zásady správního řízení a evropské právo*. Praha: Mezinárodní a evropské právo, 2001, č. 3.
- POMAHAČ, Richard. *Nejvyšší správní soud. Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 224 s.
- POMAHAČ, Richard. Nový správní řád mezi řádky. In MIKULE, Vladimír (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb.* Praha: ASPI, a.s., 2005.
- PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, JEMELKA, Luboš, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. 690 s.
- POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního II*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1946.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. In GERLOCH, Aleš a kol. (eds.). *Osobní aspekty správní odpovědnosti z hlediska zásady rovnosti: ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2011.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. In CHVÁTALOVÁ, Iva (ed.). *Dochází u nás k hypertrofii správní represe?: současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Odpovědnost mladistvých za správní delikty*. Praha: ASPI-Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012. 480 s.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Princip nemo tenetur v řízení o správních deliktech*. In: VANDUCHOVÁ, Marie, HOŘÁK., Jaromír. *Na křižovatkách práva - pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011.

- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní, 3. část.* 2. vydání. Praha: Jednota právnická, 1902.
- PRŮCHA, Petr. *Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stábní přestupků.* Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1988. 147 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část.* 7. vydání. Brno: MU Brno - Doplněk Brno, 2007. 427 s.
- REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo.* 1. vydání. Praha: Orac, 2000. 263 s.
- ROCA, Javier, Garcia, SANTOLAYA, Pablo. *Europe of rights: Compendium of the European Convention of Human Rights.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 670 s.
- ROZAKIS, Christos. *The contribution of the European Court of Human Rights to the development of the law states immunity.* Kehl: N. P. Engel Verlag, 2007. 218 s.
- SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 125 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. 281 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 260 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 497 s.
- SMEKAL, Hubert. *Lidská práva v Evropské unii.* Brno: Masarykova univerzita, 2009. 228 s.
- SOUKUP, Ladislav. *Príspevky k vývoji právního rádu v Československu 1945-1990.* 1. vydání. Praha: UK, 2003. 146 s.
- STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva.* 4. vydání. Praha: Vydavatelství Policejní akademie České republiky, 2001. 187 s.
- STRÍŽ, Igor. *Trestní zákoník a trestní řád: průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou.* Praha: Linde Praha, 2010. 2051 s.
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice.* Praha: Linde, 2007. 359 s.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Přípravné řízení trestní.* Praha: C.H.Beck, 1997. 18 s.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: I. až III. díl.* 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 332 s.
- ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 425 – 431.
- ŠÁMAL, Pavel. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému.* 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1999. 271 s.

- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 226 s.
- ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003. 170 s.
- TICHÝ, Ladislav a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 785 s.
- TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace. K vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010.
- VAN DIJK, Peter, VAN HOOFF, Fredrik a kol. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2006. 620 s.
- VLČEK, Eduard. *Dějiny trestního práva v českých zemích a Československu*. 3. vydání. Brno: MU, 2006. 73 s.
- VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 267 s.

Odborné články

- BERGER, Martin. Compelled self-reporting and principle against compelled self-incrimination. *European human rights law review*, 2006, č. 1, s. 25 – 34.
- CÍSAŘOVÁ, Dagmar. Presumpce nevinny jako základní zásada trestního řízení v demokratickém státě. *Trestní právo*, roč. 3., 1998, s. 2 a násl.
- DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. *A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis*. Oxford: Common Market Law Review. 2006, s. 5.
- FILIPOVÁ, Jana. Některé vybrané problémy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 154.
- GRIVNA, Tomáš, SEKVARD, Ondřej. Nový pohled Nejvyššího soudu na zásadu ne bis in idem. *Právní Forum*, 2005, roč. 1, č. 3, s. 98.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 452.
- KLAPAL, Vít. Svolení poškozeného jako okolnost vylučující protiprávnost. *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 5, č. 10, s. 260.
- KMEC, Jiří. K některým aspektům zásady ne bis in idem ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Trestní právo*, 2004, roč. 9, č. 3, s. 17.
- KÓNYOVÁ, Emese. Zmenšená přičetnost. *Trestní právo*, 1998, č. 11, s. 21.
- KOPECKÝ, Martin. Trestní pravomoc obce. *Právník*, 1992, roč. 132, č. 1, s. 158.
- KOPECKÝ, Martin. Účastníci správního řízení. *Právní rozhledy*, 1998, roč. 6, č. 3., s. 464.

- KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 3, s. 461.
- LAVICKÝ, Petr, ŠIŠKEOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 19, s. 693.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Nově demokratické státy Evropy a 14. protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *Právník*. 2006, roč. 146, č. 6, s. 601 – 605.
- MATES, Pavel. Analogie ve správním právu. *Správní právo*, Praha, 2011, roč. 44, č. 6, s. 342 – 353.
- MATES, Pavel. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7, s. 208 – 211.
- MATES, Pavel. Okolnosti vylučující protiprávnost. *Trestněprávní revue*, 2012, roč. 5, č. 6, s. 143 a násl.
- MATES, Pavel. Oprávnění ukládat sankce ve správním trestání. *Moderní obec*, 2004, roč. 10, č. 2, s. 45 – 46.
- MUSIL, Jan. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, str. 19 – 26.
- NĚMEC, Václav. Je možné sjednocení zvláštních právních předpisů o správním řízení se správním řádem? *Správní právo*, 1995, roč. 28, č. 2, s. 65 – 72.
- NEUMANNOVÁ, Hana. Skutkové podstaty správních deliktů. *Veřejná správa*, 2000, roč. 11, č. 47, s. 20 – 29.
- PIPEK, Jiří. Princip ne bis in idem v konkurenci jurisdikcí. *Trestněprávní revue*, 2004, roč. 4, č. 4, s. 97 a násl.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 4, s. 193 – 208.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 1.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Europeizace trestního práva správního. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 20, č. 13, s. 55.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*, 2012, roč. 11, č. 3, s. 53 – 61.
- PROCHÁZKA, Antonín. Quo vadis ...? *Právní rozhledy*. 1996, roč. 5, č. 5, s. 212

PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. K vývoji vztahu mezi správním a soudním trestáním. *Správní právo*, 1981, roč. 14, č. 7, s. 412 s násl.

PRŮCHA, Petr. K reformě správního trestání. *Právník*, 1998, roč. 137, č. 12, s. 1029 – 1038.

ROBERTS, Peter. Does Article 6 of the European Convention on Human Rights require reasoned verdicts in criminal trials? *Human rights law review*, 2011, č. 2, s. 213 – 235.

ŠTURMA, Pavel. Aktivní legitimace a procesní způsobilost v řízení před Evropskou komisí a Evropským soudem pro lidská práva. *Právník*, 1992, roč. 132, č. 6, s. 15.

TOMÁŠEK, Michal. Existuje „evropské trestní právo“? *Trestněprávní revue*. 2004, roč. 3, č. 5, s. 146.

VACEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Správní delikty. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 7, s. 245.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Zákaz pobytu: populismus v právu. *Bulletin advokacie*, 2012, roč. 21, č. 3, s. 15.

VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 3, s. 137 – 178.

Právní předpisy

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů,

ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů,

zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,

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

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 37/1989 Sb. o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 301/2000 Sb. o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 312/ 2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní dokumenty

Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. 77/31 ze dne 28. 9. 1977, o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 80/2 ze dne 11. 3. 1980 týkající se výkonu diskrečního oprávnění v oblasti správy

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 84/15 ze dne 18. 9. 1984 týkající se odpovědnosti veřejné správy

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 89/8 ze dne 13. 9. 1989 upravující prozatímní soudní ochranu poskytovanou ve správních věcech

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 91/1 ze dne 13. 2. 1991 o správních sankcích

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 2003/16 ze dne 4. 11. 2003 o výkonu správních rozhodnutí

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 20/04 ze dne 15. 12. 2004 o soudní kontrole správních aktů

EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on administrative sanctions*. Strassbourg: Council of Europe, 1991, s. 53 – 60.

EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on exercise of discretionary powers by administrative authorities*. Strassbourg: Council of Europe, 1980, s. 11 – 21.

EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on judicial review of administrative authorities acts*. Strassbourg: Council of Europe, 2004, s. 1 – 18.

EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on principles of administrative law*. Strassbourg: Council of Europe, 1996, s. 1 – 17.

EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities*. Strassbourg: Council of Europe, 1977, s. 1 – 12.

EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL COOPERATION. *Meeting report on public liability*. Strassbourg: Council of Europe, 1984, s. 1 – 21.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 1. března 2002, *Edwards vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2002-II, stížnost č. 46477/99, body 96 až 102

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 1. října 1982, *Piersack vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A53, stížnost č. 8692/79, body 26 až 33

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 1. srpna 1997, *Khan vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2000-V, stížnost č. 35394/97, body 22 až 47

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 10. července 2001, *Lamanna vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-II, stížnost č. 28923/95, body 27 až 40

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 10. června 1996, *Benham vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-III, stížnost č. 19380/92, body 35 až 47

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. ledna 2008, *Gillan a Quinton vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. 2010-I, stížnost č. 4158/05, body 50 až 87

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. února 2008, *Kafkaris vs. Kypr*, Sb. rozh. s. 2008-II, stížnost č. 21906/04, body 116 až 152

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. července 1982, *Eckle vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A-51, stížnost č. 8130/78, body 71 až 96

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. května 1980, *Artico vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1980-A-37, stížnost č. 6694/74, body 23 až 48

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. května 1996, *Jacobsson vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-I, stížnost č. 16970/90, body 36 až 49

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. listopadu 1996, *Cantoni vs. Francie*, Sb. rozh. s. 1996-V, stížnost č. 17862/91, body 26 až 36

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. února 1995, *Welch vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-307, stížnost č. 17440/90, body 22 až 41

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 16. února 2000, *Rowe vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2000-II, stížnost č. 28901/95, body 53 až 73

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 16. února 2000, *Fitt vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 2000-II, stížnost č. 29777/96, body 35 až 55

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. října 1998, *Salabiaku vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1991-A-141, stížnost č. 10519/83, body 23 až 31

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 19. prosince 1989, *Brožicek vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-167, stížnost č. 10964/84, body 29 až 51

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 13. září 1994, *Sanders vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-VI, stížnost č. 19187/91, body 59 až 94

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. října 1998, *Ibbotson vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-V, stížnost č. 40146/98, body 55 až 82

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. února 1975, *Golder vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1975-A-18, stížnost č. 4451/70, body 23 až 76

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. února 1984, *Öztürk vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-73, stížnost č. 8544/79, body 45 až 60

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. června 2000, *Coëme vs. Belgie*, Sb. rozh. s. 2000-VII, stížnost č. 32492/96, body 110 až 145

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. prosince 1983, *Pretto vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1983-A-71, stížnost č. 7984/77, body 19 až 37

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. března 2001, *Streletz vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-II, stížnost č. 34044/96, body 46 až 114

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. března 1994, *Ravnsborg vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1994-A-283 B, stížnost č. 14220/88, body 38 až 57

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. dubna 1996, *Remli vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-II, stížnost č. 16838/90, body 48 až 76

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. května 1991, *Quaranta vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1991-A-205, stížnost č. 12744/87, body 26 až 45

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 25. března 1983, *Minelli vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1983-A-62, stížnost č. 8660/79, body 23 až 52

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 25. února 1997, *Findlay vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1997-I, stížnost č. 22107/93, body 61 až 92

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 26. března 1982, *Adolf vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1982-A-49, stížnost č. 8269/78, body 28 až 41

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. července 1985, *Böhmisch vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1985-A-75, stížnost č. 9123/80, body 24 až 48

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. června 1984, *Campbell a Fell vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-80, stížnost č. 7819/77, body 56 až 146

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. listopadu 1978, *Lüdicke, Belkacam a Koç vs. Německo*, Sb. rozh. s. ECHR 1978-A-29, stížnost č. 6210/73, body 33 až 57

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 29. dubna 1988, *Belilos vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1988-A-132, stížnost č. 10328/83, body 38 až 82

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 3. května 2007, *Custers, Deveaux a Turk vs. Dánsko*, Sb. rozh. s. ECHR 2007-V, stížnost č. 11843/03, body 21 až 44

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 19. prosince 1989, *Kamasinski vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1981-A-168, stížnost č. 9783/82, body 59 až 115

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. září 1999, *Erdogu vs. Turecko*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-VI, stížnost č. 18883/99, body 31 až 66

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. června 1976, *Engel a další vs. Nizozemí*, Sb. rozh. s. ECHR 1976-A-22, stížnost č. 5100/71, body 54 až 111

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. dubna 1984, *Goddì vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-76, stížnost č. 8966/80, body 28 až 54

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. prosince 2004, *Ryakib Biryukov vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR 2004-X, stížnost č. 14810/02, body 28 až 51

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. října 1995, *Umlauf vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-328, stížnost č. 15527/89, body 27 až 41

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. července 2001, *Ferrazini vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-VII, stížnost č. 44759/98, body 14 až 34

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. června 1995, *Jamil vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-328, stížnost č. 15917/89, body 15 až 32

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. října 1999, *Escoubet vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-VII, stížnost č. 26780/95, body 28 až 40

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. dubna 2004, *Asanidze vs. Gruzie*, Sb. rozh. s. ECHR 2004-III, stížnost č. 71503/01, body 22 až 57

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. prosince 2001, *Weixelbraun vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 2001-X, stížnost č. 33730/96, body 23 až 58

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 21. dubna 1998, *Estima Jorge vs. Portugalsko*, Sb. rozh. ECHR 1998-II, stížnost č. 24550/94, body 68 až 69

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 26. září 1996, *Di Pede vs. Itálie*, Sb. rozh. ECHR 1996-IV, stížnost č. 15797/89, body 35 až 65

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. srpna 1998, *Conez vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-V, stížnost č. 24271/94, body 17 až 45

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 24. srpna 1996, *Benkessioner vs. France*, Sb. rozh. s. ECHR 1998-V, stížnost č. 26106/95, body 20 až 25

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. listopadu 2006, *Jussila vs. Finsko*, Sb. rozh. s. ECHR 2006-XIV, body 29 až 49

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 18. února 1997, *Nideröst-Huber vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1997-I, stížnost č. 18990/91, body 19 až 41

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. června 1993, *Ruiž-Mateos vs. Španělsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1993-A-262, stížnost č. 12952/87, body 30 až 70

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 4. června 2002, *Komanický vs. Slovensko*, Sb. rozh. ECHR 2002-VI, stížnost č. 32106/96, body 49 až 119

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 28. srpna 1991, *Brandstetter vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1991-A-211, stížnost č. 11170/84, body 39 až 74

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. února 1996, *Lobo Machado vs. Portugalsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1996-I, stížnost č. 15764/89, body 38 až 63

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 4. prosince 1995, *Bellet vs. Francie*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-333-B, stížnost č. 23805/94, body 28 až 46

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 30. března 2010, *Handölsdalen Sami Village a ostatní vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 2010-III, stížnost č. 39013/04, body 48 až 74

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. července 2006, *Sokurenko a Strygun vs. Ukrajina*, Sb. rozh. s. ECHR 2006-V, stížnost č. 29458/04, body 13 až 37

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 18. února 1999, *Buscarini vs. San Marino*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-I, stížnost č. 24645/94, body 21 až 45

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 4. března 2003, *Posokhov vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR, stížnost č. 63486/00, body 19 až 48

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, *Bryan vs. Spojené království*, Sb. rozh. s. ECHR 1995-A-335-A, stížnost č. 19178/91, body 21 až 48

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 26. října 1984, *De Cubber vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1984-A-86, stížnost č. 9186/80, body 23 až 37

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 16. září 1999, *Buscemi vs. Itálie*, Sb. rozh. s. ECHR 1999-VI, stížnost č. 29569/95, body 51 až 81

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. října 1978, *Zand vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1978-A-87, stížnost č. 7360/76, body 26 až 54

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 15. března 1990 *Demicoli vs. Malta*, Sb. rozh. s. ECHR 1990-A-210, stížnost č. 13057/87 body 25 až 53

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. října 1987, *Langborger vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1987-A-155, stížnost č. 11179/84, body 28 až 53

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 23. června 1981, *Le Compte, Van Leuven a De Meyere vs. Belgie*, Sb. rozh. s. ECHR 1981-A-43, stížnost č. 6878/75, body 38 až 68

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 20. května 2010, *Larin vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR 2010-VI, stížnost č. 15034/02, body 27 až 63

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 10. května 2007, *Kovalev vs. Rusko*, Sb. rozh. s. ECHR 2007-VI, stížnost č. 78145/01, body 29 až 53

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 9. února 1993, *Fredin vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1993-A-283-A, stížnost č. 18928/91, body 18 až 29

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 8. ledna 2009, *Schlumpf vs. Švýcarsko*, Sb. rozh. s. ECHR 2009-I, stížnost č. 29002/06, body 19 až 47

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 13. října 1988, *Hakansson a Sturesson vs. Švédsko*, Sb. rozh. s. ECHR 1988-A-171-A, stížnost č. 11855/85, body 42 až 74

Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 30. června 1992, *Zumbotel vs. Rakousko*, Sb. rozh. s. ECHR 1992-A-268-A, stížnost č. 12235/86, body 27 až 51

Judikatura Ústavního soudu

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 29. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 16/96, bod 1

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96, bod 3

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, body 92 až 108

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 bod 1

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, bod 1

Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, bod 1

Nález Ústavního soudu ze dne 26. června 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, bod 1

Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 2001, sp. zn. III. ÚS 690/01, body 6 až 8

Nález Ústavního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02, bod 3

Nález Ústavního soudu ze dne 22. února 2006, sp. zn. II. ÚS 671/05, bod 3

Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2008, sp. zn. II. ÚS 1846/08, bod 1

Judikatura Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2008, sp. zn. NSS 3 As 58/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2006, sp. zn. NSS 2 As 20/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2007, sp. zn. NSS 8 As 59/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. července 2007, sp. zn. NSS 5 As 5/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. října 2004, sp. zn. NSS 4 As 51/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. NSS 7 As 43/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. NSS 7 As 43/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, sp. zn. NSS 3 As 32/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. NSS 7 Afs 76/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. NSS 7 Azs 22/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. NSS 7 Afs 76/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2006, sp. zn. NSS 5 As 20/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. NSS 1 As 96/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2005, sp. zn. NSS 5 A 164/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, sp. zn. NSS 6 A 173/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. NSS 1 Azs 13/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, sp. zn. NSS 9 As 9/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, sp. zn. NSS 5 As 21/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. NSS 6 A 126/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, sp. zn. NSS 1 As 96/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. NSS 5 As 37/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. NSS 8 As 17/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2007, sp. zn. NSS 4 As 4/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2008, sp. zn. NSS 9 As 7/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2006, sp. zn. NSS 1 Afs 60/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2006, sp. zn. NSS 6 As 18/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2003, sp. zn. NSS 5 A 73/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. NSS 1 Afs 58/2009

Judikatura dalších soudů

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. května 1992, sp. zn. NS 6 A 6/92-3

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. června 1992, sp. zn. 6 A 82/93

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2006, čj. 10 Ca 47/2005-50

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. listopadu 2006, sp. zn. 22 Ca 379/2006

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. září 2006, čj. 57 Ca 15/2006-20

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. října 2010, sp. zn. 51 Ca 14/2009-30

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. 57 Ca 49/2006-26